



N° 1603

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 18 juin 2025.

## 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, ADOPTÉE PAR LE SÉNAT,

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

PAR MM. STÉPHANE DELAUTRETTE ET DIDIER LE GAC

Députés

---

---

Voir les numéros :

*Sénat* : 263, 366, 367 et T.A. 78 (2023-2024).

*Assemblée nationale* : 136.



## SOMMAIRE

	PAGES
<b>I. PRÉSENTATION SYNTHÉTIQUE DE LA PROPOSITION DE LOI</b> .....	10
<b>II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT</b> .....	14
<b>III. LES PRINCIPAUX APPORTS DE LA COMMISSION DES LOIS</b> .....	19
<b>COMMENTAIRE DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI</b> .....	25
<b>TITRE I<sup>ER</sup> – AMÉLIORER LE RÉGIME INDEMNITAIRE DES ÉLUS POUR RECONNAÎTRE LEUR ENGAGEMENT À SA JUSTE VALEUR</b> .....	25
<i>Article 1<sup>er</sup></i> (art. L. 2123-23, L. 2123-24-1-1, L. 3123-19-2-1, L. 4135-19-2-1 et L. 5211-12-1 du code général des collectivités territoriales) : Revalorisation du plafond des indemnités de fonction des maires et des présidents de délégations spéciales .....	25
<i>Article 1<sup>er</sup> bis (nouveau)</i> (art. L. 2123-20 du code général des collectivités territoriales) : Précisions relatives à l'écrêtement des indemnités des élus locaux .....	29
<i>Article 2</i> (art. L. 2123-20-1, L. 2123-24, L. 2123-34, L. 2123-34-1, L. 3123-15-1, L. 3123-17, L. 3632-2, L. 3632-4, L. 4135-15-1, L. 4135-17, L. 5211-12, L. 7125-18, L. 7125-20, L. 7227-18, L. 7227-20, L. 7227-21 du code général des collectivités territoriales) : Fixation par principe des indemnités de fonction au maximum légal pour l'ensemble des exécutifs locaux et modification du mode de calcul de l'enveloppe indemnitaire globale .....	30
<i>Article 2 bis (nouveau)</i> (art. L. 5211-12-2 du code général des collectivités territoriales) : Modulation des indemnités de fonction des élus communautaires en fonction de leur assiduité .....	35
<i>Article 3</i> (art. L. 173-1-6 [nouveau] du code de la sécurité sociale et art. L. 732-63 du code rural et de la pêche maritime) : Majoration de la durée d'assurance retraite des élus locaux et exclusion de l'écrêtement de la retraite facultative par rente des agriculteurs anciennement élus locaux .....	36
<i>Article 3 bis</i> (art. L. 2123-30, L. 3123-25, L. 4135-25, L. 7125-32, L. 7227-33 du code général des collectivités territoriales) : Ouverture de la possibilité de transférer la gestion des régimes de retraite facultatifs par rente des élus locaux à la Caisse des dépôts et consignations .....	40
<i>Article 4</i> (art. L. 2335-1 et L. 2573-55 du code général des collectivités territoriales) : Extension du bénéfice de la dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux à l'ensemble des communes de moins de 3 500 habitants et remise au Parlement d'un rapport relatif aux coûts liés aux attributions exercées par les maires au nom de l'État .....	42

<b>TITRE II – FACILITER L'ENGAGEMENT DES ÉLUS LOCAUX ET AMÉLIORER LES CONDITIONS D'EXERCICE DU MANDAT</b> .....	46
Chapitre I <sup>er</sup> – Améliorer les conditions matérielles d'exercice du mandat au quotidien .....	46
<i>Article 5</i> (art. L. 2123-18-1, L. 3123-19, L. 4135-19, L. 5211-13, L. 6434-5 et L. 7227-23 du code général des collectivités territoriales) : Remboursement obligatoire par la collectivité des frais de transport et de séjour engagés par les élus locaux .....	46
<i>Article 5 bis</i> : Création d'une circulaire « Statut de l' élu local » regroupant les dispositions statutaires applicables aux titulaires d'un mandat électif local.....	51
<i>Article 6 (supprimé)</i> (art. L. 3123-19, L. 3123-19-1, L. 4135-19, L. 4135-19-1, L. 7125-22 et L. 7127-23 du code général des collectivités territoriales) : Allocation d'une indemnité forfaitaire pour la prise en charge des frais de représentation du président du conseil départemental ou du conseil régional .....	52
<i>Article 6 bis</i> (art. L. 2511-33 du code général des collectivités territoriales) : Alignement des droits et garanties des conseillers d'arrondissement sur ceux des conseillers municipaux .....	55
<i>Article 7</i> (art. L. 2121-7-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Possibilité de recours à la visioconférence pour la réunion des commissions du conseil municipal .....	58
<i>Article 7 bis (nouveau)</i> (art. L. 2121-11, L. 2121-12 et L. 2541-2 du code général des collectivités territoriales) : Allongement des délais d'envoi des convocations des conseils municipaux .....	61
<i>Article 7 ter (nouveau)</i> (art. L. 5211-10-1 A [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Réunion en visioconférence des bureaux des établissements publics de coopération intercommunale.....	62
Chapitre II – Faciliter la conciliation du mandat avec l'exercice d'une activité professionnelle .....	63
<i>Article 8 A (supprimé)</i> (art. L. 237-1 du code électoral) : Suppression de l'incompatibilité entre l'exercice d'un mandat communautaire et un emploi salarié au sein d'une des communes membres de l'EPCI.....	63
<i>Article 8 B (nouveau)</i> (art. L. 1122-1 du code du travail) : Renvoi, au sein du code du travail, vers les dispositions relatives aux garanties dont bénéficient les élus salariés figurant au sein du code général des collectivités territoriales .....	65
<i>Article 8</i> (art. L. 3142-79 et L. 3422-1-1 [nouveau] du code du travail) : Extension de la durée maximal du congé électif.....	65
<i>Article 8 bis (nouveau)</i> (art. 35 <i>quater</i> [nouveau] du code général des impôts) : Abattement fiscal pour les artisans ou commerçants indépendants optant pour la location-gérance de leur fonds de commerce afin de se consacrer à leur mandat local. ....	68
<i>Article 9</i> (art. L. 2123-1, L. 2123-2, L. 2123-3 et L. 4135-1 du code général des collectivités territoriales) : Extension du champ des autorisations d'absence et augmentation du plafond de remboursement des pertes de revenus subies par l' élu.....	69
<i>Article 9 bis (supprimé)</i> (art. L. 1132-3-4 du code du travail) : Assimilation des temps d'absence de l' élu municipal à une durée de travail effective pour l'octroi des avantages sociaux.....	75

<i>Article 10 (supprimé)</i> (art. L. 1621-6 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Création d'un label « Employeur partenaire de la démocratie locale »...	76
<i>Article 11</i> (art. L. 6315-1 du code du travail, art. L. 521-6 du code général de la fonction publique) : Prise en compte du mandat électif local lors de l'entretien professionnel réalisé dans le cadre de la formation professionnelle.....	87
<i>Article 11 bis</i> (art. L. 512-19 du code général de la fonction publique) : Prise en compte de l'exercice de fonctions exécutives locales pour les affectations et les demandes de mutation au sein de la fonction publique de l'État.....	94
<i>Article 12</i> (art. L. 611-9, L. 611-11, L. 612-3, L. 685-1, L. 686-1 et L. 687-1 du code de l'éducation, art. L. 2123-18-1 du code général des collectivités territoriales) : Création d'un statut de l'élu-étudiant.....	98
<i>Article 13</i> (art. L. 2123-18-1, L. 2123-18-1-2 [nouveau], L. 3123-19, L. 3123-19-1-1 [nouveau], L. 4135-19, L. 4135-19-1-1 [nouveau], L. 5211-13, L. 5211-14) : Facilitation des conditions d'exercice des élus en situation de handicap.....	104
<i>Article 14</i> (art. L. 325-14 du code général de la fonction publique, art. L. 6323-6 et L. 2145-5 du code du travail) : Formation des élus locaux et des candidats à un mandat électif local.....	113
<i>Article 14 bis (supprimé)</i> (art. L. 2321-12-1 du code général des collectivités territoriales) : Financement de bilans de compétences par le droit individuel à la formation des élus locaux.....	128
<i>Article 15</i> (art. L. 2123-13, L. 2123-14, L. 2573-7, L. 3123-11, L. 4135-11, L. 7125-13 et L. 7227-13 du code général des collectivités territoriales) : Report des crédits de formation en cas de création d'une commune nouvelle et augmentation de la durée du congé de formation des élus.....	132
<i>Article 15 bis</i> (art. L. 1221-5 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Session d'information sur les fonctions d'élus locaux.....	135
<b>Chapitre III – Faciliter la conciliation entre l'exercice du mandat et la vie personnelle de l'élus</b> .....	139
<i>Article 16</i> (art. L. 2123-18-2, L. 2335-1, L. 3123-19, L. 4135-19, L. 7125-22 et L. 7227-23 du code général des collectivités territoriales) : Élargissement de la prise en charge par la commune des frais de garde et extension de la compensation par l'État du remboursement.....	139
<i>Article 16 bis A (nouveau)</i> (art. L. 2123-18-2 du code général des collectivités territoriales) : Définition par arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales d'un modèle de délibération pour le remboursement des frais de garde et d'assistance.....	145
<i>Article 16 bis</i> (art. L. 2123-18-4, L. 3123-19-1, L. 4135-19-1, L. 6434-4, L. 7125-23 et L. 7227-24 du code général des collectivités locales) : Extension du bénéfice du chèque emploi-service universel (Cesu) à l'ensemble des élus locaux.....	146
<i>Article 17</i> (art. L. 323-6, L. 331-3-1 [nouveau], L. 331-7 et L. 331-8 du code de la sécurité sociale, art. L. 3142-88 du code du travail, art. L. 2123-9, L. 2123-25-1, L. 3123-7, L. 3123-20-1, L. 4135-7, L. 4135-20-1, L. 7125-26 et L. 7227-27 du code général des collectivités territoriales) : Cumul des indemnités journalières et des indemnités de fonction.....	151

Chapitre IV – Sécuriser l’engagement des élus et les accompagner dans le respect de leurs obligations déontologiques.....	163
Article 18 (art. 432-12 et 432-12-1 du code pénal et art. 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique) : Détermination des intérêts susceptibles de constituer l’infraction de prise illégale d’intérêts .....	163
Article 18 bis A (nouveau) (art. L. 1111-6 et L. 1111-6-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Conditions dans lesquelles les élus représentant leur collectivité au sein d’organismes extérieurs sont considérés, ou non, comme placés dans une situation de conflits d’intérêts .....	169
Article 18 bis (art. L. 1524-5, L. 2131-11, L. 3132-5 [nouveau] et L. 4142-5 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Modalité de calcul du quorum en cas de départ de conseillers départementaux ou régionaux représentant leur collectivité au sein d’organismes extérieurs.....	171
Article 19 (art. L. 2123-35, L. 3123-29 et L. 4135-29 du code général des collectivités territoriales) : Octroi automatique de la protection fonctionnelle aux élus locaux victimes de violences, de menaces ou d’outrages.....	174
Article 19 bis (nouveau) : Création d’un référent pour la santé mentale des élus dans chaque préfecture .....	181
Article 20 (art. L. 2123-34, L. 3123-28 et L. 4135-28 du code général des collectivités territoriales) : Application de la protection fonctionnelle en cas de poursuites pénales dans le cadre de l’audition libre.....	181
Article 21 (art. L. 2123-31, L. 2123-32, L. 2123-33 [abrogé], L. 2573-9 et L. 5211-15 du code général des collectivités territoriales) : Alignement du régime de la responsabilité des communes en cas d’accident des conseillers municipaux sur celui des maires et de leurs adjoints .....	186
Article 22 (supprimé) (art. L. 561-10 du code monétaire et financier) : Encadrement des demandes susceptibles d’être adressées par les établissements bancaires aux personnes politiquement exposées .....	189
Article 23 (supprimé) (art. L. 1111-1-1, 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 et art. L. 121-8 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie) : Référence aux valeurs de la République dans la charte de l’élu local.....	195
Article 24 (art. L. 1111-1-2 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Obligation de déclaration des dons, avantages et invitations .....	198
Article 24 bis (supprimé) (art. 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique) : Pré-remplissage des déclarations d’intérêts par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique .....	203
<b>TITRE III – SÉCURISER LA FIN DE MANDAT DES ÉLUS LOCAUX.....</b>	<b>206</b>
Article 25 (art. L. 2123-11-1, L. 3123-9-1 et L. 4135-9-1 du code général des collectivités territoriales et section 4 [nouvelle] du chapitre II du titre 1 <sup>er</sup> du livre 1 <sup>er</sup> de la sixième partie du code du travail) : Automaticité du bilan de compétences et de la validation des acquis de l’expérience et création d’un mécanisme de certification .....	206
Article 26 (art. L. 1621-2-1 [nouveau], L. 2123-11-2, L. 3123-9-2, L. 4135-9-2, L. 5214-8, L. 5215-16, L. 5216-4, L. 7125-11 et L. 7227-11 du code général des collectivités territoriales) : Extension du bénéfice de l’allocation différentielle de fin de mandat et contrat de sécurisation de l’engagement.....	211

<i>Article 27</i> (art. L. 2123-11-3 [nouveau] du code général des collectivités territoriales et art. L. 1234-8 et L. 1234-11 du code du travail) : Sécurisation de la situation de l' élu local ayant cessé d'exercer son activité professionnelle .....	217
<i>Article 27 bis A (nouveau)</i> : Permettre aux maires d'arrondissement de bénéficier du dispositif de cessation de leur activité professionnelle.....	221
<i>Article 27 bis</i> (art. L. 3142-85 du code du travail) : Extension de la durée au-delà de laquelle la réintégration d'un sénateur dans son entreprise n'est plus obligatoire lorsque son mandat a été renouvelé.....	222
<i>Article 28</i> (art. L. 2122-35, L. 3123-30, L. 4135-30, L. 6224-11, L. 6325-11, L. 6434-11, L. 7125-37 et L. 7227-38 du code général des collectivités territoriales) : Réduction de la durée requise pour bénéficier de l'honorariat en qualité d' élu local .....	224
<b>TITRE IV – DISPOSITIONS FINALES</b> .....	226
<i>Article 29</i> : Compensation des conséquences financières de la proposition de loi.....	226
<i>Article 30 (nouveau)</i> : Remise d'un rapport au Parlement sur les conditions d'exercice de leur mandat par les élus en situation de handicap.....	226
<b>COMPTES RENDUS DES DÉBATS</b> .....	229
Première réunion du mardi 17 juin 2025 à 17 heures 45 .....	229
Deuxième réunion du mardi 17 juin 2025 à 21 heures .....	258
Première réunion du mercredi 18 juin 2025 à 9 heures .....	288
Deuxième réunion du mercredi 18 juin 2025 à 15 heures .....	337
<b>PERSONNES ENTENDUES</b> .....	355



MESDAMES, MESSIEURS,

Depuis de nombreuses années, les élus locaux – en particulier les maires – alertent sur les difficultés croissantes auxquelles ils sont confrontés dans l'exercice de leur mandat. Charge administrative trop lourde, risque de mise en cause de leur responsabilité juridique, disponibilité de tous les instants pour répondre aux nombreux défis que rencontre leur collectivité, manque de ressources financières, sentiment d'insécurité et de surexposition sont autant de raisons invoquées par les élus qui appellent à un sursaut démocratique et à l'adoption de mesures fortes pour répondre à leurs préoccupations.

L'engagement des maires et de l'ensemble des élus locaux, profondément ancré dans la proximité, constitue pourtant le cœur battant de la démocratie. Le maire est ainsi l' élu préféré des Français, qui apprécie sa proximité immédiate et son engagement permanent pour leur territoire. Mais en conséquence, les élus locaux sont aussi les plus exposés, et s'avèrent souvent les derniers interlocuteurs de l'État sur leur territoire, bien au-delà des missions confiées au titre de leur mandat. Il est donc temps que le législateur reconnaisse cet engagement et leur apporte son soutien.

Reprenant pour partie les recommandations du rapport de Mme Violette Spillebout et de M. Sébastien Jumel sur le statut de l' élu local <sup>(1)</sup> et les travaux similaires menés par la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat <sup>(2)</sup>, la présente proposition de loi vise un objectif clair : permettre aux élus locaux d'exercer leur mandat dans des conditions plus justes, compatibles avec une activité professionnelle et une vie personnelle et familiale qu'ils mettent souvent de côté afin d'accomplir leur mandat. Elle ne vise pas, à proprement parler, à créer un « statut de l' élu » au sens juridique du terme, mais a pour ambition de lever les freins à l'engagement dans un mandat local et de faciliter les conditions de son exercice, notamment en leur ouvrant des droits nouveaux afin de valoriser leur engagement.

---

(1) *Rapport d'information n° 2019 sur le statut de l' élu local fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation par M. Sébastien Jumel et Mme Violette Spillebout, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 20 décembre 2023.*

(2) *Voir notamment les rapports suivants :*

- *rapport d'information n° 121 relatif au statut de l' élu fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation par Mme Françoise Gatel, MM. François Bonhomme et Éric Kerrouche, enregistré à la présidence du Sénat le 16 novembre 2023 ;*
- *rapport d'information n° 215 relatif à l'engagement dans le mandat local et l'amélioration des conditions de son exercice fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation par Mme Nadine Bellurot, M. Pascal Martin et Mme Guylène Pantel, enregistré à la présidence du Sénat le 14 décembre 2023 ;*
- *rapport d'information n° 215 relatif à la sortie de mandat des élus locaux fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation par Mme Agnès Canayer, MM. Thierry Cozic et Gérard Lahellec, enregistré à la présidence du Sénat le 14 décembre 2023.*

Ce texte d'origine parlementaire, débattu et enrichi par le Sénat lors de son examen en février et mars 2024, a été transmis à l'Assemblée nationale une première fois le 8 mars 2024 et une seconde fois le 23 juillet dernier, après sa dissolution le 9 juin 2024. Avant son examen par votre commission des Lois, il a fait l'objet de discussions au sein de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale, présidée par l'un de vos rapporteurs, qui a publié un rapport d'information sur le statut de l'élu local le 12 février dernier <sup>(1)</sup>.

Vos rapporteurs se félicitent que les députés puissent enfin débattre de ce texte, qui **traduit la volonté du Parlement d'apporter des réponses concrètes aux difficultés rencontrées par les élus locaux**, en particulier par les maires des petites communes, qui affrontent souvent seuls ou avec de faibles moyens les nombreux défis qui sont posés à nos territoires. Les discussions au sein de votre commission ont elles aussi montré qu'il existe un large consensus au sein des parlementaires afin de mieux protéger les élus locaux. Vos rapporteurs, dont les positions ont souvent convergé, partagent la ferme volonté de voir aboutir le processus parlementaire sur cette proposition de loi, laquelle apportera des avancées concrètes au service des élus.

Alors que l'échéance des élections municipales de 2026 se rapproche, vos rapporteurs formulent le vœu que ce texte puisse être adopté d'ici la fin de l'année, afin que ses dispositions s'appliquent pleinement dès le début de l'année prochaine.

## I. PRÉSENTATION SYNTHÉTIQUE DE LA PROPOSITION DE LOI

La proposition de loi, adoptée par le Sénat le 7 mars 2024, portant création d'un statut de l'élu local comportait, à son dépôt, vingt-neuf articles.

L'**article 1<sup>er</sup>** augmente le montant des indemnités de fonction versées aux maires et aux présidents des délégations spéciales.

L'**article 2** étend le principe, d'ores et déjà applicable aux maires, selon lequel les indemnités de fonction qu'ils perçoivent sont, par défaut, fixées au montant maximum légal, sauf si une décision de l'organe délibérant en dispose différemment. Ce principe s'appliquerait ainsi aux adjoints au maire, aux présidents de conseil départemental et de conseil régional, ainsi qu'à leurs vice-présidents. En outre, ce même article prévoit que l'enveloppe indemnitaire globale du maire et des adjoints est calculée sur la base du nombre maximal théorique d'adjoints que le conseil municipal peut désigner.

L'**article 3** majore la durée d'assurance retraite d'un trimestre par mandat complet pour l'ensemble des élus locaux, dans la limite de huit trimestres supplémentaires. Au bénéfice des anciens élus locaux et agriculteurs de profession

---

(1) Rapport d'information n° 933 sur le statut de l'élu local fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation par M. Stéphane Delautrette, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 12 février 2025.

ayant fait valoir leurs droits à la retraite, ce même article exclut du calcul du complément différentiel de retraite complémentaire obligatoire la prise en compte de la rente facultative prévue en faveur des élus locaux.

L'**article 4** étend à l'ensemble des communes de moins de 3 500 habitants le bénéfice de la dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, aujourd'hui réservée aux communes de moins de 1 000 habitants. Il prévoit également la remise au Parlement d'un rapport relatif aux coûts pesant sur les communes du fait des attributions exercées par les maires au nom de l'État.

L'**article 5** instaure une obligation de remboursement des frais de déplacement engagés par les élus lorsqu'ils représentent leur collectivité. Ce remboursement obligatoire est par ailleurs étendu aux frais spécifiques de déplacement, d'accompagnement et d'aide technique engagés par les élus en situation de handicap. Ce même article instaure également une obligation de compensation par l'État des frais de transport engagés par les communes de moins de 3 500 habitants.

L'**article 6** vise à permettre la prise en charge, par le conseil départemental ou régional, des frais de représentation de son président.

L'**article 7** ouvre la faculté de recourir à la visioconférence pour la tenue des réunions des commissions du conseil municipal.

L'**article 8** porte à vingt jours la durée du congé électif dont peut bénéficier un candidat à une élection locale.

L'**article 9** étend le périmètre des autorisations d'absence dont bénéficient les membres du conseil municipal pour y intégrer les cérémonies publiques liées à la fonction de maire et les réunions nécessaires à l'élaboration de certains documents intercommunaux stratégiques. Il crée une procédure dérogatoire de déclaration d'absence des élus en cas de situation de crise ou d'urgence. Enfin, il augmente le plafond de remboursement des pertes de revenus subies du fait des absences légales de l' élu salarié.

L'**article 10** prévoit la création d'un label « Employeur partenaire de la démocratie locale » pouvant être attribué aux organismes ayant conclu avec les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) une convention précisant les modalités de la disponibilité des élus locaux qu'ils emploient. Il étendait par ailleurs, dans sa rédaction initiale, le champ des activités éligibles au régime fiscal du mécénat, prévu par l'article 238 *bis* du code général des impôts, pour y inclure les œuvres ou organismes d'intérêt général ayant un caractère civique.

L'**article 11** de la proposition de loi tend à prévoir la prise en compte du mandat électif local lors de l'entretien professionnel réalisé tous les deux ans dans le cadre de la formation professionnelle.

L'**article 12** prévoit des aménagements spécifiques dans l'organisation et le déroulement de la scolarité des étudiants titulaires d'un mandat électif, et permet le remboursement des frais engagés par l'élu-étudiant pour se déplacer entre sa commune d'élection et son lieu d'étude.

L'**article 13** autorise la prise en charge des frais spécifiques engagés par les élus en situation de handicap pour préparer les séances du conseil municipal et les réunions des commissions et des instances dont ils font partie en qualité qui ont lieu sur le territoire de la commune, et non plus seulement pour s'y rendre. Il propose par ailleurs de rehausser le plafond mensuel de remboursement de ces frais par la commune. Il permet la prise en charge par la collectivité territoriale de l'aménagement du poste de travail de l'élu en situation de handicap.

L'**article 14** de la proposition de loi vise à renforcer les dispositifs de formation à destination des élus locaux. Il confie pour cela au Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) une nouvelle mission, consistant en l'organisation de formations pour les élus locaux, et ouvre aux élus des communes de moins de 3 500 habitants les dispositifs de préparation au concours de la fonction publique territoriale des cadres d'emploi de catégorie A, qui sont mis en œuvre par le CNFPT. Il tend par ailleurs à permettre aux candidats à un mandat électif local de bénéficier des formations ouvertes aux élus locaux, dans le cadre de leur compte personnel de formation.

L'**article 15** porte à vingt-quatre jours la durée maximale du congé de formation des élus. Il prévoit par ailleurs que, en cas de création d'une commune nouvelle, les crédits relatifs aux dépenses de formation n'ayant pas été consommés par les anciennes communes soient affectés en totalité au budget de l'exercice suivant de la commune nouvelle.

L'**article 16** étend aux communes de moins de 10 000 habitants la compensation par l'État des frais de garde et d'assistance engagés par les élus pour la participation aux réunions liées à l'exercice de leur mandat, par le biais de la dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux (la « DPEL »). Il ouvre également aux communes de moins de 3 500 habitants la possibilité de prendre en charge ces mêmes frais de garde lorsqu'ils ont été engagés par le maire et ses adjoints, en raison de leur participation aux activités liées à l'exercice de leur mandat (et non plus au titre des seules réunions ouvrant droit à des autorisations d'absence comme c'est le cas actuellement pour l'ensemble des élus).

L'**article 17** assouplit les conditions dans lesquelles les élus locaux peuvent poursuivre l'exercice de leur mandat durant un arrêt maladie. Il tend par ailleurs à préciser les droits de l'élu en congé de maternité ou de paternité qui souhaite poursuivre l'exercice de son mandat et cumuler, le cas échéant, ses indemnités de fonction avec les indemnités journalières.

L'**article 18** prévoit que l'infraction de prise illégale d'intérêts ne peut être constituée lorsque l'intérêt porté est un intérêt public.

L'**article 19** vise, d'une part, à rendre automatique l'octroi de la protection fonctionnelle aux élus communaux, départementaux et régionaux victimes de violences, de menaces ou d'outrages et, d'autre part, à élargir à l'ensemble des élus locaux, y compris ceux n'étant pas chargés de fonctions exécutives, le bénéfice de cette même protection fonctionnelle.

L'**article 20** permet aux membres des exécutifs locaux des communes, des départements et des régions qui font l'objet de poursuites pénales de bénéficier de la protection fonctionnelle dans le cadre de l'audition libre.

L'**article 21** aligne le régime de la responsabilité des communes en cas d'accident des conseillers municipaux sur celui des maires et de leurs adjoints.

L'**article 22** octroie aux autorités chargées du contrôle du respect des obligations relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme une mission de contrôle de la mise en œuvre et du caractère adéquat, selon une approche par les risques, de l'organisation, des procédures internes et des mesures de contrôle interne que les établissements financiers mettent en œuvre à l'égard des personnes politiquement exposées (PPE). En parallèle, l'article 22 octroie à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) la mission d'élaborer une liste des informations susceptibles d'être demandées aux PPE par les institutions financières.

L'**article 23** complète la charte de l'élu local afin d'y préciser que celui-ci doit s'engager à respecter les principes de liberté, d'égalité, de fraternité, de laïcité et de dignité de la personne humaine ainsi que les lois et les symboles de la République. Il prévoit en outre que le président de l'organe délibérant, lorsqu'il donne lecture de la charte de l'élu local en début de mandat, doit prendre publiquement l'engagement de respecter les valeurs de la République mentionnées dans la charte.

L'**article 24** vise, d'une part, à permettre aux communes de mutualiser les référents déontologiques à l'échelle intercommunale et, d'autre part, à demander aux élus de déclarer au référent déontologue les dons, avantages et invitations dont la valeur dépasse 150 euros.

L'**article 25** inscrit dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) l'éligibilité des élus locaux à la validation des acquis de l'expérience (VAE) et rend automatique le bénéfice de la VAE et du bilan de compétence pour les maires et leurs adjoints. Il facilite par ailleurs leur accès à la VAE, en garantissant, d'une part, l'aboutissement avant la fin du mandat de toute démarche de validation qui serait initiée au moins six mois auparavant et, d'autre part, en créant un mécanisme de certification des compétences correspondant à l'exercice d'un mandat local.

L'**article 26** confie la gestion du fonds d'allocation des élus en fin de mandat (FAEFM) à France Travail, cet opérateur étant également chargé de proposer aux anciens élus locaux bénéficiant de l'allocation différentielle de fin de mandat (ADFM) un contrat de sécurisation professionnelle. Il étend par ailleurs le bénéfice de l'ADFM à tout maire d'une commune de 500 habitants ou plus et à tout adjoint au maire d'une commune de 3500 habitants ou plus.

L'**article 27** intègre, selon des modalités définies par décret en Conseil d'État, les crédits d'heures dans le calcul de l'ouverture des droits à l'allocation de retour à l'emploi (ARE). Il prévoit également la prise en compte, lorsqu'un élu a fait usage de son droit à réintégration dans l'entreprise, de la durée de suspension du contrat de travail dans le calcul de l'ancienneté requise pour la détermination de la durée du préavis et du montant de l'indemnité de licenciement.

L'**article 28** réduit à douze ans la durée requise pour bénéficier de l'honorariat municipal, départemental, régional, territorial ainsi que de l'honorariat pour les anciens conseillers de l'assemblée de Guyane et de Martinique.

L'**article 29** prévoit un gage financier destiné à garantir la recevabilité de la proposition de loi lors de son dépôt.

## II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

● Lors de l'examen du texte en commission, puis en séance publique, le Sénat a ajouté douze articles au projet de loi initial, et n'en a supprimé aucun.

Introduit par un amendement du Gouvernement en séance publique au Sénat, l'**article 3 bis** autorise la Caisse des dépôts et consignations à assurer la gestion des anciens régimes de retraite spécifiques des élus locaux mis en extinction en 1992, mais dont les droits acquis au sein de ces régimes ont été préservés.

Le Sénat a adopté, en séance publique, un amendement n° 169 rect. introduisant l'**article 5 bis**. Cet article dispose que le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, ou le ministre délégué en charge des collectivités locales, adopte par voie de circulaire un « statut de l'élu local » rassemblant l'ensemble des dispositions statutaires applicables aux titulaires d'un mandat électif local, dans un délai de douze mois à compter de la publication de la loi.

Introduit par plusieurs amendements identiques adoptés en séance publique au Sénat, l'**article 6 bis** a pour objet d'étendre aux conseillers d'arrondissement de la Ville de Paris et des communes de Lyon et de Marseille les dispositions dont bénéficient les conseillers municipaux relatives au droit au détachement pour les fonctionnaires, au droit à formation et à bilan de compétence en fin de mandat, au droit au remboursement des frais de transport et des frais spécifiques liés au handicap, ainsi qu'au droit à la prise en charge des frais de garde.

L'**article 8 A**, introduit en séance publique au Sénat, supprime l'incompatibilité entre l'exercice d'un mandat communautaire et un emploi salarié au sein d'une des communes membres de l'EPCI.

Introduit par deux amendements identiques en séance publique au Sénat, l'**article 9 bis** crée un nouvel article L. 1132-3-4 au sein du chapitre II, consacré au principe de non-discrimination, du titre III du livre I<sup>er</sup> du code du travail. Cet article, qui reprend des dispositions d'ores et déjà existantes au sein du CGCT, dispose que les droits d'absence du salarié détenant un mandat de conseiller municipal sont assimilés à du temps de travail effectif pour ses droits aux prestations sociales. Il précise en outre qu'aucune modification de la durée et des horaires de travail prévus par le contrat de travail ne peut être effectuée en raison des absences de l'élu salarié, intervenues du fait de l'exercice de son mandat.

Introduit en commission des Lois, sur proposition de Mme Anne Ventalon et de M. Mathieu Darnaud, et suivant l'avis favorable de sa rapporteure, Mme Françoise Gatel, l'**article 11 bis** étend la liste des priorités légales énumérées par le code général de la fonction publique (CGFP) pour les affectations et les demandes de mutation au sein de la fonction publique d'État à l'exercice de fonctions exécutives locales.

L'**article 14 bis**, introduit en séance publique sur proposition de M. Yves Bleunven, suivant l'avis favorable du rapporteur, M. Éric Kerrouche, et du Gouvernement, explicite la possibilité de financer un bilan de compétences par le droit individuel à la formation des élus locaux (DIFE).

En séance publique, le Sénat a également introduit l'**article 15 bis**, sur proposition de M. Xavier Iacovelli, et suivant l'avis de sagesse « à coloration favorable » du rapporteur, M. Éric Kerrouche, et du Gouvernement. Cet article prévoit que tout membre de l'organe délibérant d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération intercommunale suit au cours des trois premiers mois de son mandat une session d'information sur les fonctions d'élu local.

Sur proposition du Gouvernement, et suivant l'avis favorable du rapporteur, M. Éric Kerrouche, le Sénat a par ailleurs introduit l'**article 16 bis**, qui étend à l'ensemble des élus locaux (et non plus aux seuls élus titulaires d'un mandat exécutif local) la possibilité de bénéficier de l'aide financière pour l'utilisation de chèques emploi-service universel (Cesu) afin d'assurer la rémunération des prestataires chargés, soit de la garde des enfants, soit de l'assistance aux personnes âgées, handicapées ou nécessitant une aide à domicile.

L'**article 18 bis**, introduit par le Sénat en séance publique, aménage les règles de calcul du *quorum* lorsque des conseillers départementaux ou régionaux sont dans l'obligation légale de se déporter du fait de leur rôle de représentant du conseil départemental ou régional au sein d'organismes extérieurs.

L'**article 24 bis**, introduit par le Sénat en séance publique, prévoit le pré-remplissage par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)

des déclarations d'intérêts des élus locaux assujettis à l'obligation de dépôt d'une déclaration d'intérêts.

L'**article 27 bis**, introduit par le Sénat en séance publique, modifie l'article L. 3142-85 du code du travail afin de prévoir que l'obligation de réintégration d'un député ou d'un sénateur dans son entreprise d'origine ne s'applique pas lorsque le mandat est renouvelé, sauf si la durée de la suspension du contrat est inférieure à la durée d'un mandat dans l'assemblée concernée.

- Le Sénat a par ailleurs modifié certains articles.

À l'**article 2**, il a étendu le principe de fixation par défaut des indemnités de fonction au maximum légal à l'ensemble des exécutifs locaux et a adopté un amendement portant revalorisation du montant maximal des indemnités de fonction des adjoints au maire.

Le Sénat a resserré la liste des bénéficiaires du dispositif de majoration de la durée d'assurance retraite prévu par l'**article 3** afin de l'octroyer aux seuls élus locaux exerçant un mandat exécutif, ainsi qu'aux conseillers délégués.

En séance publique, le Sénat a précisé, à l'**article 5**, que les frais de transport remboursés par la commune en dehors de tout mandat spécial incluent les frais liés au covoiturage et au recours aux transports en commun. Il a également inscrit, s'agissant des frais de déplacement spécifiques des élus en situation de handicap, que ces frais sont remboursés y compris lorsque ces élus participent à des réunions des groupements de collectivités territoriales dont est membre la commune.

À l'**article 9**, la Commission des lois du Sénat a précisé le périmètre des réunions et cérémonies permettant à l'élu local salarié de bénéficier d'une autorisation d'absence et a restreint le périmètre de la procédure dérogatoire de déclaration d'absence afin de la limiter aux seuls maires et adjoints au maire. En séance publique, le Sénat a élargi le champ des autorisations d'absence aux missions accomplies dans le cadre d'un mandat spécial. Il a souhaité permettre aux élus municipaux de bénéficier, en cas d'alerte rouge prononcée par le préfet sur le territoire de la commune, d'un forfait temps de repos de vingt-quatre heures. Il a également élargi le bénéfice de la procédure dérogatoire en cas d'urgence ou de crise aux conseillers municipaux délégués ou d'astreinte. Enfin, il a relevé le nombre d'heures susceptibles d'être compensées par la commune pour les élus municipaux qui exercent une activité professionnelle et ne perçoivent pas d'indemnités de fonction.

Sur proposition de ses rapporteurs, la commission des Lois a supprimé la modification du code général des impôts prévue par l'**article 10**, qui ne serait pas nécessaire, et qui, en raison de sa formulation large, pourrait entraîner des conséquences difficiles à anticiper.

À l'**article 11**, la commission des Lois du Sénat a précisé que l'entretien professionnel devait comporter des informations sur le droit individuel à la

formation dont bénéficient les élus locaux, et permettre la prise en compte des compétences et qualifications acquises par le salarié dans le cadre de ses fonctions électives. Lorsque l'entretien est réalisé en fin de mandat, il doit également procéder au recensement des compétences acquises au cours du mandat et préciser les modalités de valorisation de l'expérience acquise. En séance publique, le Sénat a par ailleurs étendu le dispositif aux agents publics, en modifiant le contenu de l'entretien annuel d'évaluation.

À l'**article 13**, la commission des Lois du Sénat a précisé les conditions de prise en charge par la commune de l'aménagement du poste de travail des élus en situation de handicap, en créant une obligation de prise en charge en la matière, à l'instar de ce que prévoit la loi pour les agents publics. Elle a par ailleurs fixé au 1<sup>er</sup> juin 2025 l'entrée en vigueur du dispositif. En séance publique, le Sénat a étendu à l'ensemble des élus en situation de handicap les mesures que l'article 13 réservait, dans sa rédaction initiale, aux seuls conseillers municipaux.

Le Sénat a largement réécrit l'**article 14**, en commission puis en séance publique : il a ainsi remplacé le dispositif initial relatif à la formation des élus locaux par le CNFPT, par une rédaction tendant à mieux valoriser l'expérience acquise au titre d'un mandat électif local dans les concours de la fonction publique. Il a ensuite étendu à l'ensemble des salariés la possibilité de suivre des actions de formation destinées à permettre l'acquisition de connaissances sur l'exercice d'un mandat électif local.

Sur proposition du Gouvernement et du groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants (RPDI), le Sénat a intégralement réécrit l'**article 16**. Il a ainsi supprimé la mesure prévoyant l'extension facultative de la prise en charge des frais de garde et d'assistance aux seuls exécutifs municipaux des communes de moins de 3 500 habitants au titre des activités liées à l'exercice du mandat, et l'a remplacée par une possibilité, ouverte à l'ensemble des collectivités sur délibération, d'étendre la prise en charge au titre de toute autre réunion, qui bénéficierait à l'ensemble des élus locaux.

Le Sénat a ensuite complété l'**article 17** sur trois points. Il a d'abord souhaité préciser les droits de l'écu en congé d'adoption qui souhaite poursuivre l'exercice de son mandat et cumuler, le cas échéant, ses indemnités de fonction avec l'indemnité journalière. Il a ensuite prévu que l'écu local qui remplace le chef de l'exécutif local empêché puisse obtenir la suspension de son contrat de travail le temps nécessaire à l'exercice de l'intérim à la tête de la collectivité territoriale dont il est membre. Il a enfin étendu à l'écu qui n'exerce pas d'activité professionnelle et qui est empêché d'exercer ses fonctions pendant un arrêt maladie, un congé de maternité, un congé de paternité et d'accueil de l'enfant, un congé d'adoption, ou en raison d'un accident, de bénéficier du maintien de ses indemnités de fonction, dont le montant doit alors être minoré des indemnités journalières versées par son régime de protection sociale.

À l'**article 18**, la commission des Lois du Sénat a précisé que l'intérêt en cause devait être « suffisant pour être » de nature à compromettre l'impartialité, l'indépendance ou l'objectivité de l'auteur des faits. En séance publique, le Sénat a également limité le champ des intérêts familiaux et affectifs susceptibles de constituer l'infraction aux membres directs de la famille de l'auteur, d'une part, et aux personnes ayant avec lui une proximité particulière, d'autre part.

À l'initiative du Gouvernement, le Sénat a intégralement réécrit l'**article 22** en séance publique afin de rappeler, à l'article L. 561-10 du code monétaire et financier, que les institutions financières doivent, conformément aux directives européennes en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT), adapter l'intensité et la fréquence des mesures de vigilance complémentaires qu'elles mettent en œuvre en fonction du profil de risque du client.

À l'**article 23**, à l'initiative de ses rapporteurs, la commission des Lois du Sénat a précisé que les élus locaux devaient s'abstenir de toute action qui porterait atteinte à l'ordre public.

À l'**article 24**, elle a, sur leur même initiative, supprimé la disposition relative à la mutualisation du référent déontologique à l'échelle intercommunale.

À l'**article 25**, elle a ouvert un droit, pour l'ensemble des élus communaux, départementaux et régionaux, à faire valider les acquis de l'expérience liée à l'exercice de leurs fonctions.

À l'**article 26**, la commission des Lois du Sénat a rendu l'ensemble des maires et des adjoints éligibles à l'ADFM, quelle que soit la population de leur commune. En séance publique, le Sénat a étendu ces dispositions aux départements, aux régions et en outre-mer. Il a également allongé d'un an à deux la durée durant laquelle les élus éligibles peuvent bénéficier de l'ADFM et augmenté son taux, à 100 % de la différence de revenu durant la première année, et à 80 % de cette différence lors de la seconde année.

À l'**article 27**, la commission des Lois du Sénat a étendu aux anciens élus départementaux et régionaux la prise en compte de la durée de la période de suspension de leur contrat de travail pour le calcul de la durée du préavis et du montant de l'indemnité de licenciement, dans la limite de deux mandats consécutifs. Elle a également assimilé la période de suspension du contrat de travail à une période de travail effectif dans l'entreprise pour la détermination de la durée des congés payés, d'une part, et le bénéficie des avantages légaux ou conventionnels octroyés aux salariés au sein de l'entreprise.

### III. LES PRINCIPAUX APPORTS DE LA COMMISSION DES LOIS

#### A. LA COMMISSION A JUGÉ NÉCESSAIRE DE SUPPRIMER CERTAINES DISPOSITIONS

La Commission a adopté deux amendements portant suppression de l'**article 6** de la proposition de loi permettant la prise en charge, par le conseil départemental ou le conseil régional, des frais de représentation de son président.

Elle a également supprimé :

– l'**article 8 A**, afin de rétablir l'incompatibilité entre l'exercice d'un emploi salarié au sein d'un EPCI ou d'une commune membre de l'EPCI avec un mandat communautaire ;

– l'**article 9 bis**, relatif à l'assimilation des temps d'absence de l'élu municipal à une durée de travail effective pour l'octroi des avantages sociaux, qui n'apportait aucune évolution par rapport au droit existant ;

– l'**article 10**, qui prévoit la création d'un label « Employeur partenaire de la démocratie locale », au motif, notamment, que les critères d'attribution du label n'étaient pas suffisamment encadrés ;

– l'**article 14 bis**, qui explicite la possibilité de financer un bilan de compétences par le biais du DIFE, cette mesure étant satisfaite ;

– l'**article 22**, qui se bornait à rappeler l'esprit des directives relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme dans la loi ;

– l'**article 23**, estimant qu'obliger les maires à s'engager publiquement à respecter la charte de l'élu local traduisait une forme de méfiance à leur encontre ;

– l'**article 24 bis**, considérant qu'il était contraire au principe même de la déclaration d'intérêts et qu'obliger la HATVP à les pré-remplir était inopérant en pratique.

#### B. LA COMMISSION A ÉGALEMENT APPORTÉ PLUSIEURS AJUSTEMENTS AUX DISPOSITIFS ADOPTÉS PAR LE SÉNAT

Plusieurs dispositions ont été amendées par les commissaires aux Lois.

Ainsi, à l'**article 2**, la Commission a supprimé les dispositions fixant par défaut au maximum légal les indemnités de fonction des adjoints au maire, afin de permettre davantage de flexibilité dans l'usage de l'enveloppe indemnitaire globale.

La Commission a élargi, à l'**article 6 bis**, le périmètre des droits et garanties dont pourront bénéficier les conseillers d'arrondissement – et dont bénéficient déjà les élus municipaux – afin d'y inclure le droit de bénéficier d'un stage de remise à

niveau organisé dans l'entreprise, le droit pour l'organe délibérant de mettre à la disposition de ses membres un véhicule lorsque l'exercice de leurs fonctions le justifie, le droit à une aide de la collectivité pour financer des chèques emploi-service universel et le droit à l'aménagement du poste de travail au bénéfice des élus en situation de handicap.

À l'**article 8**, la Commission a modifié la durée du congé électif, qu'elle a maintenu à vingt jours pour les seuls candidats en tête de liste, et réduit à dix jours pour les candidats inscrits sur une liste, sans en exercer la tête. Elle a également rallongé le délai sous lequel le salarié candidat doit informer son employeur de son souhait de prendre un congé électif.

À l'**article 9**, la Commission a supprimé le forfait temps de repos prévu en cas d'alerte rouge, introduit en séance publique au Sénat, et élargi le bénéfice de la procédure dérogatoire de déclaration d'absence à l'ensemble des élus locaux en cas de crise et d'urgence.

La Commission a adopté une nouvelle rédaction de l'**article 11** afin d'inscrire le renforcement du dialogue entre l'élu local salarié et son employeur dans le cadre des dispositifs spécifiques qui sont d'ores et déjà prévus par le CGCT et le code du travail.

Sur proposition de vos rapporteurs, la Commission a ensuite adopté une nouvelle rédaction de l'**article 11 bis**, qui tend à prévoir que la priorité de mutation applicable aux élus locaux titulaires d'un mandat exécutif s'appliquerait de manière subsidiaire par rapport aux priorités légales, et renforce les garanties applicables à ces élus en cas de mutation non sollicitée dans l'intérêt du service.

À l'**article 13**, la Commission a adopté deux amendements de M. Sébastien Peytavie, le premier tendant à préciser la définition légale des frais spécifiques, le second créant une procédure de saisine du juge administratif afin d'ordonner la prise en charge de ces frais ou l'aménagement du poste de travail demandés par l'élu, lorsque la collectivité n'y a pas procédé dans un certain délai. Elle a ensuite fixé au 1<sup>er</sup> juin 2026 l'entrée en vigueur du dispositif.

La Commission a apporté trois modifications à l'**article 14**. Elle a d'abord rétabli la possibilité, pour le CNFPT, de dispenser des formations à destination des élus locaux, qui était prévue par la rédaction initiale de la proposition de loi, en la recentrant sur les seuls conseillers municipaux des communes de moins de 3 500 habitants. Elle a ensuite encadré le champ des formations que l'article propose de rendre éligibles au compte personnel de formation (CPF) des salariés, en exigeant que les organismes dispensant les formations relatives à l'exercice d'un mandat local soit agréés dans les conditions de droit commun, et en confiant au ministre de l'intérieur le soin de définir le cahier des charges que devront respecter les formations portant sur les règles encadrant les campagnes électorales. Elle a enfin supprimé l'extension du bénéfice du congé de formation économique, sociale, environnementale et syndicale aux élus locaux.

La Commission a apporté plusieurs modifications à l'**article 15 bis**, qui avait été introduit par le Sénat. Elle a d'abord rallongé à six mois au lieu de trois le délai dans lequel la session devait avoir lieu. Elle a ensuite transformé la « *session d'information* » en une « *formation* ». Elle a enfin étendu son champ à la prévention et à la sensibilisation contre les violences sexistes et sexuelles, à la présentation des outils auxquels les élus peuvent avoir recours lorsqu'ils sont menacés ou victimes de violences, ainsi qu'à la lutte contre les discriminations.

À l'**article 16**, la Commission a supprimé l'extension aux communes de moins de 10 000 habitants de la compensation par l'État des frais de garde et d'assistance engagés par les élus pour la participation aux réunions liées à l'exercice de leur mandat, par le biais de la DPEL.

À l'**article 17**, la Commission a supprimé la mesure tendant à assouplir les conditions dans lesquelles les élus locaux peuvent poursuivre l'exercice de leur mandat durant un arrêt maladie. Elle a par ailleurs précisé les dispositions, ajoutées par le Sénat, permettant le remplacement temporaire du chef de l'exécutif local empêché.

La Commission a intégralement réécrit l'**article 18** afin de clarifier la rédaction adoptée par le Sénat s'agissant de la nature des intérêts concernés par le délit de prise illégale d'intérêts, de supprimer la définition des intérêts familiaux et affectifs introduite par le Sénat et de traduire certaines des recommandations du rapport de M. Christian Vigouroux *Sécuriser l'action des autorités publiques dans le respect de la légalité et des principes du droit* <sup>(1)</sup>.

La Commission a précisé, à l'**article 18 bis**, qu'un membre d'une assemblée délibérante intéressé à l'affaire ne peut être considéré comme ayant pris part à la délibération en raison de sa seule présence à la réunion de l'organe délibérant.

Elle a intégralement réécrit l'**article 19** afin de tenir compte de la promulgation, depuis l'adoption de la présente proposition de loi par le Sénat, de la loi n° 2024-247 du 21 mars 2024 renforçant la sécurité et la protection des maires et des élus locaux.

Elle a également intégralement réécrit l'**article 20**, afin de tenir compte de la décision du Conseil constitutionnel QPC n° 2024-1098 du 4 juillet 2024, par laquelle il a jugé contraire au principe d'égalité le fait de n'octroyer aux agents publics la protection fonctionnelle que dans certains cas où leur est reconnu le droit à l'assistance d'un avocat.

À l'**article 25**, la Commission a supprimé le délai de six mois dans lequel le jury est tenu se prononcer sur la demande de VAE des élus locaux, dans la mesure où ce délai est moins disant par rapport au délai de droit commun, qui est de 3 mois.

---

(1) *Christian Vigouroux, Sécuriser l'action des autorités publiques dans le respect de la légalité et des principes du droit, rapport remis au Premier ministre, 13 mars 2025.*

À l'**article 26**, la Commission a supprimé le transfert de la gestion du fonds de l'ADFM de la Caisse des dépôts à France travail. Elle a également abaissé de deux à un an la durée durant laquelle les élus locaux peuvent bénéficier de l'ADFM à l'issue de leur mandat.

À l'**article 27**, la Commission a supprimé l'ajout introduit par la commission des Lois du Sénat assimilant à une période de travail effectif la période durant laquelle un élu local suspend son contrat de travail, pour le calcul de la durée des congés payés dont ils bénéficient.

### C. LA COMMISSION A ENFIN INTRODUIT DE NOUVELLES DISPOSITIONS

La Commission a enrichi de onze nouveaux articles la proposition de loi transmise par le Sénat.

L'**article 1<sup>er</sup> bis** précise le périmètre de l'écêtement des indemnités des élus municipaux afin d'intégrer l'ensemble des fonctions liées à leurs mandats. Il dispose ainsi que le plafond d'indemnités concerne « *l'élu municipal titulaire d'autres mandats électoraux ou qui siège, désigné, mandaté ou élu, à ce titre* ».

L'**article 2 bis** permet la modulation des indemnités de fonction des élus communautaires en fonction de leur assiduité, quelle que soit la taille de l'établissement public de coopération territoriale (EPCI).

L'**article 7 bis** allonge les délais d'envoi des convocations des élus communaux aux conseils municipaux, qu'il porte à cinq jours francs pour les villes de moins de 3 500 habitants et à cinq jours francs pour les communes dont la population est supérieure à ce seuil.

L'**article 7 ter** permet le recours à la visioconférence pour les bureaux des EPCI, en reprenant le régime juridique applicable pour les commissions permanentes des départements et des régions lorsqu'elles sont réunies en visioconférence.

L'**article 8 B** crée un titre II *bis* au sein du livre I<sup>er</sup> du code du travail, dont l'objet est de procéder à un renvoi vers les dispositions du CGCT relatives aux garanties dont disposent les élus salariés et qui figurent au sein de ce code, afin de les rendre plus visibles auprès des directions des ressources humaines des entreprises.

L'**article 8 bis** crée une aide de l'État au bénéfice des propriétaires ou exploitants d'un fonds de commerce ou d'un établissement artisanal qui concèdent la location de leur fonds ou de leur établissement à un gérant afin de se consacrer à l'exercice d'un mandat électif local.

Le nouvel **article 16 bis A** complète l'article L. 2123-18-2 du CGCT pour prévoir qu'un arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales détermine un

modèle de la délibération fixant les modalités de remboursement par la commune des frais de garde ou d'assistance engagés par les conseillers municipaux.

L'**article 18 bis A** simplifie les conditions selon lesquelles les élus désignés pour représenter une collectivité territoriale ou un groupement au sein d'une autre personne morale sont considérés, ou non, comme placés dans une situation de conflits d'intérêts.

L'**article 19 bis** institue, dans chaque préfecture, un référent pour la santé mentale des élus locaux.

L'**article 27 bis A** permet aux maires d'arrondissement de bénéficier du dispositif de la cessation de l'activité professionnelle.

Enfin, l'**article 30** prévoit la remise au Parlement, par le Gouvernement, dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, d'un rapport relatif aux conditions d'exercice de leur mandat par les élus en situation de handicap.

\*

\* \*



## COMMENTAIRE DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI

### TITRE I<sup>ER</sup> AMÉLIORER LE RÉGIME INDEMNITAIRE DES ÉLUS POUR RECONNAÎTRE LEUR ENGAGEMENT À SA JUSTE VALEUR

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

(art. L. 2123-23, L. 2123-24-1-1, L. 3123-19-2-1, L. 4135-19-2-1 et L. 5211-12-1 du code général des collectivités territoriales)

#### **Revalorisation du plafond des indemnités de fonction des maires et des présidents de délégations spéciales**

Adopté par la Commission avec modifications

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 1<sup>er</sup> augmente le montant maximal des indemnités de fonction versées aux maires et aux présidents de délégations spéciales.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique (dite loi « engagement et proximité ») est la dernière disposition législative ayant opéré une revalorisation du plafond indemnitaire des maires et de leurs adjoints, hors augmentation du point d'indice de la fonction publique.

#### ➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat n'a pas modifié cet article en commission. En séance publique, il a adopté un amendement simplifiant les dispositions de la loi « engagement et proximité » relatives à l'obligation annuelle de déclaration des indemnités perçues par les élus locaux dans les communes, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, les départements et les régions.

## ➤ Position de la Commission

La commission des Lois a adopté cet article, modifié par un unique amendement rédactionnel.

### I. L'ÉTAT DU DROIT

Ainsi qu'en dispose l'article L. 2123-17 du code général des collectivités territoriales (CGCT), **le mandat de maire, d'adjoint au maire ou de conseiller municipal est exercé à titre gratuit.**

Toutefois, le CGCT permet le **versement d'une indemnité de fonction.** L'article L. 2123-23 dispose ainsi que « *les maires des communes ou les présidents de délégations spéciales perçoivent une indemnité de fonction* ».

#### **Les délégations spéciales <sup>(1)</sup>**

En cas de dissolution du conseil municipal, de démission de tous ses membres, en cas d'annulation définitive de l'élection de tous ses membres ou lorsqu'un conseil municipal ne peut pas être constitué, le préfet de département nomme, sous huit jours, une délégation spéciale, chargée de remplacer le conseil municipal dans l'attente de futures élections.

La délégation spéciale est composée de trois membres dans les communes de moins de 35 000 habitants et de sept membres dans celles dont la population est supérieure. Son président remplit les prérogatives de maire.

Les pouvoirs de cette délégation sont limités aux actes de pure administration conservatoire et urgente. Elle ne peut ainsi pas engager les finances municipales au-delà des ressources disponibles de l'exercice courant, ni préparer le budget communal. Ses fonctions expirent de plein droit dès reconstitution du conseil municipal.

Cette indemnité est calculée par référence à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique <sup>(2)</sup> qui correspond à un traitement brut de **4 110,52 euros depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2024** <sup>(3)</sup>. L'article L. 2123-23 du CGCT présente un tableau fixant le montant maximal des indemnités de fonction perçues par les maires à partir d'un pourcentage de l'indice.

Ce montant maximal **varie selon le nombre d'habitants de la commune** : il est par exemple fixé à 1 048,20 euros bruts pour les maires des villes de moins de 500 habitants et à 5 960,30 euros bruts pour ceux des communes de plus de 100 000 habitants.

---

(1) Le régime juridique de la délégation spéciale est précisé aux articles L. 2121-35 et suivants du CGCT.

(2) Article L. 2123-20 du CGCT.

(3) Décret n° 2023-519 du 28 juin 2023 portant majoration de la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, des personnels des collectivités territoriales et des établissements publics d'hospitalisation

**MONTANT DES INDEMNITÉS DE FONCTION PERÇUES PAR LES MAIRES**

Population (nombre d'habitants)	Taux (en pourcentage de l'indice)	Montant correspondant (en euros, depuis le 1 <sup>er</sup> janvier 2024)
Moins de 500	25,5	1 048,2
De 500 à 999	40,3	1 656,6
De 1 000 à 3 499	51,6	2 121
De 3 500 à 9 999	55	2 260,8
De 10 000 à 19 999	65	2 671,8
De 20 000 à 49 999	90	3 699,5
De 50 000 à 99 999	110	4 521,6
100 000 et plus	145	5 960,3

L'indemnité de fonction versée au maire est, par défaut, fixée au plafond prévu par la loi. Toutefois, l'article L. 2123-23 du CGCT dispose que **le conseil municipal peut, par délibération, fixer une indemnité de fonction inférieure** à ce barème, à la demande du maire.

En outre, il prévoit que l'indemnité de fonction versée aux maires des communes de 100 000 habitants et plus peut être **majorée de 40 %**, à condition que ne soit pas dépassé le montant total des indemnités maximales susceptibles d'être allouées à l'ensemble des membres du conseil municipal, hors prise en compte de ladite majoration.

**II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT**

**A. LA DISPOSITION INITIALE**

Dans sa version initiale, l'article 1<sup>er</sup> modifie les taux figurant à l'article L. 2123-23 du CGCT, afin d'**augmenter d'environ 10 % le montant brut de l'indemnité de fonction maximale versée aux maires**.

**MONTANT MAXIMAL DES INDEMNITÉS DE FONCTION PERÇUES PAR LES MAIRES TEL QUE MODIFIÉ PAR LA PROPOSITION DE LOI**

Population (nombre d'habitants)	Taux actuel (en pourcentage de l'indice)	Taux de la proposition de loi	Montant actuel (en euros, depuis le 1 <sup>er</sup> janvier 2024)	Montant résultant de la proposition de loi
Moins de 500	25,5	<b>28,1</b>	1 048,2	<b>1 155,1</b>
De 500 à 999	40,3	<b>44,5</b>	1 656,5	<b>1 829,2</b>
De 1 000 à 3 499	51,6	<b>57</b>	2 121	<b>2 343</b>
De 3 500 à 9 999	55	<b>61</b>	2 260,8	<b>2 507,4</b>
De 10 000 à 19 999	65	<b>71,7</b>	2 671,8	<b>2 947,2</b>
De 20 000 à 49 999	90	<b>99,3</b>	3 699,5	<b>4 081,8</b>
De 50 000 à 99 999	110	<b>121,4</b>	4 521,6	<b>4 990,2</b>
100 000 et plus	145	<b>160</b>	5 960,3	<b>6 576,8</b>

Cette augmentation est justifiée par la commission des Lois du Sénat, d'une part, par l'objectif de « *compenser l'alourdissement de la charge de travail [des maires], puisque [ceux-ci] consacrent de plus en plus de temps à leur mandat en*

*raison de la multiplication de leurs missions, de l'inflation normative et du manque d'accès aux dispositifs d'ingénierie locale.* » Le Sénat estime par ailleurs que « *ce rehaussement du barème vise à compenser l'accélération de l'inflation* »<sup>(1)</sup>.

La dernière augmentation, en dehors des progressions mécaniques liées à l'évolution du point d'indice de la fonction publique, figurait à l'article 92 de la loi « engagement et proximité » du 27 décembre 2019, pour les maires des communes de moins de 3 500 habitants.

## B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

**La commission des Lois du Sénat n'a pas souhaité apporter de modification à l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi.**

Le Sénat a, en revanche, complété ses dispositions en séance publique, par l'adoption d'un amendement n° 315 de Mme Ghislaine Senée, **simplifiant les obligations de déclaration d'indemnités** imposées aux élus par la loi « engagement et proximité » du 27 décembre 2019.

Les articles 92 et 93 de cette loi prévoient de nouvelles obligations de transparence concernant les indemnités dont bénéficient les élus locaux. Les dispositions de ces deux articles<sup>(2)</sup> imposent ainsi à ces collectivités de **produire, chaque année, un état des lieux de l'ensemble des indemnités versées aux élus qui y siègent.**

Le Sénat a souhaité, par l'adoption de l'amendement n° 315, simplifier cette obligation déclarative pour les élus siégeant dans plusieurs collectivités. Alors que ceux-ci doivent aujourd'hui remplir une déclaration distincte par mandat exercé, l'amendement leur permet de **présenter une déclaration unique dans chacune des collectivités au sein de laquelle ils sont élus**, présentant la somme des indemnités qu'ils perçoivent au titre de tous leurs mandats. Il modifie à cette fin les quatre dispositions identiques prévues au CGCT pour les quatre niveaux de collectivités concernés.

## III. LA POSITION DE LA COMMISSION

La commission des Lois a adopté un unique amendement rédactionnel CL137 des rapporteurs. Elle a ensuite adopté l'article ainsi modifié.

---

(1) Rapport n° 366 du 28 février 2024 de Mmes Jacqueline Eustache-Bruinio et Françoise Gatel et de M. Éric Kerrouche, sénateurs, sur la proposition de loi portant création d'un statut de l'élu local.

(2) Ces dispositions sont désormais codifiées aux articles L. 2123-24-1-1 (relatif aux communes), L. 3123-19-2-1 (relatif aux départements), L. 4135-19-2-1 (relatif aux régions) et L. 5211-12-1 (relatif aux intercommunalités).

\*

\* \*

*Article 1<sup>er</sup> bis (nouveau)*

(art. L. 2123-20 du code général des collectivités territoriales)

**Précisions relatives à l'écrêtement des indemnités des élus locaux**

Introduit par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit un écrêtement des indemnités des élus locaux au-delà d'un certain montant.

Ainsi, le II de l'article L. 2123-20 dispose : « *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 surveillance d'une société ou qui préside une 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 1<sup>er</sup> 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.* »

Ce montant total est égal, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2024, à **8 897,93 euros mensuels nets**. Le même article dispose que, lorsque ce plafond est dépassé, les indemnités versées à l'élu font l'objet d'un écrêtement. La part écrêtée est alors reversée au budget de la personne publique au sein de laquelle le conseiller municipal exerce depuis le moins de temps un mandat ou une fonction.

Introduit par un amendement CL324 de Mme Perrine Goulet, l'article 1<sup>er</sup> bis précise le périmètre des indemnités concernées par l'écrêtement afin d'**intégrer l'ensemble des fonctions liées à ses mandats**. Il dispose ainsi que le plafond d'indemnités concerne « *l'élu municipal titulaire d'autres mandats électoraux ou qui siège, désigné, mandaté ou élu, à ce titre* ».

\*

\* \*

### *Article 2*

(art. L. 2123-20-1, L. 2123-24, L. 2123-34, L. 2123-34-1, L. 3123-15-1, L. 3123-17, L. 3632-2, L. 3632-4, L. 4135-15-1, L. 4135-17, L. 5211-12, L. 7125-18, L. 7125-20, L. 7227-18, L. 7227-20, L. 7227-21 du code général des collectivités territoriales)

## **Fixation par principe des indemnités de fonction au maximum légal pour l'ensemble des exécutifs locaux et modification du mode de calcul de l'enveloppe indemnitaire globale**

Adopté par la Commission avec modifications

### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 2 étend la disposition, d'ores et déjà applicable aux maires, fixant les indemnités de fonction de ces derniers au montant maximum légal, sauf si une décision de l'organe délibérant en dispose autrement. Cet élargissement concerne les adjoints au maire, les présidents de conseil départemental et de conseil régional, ainsi que leurs vice-présidents. Ce même article prévoit que l'enveloppe indemnitaire globale du maire et des adjoints est calculée sur la base du nombre maximal théorique d'adjoints que le conseil municipal peut désigner.

### ➤ **Modifications apportées par le Sénat**

En Commission, le Sénat a étendu le principe de fixation par défaut des indemnités de fonction au maximum légal à l'ensemble des exécutifs locaux. En séance, outre diverses coordinations et précisions rédactionnelles, le Sénat a adopté un amendement portant revalorisation du montant maximal des indemnités de fonction des adjoints au maire.

### ➤ **Position de la Commission**

La Commission a supprimé les dispositions fixant par défaut au maximum légal les indemnités de fonction des adjoints au maire. Elle a, par la suite, adopté l'article 2 ainsi modifié.

## **I. L'ÉTAT DU DROIT**

Si l'indemnité du maire est, par défaut, fixée au plafond prévu par l'article L. 2123-3 du CGCT (*voir commentaire de l'article 1<sup>er</sup>*), tel n'est pas le cas des indemnités versées aux autres élus locaux.

Ainsi, **les indemnités de fonction des adjoints au maire** et des membres de délégation spéciale faisant fonction d'adjoints au maire, des présidents de conseil départemental ou de conseil régional, ainsi que de leurs vice-présidents respectifs **sont votées par les organes délibérants dans les trois mois suivant leur**

**installation**, dans la limite d'un plafond fixé par référence à l'indice terminal brut de l'échelle indiciaire de la fonction publique <sup>(1)</sup>.

**MONTANT MAXIMAL DES INDEMNITÉS DE FONCTION PERÇUES PAR LES ADJOINTS AU MAIRE**

Population (nombre d'habitants)	Taux (en pourcentage de l'indice)	Montant correspondant (en euros, depuis le 1 <sup>er</sup> janvier 2024)
Moins de 500	9,9	406,9
De 500 à 999	10,7	439,8
De 1 000 à 3 499	19,8	813,9
De 3 500 à 9 999	22	904,3
De 10 000 à 19 999	27,5	1 130,4
De 20 000 à 49 999	33	1 356,5
De 50 000 à 99 999	44	1 808,6
100 000 à 200 000	66	2 712,9
Plus de 200 000	72,5	2 980,1

Le CGCT se borne donc à déterminer un montant maximal pour les indemnités des élus locaux à l'exception du maire, le montant effectif devant ensuite être déterminé par l'organe délibérant au début du mandat.

**II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT**

**A. LA DISPOSITION INITIALE**

Dans sa version initiale, l'article 2 procède à deux modifications : d'une part, il **fixe, par défaut, au maximum le montant des indemnités de fonction des maires adjoints, des présidents et des vice-présidents des conseils départementaux et régionaux**, à l'instar de ce que le droit prévoit déjà s'agissant de l'indemnité des maires ; d'autre part, il modifie le mode de calcul de l'enveloppe indemnitaire globale afin de donner davantage de marges de manœuvre aux conseils municipaux dans la fixation des indemnités des élus.

- *La fixation par défaut des indemnités de fonction de certains élus locaux au maximum légal*

**L'article 2 étend le principe de fixation des indemnités de fonction des maires au plafond prévu par la loi aux adjoints au maire, ainsi qu'aux présidents de conseil départemental et régional et à leurs vice-présidents.**

Il modifie à cet effet les articles L. 2123-24 (relatif aux indemnités perçues par les adjoints aux maires), L. 3123-17 (relatif à celles perçues par les présidents de conseil départemental et leurs vice-présidents) et L. 4135-17 du CGCT (relatif aux présidents de conseil régional et à leurs vice-présidents).

*(1) Ces règles figurent aux articles L. 2123-20-1 et L. 2123-24 du CGCT s'agissant des communes, aux articles L. 3123-15-1 et L. 3123-17 du CGCT s'agissant des départements et aux articles L. 4135-15-1 et L. 4135-17 du CGCT s'agissant des régions.*

Ainsi, les indemnités de fonction prévues pour ces élus locaux sont par défaut fixées au maximum du plafond légal. Toutefois, l'article 2 prévoit qu'une délibération de l'organe délibérant puisse permettre la fixation d'indemnités de fonction inférieures à ce plafond, à la demande du maire, du président du conseil départemental ou du président du conseil régional.

Ainsi que l'ont précisé les représentants de la direction générale des collectivités territoriales (DGCL) à vos rapporteurs, si la disposition est adoptée par le Parlement avec cette rédaction, **l'enveloppe indemnitaire globale pourrait être entièrement consommée par défaut, les indemnités des maires et des adjoints étant fixées au maximum légal**. Afin de pouvoir continuer à verser une indemnité aux conseillers municipaux délégués et aux conseillers municipaux, le maire devra donc solliciter l'adoption d'une délibération minorant sa propre indemnité ou celles de ses adjoints. Tel devrait également être le cas si le maire souhaite verser à certains adjoints une indemnité plus élevée, du fait de l'importance stratégique de leur délégation.

- *La modification du mode de calcul de l'enveloppe indemnitaire globale*

**L'enveloppe indemnitaire globale constitue l'addition de l'ensemble des indemnités maximales versées au maire ainsi qu'à ses adjoints.** Seuls les adjoints exerçant effectivement une fonction d'adjoint au maire sont pris en compte dans ce calcul <sup>(1)</sup>.

La somme totale de cette enveloppe est ensuite répartie, selon des modalités prévues par une délibération du conseil municipal, entre le maire, les adjoints, les conseillers municipaux délégués et les conseillers municipaux. Les conseils municipaux peuvent ainsi décider, sous réserve que l'enveloppe totale ne soit pas consommée, de verser une indemnité de fonction aux conseillers municipaux délégués et aux conseillers municipaux.

L'article 2 modifie les modalités de calcul de l'enveloppe indemnitaire globale, en disposant que **son montant est désormais calculé non pas sur la base du nombre effectif d'adjoints, mais à partir du nombre maximal théorique d'adjoints que le conseil municipal peut désigner**. Le CGCT dispose que cet effectif maximal représente 30 % de l'effectif total du conseil municipal, cette limite pouvant par ailleurs être dépassée dans les villes de plus de 80 000 habitants afin de

---

(1) Voir notamment CE, n° 81371, 81567, 29 avril 1988 : « Pour déterminer cette enveloppe globale, il convient de tenir compte d'une part des indemnités maximales du maire par application du barème figurant à l'article L.2123-23 et d'autre part des indemnités maximales des adjoints.

Au terme de l'article L.2122-2, le nombre d'adjoints au maire ne peut excéder 30% de l'effectif légal du conseil municipal. Cependant les conseils municipaux disposent de toute latitude pour décider de ne pas pourvoir l'ensemble des postes d'adjoints auxquels ils peuvent prétendre. Dans ce cas, l'enveloppe globale indemnitaire correspond à l'indemnité maximale pouvant être perçue par le maire ainsi que par les adjoints au maire ayant reçu une délégation de fonction »

nommer des adjoints de quartier, dans la limite de 10 % de l'effectif du conseil municipal <sup>(1)</sup>.

La prise en compte du nombre maximal théorique d'adjoints pour déterminer l'enveloppe indemnitaire globale participe de **la liberté accordée au maire et au conseil municipal dans l'organisation du mandat**. Comme l'a rappelé la ministre déléguée chargée de la ruralité, du commerce et de l'artisanat, Mme Françoise Gatel, au cours de son audition, les maires ne souhaitent pas toujours désigner le nombre maximal d'adjoints prévu par la loi, mais peuvent préférer nommer des conseillers municipaux délégués, voire prévoir un roulement entre conseillers municipaux afin de leur permettre d'exercer à tour de rôle des fonctions déléguées. Cette disposition favoriserait cette faculté laissée à la main des exécutifs communaux.

## B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

• En Commission, par un amendement COM-110 des rapporteurs, a été **étendu le principe de fixation par défaut des indemnités de fonction au maximum légal à l'ensemble des exécutifs locaux**. Sont ainsi concernés par les dispositions de l'article, en plus des adjoints au maire et des présidents et vice-présidents des conseils départementaux et régionaux :

– les présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et leurs vice-présidents, visés à l'article L. 5211-12 du CGCT ;

– le président de la métropole de Lyon et ses vice-présidents, visés à l'article L. 3632-4 du CGCT ;

– les adjoints au maire des villes de Marseille et de Lyon, visés à l'article L. 2511-34 du CGCT ;

– le maire de Paris et ses adjoints, visés à l'article L. 2511-34-1 du CGCT ;

– le président de l'assemblée de Guyane et ses vice-présidents, visés à l'article L. 7125-20 du CGCT ;

– le président de l'assemblée de Martinique et ses vice-présidents, visés à l'article L. 7227-20 du CGCT ;

– le président du conseil exécutif de Martinique et ses vice-présidents, visés à l'article L. 7227-21 du CGCT.

• En séance publique, le Sénat a adopté deux amendements des rapporteurs.

D'une part, l'amendement n° 407 **revalorise le montant maximal des indemnités de fonction des adjoints au maire**. Il modifie à cet effet le tableau

---

(1) Articles L. 2122-2 et L. 2122-2-1 du CGCT.

figurant à l'article L. 2123-24 du CGCT. L'augmentation proposée, de l'ordre d'environ 10 %, est similaire à celle portée par l'article 1<sup>er</sup> pour les maires.

**MONTANT MAXIMAL DES INDEMNITÉS DE FONCTION PERÇUES PAR LES ADJOINTS AU MAIRE**

Population (nombre d'habitants)	Taux actuel (en pourcentage de l'indice)	Taux résultant de la proposition de loi	Montant actuel (en euros, depuis le 1 <sup>er</sup> janvier 2024)	Montant résultant de la proposition de loi
Moins de 500	9,9	<b>10,9</b>	406,9	<b>448</b>
De 500 à 999	10,7	<b>11,8</b>	439,8	<b>485</b>
De 1 000 à 3 499	19,8	<b>21,8</b>	813,9	<b>896,1</b>
De 3 500 à 9 999	22	<b>24,3</b>	904,3	<b>998,9</b>
De 10 000 à 19 999	27,5	<b>30,3</b>	1 130,4	<b>1 245,5</b>
De 20 000 à 49 999	33	<b>36,4</b>	1 356,5	<b>1 496,2</b>
De 50 000 à 99 999	44	<b>48,5</b>	1 808,6	<b>1 993,6</b>
100 000 à 200 000	66	<b>72,8</b>	2 712,9	<b>2 992,5</b>
Plus de 200 000	72,5	<b>80</b>	2 980,1	<b>3 288,4</b>

D'autre part, l'amendement n° 407 des mêmes auteurs procède à plusieurs modifications d'ordre rédactionnel et de coordination liées à l'adoption de l'amendement COM-110 en commission des Lois. Il modifie ainsi les articles L. 2123-20-1, L. 2511-34-1, L. 3123-15-1, L. 3632-2, L. 4135-15-1, L. 5211-12, L. 7125-18 et L. 7227-18 du CGCT à cette fin.

**III. LA POSITION DE LA COMMISSION**

Par deux amendements CL493 de vos rapporteurs et CL22 de M. Freddy Sertin, **la Commission a supprimé les dispositions fixant par défaut au maximum légal les indemnités de fonction des adjoints au maire.** Cette suppression permettra aux maires de disposer des moyens de verser, s'ils le souhaitent, une indemnité de fonction aux conseillers municipaux délégués et aux conseillers municipaux, et de moduler les indemnités versées aux adjoints.

Elle a également adopté plusieurs amendements rédactionnels CL141, CL142, CL143, CL144, CL147, CL146, CL145, CL148, CL149 et CL150 de vos rapporteurs.

La Commission a adopté l'article ainsi modifié.

\*

\* \*

*Article 2 bis (nouveau)*

(art. L. 5211-12-2 du code général des collectivités territoriales)

**Modulation des indemnités de fonction des élus communautaires en fonction de leur assiduité**

Introduit par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 2 *bis* permet la modulation des indemnités de fonction des élus communautaires en fonction de leur assiduité, quelle que soit la taille de l'établissement public de coopération territoriale (EPCI).

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique (dite « loi engagement et proximité ») a introduit la faculté, pour les seules communes de plus de 50 000 habitants, de moduler les indemnités des membres du conseil municipal en fonction de leur participation effective aux séances plénières et aux réunions des commissions dont ils sont membres.

**I. L'ÉTAT DU DROIT**

Depuis l'entrée en vigueur de la loi engagement et proximité, l'article L. 2123-24-2 du CGCT permet aux communes de plus de 50 000 habitants, dans des conditions fixées par leur règlement intérieur, de **moduler le montant des indemnités de fonction des membres de leur conseil municipal** « *en fonction de leur participation effective aux séances plénières et aux réunions des commissions dont ils sont membres* ». Cette réduction ne peut dépasser, pour chacun des membres, la moitié de l'indemnité pouvant lui être allouée.

**Une telle disposition existe également, en des termes identiques, pour les membres des organes délibérants des EPCI**, à l'article L. 5211-12-2 du CGCT.

Saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur ce dispositif et a considéré que **le seuil de 50 000 habitants** conditionnant la faculté de modulation des indemnités de fonction **ne repose sur aucune différence de situation** et institue une différence de traitement qui n'est pas en rapport avec l'objectif et poursuivi, et est par conséquent contraire au principe d'égalité <sup>(1)</sup>.

---

(1) Conseil constitutionnel, QPC n° 2024-1094 du 6 juin 2024.

Il a, en conséquence, déclaré non conforme à la Constitution le critère de population figurant à l'article L. 2123-24-2 du CGCT pour les communes.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Introduit par un amendement CL151 de vos rapporteurs, l'article 2 *bis* tire les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel relative au critère de population permettant de moduler les indemnités de fonction selon la participation effective de l'élu aux travaux.

Afin d'anticiper d'éventuels contentieux et de mettre en conformité l'article L. 5211-12-2 du CGCT à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, il supprime le critère de population figurant à cet article pour les EPCI.

**Il permet ainsi la modulation des indemnités des membres de l'organe délibérant d'un EPCI quel que soit son nombre d'habitants.**

\*

\* \*

### *Article 3*

(art. L. 173-1-6 [nouveau] du code de la sécurité sociale et art. L. 732-63 du code rural et de la pêche maritime)

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

Adopté par la Commission avec modifications

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 3 procède à une majoration de la durée d'assurance retraite d'un trimestre par mandat complet pour l'ensemble des élus locaux, dans la limite de huit trimestres supplémentaires. Au bénéfice des anciens élus locaux et agriculteurs de profession ayant fait valoir leurs droits à la retraite, ce même article exclut la prise en compte de la rente facultative prévue en faveur des élus locaux du calcul du complément différentiel de retraite complémentaire obligatoire.

#### ➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a resserré la liste des bénéficiaires du dispositif de majoration de la durée d'assurance retraite afin de l'octroyer aux seuls élus locaux exerçant un mandat exécutif, ainsi qu'aux conseillers délégués.

## ➤ Position de la Commission

La Commission a adopté cet article, modifié par plusieurs amendements rédactionnels.

### I. L'ÉTAT DU DROIT

#### A. L’AFFILIATION DES ÉLUS LOCAUX AU RÉGIME GÉNÉRAL DE LA SÉCURITÉ SOCIALE ET AU RÉGIME DE RETRAITE COMPLÉMENTAIRE DE L’IRCANTEC

Depuis 2013, **tous les élus locaux sont affiliés au régime général de la sécurité sociale**, et doivent donc être immatriculés auprès de la caisse primaire d’assurance maladie (Cpam) de leur lieu de résidence <sup>(1)</sup>.

Si la somme totale des indemnités qu’ils perçoivent est supérieure à la moitié du plafond annuel de la sécurité sociale (PASS), soit 23 550 euros en 2025, ces indemnités sont assujetties, dès le premier euro, aux cotisations et contributions sociales. Dans le cas contraire, elles sont soumises uniquement aux contributions de CSG et de CRDS, au taux de 9,70 % sur la totalité des indemnités versées. En revanche, et quel que soit leur montant, les indemnités de fonction des élus locaux ayant cessé une activité professionnelle sont assujetties dès le premier euro aux cotisations sociales.

Depuis l’entrée en vigueur de la loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d’exercice des mandats locaux, **tous les élus, dans la mesure où ils perçoivent une indemnité de fonction, sont affiliés au régime complémentaire de retraite institué au profit des agents non titulaires des collectivités publiques (Ircantec)**. En outre, depuis 2013 <sup>(2)</sup>, l’article L. 2123-27 du CGCT dispose qu’ils peuvent aussi adhérer à un régime de retraite supplémentaire par rente dès lors qu’ils perçoivent une indemnité de fonction <sup>(3)</sup>.

#### B. LA SITUATION PARTICULIÈRE DES AGRICULTEURS RETRAITÉS AYANT EXERCÉ UN MANDAT LOCAL

L’article L. 161-22 du code de la sécurité sociale impose **la rupture de tout lien professionnel avec l’employeur à toute personne salariée souhaitant percevoir le service d’une pension de retraite**.

En outre, et depuis l’entrée en vigueur de la loi n° 2015-1702 du 21 décembre 2015 de financement de la sécurité sociale pour 2016, l’article L. 161-22 du code de la sécurité sociale, relatif au **cumul emploi-retraite du salarié**,

---

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

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

(3) Le cas échéant, le taux de cotisation est compris entre 4 % et 8 % et la collectivité territoriale est tenue de verser une cotisation du même montant à l’organisme sélectionné par l’ élu.

dispose que, « *lorsque l'addition des revenus et pensions (...) est supérieure au plafond mentionné [à l'article] <sup>(1)</sup>, l'assuré en informe la ou les caisses compétentes et chacune des pensions servies par ces régimes est réduite à due concurrence du dépassement, dans des conditions fixées par décret.* »

Toutefois, depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites, ce même article permet **le cumul intégral d'une pension de retraite avec la perception d'indemnités de mandat par les élus locaux** <sup>(2)</sup>.

Or, si les agriculteurs retraités ont pu bénéficier, depuis l'adoption de la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat, d'une revalorisation de leur retraite agricole, les anciens élus locaux, agriculteurs de profession, subissent un écrêtement des montants perçus au titre de leurs pensions de retraite.

Le V de l'article L. 732-63 du code rural et de la pêche dispose en effet :

*« Lorsque le montant des pensions de droit propre servies à l'assuré par les régimes légaux ou rendus légalement obligatoires, de base et complémentaires incluant le montant du complément différentiel de points de retraite complémentaire obligatoire, français et étrangers, ainsi que par les régimes des organisations internationales excède un plafond fixé par décret, le complément différentiel est réduit à due concurrence du dépassement. »*

**Il crée une inégalité de fait entre les élus retraités au détriment des anciens agriculteurs.**

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT**

### **A. LA DISPOSITION INITIALE**

Dans sa rédaction initiale, l'article 3 comprend deux dispositions. D'une part, il octroie une majoration de durée d'assurance retraite d'un trimestre par mandat complet aux élus locaux ; d'autre part, il supprime l'écrêtement des pensions des agriculteurs retraités ayant exercé un mandat local.

● L'article 3 complète la sous-section 1 de la section 3 du chapitre III du titre VII du livre I<sup>er</sup> du code de la sécurité sociale par une nouvelle disposition, permettant aux assurés ayant exercé les fonctions d'élu local de bénéficier de la prise en compte d'**un trimestre supplémentaire par mandat complet** pour la

---

(1) *Le second alinéa de l'article précise que ce plafond est fixé à 160 % du salaire minimum de croissance ou au dernier salaire d'activité perçu avant la liquidation de la pension de retraite.*

(2) *L'article L. 161-22 du code de la sécurité sociale dispose en effet que « les dispositions des trois premiers alinéas et celles des deux premiers alinéas des articles L. 634-6 et L. 643-6 ne font pas obstacle à l'exercice des activités suivantes : (9°) Activités donnant lieu à la perception des indemnités mentionnées à l'article L. 382-31 du présent code. »*

détermination du taux de calcul de la pension et la durée d'assurance dans le régime, **dans la limite de huit trimestres supplémentaires.**

Les modalités d'application de cet article, en particulier « *le régime auquel incombe la charge de valider ces trimestres lorsque l'assuré a relevé successivement, alternativement ou simultanément de plusieurs régimes d'assurance vieillesse de base* », sont déterminées par un décret en Conseil d'État.

**Cette disposition s'inspire de celle applicable aux sapeurs-pompiers volontaires ayant accompli dix années de service.**

L'article L. 173-1-5 du code de la sécurité sociale, introduit par la loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023, dispose ainsi : « *les assurés ayant accompli au moins dix années de service, continues ou non, en qualité de sapeur-pompier volontaire ont droit à des trimestres supplémentaires pris en compte pour la détermination du taux de calcul de la pension et la durée d'assurance dans le régime, dans des conditions et des limites prévues par décret en Conseil d'État. Ce décret précise notamment le régime auquel incombe la charge de valider ces trimestres lorsque l'assuré a relevé successivement, alternativement ou simultanément de plusieurs régimes d'assurance vieillesse de base.* »<sup>(1)</sup>

● le II de l'article 3 complète les dispositions du V de l'article L. 732-63 du code rural et de la pêche maritime relatives à l'écrêtement des retraites des agriculteurs. Il **exclut la retraite supplémentaire par rente à laquelle peuvent souscrire les élus locaux de la base de calcul permettant d'établir le dépassement à partir duquel un écrêtement est réalisé.**

## **B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT**

Cette disposition a été modifiée à la fois en Commission et en séance publique.

● La commission des Lois, à l'initiative des rapporteurs, a adopté **un amendement COM-94 restreignant l'attribution d'un trimestre de cotisations par mandat complet aux seuls élus locaux exerçant un mandat exécutif**<sup>(2)</sup>. Selon les chiffres de la direction de la sécurité sociale, mentionnés dans le rapport du Sénat, le resserrement de cette mesure autour des seuls élus exerçant un mandat

---

(1) Vos rapporteurs observent cependant que le décret d'application de l'article n'a toujours pas été publié.

(2) Le texte issu de la commission des Lois procède ainsi par une énumération visant les maires, présidents de délégation spéciale, adjoints au maire, membres de délégation spéciale faisant fonction d'adjoint au maire ; les présidents et vice-présidents de conseil départemental et de conseil régional ; les présidents et vice-présidents d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ; le président et les vice-présidents de la métropole de Lyon ; le président et les vice-présidents de l'assemblée de Corse ; le président et les membres du conseil exécutif de Corse ; le président et les vice-présidents de l'assemblée de Guyane ; le président et les vice-présidents de l'assemblée de Martinique ; le président et les membres du conseil exécutif de Martinique.

exécutif coûterait **44 millions d'euros**, contre 230 millions d'euros si elle devait concerner l'ensemble des élus locaux.

En outre, le même amendement prévoit qu'en cas de cumul des mandats, **seuls deux des mandats exercés simultanément peuvent être pris en compte** pour le calcul des droits acquis.

● En séance publique, par un amendement n° 409 des rapporteurs, **le Sénat a élargi le bénéfice de la majoration de durée d'assurance retraite à l'ensemble des membres des organes délibérants des collectivités territoriales bénéficiant d'une délégation de fonctions**. Les rapporteurs ont en effet estimé qu'« à l'instar des maires, adjoints au maire, présidents et vice-présidents des départements et des régions, leurs conseillers délégués connaissent également des sujétions importantes du fait de leur investissement au sein de leur collectivité totale. Il importe, en conséquence, de valoriser et d'encourager leur engagement de la même manière que pour les chefs des exécutifs locaux en leur octroyant une majoration identique de leur durée d'assurance retraite. »

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION

La Commission a adopté cet article, modifié seulement par six amendements rédactionnels CL152, CL153, CL154, CL155, CL156 et CL157 de vos rapporteurs.

\*

\* \*

#### *Article 3 bis*

(art. L. 2123-30, L. 3123-25, L. 4135-25, L. 7125-32, L. 7227-33 du code général des collectivités territoriales)

#### **Ouverture de la possibilité de transférer la gestion des régimes de retraite facultatifs par rente des élus locaux à la Caisse des dépôts et consignations**

Adopté par la Commission avec modifications

#### ➤ **Résumé du dispositif introduit par le Sénat et effets principaux**

Introduit par un amendement du Gouvernement en séance publique au Sénat, l'article 3 *bis* autorise la Caisse des dépôts et consignations à assurer la gestion des anciens régimes de retraite spécifiques des élus locaux mis en extinction en 1992, mais dont les droits acquis au sein de ces régimes ont été préservés.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux a créé un régime unifié de retraite des élus, géré par l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (Ircantec).

➤ **Position de la Commission**

La Commission a adopté un amendement visant à ce que la Caisse des dépôts et consignations minimise les frais de gestion des régimes de retraite dont elle a la charge. Elle a, par la suite, adopté cet article.

\*

Si de nombreux régimes spécifiques de retraite des élus locaux ont été créés dans les années 1960 et gérés par des associations relevant de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association, il existe **un régime unifié de retraite des élus, géré par l'Ircantec** (voir commentaire de l'article 3), depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux.

L'article 32 de cette loi, désormais codifié aux articles L. 2123-30 (pour les élus communaux), L. 3123-25 (pour les élus départementaux), L. 4135-25 (pour les élus régionaux), L. 7125-32 (pour les élus de la collectivité territoriale de Guyane), et L. 7227-33 (pour les élus de l'assemblée de Martinique ou du conseil exécutif) du CGCT, dispose toutefois que « *les pensions de retraite déjà liquidées et les droits acquis avant le 30 mars 1992 continuent d'être honorés par les institutions et organismes auprès desquels ils ont été constitués ou auprès desquels ils ont été transférés.* »

Or, selon le Gouvernement, qui a défendu l'amendement n° 383 introduisant l'article 3 *bis* en séance publique au Sénat, « *l'extinction progressive [des régimes spécifiques de retraite] entraîne, pour les associations concernées, des difficultés croissantes à assurer leur gouvernance, leur fonctionnement et leur financement. C'est pourquoi plusieurs départements ont transféré la gestion de ces régimes historiques à un acteur tiers, la Caisse des dépôts et consignations.*

*Néanmoins, la gestion de ces régimes par la Caisse des dépôts et consignations ne dispose pas d'une base juridique suffisante. [En effet], les dépenses des collectivités liées aux régimes de retraite des élus locaux ne font pas partie de celles que la Caisse des dépôts et consignations est autorisée à gérer en application de l'article L. 1611-7 du CGCT et de l'article L. 518-24-1 du code monétaire et financier.* »

**L'article 3 *bis* vise ainsi à doter la Caisse des dépôts d'une assise légale lui permettant d'assurer la gestion des anciens régimes de retraite confiés par les collectivités territoriales – et principalement par les départements. Il**

modifie à cette fin les dispositions du CGCT relatives aux pensions de retraite liquidées avant le 30 mars 1992, afin d’y inscrire que la Caisse des dépôts et consignations est autorisée à assurer la gestion de ces anciens régimes de retraite, à recevoir les fonds y afférents et à verser les pensions de retraite.

Outre deux amendements rédactionnels CL158 et CL159 de vos rapporteurs, la commission des Lois a également adopté un amendement CL194 de M. Hervé Saulignac posant pour principe que la Caisse des dépôts et consignations « veille à *minimiser les frais de gestion de ces régimes* ». Elle a adopté l’article ainsi modifié.

\*

\* \*

#### *Article 4*

(art. L. 2335-1 et L. 2573-55 du code général des collectivités territoriales)

### **Extension du bénéfice de la dotation particulière relative aux conditions d’exercice des mandats locaux à l’ensemble des communes de moins de 3 500 habitants et remise au Parlement d’un rapport relatif aux coûts liés aux attributions exercées par les maires au nom de l’État**

Adopté par la Commission avec modifications

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L’article 4 étend à l’ensemble des communes de moins de 3 500 habitants le bénéfice de la dotation particulière relative aux conditions d’exercice des mandats locaux, aujourd’hui réservée aux communes de moins de 1 000 habitants. Il prévoit également la remise au Parlement d’un rapport relatif aux coûts pesant sur les communes du fait des attributions exercées par les maires au nom de l’État.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 a étendu le bénéfice de la DPEL en supprimant le critère relatif au potentiel financier par habitant de la commune, permettant le versement de la dotation sur le seul critère de la population de la commune. Elle a également élargi le bénéfice de la prise en charge par l’État des frais de protection fonctionnelle des élus – qui ont été intégrés à la DPEL depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2024 pour les communes de moins de 3 500 habitants – aux collectivités comptant moins de 10 000 habitants.

#### ➤ **Modifications apportées par le Sénat**

En Commission, le Sénat a adopté un unique amendement des rapporteurs étendant le bénéfice des nouvelles modalités d’attribution de la DPEL prévues par l’article 4 à la Polynésie française.

## ➤ Position de la Commission

La Commission des Lois a adopté un amendement modifiant la date d'entrée en vigueur de l'article et de remise du rapport au Parlement, et précisant le contenu de ce rapport. Elle a adopté l'article 4 ainsi modifié.

### I. L'ÉTAT DU DROIT

La dotation particulière « élu local » (DPEL) est **un soutien financier de l'État** institué par la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, et désormais codifié à l'article L. 2335-1 du CGCT. Selon les chiffres de la direction générale des collectivités locales, elle représentait, en 2023, **101 millions d'euros**.

La DPEL est destinée à **accompagner les petites communes rurales dans la prise en charge de dépenses rendues obligatoires** par les dispositions législatives relatives aux autorisations d'absence, au financement de la protection fonctionnelle, aux frais de formation des élus locaux et à la revalorisation des indemnités des maires et des adjoints. Son objectif principal est ainsi de garantir l'égal accès aux fonctions électives, notamment dans les petites communes disposant de ressources financières limitées.

**Jusqu'en 2023**, la DPEL était attribuée aux communes cumulant **deux critères** :

– une **population** inférieure à 1 000 habitants, ou à 5 000 habitants en outre-mer ;

– un **potentiel financier** par habitant inférieur à 1,25 fois le potentiel financier moyen par habitant des communes de moins de 1 000 habitants.

La loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 a toutefois élargi le périmètre des collectivités bénéficiaires de la DPEL en **supprimant la condition d'éligibilité liée au potentiel financier** pour ne maintenir que le critère de population.

La loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 a intégré dans la DPEL **deux majorations** dont peuvent bénéficier les communes de plus de 1 000 habitants :

– **la compensation attribuée aux communes de moins de 3 500 habitants pour les frais de garde des élus**, prévue à l'article L. 2123-18-2 du CGCT.

Les membres du conseil municipal bénéficient en effet d'un remboursement par la commune des frais de garde d'enfants ou d'assistance aux personnes âgées, handicapées ou ayant besoin d'une aide personnelle à leur domicile qu'ils ont engagé en raison de leur participation aux réunions liées à l'exercice de leur mandat ;

– **les compensations attribuées aux communes de moins de 3 500 habitants pour les frais de protection fonctionnelle des élus**, prévues au troisième alinéa de l’article L. 2123-34 et au dernier alinéa de l’article L. 2123-35 du CGCT.

Les membres du conseil municipal bénéficient en effet d’une protection fonctionnelle, assumée par les communes, en cas de poursuites pénales engagées à l’encontre des élus locaux ou à l’occasion de leurs actions, lorsqu’ils sont victimes de violences, de menaces ou d’outrages à l’occasion ou du fait de leurs fonctions (*voir le commentaire sous l’article 19*).

Depuis l’entrée en vigueur de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l’engagement dans la vie locale et à la proximité de l’action publique, dite « Engagement et proximité » **les communes sont obligées de souscrire « dans un contrat d’assurance, une garantie visant à couvrir le conseil juridique, l’assistance psychologique et les coûts qui résultent de l’obligation de protection »** à l’égard des élus.

Cette même loi prévoyait **la compensation, par l’État**, des dépenses inhérentes à cette protection pour les communes de moins de 3 500 habitants. La loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 a élargi le bénéfice de cette compensation **à l’ensemble des communes de moins de 10 000 habitants**. Selon les représentants de la DGCL auditionnés par vos rapporteurs, l’enveloppe prévue pour la DPEL a été portée à 123,5 millions d’euros afin de tenir compte de cette évolution <sup>(1)</sup>.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT

### A. LA DISPOSITION INITIALE

Dans sa rédaction initiale, l’article 4 procédait, d’une part, à un élargissement du périmètre des collectivités bénéficiaires de la DPEL, en **portant le critère de population permettant à une commune de percevoir cette dotation de 1 000 habitants à 3 500 habitants en France hexagonale**. Il prévoit par ailleurs une entrée différée de cette disposition au 1<sup>er</sup> janvier 2025.

D’autre part, l’article 4 prévoyait **une remise de rapport au Parlement**, avant le 30 juin 2025, « *relatif aux coûts pesant sur les communes liés aux attributions exercées par les maires au nom de l’État* ».

Les rapporteurs du Sénat rappellent à cet égard que **les maires exercent au nom de l’État un nombre important de missions variées** : ils disposent de prérogatives en matière d’état-civil et d’organisation des élections, de missions de police judiciaire sur le territoire de la commune, et sont chargés de la publication et

---

(1) La DPEL représentait 69 millions d’euros en 2019 et s’élève désormais à 125 millions d’euros, selon les représentants de la direction du budget auditionnés par vos rapporteurs.

de l'exécution des lois et des règlements, ainsi que de l'exécution des mesures de sûreté générale dans leur collectivité.

## **B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT**

En Commission, le Sénat a adopté un unique amendement COM-111 des rapporteurs introduisant une mesure de coordination afin d'étendre le bénéfice des nouvelles modalités d'attribution de la DPEL introduites par l'article 4 à la Polynésie française.

Cet article n'a fait l'objet d'aucune modification en séance publique.

Auditionnés par vos rapporteurs, les représentants de la direction du budget ont estimé que l'adoption de l'article 4, dans la rédaction issue des travaux du Sénat, nécessiterait d'augmenter d'environ 20 % le montant de la DPEL.

## **III. LA POSITION DE LA COMMISSION**

Outre un amendement rédactionnel CL160 de vos rapporteurs, la commission des Lois a également adopté un amendement CL161 (Rect) des mêmes auteurs **modifiant les dates figurant à l'article** afin de prévoir une date d'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2026 et une remise du rapport le 30 juin 2026 au plus tard.

Ce même amendement **précise le contenu du rapport**, qui doit ainsi étudier *« l'opportunité et la pertinence de la création d'un prélèvement sur les recettes de l'État au profit des communes visant à indemniser les maires pour l'exercice desdites attributions exercées au nom de l'État »*.

La Commission a adopté l'article ainsi modifié.

## TITRE II FACILITER L'ENGAGEMENT DES ÉLUS LOCAUX ET AMÉLIORER LES CONDITIONS D'EXERCICE DU MANDAT

### CHAPITRE I<sup>ER</sup>

#### Améliorer les conditions matérielles d'exercice du mandat au quotidien

##### *Article 5*

(art. L. 2123-18-1, L. 3123-19, L. 4135-19, L. 5211-13, L. 6434-5 et L. 7227-23 du code général des collectivités territoriales)

#### **Remboursement obligatoire par la collectivité des frais de transport et de séjour engagés par les élus locaux**

Adopté par la Commission avec modifications

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 5 introduit une obligation de remboursement des frais de transport et de séjour engagés par les élus lorsqu'ils représentent leur collectivité. Ce remboursement obligatoire est étendu aux frais spécifiques de déplacement, d'accompagnement et d'aide technique engagés par les élus en situation de handicap. Ce même article prévoit une obligation de compensation par l'État des frais de transport et des frais spécifiques engagés par les communes de moins de 3 500 habitants.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Depuis la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, les frais de transport liés à l'exercice d'un mandat spécial sont remboursés « *selon des modalités fixées par délibération du conseil municipal* », permettant ainsi aux conseils municipaux d'opter soit pour un remboursement sur factures, soit pour un remboursement forfaitaire.

#### ➤ **Modifications apportées par le Sénat**

La commission des Lois n'a pas modifié cet article. En séance publique, il a précisé que les frais de transport remboursés par la commune en dehors de tout mandat spécial incluent les frais liés au covoiturage et au recours aux transports en commun. Il a également précisé, s'agissant des frais de déplacement spécifiques des élus en situation de handicap, que ces frais sont remboursés y compris lorsque ces élus participent à des réunions des groupements de collectivités territoriales dont est membre la commune.

## ➤ Position de la Commission

La Commission a supprimé les dispositions relatives aux frais de covoiturage et de recours aux transports en commun, ces dispositions étant satisfaites par le droit existant. Elle a, par la suite, adopté cet article.

### I. L'ÉTAT DU DROIT

En matière de remboursement des frais de transport et de séjour des élus locaux, le code général des collectivités territoriales (CGCT) distingue deux cas de figure, selon que le remboursement est obligatoire ou facultatif : ces frais doivent nécessairement faire l'objet d'un remboursement lorsque les élus agissent dans le cadre d'un mandat spécial ; en dehors de cette situation, le remboursement n'est qu'une faculté laissée à la collectivité.

#### A. LE REMBOURSEMENT OBLIGATOIRE DES FRAIS DE TRANSPORT ET DE SÉJOUR DE L'ÉLU AU TITRE D'UN MANDAT SPÉCIAL

Ainsi qu'en dispose l'article L. 2123-18 du CGCT, « *les fonctions de maire, d'adjoint, de conseiller municipal, de président et membre de délégation spéciale donnent droit au remboursement des frais que nécessite l'exécution des mandats spéciaux.* »

Les articles L. 3123-19 et L. 4135-19 accordent également ce droit respectivement aux élus départementaux et régionaux. Par un renvoi opéré à l'article L. 5211-14 du CGCT, ces dispositions sont également applicables aux élus des intercommunalités.

#### **La notion de mandat spécial**

La notion de mandat spécial n'a pas été définie par le législateur, mais elle a été construite par la jurisprudence. Elle recouvre « *toutes les missions accomplies avec l'autorisation du conseil municipal dans l'intérêt des affaires communales, à l'exclusion de celles qui lui incombent en vertu d'une obligation expresse* » (CE, 24 mars 1950, Sieur Maurice).

Les missions exercées dans le cadre du mandat spécial doivent donc revêtir un caractère exceptionnel et, par défaut, temporaire, ne relevant pas de l'exercice habituel des fonctions (organisation d'une manifestation de grande ampleur – festival, exposition ; lancement d'une opération nouvelle – chantier important ; surcroît de travail momentané et exceptionnel – catastrophe naturelle, etc.).

Le CGCT crée ainsi **un droit au remboursement des frais engagés par les élus pour l'exécution d'un mandat spécial**. L'article R. 2123-22-1 précise à cet égard qu'ils « *peuvent prétendre, sur justificatif de la durée réelle du déplacement, d'une part, au paiement d'indemnités journalières destinées à rembourser forfaitairement leurs frais supplémentaires de repas et de nuitée*

*nécessités par l'exercice de ces mandats et, d'autre part, au remboursement des frais de transport engagés à cette occasion. »*

Pour les seules communes et intercommunalités, l'article L. 2123-18 du CGCT dispose que « *les frais ainsi exposés peuvent être remboursés forfaitairement dans la limite du montant des indemnités journalières allouées à cet effet aux fonctionnaires de l'État.* »

Depuis la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, ce même article précise, s'agissant des frais de transports, que ceux-ci sont remboursés « *selon des modalités fixées par délibération du conseil municipal* ». Cette disposition assure davantage de souplesse aux conseils municipaux, qui peuvent ainsi choisir un remboursement sur factures ou un remboursement forfaitaire.

## **B. LA FACULTÉ, LAISSÉE À LA COLLECTIVITÉ, DE REMBOURSER LES FRAIS DE TRANSPORT ET DE SÉJOUR EN DEHORS DE TOUT MANDAT SPÉCIAL**

En dehors de l'exécution d'un mandat spécial, le CGCT dispose que les élus départementaux et régionaux peuvent également bénéficier du **remboursement des frais de transport et de séjour qu'ils ont engagés pour se rendre à des réunions du conseil départemental ou régional, ou dans des instances ou organismes dont ils font partie *ès qualités*** <sup>(1)</sup>.

Afin de tenir compte du développement des intercommunalités, l'article L. 2123-18-1, introduit par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, prévoit désormais **une disposition similaire pour les élus locaux, lorsqu'ils se rendent à des réunions dans des instances ou organismes où ils représentent leur commune *ès qualités*, et que cette réunion a lieu hors du territoire de la commune.**

En outre, ainsi qu'en dispose l'article L. 5211-13 du CGCT, les membres d'un syndicat de communes, d'une communauté de communes, d'une communauté urbaine, d'une communauté d'agglomération ou d'une métropole peuvent être remboursés des frais de déplacement engagés pour participer à des réunions se tenant dans une autre commune que la leur <sup>(2)</sup>. Le cas échéant, la dépense est à la charge de l'organisme qui organise la réunion.

Enfin, **ces mêmes dispositions prévoient également le remboursement des frais spécifiques de déplacement, d'accompagnement et d'aide technique des élus en situation de handicap**, dans des conditions qui varient selon le mandat :

---

(1) Articles L. 3123-19 (élus départementaux) et L. 4135-19 (élus régionaux) du CGCT.

(2) L'article précise que sont concernées les réunions des conseils des EPCI, de leur bureau ou commission, des comités consultatifs sur toutes affaires d'intérêt intercommunal relevant de leur compétence, d'organismes au sein desquels ils représentent l'établissement public et de celles de la commission consultative des services publics locaux.

– s’agissant des élus communaux, l’article L. 2123-18-1 du CGCT dispose que le remboursement des frais d’accompagnement, de déplacement et d’aide technique s’étend également aux réunions du conseil municipal et aux réunions des commissions et des instances dont ils font partie *ès qualités* y compris lorsqu’elles ont lieu sur le territoire de la commune ;

– s’agissant des élus membres d’une intercommunalité, l’article L. 5211-13 précise que les frais spécifiques de déplacement, d’accompagnement et d’aide technique sont remboursés en sus des frais de déplacement pour l’ensemble des réunions afin de permettre aux élus en situation de handicap de participer aux réunions se tenant dans une autre commune que la leur ;

– s’agissant des élus départementaux et régionaux, les articles L. 3123-19 et L. 4135-19 du CGCT disposent que les élus « *en situation de handicap peuvent également bénéficier du remboursement des frais spécifiques de déplacement, d’accompagnement et d’aide technique qu’ils ont engagés et qui sont liés à l’exercice de leur mandat.* »

Des dispositions similaires existent également au bénéfice des membres du conseil territorial de Saint-Pierre et Miquelon (art. L. 6434-5 du CGCT), aux conseillers de l’assemblée de Guyane (L. 7125-22 du CGCT) et aux conseillers de l’assemblée de Martinique (art. L. 7227-23 du CGCT).

Dans tous les cas de figure, les modalités de remboursement sont précisées par décret sur une base forfaitaire <sup>(1)</sup>.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT

### A. LA DISPOSITION INITIALE

L’article 5 de la proposition de loi comprend deux dispositions.

D’une part, il **rend obligatoire l’actuelle faculté de remboursement des frais de transport et de séjour engagés par les élus locaux**, en dehors d’un mandat spécial, **ainsi que des frais spécifiques** engagés par les élus en situation de handicap. Il procède à cette fin à plusieurs modifications des articles du CGCT : les articles L. 2123-18-1 (élus communaux), L. 3123-19 (élus départementaux), L. 4135-19 (élus régionaux), L. 5211-13 (élus membres d’un EPCI), L. 6434-5 (membres du conseil territorial de Saint-Pierre et Miquelon) et L. 7227-23 (conseillers de l’assemblée de Martinique).

D’autre part, l’article 5 **introduit une obligation de prise en charge par l’État, pour les communes de moins de 3 500 habitants, des frais de transport et de séjour, ainsi que des frais spécifiques** liés au déplacement, à

---

(1) Décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l’État.

l'accompagnement et à l'aide technique des élus en situation de handicap, auxquels la commune a procédé. Le montant inhérent serait ainsi ajouté à la dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux (DPEL) (*voir commentaire de l'article 4*).

## B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

La commission des Lois du Sénat a adopté l'article 5 sans modification.

Le Sénat a complété les dispositions de l'article en séance publique. D'une part, par un amendement n° 210 de M. Guy Benarroche, il a souhaité **préciser que les frais de transport des élus locaux intègrent les dépenses liées au covoiturage et aux transports en commun**. Cette disposition paraît cependant déjà satisfaite à droit constant.

Par un amendement n° 171 rect. *bis* de M. Philippe Bas, le Sénat a par ailleurs précisé, s'agissant des élus communaux en situation de handicap, qu'ils bénéficient du **remboursement des frais spécifiques liés à leur handicap pour les réunions des groupements de collectivités territoriales dont la commune est membre**.

## III. LA POSITION DE LA COMMISSION

Outre l'adoption d'un amendement rédactionnel CL165 de vos rapporteurs, la Commission a également adopté un amendement CL164 des mêmes auteurs, **supprimant les dispositions relatives au covoiturage et aux transports en commun introduites en séance publique au Sénat**.

Ces dispositions sont en effet **satisfaites à droit constant** : l'article 4 du décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 prévoit le remboursement des frais engagés par les élus ayant pris les transports en commun, tandis que l'article 11 de ce même décret intègre les dépenses liées au covoiturage.

Elle a, par la suite, adopté cet article.

\*

\* \*

*Article 5 bis*

**Création d'une circulaire « Statut de l' élu local » regroupant les dispositions statutaires applicables aux titulaires d'un mandat électif local**

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif introduit par le Sénat et effets principaux**

À l'initiative du sénateur André Reichardt, le Sénat a adopté, en séance publique, un amendement n° 169 rect. introduisant l'article 5 *bis*. Cet article dispose que le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, ou le ministre délégué en charge des collectivités locales, adopte par voie de circulaire **un « statut de l' élu local » rassemblant l'ensemble des dispositions statutaires applicables aux titulaires d'un mandat électif local**, dans un délai de douze mois à compter de la publication de la loi.

Cette disposition doit permettre, selon son auteur, « *de garantir aux élus locaux un accès et une connaissance des dispositions applicables à leur statut* » en réunissant l'ensemble des règles les concernant dans un même document.

Au cours de leur audition, les représentants de la DGCL entendus par vos rapporteurs ont rappelé qu'**il existe d'ores et déjà un statut de l' élu local composé d'un ensemble de dispositions législatives et réglementaires**, encore méconnues des élus locaux. Afin de vulgariser ces dispositions, l'Association des maires de France (AMF) a rédigé dès 1995, et récemment actualisé en janvier dernier, un **guide de l' élu local**, qui constitue une initiative intéressante et très pertinente d'information <sup>(1)</sup>.

\*

\* \*

---

(1) Association des maires de France (AMF), Statut de l' élu(e) local(e), version mise à jour en janvier 2025, accessible sur le site de l'AMF.

*Article 6 (supprimé)*

(art. L. 3123-19, L. 3123-19-1, L. 4135-19, L. 4135-19-1, L. 7125-22 et L. 7127-23 du code général des collectivités territoriales)

**Allocation d'une indemnité forfaitaire pour la prise en charge des frais de représentation du président du conseil départemental ou du conseil régional**

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 6 vise à permettre la prise en charge, par le conseil départemental ou le conseil régional, des frais de représentation de son président, sous la forme d'un remboursement *ex-post* sur présentation d'un justificatif, et après délibération du conseil départemental ou du conseil régional.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

La Commission des Lois du Sénat a adopté un amendement des rapporteurs rendant identique la rédaction de l'article 6 à celle, d'ores et déjà en vigueur pour les frais de représentations des maires, prévue par l'article L. 2123-19 du CGCT. En séance publique, le Sénat a adopté plusieurs amendements afin de rendre les dispositions de l'article 6 applicables à Saint-Pierre et Miquelon, en Guyane et en Martinique.

➤ **Position de la Commission**

La Commission a voté deux amendements de suppression de cet article.

## I. L'ÉTAT DU DROIT

Ainsi qu'en dispose l'article L. 2123-19 du CGCT, **le conseil municipal peut voter, sur les ressources ordinaires, des indemnités au maire pour frais de représentation**. Cette indemnisation n'est pas un droit pour le maire mais une faculté laissée au conseil municipal dans le cadre des ressources ordinaires de la commune <sup>(1)</sup>. En outre, une indemnité unique et globale peut être déterminée par le conseil municipal <sup>(2)</sup>.

Dans une réponse à une question écrite du sénateur François Marc, le Gouvernement a précisé le périmètre de cette indemnisation : il s'agit d'une « *allocation [qui] est par principe, destinée à couvrir les dépenses engagées par le maire, à l'occasion de l'exercice de ses fonctions et dans l'intérêt des affaires de la commune. Elle est distincte du remboursement des frais que nécessite l'exécution des mandats spéciaux ou la participation à des réunions organisées en dehors de la*

---

(1) Conseil d'État, 16 avril 1937, Richard.

(2) Conseil d'État, 4 janvier 1929, Cuveilliez.

*commune.* » Il n'existe pas, à ce jour, de liste de dépenses susceptibles de constituer des frais de représentation.

Au cours de son audition, la ministre déléguée chargée de la ruralité, du commerce et de l'artisanat, Mme Françoise Gatel, a rappelé que cette disposition était peu utilisée dans les petites communes, mais néanmoins plus courante dans les villes moyennes et grandes.

**La faculté de rembourser les frais de représentation des maires offerte aux conseils municipaux n'existe pas pour les présidents de conseil départemental et de conseil régional.**

En effet, les articles L. 3123-19<sup>(1)</sup> et L. 4135-19<sup>(2)</sup> relatifs à la prise en charge de certains frais engagés par les membres des conseils départementaux et des conseils régionaux prévoient le remboursement ou la faculté de remboursement des frais liés à l'exécution d'un mandat spécial, des frais de transport et de séjour nécessaire afin de prendre part à certaines réunions, des frais spécifiques pour les élus en situation de handicap, ainsi que des frais de garde et d'assistance<sup>(3)</sup>.

La chambre régionale des comptes de Normandie l'a d'ailleurs rappelé dans un récent rapport. Elle a ainsi estimé que les frais de représentation remboursés par la collectivité à son président ne reposaient sur aucune base légale et devaient dès lors prendre fin<sup>(4)</sup>.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT

### A. LA DISPOSITION INITIALE

Dans sa rédaction initiale, l'article 6 modifie les dispositions des articles L. 3123-19 et L. 4135-19 du CGCT, relatifs aux dépenses des membres des conseils départementaux ou des conseils régionaux susceptibles de faire l'objet d'un remboursement.

Ces deux articles sont complétés par un nouvel alinéa prévoyant la faculté, pour le président du conseil départemental ou du conseil régional, de **bénéficiaire, sur présentation d'un justificatif et après délibération du conseil, du remboursement par la collectivité de ses frais de représentation.**

---

(1) Pour les membres du conseil départemental.

(2) Pour les membres du conseil régional.

(3) Pour un commentaire de ces dépenses, voir sous l'article 5.

(4) Chambre régionale des comptes de Normandie, Rapport d'observations définitives relatif à la gestion de la région Normandie pour les exercices 2018 à 2021, mai 2023.

## B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a modifié la rédaction initiale de l'article tant en Commission qu'en séance publique.

● Outre un amendement rédactionnel COM-91 des rapporteurs, la commission des Lois du Sénat a adopté un amendement COM-90 des mêmes auteurs réécrivant l'article afin d'aligner sa rédaction sur celle, d'ores et déjà en vigueur pour les frais de représentations des maires, à l'article L. 2123-19 du CGCT.

Rédaction de l'article L. 2123-19	Le conseil municipal peut voter, sur les ressources ordinaires, des indemnités au maire pour frais de représentation.
Rédaction proposée par la commission des Lois du Sénat aux articles L. 3123-19 et L. 4135-19	Le conseil départemental/régional peut voter, sur les ressources ordinaires, des indemnités à son président pour frais de représentation. Une délibération du conseil départemental/régional détermine les conditions de versement et les modalités de contrôle de l'utilisation de cette indemnité.

Comme le soulignent les rapporteurs du Sénat, la reprise de cette rédaction permettrait l'application de la jurisprudence du juge administratif relative aux frais de représentation des maires.

● En séance publique, le Sénat a adopté un amendement n° 186 rect. de Mme Annick Girardin apportant une correction de nature rédactionnelle afin de **rendre applicable les dispositions de l'article 6 au territoire de Saint-Pierre et Miquelon** <sup>(1)</sup>.

Par deux amendements identiques n<sup>os</sup> 55 rect. de M. Frédéric Buval et 411 des rapporteurs, le Sénat a élargi les dispositions de l'article 6 afin de **le rendre applicable aux assemblées de Guyane et de Martinique**. Il a, à cette fin, introduit un nouvel alinéa au sein des articles L. 7125-22 (relatif à l'assemblée de Guyane) et L. 7227-23 (relatif à l'assemblée de Martinique) du CGCT.

Enfin, le Sénat a adopté un amendement n° 410 des rapporteurs de coordination rédactionnelle.

## III. LA POSITION DE LA COMMISSION

La commission des Lois a adopté deux amendements CL333 ET CL391 de Mme Blandine Brocard et de M. Carlos Martens Bilongo portant suppression de l'article.

\*

\* \*

---

(1) Cet amendement dispose que, pour l'application des dispositions de l'article 6 à Saint-Pierre-et-Miquelon, les références au conseil départemental et au conseil régional sont remplacées par la référence au conseil territorial.

*Article 6 bis*

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

**Alignement des droits et garanties des conseillers d'arrondissement sur ceux des conseillers municipaux**

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit par quatre amendements identiques adoptés en séance publique au Sénat <sup>(1)</sup>, l'article 6 bis a pour objet d'étendre aux conseillers d'arrondissement de la Ville de Paris et des communes de Lyon et de Marseille les dispositions dont bénéficient les conseillers municipaux relatives au droit au détachement pour les fonctionnaires, au droit à formation et à bilan de compétence en fin de mandat, au droit au remboursement des frais de transport et des frais spécifiques liés au handicap, ainsi qu'au droit à la prise en charge des frais de garde.

➤ **Position de la Commission**

La Commission a adopté cet article, complété par un unique amendement élargissant le périmètre des droits et garanties dont pourront bénéficier les conseillers d'arrondissement.

**I. L'ÉTAT DU DROIT**

Ainsi qu'en dispose l'article L. 2511-1 du CGCT, la Ville de Paris et les communes de Marseille et Lyon sont soumises aux règles applicables aux communes, sous réserve des dispositions du titre qui leur est consacré au sein du CGCT, et des autres dispositions législatives qui leur sont propres.

**Ces trois collectivités sont en effet soumises à un mode de scrutin et à un fonctionnement institutionnel distincts du reste des villes françaises** : dans ces trois villes, les élections municipales ont lieu par arrondissement ou par secteur, et permettent d'élire des conseils d'arrondissement, dont une partie siègent également au Conseil de Paris ou aux conseils municipaux de Lyon ou de Marseille.

**Le mode de scrutin dans les villes de Paris, Lyon et Marseille**

Entrée en vigueur à partir des élections de 1983, la loi du 31 décembre 1982 portant modification de certaines dispositions du code électoral relatives à l'élection des membres du Conseil de Paris et des conseils municipaux de Lyon et de Marseille, dite loi

---

(1) Amendements n<sup>os</sup> 225 rect. de M. Guy Benarroche, 244 rect. de Mme Cécile Cukierman, 283 rect. de Mme Colombe Brossel et 385 du Gouvernement.

« PLM » (pour Paris, Lyon et Marseille) a instauré un mode de scrutin municipal particulier pour les trois villes les plus peuplées de France.

Dans ces trois collectivités, les habitants n'élisent pas directement le conseil municipal, mais votent à une échelle plus locale, par secteur, pour élire leur conseil d'arrondissement. Chaque conseil envoie à son tour plusieurs de ses membres – en fonction de son poids démographique – qui deviennent conseillers de Paris ou conseillers municipaux. Ce sont eux qui, au sein du conseil, élisent *in fine* le maire de la commune, à l'instar de tous les autres conseils municipaux en France.

Ainsi, l'article L. 261 du code électoral pose d'abord comme principe que « *la commune forme une circonscription électorale unique* ». Toutefois, la loi PLM y a confirmé l'exception pour les seules villes de Paris, Lyon et Marseille. Le second alinéa de ce même article dispose ainsi que « *les membres du Conseil de Paris et des conseils municipaux de Lyon et de Marseille sont élus par secteur* ».

Trois tableaux, annexés au code électoral, déterminent le nombre de secteurs pour chaque ville, ainsi que le nombre de conseillers de Paris ou municipaux élus dans chacun de ces secteurs. Ces tableaux précisent le nombre de conseillers de Paris (163) et de conseillers municipaux à Lyon et Marseille (respectivement, 73 et 101), qui figure également au sein du code général des collectivités territoriales (CGCT).

S'agissant du nombre de conseillers d'arrondissement, le code général des collectivités territoriales précise, à son article L. 2511-8, que ce nombre est « *le double de celui des conseillers municipaux ou conseillers de Paris, sans toutefois pouvoir être inférieur à dix ni supérieur à quarante* ».

En conséquence, dans ces collectivités, le maire est élu au scrutin indirect, les électeurs parisiens, lyonnais et marseillais ne votant que pour élire leurs conseillers d'arrondissements, tandis que le reste de la France élit directement ses conseillers municipaux.

*Source : extraits du rapport n° 1247 de M. Jean-Paul Mattei sur la proposition de loi visant à réformer le mode d'élection des membres du Conseil de Paris et des conseils municipaux de Lyon et Marseille (n° 451)*

Les conditions d'exercice du mandat des conseillers d'arrondissement sont encadrées par l'article L. 2511-33 du CGCT, qui procède par renvoi aux dispositions du code applicables aux conseillers municipaux. Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 2511-33 prévoit l'application aux conseillers d'arrondissement des dispositions relatives :

– aux **autorisations d'absence des élus salariés et à l'indemnisation de leur perte de revenu par la commune** (articles L. 2123-1 à L. 2123-3, L. 2123-5, L. 2123-7 et L. 2123-8 du CGCT) ;

– au **droit de retrouver son emploi à l'issue de son mandat** (article L. 2123-9 du CGCT) ;

– au **droit à la formation** (articles L. 2123-12 à L. 2123-15 du CGCT) ;

– aux **modalités d'encadrement et d'écrêtement du montant total de rémunération et d'indemnisation des élus** (II et III de l'article L. 2123-20 du CGCT) ;

– aux **modalités de versement d'une indemnité aux adjoints au maire** (II de l'article L. 2123-24 du CGCT) ;

– aux **modalités d'indemnisation des conseillers d'arrondissement auxquels le maire a délégué une partie de ses fonctions** (III de l'article L. 2123-24-1 du CGCT) ;

– les dispositions relatives à la **protection sociale des élus** (articles L. 2123-25 à L. 2123-329 du CGCT) ;

– les dispositions relatives à la **responsabilité des communes en cas d'accident et à la responsabilité et la protection des élus** (articles L. 2123-31 à L. 2123-35 du CGCT) ;

– certaines dispositions relatives aux **dépenses obligatoires** (3° de l'article L. 2321-2 du CGCT).

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT

L'énumération de l'article L. 2511-33 du CGCT ne comprend pas certains droits dont bénéficient les élus municipaux, mais dont ne peuvent donc pas bénéficier les conseillers d'arrondissement. Il s'agit des droits :

– au **détachement pour les fonctionnaires élus**, prévu à l'article L. 2123-10 du CGCT ;

– à une **formation et à un bilan de compétence en fin de mandat**, prévu à l'article L. 2123-11-1 du CGCT ;

– au **remboursement des frais de transport et des frais spécifiques** liés au handicap, prévu à l'article L. 2123-18-1 du CGCT ;

– au **droit à la prise en charge des frais de garde**, prévu à l'article L. 2123-18-2 du CGCT.

L'article 6 *bis*, introduit par quatre amendements identiques n<sup>os</sup> 225 rect., 283 rect., 283 rect. et 385 de M. Guy Benarroche, Mmes Cécile Cukierman et Colombe Brosset, ainsi que du Gouvernement, complète l'article L. 2511-33 afin d'y insérer les références aux articles L. 2123-10, L. 2123-11-1, L. 2123-18-1 et L. 2123-18-2. Cette rédaction permet ainsi aux conseillers d'arrondissement de bénéficier des droits visés à ces articles.

## III. LA POSITION DE LA COMMISSION

La Commission a adopté un amendement CL171 de vos rapporteurs élargissant le périmètre des droits et garanties visés à l'article 6 *bis*, afin d'y inclure :

– le droit de **bénéficiaire d'un stage de remise à niveau** organisé dans l'entreprise (visé à l'article L. 2123-11 du CGCT) ;

– le droit pour l'organe délibérant de **mettre à la disposition de ses membres un véhicule** lorsque l'exercice de leurs fonctions le justifie (visé à l'article L. 2123-18-1-1 du CGCT) ;

– le droit à une **aide de la collectivité pour financer des chèques emploi-service universel** (visé à l'article L. 2123-18-4 du CGCT) ;

– et le droit à l'**aménagement du poste de travail au bénéfice des élus en situation de handicap** (prévu par le nouvel article L. 2123-18-1-2 du CGCT créé par l'article 13 de la proposition de loi).

La Commission a, par la suite, adopté l'article ainsi modifié.

\*  
\* \*

#### *Article 7*

(art. L. 2121-7-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

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

Adopté par la Commission avec modifications

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 7 ouvre la faculté de recourir à la visioconférence pour la tenue des réunions des commissions du conseil municipal.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale a largement ouvert la faculté de recours à la visioconférence pour les réunions des conseils départementaux (articles L. 3121-9-1 du CGCT) et régionaux (article L. 4132-9-1 du CGCT) et de leurs commissions permanentes (articles L. 3122-6-2 et L. 4133-6-2 du CGCT).

#### ➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Cet article n'a fait l'objet d'aucune modification du Sénat.

## ➤ Position de la Commission

La commission des Lois a adopté cet amendement, modifié par deux amendements rédactionnels.

### I. L'ÉTAT DU DROIT

Dès 1930, la jurisprudence administrative a imposé que **le lieu de réunion du conseil se tienne, en principe, à la mairie** <sup>(1)</sup>. Elle a par la suite estimé qu'il ne peut être dérogé qu'à titre exceptionnel à ce principe <sup>(2)</sup>.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2007-1781 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit, l'article L. 2121-7 du CGCT pose pour principe que **les réunions du conseil municipal ont lieu à la mairie de la commune, tout en ménageant une exception à ce principe**. Il dispose ainsi que « *le conseil municipal se réunit et délibère à la mairie de la commune. Il peut également se réunir et délibérer, à titre définitif, dans un autre lieu situé sur le territoire de la commune, dès lors que ce lieu ne contrevient pas au principe de neutralité, qu'il offre les conditions d'accessibilité et de sécurité nécessaires et qu'il permet d'assurer la publicité des séances.* »

**Cet article ne permet ainsi pas la réunion des conseils municipaux en visioconférence.**

En revanche, les représentants de la DGCL auditionnés par votre rapporteur ont indiqué **que les dispositions de l'ordonnance n° 2014-1329 du 6 novembre 2014 relative aux délibérations à distance des instances administratives à caractère collégial ouvrent cette faculté aux commissions municipales.**

#### **Les commissions municipales**

L'article L. 2121-22 du CGCT ouvre la faculté, pour le conseil municipal, de former, au cours de chaque séance, des commissions chargées d'étudier les questions soumises au conseil soit par l'administration, soit à l'initiative d'un de ses membres.

Elles sont convoquées par le maire, qui en est le président de droit, dans les huit jours qui suivent leur création, ou à plus bref délai sur la demande de la majorité des membres qui les composent.

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

**Toutefois, s'agissant des réunions des conseils municipaux, la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 a temporairement assoupli cette**

(1) Conseil d'État, 19 décembre 1930, Rossi.

(2) Tribunal administratif de Lyon, 10 mars 2005, M. Outin, n° 0301204.

**contrainte.** L'article 6 de l'ordonnance n° 2020-391 du 1<sup>er</sup> avril 2020 visant à assurer la continuité du fonctionnement des institutions locales et de l'exercice des compétences des collectivités territoriales et des établissements publics locaux afin de faire face à l'épidémie de Covid-19 dispose que « *dans les collectivités territoriales et leurs groupements, le maire ou le président peut décider que la réunion de l'organe délibérant se tient par visioconférence ou à défaut audioconférence.* »

**Cette disposition a ainsi permis l'organisation de conseils municipaux en visioconférence entre le 12 mars 2020 et le 31 juillet 2022.**

**Le recours à la visioconférence est par ailleurs offert aux départements et régions, ainsi qu'aux intercommunalités pour certaines de leurs réunions :**

– l'article L. 5211-11-1 du CGCT, introduit par la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique (dite « loi engagement et proximité ») **permet aux EPCI de tenir leur réunion du conseil en visioconférence.**

La loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (dite « loi 3DS ») a introduit **une série de conditions et garanties en cas de recours à cette faculté.**

Ainsi, lorsque le président fait usage d'une telle faculté, la convocation des élus doit en faire mention. Les votes ne peuvent avoir lieu qu'au scrutin public. En cas d'adoption d'une demande de vote secret, le président reporte le point de l'ordre du jour à une séance ultérieure, qui ne peut se tenir par visioconférence. En outre, le recours à la visioconférence n'est autorisé ni pour l'élection du président ou du bureau, ni pour l'adoption du budget primitif de l'EPCI, ni pour l'élection de ses délégués. Enfin, la réunion en visioconférence doit être diffusée en direct sur le site internet de l'EPCI et les lieux de captation doivent être ouverts au public.

– depuis l'entrée en vigueur de la « loi 3DS », la même **faculté de réunion des conseils départementaux et des conseils régionaux en visioconférence** est offerte aux présidents de ces conseils, sous les mêmes conditions que pour les réunions en visioconférence des EPCI <sup>(1)</sup> ;

– la « loi 3DS » permet également **la convocation en visioconférence des commissions permanentes des conseils départementaux et des conseils régionaux** <sup>(2)</sup>.

---

(1) Article L. 3121-9-1 (pour les conseils départementaux) et L. 4132-9-1 (pour les conseils régionaux) du CGCT.

(2) Article L. 3122-6-2 (pour les commissions permanentes des départementaux) et L. 4133-6-2 (pour les commissions permanentes des régions) du CGCT.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT

### A. LA DISPOSITION INITIALE

L'article 7 introduit un nouvel article L. 2121-7-1 au sein du CGCT ouvrant la faculté, pour les maires, de **recourir à la visioconférence pour la réunion des commissions municipales**.

Cet article dispose que le recours à la visioconférence, même partiellement, doit être indiqué dans la convocation. Il renvoie au règlement intérieur la fixation des modalités pratiques de déroulement des réunions organisées en visioconférence, ainsi que des limites dans lesquelles il peut être fait usage de cette faculté.

Lors de son audition, la ministre déléguée chargée de la ruralité, du commerce et de l'artisanat, Mme Françoise Gatel, a rappelé **l'opposition du Sénat à l'élargissement de cette disposition aux réunions du conseil municipal**, craignant en particulier une systématisation de la visioconférence dans certaines communes et relevant l'inutilité de cette disposition pour les petites communes.

### B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté cet article sans modification en commission des Lois puis en séance publique.

## III. LA POSITION DE LA COMMISSION

La Commission a adopté cet article, modifié par deux amendements rédactionnels CL173 et CL174 de vos rapporteurs.

\*  
\* \*

### *Article 7 bis (nouveau)*

(art. L. 2121-11, L. 2121-12 et L. 2541-2 du code général des collectivités territoriales)

### **Allongement des délais d'envoi des convocations des conseils municipaux**

Introduit par la Commission
-----------------------------

### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'envoi de la convocation au conseil municipal doit respecter des délais minimums déterminés par la loi.

Pour les **communes de moins de 3 500 habitants**, l'article L. 2121-11 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que la convocation doit

être transmise aux membres du conseil municipal **trois jours francs** au moins avant celui de la réunion. En cas d'urgence, ce délai peut néanmoins être abrégé par le maire, sans pouvoir être inférieur à un jour franc.

Pour les **communes de 3 500 habitants et plus**, la convocation doit être transmise au moins **cinq jours francs** avant le conseil municipal, l'article L. 2121-12 du CGCT ménageant toutefois une possibilité de réunir le conseil municipal en urgence, sous réserve de respecter un délai d'un jour franc.

Introduit par un amendement CL300 de Mme Anne Bergantz, **l'article 7 bis allonge ces délais, qu'il porte à cinq jours francs pour les villes de moins de 3 500 habitants et à sept jours francs pour les communes dont la population est égale ou supérieure à ce seuil.**

\*  
\* \*

*Article 7 ter (nouveau)*

(art. L. 5211-10-1 A [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

**Réunion en visioconférence des bureaux des établissements publics de coopération intercommunale**

Introduit par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

La loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (dite « loi 3DS ») permet **la convocation en visioconférence des commissions permanentes des conseils départementaux et des conseils régionaux** <sup>(1)</sup>. Par ailleurs, **l'article 7 de la présente proposition de loi ouvre cette même faculté aux réunions des commissions municipales.**

Toutefois, **les bureaux des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ne disposent pas de cette possibilité**, sans qu'aucun élément ne justifie l'absence de cette faculté, autorisée pour les autres organes non délibérants des communes, départements et régions.

En conséquence, par six amendements identiques CL80 de M. Philippe Gosselin, CL106 de M. Paul Molac, CL207 de M. Hervé Saulignac, CL226 de M. Emmanuel Duplessy, CL304 de M. Frédéric Valletoux et CL334 de M. Laurent Croizier, **la commission des Lois a introduit un article 7 ter ouvrant cette faculté aux bureaux des EPCI, en reprenant le régime juridique**

---

(1) Article L. 3122-6-2 (pour les commissions permanentes des départementaux) et L. 4133-6-2 (pour les commissions permanentes des régions) du CGCT.

**applicable pour les commissions permanentes des départements et des régions lorsqu'elles sont réunies en visioconférence.**

Selon cette nouvelle disposition, le président peut décider que la réunion de bureau se tient en plusieurs lieux, par visioconférence. Toutefois, le bureau doit nécessairement se réunir en présentiel au moins une fois par semestre. Lorsque le bureau se tient partiellement ou entièrement en visioconférence, la convocation doit le mentionner. Enfin, l'article précise que le quorum est apprécié en fonction de la présence des membres du bureau en présentiel ou à distance.

\*  
\* \*

## CHAPITRE II

### **Faciliter la conciliation du mandat avec l'exercice d'une activité professionnelle**

*Article 8 A (supprimé)*  
(art. L. 237-1 du code électoral)

#### **Suppression de l'incompatibilité entre l'exercice d'un mandat communautaire et un emploi salarié au sein d'une des communes membres de l'EPCI**

Supprimé par la Commission

#### ➤ **Résumé du dispositif introduit et effets principaux**

L'article 8 A, introduit en séance publique au Sénat, supprime l'incompatibilité entre l'exercice d'un mandat communautaire et un emploi salarié au sein d'une des communes membres de l'EPCI.

#### ➤ **Position de la Commission**

La Commission a supprimé cet article.

### **I. L'ÉTAT DU DROIT**

Dans sa rédaction issue 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, l'article L. 237-1 du code électoral fixe **plusieurs cas d'incompatibilité avec l'exercice d'un mandat de conseiller communautaire.**

En particulier, le II de cet article dispose que « *le mandat de conseiller communautaire est incompatible avec l'exercice d'un emploi salarié au sein de*

*l'établissement public de coopération intercommunale ou de ses communes membres. »*

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT

Introduit par un amendement n° 118 rect. *bis* de M. Jean-Baptiste Lemoyne en séance publique, l'article 8 A maintient l'incompatibilité entre l'exercice d'un mandat communautaire et un emploi salarié au sein de l'EPCI, mais **la supprime lorsque l'emploi en question est exercé au sein d'une commune membre de ce même EPCI.**

L'auteur estime en effet que le maintien de l'incompatibilité prévue au II de l'article L. 237-1 du code électoral « *y compris pour l'exercice d'un emploi salarié dans l'une des communes membres est disproportionné. D'une part, le risque de conflit d'intérêts ne peut exister dans ce cas de figure. D'autre part, cela peut conduire à exclusion de la vie communautaire des conseillers municipaux, adjoints ou même des maires qui ont une activité professionnelle au sein de collectivités locales.* » <sup>(1)</sup>

Vos rapporteurs observent néanmoins que **cette disposition conduit à remettre en cause des règles nécessaires afin de prévenir tout conflit d'intérêts.** Elle a ainsi soulevé de nombreuses interrogations auprès des différentes personnes qu'ils ont entendues, en particulier de la part de la ministre déléguée chargée de la ruralité, du commerce et de l'artisanat, Mme Françoise Gatel.

## III. LA POSITION DE LA COMMISSION

La Commission a adopté quatre amendements CL175 des rapporteurs, CL208 de M. Hervé Saulignac, CL250 de M. Jean-Claude Raux et CL403 de Mme Élisabeth Martin portant suppression de cet article 8 A.

\*

\* \*

---

(1) *Objet de l'amendement n° 118 rect. de M. Jean-Baptiste Lemoyne.*

*Article 8 B (nouveau)*  
(art. L. 1122-1 du code du travail)

**Renvoi, au sein du code du travail, vers les dispositions relatives aux garanties dont bénéficient les élus salariés figurant au sein du code général des collectivités territoriales**

Introduit par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit par un amendement CL337 de Mme Blandine Brocard, l'article 8 B crée un titre II *bis* au sein du livre I<sup>er</sup> du code du travail, dont l'objet est de procéder à un renvoi vers les dispositions du code général des collectivités territoriales (CGCT) relatives aux garanties dont disposent les élus salariés et qui figurent au sein de ce code, afin de les rendre plus visibles auprès des directions des ressources humaines des entreprises.

Le titre II *bis* ainsi introduit comprend un article unique, qui dispose que « *les garanties accordées aux salariés titulaires d'un mandat municipal dans l'exercice de leur activité professionnelle sont régies par les dispositions du titre II du livre premier de la première partie du code général des collectivités territoriales* ».

Vos rapporteurs observent cependant qu'il n'existe pas de titre II au sein du livre premier de la première partie de ce code, ce qui rend cette disposition – au demeurant adoptée contre leur avis – inopérante en l'état.

\*  
\* \*

*Article 8*  
(art. L. 3142-79 et L. 3422-1-1 [nouveau] du code du travail)  
**Extension de la durée maximal du congé électif**

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 8 porte à vingt jours la durée du congé électif dont peut bénéficier un candidat à une élection locale.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique a étendu à l'ensemble des communes

françaises les dispositions du code de travail portant sur l’octroi d’un congé électif aux candidats aux élections municipales, en supprimant le critère de population de la commune – fixé à plus de 1 000 habitants – qui prévalait jusqu’alors.

### ➤ Modifications apportées par le Sénat

Le Sénat a souhaité élargir les dispositions de l’article 8 afin de le rendre applicable pour les candidats aux élections territoriales de Polynésie française et des îles de Wallis-et-Futuna ainsi que pour les candidats aux élections provinciales de Nouvelle-Calédonie.

### ➤ Position de la Commission

La Commission a modifié la durée du congé électif, qu’elle a maintenu à vingt jours pour les seuls candidats en tête de liste, et réduit à dix jours pour les candidats inscrits plus bas sur la liste. Elle a également rallongé le délai dans lequel le salarié candidat doit informer son employeur de son souhait de prendre un congé électif.

## I. L’ÉTAT DU DROIT

Depuis l’entrée en vigueur de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, le code du travail prévoit **plusieurs dispositions ouvrant un droit électif aux candidats à certaines élections**, figurant aux articles L. 3142-79 et suivants.

L’article L. 3142-79 de ce code dispose ainsi que l’employeur doit laisser 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.

Il prévoit par ailleurs **un même congé électif, d’une durée de dix jours**, pour tout candidat aux élections européennes, municipales <sup>(1)</sup>, départementales, régionales, à l’Assemblée de Corse et au conseil de la métropole de Lyon.

L’article L. 3142-80 du code du travail dispose ainsi que le salarié en bénéficie à sa convenance, **sous réserve d’avertir son employeur vingt-quatre heures au moins avant le début de chaque absence**, qui doit au moins représenter une demi-journée entière.

Ainsi qu’en dispose l’article L. 3142-81, la durée des absences peut être imputée, à la demande du salarié, sur celle du congé payé annuel dans la limite des droits qu’il a acquis à ce titre à la date du premier tour de scrutin. Lorsqu’elles ne

---

(1) La rédaction initiale de l’article restreignait cette disposition, s’agissant des élections municipales, aux communes de plus de 3 500 habitants. La loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l’exercice, par les élus locaux, de leur mandat a élargi ce périmètre à l’ensemble des communes de plus de 1 000 habitants. Finalement, la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l’engagement dans la vie locale et à la proximité de l’action publique a rendu applicable la disposition à l’ensemble des communes françaises en supprimant le critère de population.

sont pas imputées sur le congé payé annuel, **les absences ne sont pas rémunérées**. Elles donnent alors lieu à récupération, en accord avec l'employeur.

En outre, l'article L. 3142-83 dispose que la durée des absences au titre du congé électif est **assimilée à une période de travail effectif pour la détermination des droits à congés payés ainsi que des droits liés à l'ancienneté**.

Enfin, l'article L. 3142-83 précise que ces dispositions sont applicables aux fonctionnaires et aux agents non titulaires de l'État, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, ainsi qu'aux personnels des entreprises publiques, sauf s'ils bénéficient de dispositions plus favorables.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT

### A. LA DISPOSITION INITIALE

Dans sa rédaction initiale, l'article 8 réécrit les dispositions de l'article L. 3142-79 du code du travail afin de permettre à l'ensemble des candidats à une élection locale, et non plus seulement aux candidats aux élections législatives et sénatoriales, de bénéficier d'**un congé électif de 20 jours ouvrables**.

**902 465 personnes s'étaient portées candidates aux élections municipales de 2020, dont environ 700 000 actifs**, selon les représentants de la direction générale du travail (DGT) entendus par vos rapporteurs. Toutefois, aucune administration ne dispose de précisions sur l'étendue du recours au congé électif auquel ces personnes ont droit, les données relatives à ce recours n'étant pas centralisées. La DGT a rappelé à vos rapporteurs qu'il existe plusieurs dizaines de congés particuliers tels que celui-ci, dont les modalités sont inscrites dans différents codes, et qui répondent à des modalités différentes, ce qui en complexifie le suivi.

### B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

La commission des Lois du Sénat a adopté un amendement COM-92 des rapporteurs, **étendant les dispositions de l'article** aux élections figurant à l'article 388 du code électoral, c'est-à-dire aux élections des :

- membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie ;
- représentants à l'assemblée de la Polynésie française ;
- membres de l'assemblée territoriale des îles Wallis et Futuna ;
- conseillers municipaux en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française.

En séance publique, le Sénat a adopté un amendement n° 187 rect. *bis* de Mme Annick Girardin de nature rédactionnelle, visant à assurer l'application des

dispositions de l'article pour l'élection des membres du conseil territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon.

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION

La commission des Lois a adopté un amendement CL338 de Mme Blandine Brocard qui module la durée du congé électif. Cet amendement dispose que les **candidats en tête de liste** bénéficient d'un congé électif de **vingt jours**. Il réduit à dix jours – c'est-à-dire, à la durée actuelle – ce congé pour tout « *candidat sur une liste, sans en exercer la tête* ».

Vos rapporteurs observent que **cette rédaction** – à laquelle ils étaient au demeurant opposés – **s'appliquerait à l'ensemble des élections visées à l'article 8, et conduirait ainsi à supprimer le droit à un congé électif pour les élections qui ne nécessitent pas la candidature d'une liste**. Tel est par exemple le cas pour les élections législatives ou les élections départementales.

La Commission a par ailleurs adopté un amendement CL483 de vos rapporteurs, qui **allonge, de vingt-quatre à soixante-douze heures, le délai dans lequel le salarié candidat à une élection doit informer son employeur** de son souhait de prendre un congé électif.

Elle a adopté l'article ainsi modifié.

\*

\* \*

#### *Article 8 bis (nouveau)*

(art. 35 quater [nouveau] du code général des impôts)

#### **Abattement fiscal pour les artisans ou commerçants indépendants optant pour la location-gérance de leur fonds de commerce afin de se consacrer à leur mandat local**

Introduit par la Commission

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit par un amendement CL266 de Mme Catherine Hervieu, l'article 8 *bis* crée une aide de l'État au bénéfice des propriétaires ou exploitants d'un fonds de commerce ou d'un établissement artisanal qui concèdent la location de leur fonds ou de leur établissement à un gérant afin de se consacrer à l'exercice d'un mandat électif local.

L'article 35 *quater* du code général des impôts, créé par cet article 8 *bis*, dispose que l'imposition sur les bénéfices industriels et commerciaux de la

redevance résultant de la convention de location-gérance est calculée après déduction d'**un abattement fiscal de 30 %**, maintenu pendant toute la durée du mandat.

Cet article a ainsi pour ambition d'apporter un soutien financier aux artisans agriculteurs et aux commerçants indépendants souhaitant s'investir dans un mandat électif, mais qui peinent à concilier l'exercice de ce mandat et leur vie professionnelle.

\*  
\* \*

### *Article 9*

(art. L. 2123-1, L. 2123-2, L. 2123-3 et L. 4135-1 du code général des collectivités territoriales)

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

Adopté par la Commission avec modifications

### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 9 étend le périmètre des autorisations d'absence dont bénéficient les membres du conseil municipal pour y intégrer les cérémonies publiques liées à la fonction de maire et les réunions nécessaires à l'élaboration de certains documents intercommunaux stratégiques. Il prévoit la création, par décret en Conseil d'État, d'une procédure dérogatoire de déclaration d'absence des élus en cas de situation de crise ou d'urgence. Enfin, il augmente le plafond de remboursement des pertes de revenus subies du fait des absences légales de l'élu salarié ne recevant pas d'indemnités de fonction.

### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale a complété la liste des réunions pour lesquelles l'élu salarié peut disposer d'une autorisation d'absence, afin d'y ajouter les réunions des assemblées, des bureaux et des commissions spécialisées des organismes nationaux où il a été désigné ou élu pour représenter des collectivités territoriales ou des établissements publics en relevant.

### ➤ **Modifications apportées par le Sénat**

La Commission des lois du Sénat a précisé le périmètre des réunions et cérémonies permettant à l'élu local salarié de bénéficier d'une autorisation d'absence et a restreint le périmètre de la procédure dérogatoire de déclaration d'absence afin de la limiter aux seuls maires et adjoints au maire. En séance publique, le Sénat a élargi

le champ des autorisations d'absence aux missions accomplies dans le cadre d'un mandat spécial. Il a souhaité permettre aux élus municipaux de bénéficier, en cas d'alerte rouge prononcée par le préfet sur le territoire de la commune, d'un forfait temps de repos de 24 heures. Il a également élargi le bénéfice de la procédure dérogatoire en cas d'urgence ou de crise aux conseillers municipaux délégués ou d'astreinte. Enfin, il a relevé le nombre d'heures susceptibles d'être compensées par la commune pour les élus municipaux qui exercent une activité professionnelle et ne perçoivent pas d'indemnités de fonction.

### ➤ **Position de la Commission**

La Commission a supprimé le forfait temps de repos prévu en cas d'alerte rouge, introduit en séance publique au Sénat, et élargi le bénéfice de la procédure dérogatoire de déclaration d'absence à l'ensemble des élus locaux en cas de crise et d'urgence. Elle a adopté l'article 9 ainsi modifié.

## I. L'ÉTAT DU DROIT

### A. LE CHAMP DES AUTORISATIONS D'ABSENCE DES ÉLUS MUNICIPAUX

● L'article L. 2123-1 du CGCT oblige l'employeur de tout salarié membre d'un conseil municipal à lui laisser « *le temps nécessaire* » afin de participer aux réunions nécessaires à l'exercice de son mandat.

Le même article énumère les réunions concernées : il peut s'agir des **séances plénières du conseil municipal** ; des **réunions des commissions** instituées par une délibération du conseil municipal et dont l'élu est membre ; des **réunions des assemblées délibérantes et des bureaux des organismes** où l'élu a été désigné pour représenter la commune ; ainsi que des réunions des assemblées, des bureaux et des commissions spécialisées des organismes nationaux où il a été désigné ou élu pour représenter des collectivités territoriales ou des établissements publics en relevant.

L'élu municipal doit **informer l'employeur de la date de la séance** ou de la réunion pour laquelle il sollicite une autorisation d'absence dès qu'il en a connaissance, selon des modalités fixées par un décret en Conseil d'État. Le CGCT ne précise néanmoins pas dans quel délai l'information doit être transmise à l'employeur.

L'employeur n'est **pas tenu de rémunérer comme temps de travail le temps passé par l'élu aux séances et réunions précitées**. Toutefois, l'article L. 2123-7 du CGCT précise que ce temps d'absence « *est assimilé à une durée de travail effective pour la détermination de la durée des congés payés ainsi qu'au regard de tous les droits découlant de l'ancienneté.* » Il en est de même pour la détermination du **droit aux prestations sociales** <sup>(1)</sup>.

---

(1) Article L. 2123-25 du CGCT.

● L'article L. 2123-2 du CGCT dispose par ailleurs qu'« *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.* »

Forfaitaire et trimestriel, ce crédit d'heures est fixé par référence à la durée hebdomadaire légale du travail. Il est **de droit pour les salariés** et n'est **pas rémunéré**. En cas de travail à temps partiel, il est réduit proportionnellement à la réduction du temps de travail prévue pour l'emploi considéré. En outre, l'article L. 2123-2 du CGCT dispose que les heures non utilisées ne sont pas reportées d'un trimestre à l'autre.

**CRÉDIT D'HEURES, PAR TRIMESTRE, SELON LES FONCTIONS DU SALARIÉ ÉLU AU CONSEIL MUNICIPAL**

Fonction de l'élu	Taille de la commune	Durée du crédit d'heures (par trimestre)
Conseiller municipal	Moins de 3 500 habitants	10 heures 30
	Entre 3 5000 et 9 999 habitants	10 heures 30
	Entre 10 000 et 29 999 habitants	21 heures
	Entre 30 000 et 99 999 habitants	35 heures
	Plus de 100 000 habitants	70 heures
Adjoint au maire	Moins de 10 000 habitants	70 heures
	Entre 10 000 et 29 999 habitants	122 heures 30
	Plus de 30 000 habitants	140 heures
Maire	Moins de 10 000 habitants	122 heures 30
	Plus de 10 000 habitants	140 heures

Pour le bénéfice de son crédit d'heures, l'élu membre d'un conseil municipal doit **informer son employeur par écrit trois jours au moins avant son absence** en précisant la date et la durée de l'absence envisagée ainsi que la durée du crédit d'heures à laquelle il a encore droit au titre du trimestre en cours <sup>(1)</sup>.

Aucun licenciement ou déclassement professionnel, ni aucune sanction disciplinaire ne peuvent être prononcés en raison des absences résultant de l'application des dispositions <sup>(2)</sup>.

Ces dispositions sont **applicables aux conseillers membres d'un EPCI** <sup>(3)</sup>. En outre, un régime d'autorisation d'absence et de crédit d'heures existe également pour les membres du conseil départemental <sup>(4)</sup> et du conseil régional <sup>(5)</sup>.

(1) Article R. 2123-1 du CGCT.

(2) Article L. 2123-8 du CGCT.

(3) Article L. 5214-8 (communautés de communes), L. 5215-16 (communautés urbaines), L. 5216-4 (communautés d'agglomération) et L. 5217-7 (métropoles) du CGCT.

(4) Articles L. 3123-1 à L. 3123-4 du CGCT.

(5) Articles L. 4135-1 à L. 4135-4 du CGCT.

## B. LE REMBOURSEMENT DES PERTES DE REVENUS SUBIES PAR L'ÉLU

Lorsqu'ils exercent leur droit à une autorisation d'absence afin de participer aux séances et réunions nécessaires à l'exercice de leur mandat local, ou lorsqu'ils utilisent leur crédit d'heures d'absence, **les pertes de salaire subies par les élus salariés peuvent être compensées** par la commune ou par l'organisme auprès duquel ils la représentent, **dès lors qu'ils ne perçoivent pas d'indemnités de fonction.**

L'article L. 2123-3 du CGCT, qui pose ce principe, précise que cette compensation est **limitée à soixante-douze heures par élu et par an**. Par ailleurs, chaque heure compensée ne peut être rémunérée à un montant supérieur à une fois et demie la valeur horaire du salaire minimum de croissance, soit **17,82 euros de l'heure.**

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT

### A. LA DISPOSITION INITIALE

Dans sa rédaction initiale, la proposition de loi comporte trois dispositions : d'une part, elle élargit le périmètre des réunions permettant aux élus salariés de bénéficier d'une autorisation d'absence ; d'autre part, elle instaure une procédure dérogatoire au régime déclaratif préalable d'autorisation d'absence de ces mêmes élus ; enfin, elle augmente le plafond de compensation des heures non rémunérées des élus salariés que la commune peut décider de prendre à sa charge.

● L'article 9 modifie l'article L. 2123-1 du CGCT afin d'y introduire deux nouvelles dispositions permettant aux élus de bénéficier d'autorisations d'absence :

– en cas de **réunions relatives à l'élaboration de documents stratégiques**. Il s'agit du schéma de cohérence territoriale (SCOT) <sup>(1)</sup>, du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) <sup>(2)</sup>, du plan climat-air-énergie territorial (PCAET) <sup>(3)</sup>, du programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés (PLPDMA) <sup>(4)</sup> et du programme local de l'habitat (PLH) <sup>(5)</sup> ;

– pour participer aux **cérémonies publiques liées à la fonction de maire**, c'est-à-dire des « *cérémonies organisées sur ordre du Gouvernement ou à l'initiative d'une autorité publique* » <sup>(6)</sup>.

---

(1) Article L. 141-1 du code de l'urbanisme.

(2) Article L. 151-3 du code de l'urbanisme.

(3) Article L. 229-26 du code de l'environnement.

(4) Article L. 541-15-1 du code de l'environnement.

(5) Article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation.

(6) Article 1<sup>er</sup> du décret n° 89-655 du 13 septembre 1989 relatif aux cérémonies publiques, préséances, honneurs civils et militaires

● L'article 9 prévoit par ailleurs **un aménagement de l'obligation de déclaration préalable d'absence des élus**. Il renvoie ainsi à un décret en Conseil d'État la création d'une « *procédure distincte et adaptée aux situations de crise ou d'urgence liées à ses fonctions* » afin de favoriser la mobilisation rapide de l'élu dans de tels cas de figure.

● Enfin, l'article 9 porte le **plafond de la compensation financière** dont peuvent bénéficier les élus municipaux salariés ne percevant pas d'indemnités de fonction à **deux fois la valeur horaire du salaire minimum de croissance**, au lieu d'une fois et demie. Le CGCT opérant, s'agissant des membres des conseils des EPCI, par renvoi aux dispositions applicables aux conseils municipaux, **cette disposition s'appliquerait également aux conseillers communautaires**.

## B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a complété cet article en commission des Lois, puis en séance publique.

● La Commission des lois a modifié la rédaction des dispositions **élargissant le périmètre des réunions donnant droit à des autorisations d'absence** pour les élus salariés.

Par un amendement COM-93 des rapporteurs, **elle a supprimé la mention « liées à la fonction de maire »** qualifiant les cérémonies publiques afin d'éviter une interprétation trop restrictive de cette notion. Par un amendement COM-95 des mêmes auteurs, elle a aussi supprimé l'énumération relative aux réunions d'élaboration des documents stratégiques des EPCI introduite par l'article, afin de **cibler plutôt les « réunions organisées par les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la commune est membre, le département ou la région, lorsque [l'élu] a été désigné pour y représenter la commune »**.

Par un amendement COM-97 des rapporteurs, la commission des Lois a restreint le champ la **procédure dérogatoire au régime de déclaration préalable des autorisations d'absence** en cas de crise ou de situation exceptionnelle afin de **la réserver uniquement aux maires et aux adjoints au maire**. Les rapporteurs ont en effet estimé que les maires, et éventuellement leurs adjoints, sont les élus principalement sollicités dans un tel cas de figure.

La Commission a également adopté un amendement COM-104 de correction légistique des rapporteurs à l'article L. 4135-1 du CGCT, portant sur les dispositions relatives aux autorisations d'absence et au crédit d'heures des élus salariés siégeant au conseil régional.

Enfin, la commission des Lois a adopté un amendement COM-88 rect. de M. Jean-François Longeot, substituant à la dernière phrase de l'article L. 2123-2 du CGCT relative au crédit d'heures (« *ce temps d'absence n'est pas payé par*

*l'employeur* ») la même formulation que celle applicable en matière d'autorisation d'absence à l'article L. 2123-1 du même code (« *l'employeur n'est pas tenu de payer ce temps d'absence comme temps de travail* »).

● En séance publique, par sept amendements identiques <sup>(1)</sup>, le Sénat a **élargi le périmètre des activités donnant droit à des autorisations d'absence** pour les élus salariés afin d'y inclure « *les missions accomplies dans le cadre d'un mandat spécial* ».

Par un amendement n° 257 rect. de M. Stéphane Fouassin, le Sénat a inséré une nouvelle disposition permettant aux membres du conseil municipal employés dans les secteurs public ou privé de **bénéficier, en cas de déclenchement d'une alerte rouge par le préfet sur le territoire de la commune, d'un forfait temps de repos de 24 heures**. La disposition précise que, « *durant cette période, tout rappel professionnel et convocation liée à leur activité privée est suspendu, afin de permettre un temps de repos avant la reprise de leur activité.* »

Par deux amendements identiques n° 271 rect. *bis* de Mme Muriel Jourda et n° 412 des rapporteurs, le Sénat a **élargi le bénéfice de la procédure dérogatoire de déclaration des autorisations d'absence** auprès de l'employeur, introduite par l'article 9, afin de la rendre applicable aux conseillers municipaux ayant reçu délégation ainsi qu'aux conseillers municipaux ayant été désignés par arrêté municipal pour assurer une astreinte.

Enfin, par deux amendements identiques n° 148 rect. de M. Simon Uzenat et n° 419 des rapporteurs, il a **augmenté le nombre d'heures susceptibles d'être compensées par la commune** pour les élus municipaux qui exercent une activité professionnelle (salariée ou autre) et ne perçoivent pas d'indemnités de fonction. Ce nombre, actuellement fixé à 72 heures par élu et par an, est porté à 100 heures.

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION

La Commission a adopté deux amendements CL178 de vos rapporteurs et CL339 de Mme Blandine Brocard **supprimant le forfait temps de repos de 24 heures** introduit en séance publique au Sénat, qu'elle a estimé inopérant.

Elle a également adopté un amendement CL268 de Mme Catherine Hervieu afin d'**élargir à l'ensemble des élus locaux la procédure dérogatoire** au régime de déclaration préalable des autorisations d'absence en cas de crise ou de situation exceptionnelle, rétablissant ainsi la volonté initiale des auteurs de la proposition de loi. Vos rapporteurs observent cependant que la formulation résultant de cet amendement conduirait plutôt à restreindre le périmètre de la procédure aux seuls

---

(1) Amendements n<sup>os</sup> 55 rect. bis, 96 rect., 182 rect., 252 rect., 282 rect. ter, 305 rect. quater et 350 rect. quinques de Mmes et MM. Jean-Marie Mizon, Ronan Danrec, Olivier Bitz, Cécile Cukierman, Marie-Do Aeschlimann, Corinne Bourcier et Philippe Grosvalet.

« *conseillers municipaux ayant reçu délégation ou ayant été désignés par arrêté municipal pour assurer une astreinte* », ce qui n'était pas l'objectif de son auteur.

La commission des Lois a également adopté trois amendements rédactionnels CL179, CL180 et CL181 de vos rapporteurs.

Elle a voté l'article 9 ainsi modifié.

\*  
\* \*

*Article 9 bis (supprimé)*  
(art. L. 1132-3-4 du code du travail)

**Assimilation des temps d'absence de l'élu municipal à une durée de travail effective pour l'octroi des avantages sociaux**

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif introduit par le Sénat et effets principaux**

Introduit par deux amendements identiques en séance publique au Sénat, l'article 9 *bis* crée un nouvel article L. 1132-3-4 au sein du chapitre II, consacré au principe de non-discrimination, du titre III du livre I<sup>er</sup> du code du travail.

Cet article dispose que **les droits d'absence du salarié détenant un mandat de conseiller municipal sont assimilés à du temps de travail effectif pour ses droits aux prestations sociales**. Ce même article précise en outre qu'aucune modification de la durée et des horaires de travail prévus par le contrat de travail ne peut être effectuée en raison des absences de l'élu salarié, intervenues du fait de l'exercice de son mandat.

Ces dispositions figurent déjà dans le CGCT : l'article L. 2123-25 de ce code dispose ainsi déjà que « *le temps d'absence prévu aux articles L. 2123-1, L. 2123-2 et L. 2123-4* <sup>(1)</sup> *est assimilé à une durée de travail effective pour la détermination du droit aux prestations sociales.* »

L'article L. 2123-7 du CGCT dispose par ailleurs que ce même temps d'absence est assimilé « *à une durée de travail effective pour la détermination de la durée des congés payés ainsi qu'au regard de tous les droits découlant de l'ancienneté.* »

Enfin, le second alinéa de ce même article est identique au second alinéa de l'article 9 *bis*. Tous deux disposent qu'« *aucune modification de la durée et des horaires de travail prévus par le contrat de travail ne peut, en outre, être effectuée*

---

(1) Ces articles concernent le champ des autorisations d'absence dont bénéficient les élus. Voir le commentaire sous l'article 9 pour plus de précisions.

*en raison des absences intervenues en application des dispositions prévues aux articles L. 2123-1, L. 2123-2 et L. 2123-4 sans l'accord de l'élu concerné ».*

**L'article 9 bis n'a ainsi pas pour ambition de modifier le droit existant, mais d'introduire des dispositions figurant déjà au CGCT dans le code du travail afin d'en assurer un meilleur respect par les employeurs.**

En conséquence, la Commission a adopté un amendement CL177 de vos rapporteurs portant suppression de cet article.

\*  
\* \*

*Article 10 (supprimé)*

(art. L. 1621-6 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

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

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 10 prévoit la création d'un label « Employeur partenaire de la démocratie locale » pouvant être attribué aux organismes ayant conclu avec les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) une convention précisant les modalités de la disponibilité des élus locaux qu'ils emploient.

Il étendait par ailleurs, dans sa rédaction initiale, le champ des activités éligibles au régime fiscal du mécénat, prévu par l'article 238 bis du code général des impôts, pour y inclure les œuvres ou organismes d'intérêt général ayant un caractère civique.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Sur proposition de ses rapporteurs, la commission des Lois a supprimé la modification du code général des impôts prévue par l'article 10, qui ne serait pas nécessaire, et qui, en raison de sa formulation large, pourrait entraîner des conséquences difficiles à anticiper.

➤ **Position de la Commission**

La Commission a adopté cinq amendements : elle a notamment prévu que des conventions-cadre peuvent être conclues avec les associations représentatives d'élus locaux, supprimé toute référence au dispositif fiscal du mécénat au sein de l'article, et ouvert la possibilité de prendre en compte la qualité d'organisme labellisé au titre de la responsabilité sociale des entreprises.

Toutefois, considérant que les critères d'attribution du label n'étaient pas suffisamment encadrés, la Commission a ensuite rejeté cet article.

## I. L'ÉTAT DU DROIT

### A. DES DISPOSITIFS DE LABELLISATION QUI INCITENT LES ENTREPRISES À EMPLOYER DES CITOYENS ENGAGÉS

Afin d'encourager l'engagement citoyen et de favoriser sa conciliation avec la poursuite d'une activité professionnelle, le législateur a prévu plusieurs dispositifs bénéficiant aux **organismes employant les personnes engagées dans certaines activités**, qu'il s'agisse de la réserve opérationnelle militaire, de celle de la police nationale, ou du volontariat de sapeurs-pompiers.

Ces dispositifs prennent notamment la forme de **labels**, qui permettent à l'organisme employeur d'être reconnu comme partenaire du service public concerné, et de pouvoir faire état de cette qualité dans sa communication publique, contribuant ainsi à l'amélioration de son image et de sa notoriété.

La qualité de partenaire est ouverte aux organismes qui prennent des mesures facilitant l'engagement de leur personnel, qui sont inscrites dans une **convention** avec l'administration concernée.

Ainsi, s'agissant du **volontariat de sapeurs-pompiers**, le **label « employeur partenaire des sapeurs-pompiers »** permet de valoriser les employeurs, publics et privés, qui adhèrent à la démarche d'engagement citoyen des sapeurs-pompiers volontaires et s'y associent par la voie conventionnelle.

Initialement prévu par voie de circulaire <sup>(1)</sup>, ce label a été consacré au niveau législatif par la loi « Matras » du 25 novembre 2021 <sup>(2)</sup>. Il peut être attribué aux employeurs privés ou publics qui ont conclu une **convention de disponibilité** avec le service d'incendie et de secours (SDIS) dont dépend le volontaire. Cette convention « [précise] *les modalités de la disponibilité opérationnelle et de la disponibilité pour la formation des sapeurs-pompiers volontaires* » et doit permettre de « *s'assurer de la compatibilité de cette disponibilité avec les nécessités du fonctionnement de l'entreprise ou du service public* » <sup>(3)</sup>.

La convention doit « [favoriser] *le volontariat des sapeurs-pompiers* » en « *prévoyant un nombre annuel minimum de huit jours ouvrés d'autorisation d'absence sur le temps de travail du salarié* » <sup>(4)</sup>.

---

(1) Circulaire du ministre de l'Intérieur du 19 juillet 2006 relatif au label « employeur partenaire des sapeurs-pompiers », NOR : INTE0600069C.

(2) Loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels.

(3) Article L. 723-11 du code de la sécurité intérieure.

(4) Articles 2 et 3 du décret n° 2022-1116 du 4 août 2022 fixant les conditions d'attribution du label « employeur partenaire des sapeurs-pompiers » concernant les sapeurs-pompiers volontaires.

En fonction de l'échelle territoriale de la convention signée par l'employeur, **deux types de label** peuvent être attribués :

– pour les employeurs ayant signé une convention nationale favorisant le volontariat de sapeurs-pompiers, le ministre chargé de la sécurité civile, sur proposition du directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises, peut attribuer le label « employeur partenaire national des sapeurs-pompiers » ;

– pour les employeurs ayant signé une convention locale, c'est le préfet du département, sur proposition du président du conseil d'administration du SDIS, qui peut attribuer le label « employeur partenaire des sapeurs-pompiers » <sup>(1)</sup>.

Concernant la **réserve opérationnelle militaire**, le code de la défense prévoit que l'entreprise ou l'organisme qui a favorisé la mise en œuvre de la réserve militaire, notamment en signant une convention avec le ministre de la défense, peut se voir attribuer la qualité de « **partenaire de la défense nationale** » <sup>(2)</sup>. La convention doit prévoir des mesures tendant à faciliter « *l'engagement, l'activité et la réactivité dans la réserve* » <sup>(3)</sup>.

La convention peut notamment préciser les **conditions de mise en œuvre du droit à autorisation d'absence** au titre de ses activités dans la réserve opérationnelle : elle détermine ainsi la durée de l'autorisation d'absence annuelle, d'une durée minimale de dix jours ouvrés par année civile, et le délai de préavis dans lequel le salarié prévient son employeur de son absence, d'une durée maximale d'un mois <sup>(4)</sup>.

Enfin, selon des modalités proches, le code de la sécurité intérieure prévoit que l'entreprise ou l'organisme qui a favorisé la mise en œuvre des dispositions relatives à la **réserve opérationnelle de la police nationale** peut se voir attribuer la qualité de « **partenaire de la police nationale** » <sup>(5)</sup>.

**Outre l'amélioration de son image, le fait de favoriser l'engagement des citoyens dans la défense, la police nationale ou le volontariat de sapeurs-pompiers emporte d'autres avantages pour l'employeur, qui peut le déclarer dans les déclarations de performance extra-financière.**

Ainsi, l'employeur titulaire du label « partenaire des sapeurs-pompiers » peut en faire état dans sa déclaration de performance extra-financière <sup>(6)</sup> afin qu'il

---

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

(2) Article L. 4211-1 du code de la défense.

(3) Article L. 4221-4 du code de la défense.

(4) Article L. 3142-94-2 du code du travail.

(5) Article L. 411-13 du code de la sécurité intérieure.

(6) Depuis la directive (UE) 2022/2464 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 relative publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises (directive « CSRD », pour « corporate sustainability reporting directive »), la déclaration de performance extra-financière a été remplacée par le rapport de durabilité, prévu à l'article L. 232-6-4 du code de commerce.

soit pris en compte au titre de la responsabilité sociale des entreprises (RSE) <sup>(1)</sup>, tandis que les actions visant à promouvoir le lien entre la Nation et ses forces armées et à soutenir l'engagement dans les réserves de la garde nationale sont désormais publiées dans le rapport de gestion présenté par le conseil d'administration ou le directoire à l'assemblée générale ordinaire des sociétés cotées <sup>(2)</sup>.

**En revanche, aucun dispositif de labellisation n'existe actuellement pour les employeurs qui s'engagent dans une démarche visant à faciliter l'engagement de leurs salariés titulaires de mandats électifs locaux.**

## **B. LE RÉGIME FISCAL DU MÉCÉNAT**

Les employeurs engagés bénéficient par ailleurs de certains **avantages fiscaux**, et notamment de la possibilité de bénéficier d'une réduction fiscale lorsqu'ils mettent à disposition les salariés concernés sur leur temps de travail, sous certaines conditions, à travers le **régime fiscal du mécénat**.

### **1. Les règles applicables à la réduction d'impôt en faveur du mécénat**

#### ***a. Les dispositions prévues à l'article 238 bis du code général des impôts***

En application de l'article 238 *bis* du code général des impôts (CGI), **les dons effectués par les entreprises au profit de certaines œuvres ou organismes poursuivant une finalité d'intérêt général ouvrent droit à une réduction d'impôt égale à 60 % de leur montant, sous certaines conditions.**

S'il ne définit pas explicitement les actions de mécénat, cet article établit notamment, dans son 1, les catégories d'œuvres ou d'organismes éligibles aux dons ouvrant droit à une réduction d'impôt.

En particulier, le *a* du 1 de l'article 238 *bis* précise que les dons réalisés au bénéfice des personnes morales qui remplissent les deux conditions cumulatives suivantes peuvent ouvrir droit à la réduction d'impôt « mécénat ». Pour être éligibles, ces **œuvres ou organismes** doivent ainsi, premièrement, **être d'intérêt général** et, deuxièmement, **présenter l'un des caractères prévus par la loi** : l'œuvre ou l'organisme doit ainsi avoir un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel ou concourir à la mise en valeur du patrimoine artistique, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises.

Le taux de la réduction d'impôt de 60 % est applicable pour les versements inférieurs à 2 millions d'euros, et est abaissé à 40 % au-delà <sup>(3)</sup>. La réduction

---

(1) Article 6 du décret n° 2022-1116 du 4 août 2022 précité.

(2) Article L.22-10-35 du code de commerce.

(3) Par exception, les versements effectués par les entreprises au profit d'organismes sans but lucratif qui fournissent une aide de première nécessité à des personnes en difficultés ouvrent droit à la réduction d'impôt de 60 %, quel que soit leur montant.

d'impôts est par ailleurs plafonnée à 20 000 euros par an, ou à 5 pour mille du chiffre d'affaires du mécène si ce dernier montant est plus élevé. Lorsque ce plafond est dépassé, l'excédent peut donner lieu à des réductions d'impôts sur les cinq exercices suivants.

Concernant la **nature des dons concernés**, ceux-ci peuvent prendre plusieurs formes : ils peuvent être effectués en numéraire comme en nature et, dans ce dernier cas, ils peuvent consister en des biens, des moyens en personnel, des services, ou des compétences.

Ainsi, comme le précise le Bulletin officiel des finances publiques (Bofip), une entreprise qui met gratuitement à disposition d'un organisme visé à l'article 238 *bis* du CGI, un de ses salariés quelques heures par semaine pour y exercer réellement et effectivement une activité, consent un don en nature lui ouvrant droit au bénéfice de la réduction d'impôt « mécénat » <sup>(1)</sup>.

***b. L'ouverture du bénéfice de la réduction d'impôt « mécénat » aux employeurs qui mettent à disposition leurs salariés dans le cadre du volontariat de sapeurs-pompiers ou des réserves opérationnelles militaires et de la police nationale***

La doctrine fiscale admet depuis 2006 que la **mise à disposition de salariés par leur employeur au profit des SDIS** constitue bien un versement au profit d'une œuvre ou d'un organisme d'intérêt général, et peut être analysé comme un **don en nature éligible au bénéfice de la réduction d'impôt « mécénat »** <sup>(2)</sup>.

Depuis 2017, il en est de même pour la mise à disposition au bénéfice de la **réserve opérationnelle des forces armées** et des formations rattachées relevant du ministre des Armées ainsi que de la **réserve opérationnelle de la gendarmerie nationale** <sup>(3)</sup> et, depuis janvier 2025, de la **réserve opérationnelle de la police nationale** <sup>(4)</sup>.

**Le don est évalué à son coût de revient**, c'est-à-dire la somme de sa rémunération et des charges sociales y afférentes dans la limite de trois fois le montant du plafond mentionné à l'article L. 241-3 du code de la sécurité sociale <sup>(5)</sup>, dont sont déduits les éventuels dédommagements versés par le SDIS ou la réserve opérationnelle à l'entreprise. Comme cela a été rappelé et sous les réserves mentionnées *supra*, **le montant de la réduction d'impôt s'élève à 60 % de ce coût** pour les deux premiers millions d'euros.

---

(1) BOI-BIC-RICI-20-30-10-20, paragraphe 70.

(2) Décision de rescrit RES 2006/38 en date du 2 juin 2006 et circulaire du 24 avril 2018 relative au mécénat chez les sapeurs-pompiers (NOR : INTE1809760C).

(3) Mise à jour du Bofip en date du 7 février 2017. Voir BOI-BIC-RICI-20-30-10-20, paragraphes 75 et suivants.

(4) Mise à jour du Bofip en date du 8 janvier 2025.

(5) En application de l'arrêté du 19 décembre 2024 portant fixation du plafond de la sécurité sociale pour 2025, les valeurs mensuelles et journalières de ce plafond sont fixées à 3 925 et 216 euros.

Le bénéfice de la réduction d'impôt en faveur du mécénat est ouvert à toute entreprise qui remplit les critères posés par l'article 238 *bis* du CGI : s'agissant des organismes qui emploient des sapeurs-pompiers volontaires ou des réservistes des forces armées, de la gendarmerie ou de la police nationales, ceux-ci sont donc **éligibles qu'ils aient ou non signé une convention avec l'administration, telle que celles présentées au A du présent I.**

La signature d'une convention peut contribuer à faciliter la réalisation, par l'employeur, de la déclaration fiscale. Depuis la loi « Matras » du 25 novembre 2021 <sup>(1)</sup>, le SDIS, organisme bénéficiaire, adresse à l'employeur qui s'est vu attribuer le label « Employeur partenaire des sapeurs-pompiers » **toute information utile à la mise en œuvre de la réduction d'impôt.**

**La remise d'un reçu fiscal a néanmoins été généralisée à l'ensemble des organismes bénéficiaires à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022.** Désormais, le bénéfice de la réduction d'impôt est subordonné à la condition que le contribuable soit en mesure de présenter, à la demande de l'administration fiscale, un **reçu fiscal**, répondant à un modèle fixé par l'administration et attestant la réalité des dons et versements <sup>(2)</sup>. La délivrance du reçu fiscal incombe à l'organisme bénéficiaire du don, mais la responsabilité de la valorisation du don, lorsqu'il s'agit d'un don en nature, incombe exclusivement à l'entreprise mécène.

S'agissant des organismes accueillant les volontaires ou les réservistes (SDIS, armées, gendarmerie et police nationales), le Bofip précise que le reçu fiscal qu'ils remettent précise les dates et heures des interventions ou des formations du salarié <sup>(3)</sup>, afin que les employeurs puissent justifier qu'ils ont effectué un don en nature ouvrant droit au bénéfice du crédit d'impôts.

## **2. La difficile application du régime fiscal du mécénat à la mise à disposition d'élus locaux salariés**

La doctrine fiscale est en revanche muette sur le point de savoir si la réduction fiscale en faveur du mécénat peut bénéficier aux entreprises qui mettent à disposition des collectivités territoriales leurs salariés élus locaux.

**En tant que collectivités publiques, les collectivités territoriales sont susceptibles de constituer des organismes bénéficiaires.** La doctrine fiscale

---

(1) *Cette disposition, qui figure au II de l'article 45 de ladite loi, avait été ajoutée par amendement du rapporteur lors de l'examen du texte, en séance publique à l'Assemblée nationale. En défense de l'amendement, celui-ci relevait : « L'amendement vise à simplifier le dispositif relatif au mécénat, créé par notre collègue Pierre Morel-À-l'Huissier dans la loi de 2011. Les entreprises nous l'ont dit, elles l'utilisent peu, car il est trop compliqué. D'après elles, le document indiquant le nombre d'heures, avec les dates, passées par les employés en tant que sapeurs-pompiers volontaires, est particulièrement difficile à remplir. L'amendement tend à inverser la charge de travail, en demandant à l'ensemble des SDIS, chaque année, dès lors qu'ils ont attribué un label à l'entreprise, de lui donner les informations permettant aux comptables de remplir le dossier relatif au mécénat beaucoup plus facilement, ce qui permettra d'améliorer le dispositif actuel. »*

(2) *Cette obligation figure au 5 bis de l'article 238 bis du CGI, créé par l'article 19 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République.*

(3) *Bofip, BOI-BIC-RICI-20-30-10-20, paragraphe 70.*

précise que : « *les dons doivent être consentis à une œuvre ou organisme pourvu de la personnalité morale. Sont concernés les organismes privés (associations, fondations, etc.) ainsi que les organismes publics (État, collectivités territoriales, établissements publics et généralement toutes les personnes morales de droit public, tels les groupements d'intérêt public), toutes autres conditions étant par ailleurs remplies* ».

Ainsi, « *les dons effectués à une collectivité publique, telle que l'État ou une collectivité territoriale, peuvent ouvrir droit à la réduction d'impôt prévue à l'article 238 bis du CGI à condition que les dons soient affectés à une activité d'intérêt général présentant un des caractères mentionnés à l'article 238 bis du CGI* »<sup>(1)</sup>.

**L'application du régime fiscal du mécénat à la mise à disposition d'élus locaux salariés paraît néanmoins incertaine**, car les collectivités territoriales ne remplissent pas nécessairement les conditions posées par l'article 238 bis du CGI.

Dans la réponse écrite transmise à la suite de son audition par vos rapporteurs, la direction de la législation fiscale (DLF) relevait ainsi que « *le régime fiscal du mécénat ne s'applique pas automatiquement à une collectivité locale dès lors qu'elle peut exercer une activité lucrative ou qui ne s'inscrit pas au nombre des caractères éligibles* ».

En effet, pour être éligible, l'organisme bénéficiaire des dons et versements doit être d'intérêt général : au sens de la doctrine fiscale, cette condition est remplie si l'activité n'est pas lucrative, si la gestion est désintéressée, et si l'organisme ne fonctionne pas au profit d'un cercle restreint de personnes<sup>(2)</sup> : les dons faits à des organismes qui ont une activité lucrative ne sont donc pas éligibles au régime fiscal du mécénat. La collectivité doit par ailleurs isoler les versements en cause au sein de sa comptabilité et s'assurer qu'ils sont utilisés conformément à leur objet.

Or, le caractère lucratif d'un organisme ne s'apprécie pas par référence à sa forme juridique ni à son objet statutaire ou au but qu'elle poursuit, mais au vu de l'activité qu'elle exerce.

---

(1) Bofip, BOI-BIC-RICI-20-30-10-10, paragraphe 60.

(2) Bofip BOI-BIC-RICI-20-30-10-10, paragraphe 80.

### **L'analyse du caractère lucratif ou non de l'organisme bénéficiaire des dons**

L'analyse de la lucrativité est effectuée conformément aux développements exposés par la doctrine fiscale.

Le Bofip (BOI-IS-CHAMP-10-50-10-10) prévoit ainsi une démarche en trois étapes :

- premièrement, l'examen du caractère intéressé ou non de la gestion de l'organisme ;
- deuxièmement, l'examen de la situation de l'organisme au regard de la concurrence ;
- et troisièmement, l'examen des conditions d'exercice de l'activité (par la méthode du faisceau d'indices, dite « des 4 P », qui consiste en une analyse de quatre critères, classés par ordre d'importance décroissante : le « produit » proposé par l'organisme, le « public » visé par l'organisme, le « prix » pratiqué et les opérations de communication et de « publicité » réalisées.

La nature lucrative ou non des activités ou opérations réalisées par les organismes de droit public s'apprécie au regard des mêmes principes que pour les organismes de droit privé autres que les sociétés, sous réserve de la condition tenant au caractère désintéressé de leur gestion, qui est présumé rempli à leur égard.

Par ailleurs, lorsqu'un organisme exerce à la fois des activités lucratives et non lucratives, et que les conditions permettant la sectorisation des activités lucratives sont remplies, à savoir notamment que les activités non lucratives demeurent significativement prépondérantes (BOI-IS-CHAMP-10-50-20-10), les dons qu'il reçoit peuvent bénéficier des dispositions de l'article 238 *bis* du CGI à la condition que ces dons soient affectés directement et exclusivement au secteur non lucratif.

Cette dernière condition ne peut être considérée comme remplie que si l'organisme dispose d'une comptabilité distincte pour les secteurs lucratif et non lucratif, y compris s'il souhaite soumettre l'ensemble de ses activités à l'impôt sur les sociétés (BOI-BIC-RICI-20-30-10-10, paragraphe 110).

Il en va de même s'agissant des établissements publics exerçant à la fois des activités lucratives et non lucratives, étant précisé qu'aucune condition tenant à la prépondérance des activités non lucratives n'est exigée.

*Source : direction de la législation fiscale et Bofip.*

Or, selon une jurisprudence constante, une activité exercée par une collectivité locale peut être qualifiée de lucrative eu égard à l'objet de l'activité en cause et aux conditions particulières dans lesquelles elle est gérée <sup>(1)</sup>.

Une réponse ministérielle du 27 octobre 2016, rendue à propos de la réduction fiscale en faveur du mécénat applicable aux particuliers, relevait par ailleurs qu' « **il en résulte qu'un don versé à une collectivité territoriale n'est pas, en tant que tel, éligible à la réduction d'impôt. Il ne l'est que si l'ensemble des conditions précitées est rempli, ce qui implique notamment qu'il soit affecté**

---

(1) Voir par exemple les décisions du Conseil d'État du 7 mars 2012, Commune de Saint-Cyprien, n° 331970, et du 20 juin 2012, Commune de la Ciotat, n° 341410 : l'exploitation par une commune d'un port de plaisance revêt un caractère lucratif.

*strictement à l'objet souhaité par le donateur et que cet objet soit prévu à l'article 200 du CGI [dont la rédaction est proche de celle de l'article 238 bis] »<sup>(1)</sup>.*

La DLF relevait par ailleurs que les collectivités pouvaient exercer des activités qui ne s'inscrivaient pas au nombre des caractères éligibles prévus par la loi, par exemple les activités relatives à l'état civil.

S'y ajoutait enfin la nécessité que cette mise à disposition soit réalisée sans contrepartie, et que la rémunération de l'élu soit maintenue pendant ces activités.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT

### A. LA DISPOSITION INITIALE

Partant du constat qu'il était nécessaire de renforcer la reconnaissance des élus, le rapport de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat relatif à l'engagement dans le mandat local et l'amélioration des conditions de son exercice recommandait de « *créer un label "employeur partenaire de la démocratie locale" ou "entreprise citoyenne" pour les structures comptant des élus locaux dans leur effectif, à l'instar de ce qui existe pour les sapeurs-pompiers volontaires. Ce label récompenserait les structures embauchant des élus. Il pourrait être envisagé des avantages fiscaux, ou l'octroi d'un crédit spécifique de l'État, la reconnaissance au titre de la responsabilité sociale des entreprises* ».

L'**article 10** de la proposition de loi traduit cette recommandation.

Le **I** prévoit la création d'un nouvel article L. 1621-6 du code général des collectivités territoriales qui institue, selon une rédaction inspirée du dispositif applicable aux sapeurs-pompiers volontaires, un **dispositif de labellisation des organismes employant des élus locaux**.

Ainsi, **tout employeur privé ou public d'un élu local**, ainsi que tout travailleur indépendant ou tout membre d'une profession libérale ou non salariée qui a la qualité d'élu local, peut **conclure une convention** avec les collectivités territoriales et EPCI, **afin de préciser les modalités de la disponibilité des élus locaux**.

L'employeur privé ou public qui a conclu cette convention peut ensuite se voir attribuer le **label « employeur partenaire de la démocratie locale »**, dans des conditions fixées par décret.

Ce nouvel article prévoit enfin que la collectivité adresse à l'employeur qui s'est vu attribuer ce label **toute information utile à la mise en œuvre de la réduction d'impôt** prévue à l'article 238 bis du code général des impôts, s'inspirant

---

(1) Réponse du Ministère de l'économie et des finances publiée dans le Journal officiel du Sénat le 27 octobre 2016.

ainsi de la rédaction retenue à l'article 35 de la loi dite « Matras » du 25 novembre 2021.

Le **II** modifie quant à lui l'article 238 *bis* du CGI, afin d'étendre le bénéfice de la réduction d'impôt « mécénat » aux versements effectués au profit **d'œuvres ou d'organismes d'intérêt général ayant un caractère « civique »**, et ainsi d'y inclure explicitement le cas d'une entreprise qui met à disposition d'une collectivité ou d'un EPCI un salarié étant par ailleurs élu local, sur son temps de travail et à titre gratuit.

## B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Sur proposition de ses rapporteurs, la commission des Lois du Sénat a **supprimé le II** de l'article 10, qui complète l'article 238 *bis* du CGI relatif à la réduction d'impôt « mécénat » <sup>(1)</sup>.

En effet, d'après les rapporteurs, un tel ajout ne serait pas indispensable : d'une part, l'éligibilité des entreprises titulaires du label à la réduction fiscale au titre du mécénat serait « *expressément prévue par [le I de] l'article 10 de la proposition de loi* », et d'autre part, l'ajout de cet adjectif « *pourrait produire des effets juridiques difficiles à anticiper, en rendant éligibles au même dispositif les dons à d'autres types d'organisme* », alors que l'article n'entend faire bénéficier de la réduction d'impôt que les seules entreprises ayant obtenu le label « employeur partenaire de la démocratie locale » <sup>(2)</sup>.

Elle a par ailleurs procédé à une coordination permettant l'application du dispositif outre-mer <sup>(3)</sup>.

## III. LA POSITION DE LA COMMISSION

La Commission a adopté cinq amendements tendant à compléter le dispositif et développer la dimension extra-financière du label.

Sur proposition de votre rapporteur, M. Stéphane Delautrette, et de M. Hervé Saulignac, **la Commission a ouvert aux associations représentatives d'élus locaux la possibilité de conclure des conventions-cadres avec les employeurs publics ou privés**, dans lesquelles viendraient s'inscrire les conventions signées par les collectivités ou les EPCI. Cette mesure devrait permettre de simplifier l'élaboration des conventions, et ainsi de faciliter le processus de labellisation <sup>(4)</sup>.

---

(1) Amendement COM-98 de Mmes Eustache-Brinio et Gatel et de M. Kerrouche, rapporteurs.

(2) Exposé sommaire de l'amendement adopté.

(3) Amendement COM-124 de Mmes Eustache-Brinio et Gatel et de M. Kerrouche, rapporteurs.

(4) Amendements CL285 de M. Stéphane Delautrette, rapporteur, et CL206 de M. Saulignac.

Sur proposition de votre rapporteur, M. Stéphane Delautrette, elle a ensuite **supprimé toute référence au dispositif fiscal du mécénat au sein de l'article 10** <sup>(1)</sup>.

Pour mémoire, l'article 10 tel qu'il avait été adopté par le Sénat ne modifiait plus directement le code général des impôts, et ne prévoyait donc plus explicitement d'étendre le régime fiscal du mécénat à la mise à disposition d'élus locaux. En prévoyant que la collectivité ou l'EPCI devrait transmettre à l'employeur d'un élu local « *toute information utile à la mise en œuvre de la réduction d'impôt prévue à l'article 238 bis du code général des impôts* », la rédaction proposée laissait entendre que le bénéfice de la réduction d'impôt pourrait lui être ouvert, sans toutefois créer de présomption, ni traduire cette mesure du point de vue du droit fiscal.

De ce fait, le dispositif risquerait fortement de décevoir les attentes des entreprises qui souhaiteraient bénéficier de la réduction d'impôt, car, comme il a été vu *supra*, il est très incertain que le dispositif fiscal du mécénat puisse s'appliquer à la mise à disposition d'élus locaux, les collectivités territoriales ne remplissant pas automatiquement les conditions fixées par le code général des impôts.

Surtout, le principe d'une récompense financière ne paraît pas être le mieux approprié à cet enjeu.

Au demeurant, l'obligation de transmettre toute information utile à la mise en œuvre de la réduction d'impôt « mécénat » est partiellement redondante avec le 5 *bis* de l'article 238 *bis* du CGI, qui prévoit la remise d'un reçu fiscal.

Enfin, et toujours sur proposition de votre rapporteur, M. Stéphane Delautrette, la Commission a souhaité **renforcer la dimension « extra-financière » du label** <sup>(2)</sup>.

Elle a ainsi ouvert la possibilité de prendre en compte la qualité d'organisme labellisé au titre de la responsabilité sociale des entreprises, en prévoyant que **les sociétés cotées en font état dans le rapport de gestion transmis chaque année aux actionnaires**, en complétant pour cela l'article L. 22-10-35 du code de commerce.

Elle a par ailleurs consacré la possibilité pour l'employeur de se prévaloir de cette qualité dans sa communication publique.

Elle a également adopté un amendement rédactionnel de vos rapporteurs <sup>(3)</sup>.

Considérant que les critères d'attribution du label n'étaient pas suffisamment encadrés, **la Commission a finalement rejeté l'article**.

---

(1) Amendement CL286 de M. Stéphane Delautrette, rapporteur.

(2) Amendement CL288 de M. Stéphane Delautrette, rapporteur.

(3) Amendement CL484 de MM. Stéphane Delautrette et Didier Le Gac, rapporteurs.

\*  
\* \*

### *Article 11*

(art. L. 6315-1 du code du travail, art. L. 521-6 du code général de la fonction publique)

## **Prise en compte du mandat électif local lors de l'entretien professionnel réalisé dans le cadre de la formation professionnelle**

Adopté par la Commission avec modifications

### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 11 de la proposition de loi tend à prévoir la prise en compte du mandat électif local lors de l'entretien professionnel réalisé tous les deux ans dans le cadre de la formation professionnelle.

### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi dite « Engagement et proximité » du 27 décembre 2019<sup>(1)</sup> a ouvert la possibilité aux élus locaux salariés ou agents publics de bénéficier d'un entretien avec leur employeur, consacré aux modalités pratiques d'exercice de son mandat au regard de son emploi. Au cours de cet entretien, l'employeur et le salarié ou l'agent concerné peuvent s'accorder sur les mesures à mettre en œuvre pour faciliter la conciliation entre la vie professionnelle et les fonctions électives du salarié ainsi que, le cas échéant, sur les conditions de rémunération des temps d'absence consacrés à l'exercice de ces fonctions.

### ➤ **Modifications apportées par le Sénat**

La commission des Lois du Sénat a précisé que l'entretien professionnel devait comporter des informations sur le droit individuel à la formation dont bénéficient les élus locaux, et permettre la prise en compte des compétences et qualifications acquises par le salarié dans le cadre de ses fonctions électives. Lorsque l'entretien est réalisé en fin de mandat, il doit également procéder au recensement des compétences acquises au cours du mandat et préciser les modalités de valorisation de l'expérience acquise.

En séance publique, le Sénat a par ailleurs étendu le dispositif aux agents publics, en modifiant le contenu de l'entretien annuel d'évaluation.

---

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

## ➤ Position de la Commission

La Commission a adopté une nouvelle rédaction de l'article 11 afin d'inscrire le renforcement du dialogue entre l'élu local salarié et son employeur dans le cadre des dispositifs spécifiques qui sont d'ores et déjà prévus par le code général des collectivités territoriales et le code du travail.

### I. L'ÉTAT DU DROIT

Les règles qui encadrent la tenue des entretiens avec l'employeur dans le secteur et dans la fonction publique diffèrent.

#### A. DANS LE SECTEUR PRIVÉ

Dans le **secteur privé**, plusieurs types d'entretien peuvent ou doivent être régulièrement organisés.

##### 1. L'entretien annuel d'évaluation

L'employeur peut ainsi choisir d'organiser un **entretien annuel d'évaluation**, qui doit permettre d'**évaluer les compétences professionnelles du salarié** <sup>(1)</sup>.

Cet entretien n'est pas exigé par la loi, mais peut l'être par la convention collective applicable à l'entreprise.

##### 2. L'entretien professionnel réalisé tous les deux ans dans le cadre de la formation professionnelle

L'entretien annuel d'évaluation se distingue de l'**entretien professionnel réalisé tous les deux ans dans le cadre de la formation professionnelle**, qui est prévu par l'article L. 6315-1 du code du travail.

L'entretien professionnel ne porte pas sur l'évaluation du travail du salarié. Il doit permettre au salarié d'évoquer avec son employeur ses **perspectives d'évolution professionnelle, notamment en termes de qualifications et d'emploi**.

Il comporte également des informations relatives à la validation des acquis de l'expérience, à l'activation par le salarié de son compte personnel de formation, aux abondements de ce compte que l'employeur est susceptible de financer et au conseil en évolution professionnelle.

---

(1) *Cour de cassation, chambre sociale, 10 juillet 2022, 00-42.368* : « sous réserve de ne pas mettre en œuvre un dispositif d'évaluation qui n'a pas été porté préalablement à la connaissance des salariés, l'employeur tient de son pouvoir de direction né du contrat de travail le droit d'évaluer le travail de ses salariés » : *le droit d'évaluer ses salariés découle du pouvoir de contrôle du chef d'entreprise*.

L'entretien professionnel est systématiquement proposé en cas de retour d'un congé ayant occasionné une longue absence <sup>(1)</sup>. Tous les six ans, il fait par ailleurs un état des lieux récapitulatif du parcours professionnel du salarié.

### **3. Les autres entretiens devant être organisés par l'employeur dans certaines situations**

D'autres entretiens réguliers sont prévus dans des cas plus spécifiques :

– ainsi, l'employeur organise une fois par an un entretien avec le **salarié en forfait-jours** <sup>(2)</sup> pour évoquer sa charge de travail, l'organisation de son travail, l'articulation entre son activité professionnelle et sa vie personnelle ainsi que sa rémunération ;

– l'employeur est par ailleurs tenu d'organiser chaque année un entretien avec le salarié **télétravail**, qui porte notamment sur les conditions d'activité du salarié et sa charge de travail <sup>(3)</sup>.

## **B. DANS LA FONCTION PUBLIQUE**

Le code général de la fonction publique (CGFP) prévoit que l'**appréciation de la valeur professionnelle d'un fonctionnaire** se fonde sur une évaluation individuelle donnant lieu à un compte rendu qui lui est communiqué <sup>(4)</sup>.

Le fonctionnaire bénéficie pour cela, chaque année, d'un **entretien professionnel** avec l'autorité hiérarchique <sup>(5)</sup>.

L'entretien consiste à mesurer les résultats professionnels obtenus par l'agent en fonction des objectifs qui lui ont été attribués, et à fixer les objectifs pour l'année à venir. Il porte également sur la manière de servir, les acquis de son

---

(1) Il est ainsi systématiquement proposé au salarié qui reprend son activité à l'issue d'un congé de maternité, d'un congé parental d'éducation, d'un congé de proche aidant, d'un congé d'adoption, d'un congé sabbatique, d'une période de mobilité volontaire sécurisée, d'une période d'activité à temps partiel, d'un arrêt longue maladie ou à l'issue d'un mandat syndical.

(2) Le décompte du temps de travail des salariés en forfait-jours est effectué en jours et non pas en heures : ces salariés ne sont donc pas soumis aux dispositions relatives aux durées quotidiennes et hebdomadaires de travail (art. L. 3121-58 du code du travail). Le forfait-jours est ouvert aux cadres qui disposent d'une autonomie dans l'organisation de leur emploi du temps et dont la nature des fonctions ne les conduit pas à suivre l'horaire collectif, ainsi qu'aux salariés dont la durée du temps de travail ne peut être prédéterminée et qui disposent d'une réelle autonomie dans l'organisation de leur emploi du temps (art. L. 3112-58 du même code).

(3) Article L. 1222-10 du code du travail.

(4) Articles L. 521-1 et suivants du code général de la fonction publique.

(5) Article 2 du décret n° 2010-888 du 28 juillet 2010 relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de l'État, du décret n° 2014-1526 du 16 décembre 2014 relatif à l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires territoriaux, et du décret n° 2020-719 du 12 juin 2020 relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de la fonction publique hospitalière.

expérience professionnelle, ses besoins de formation et ses perspectives d'évolution professionnelle, notamment en termes de mobilité et de carrière <sup>(1)</sup>.

À cette occasion, le fonctionnaire reçoit une information sur l'ouverture et l'utilisation de ses droits afférents au compte personnel de formation.

Les **agents contractuels** qui sont recrutés sur un emploi permanent par contrat à durée indéterminée ou par contrat à durée déterminée supérieure à un an bénéficient également d'un entretien professionnel annuel <sup>(2)</sup>.

Une dérogation est ouverte aux agents publics qui bénéficient d'une décharge d'activité de service à titre syndical ou qui sont mis à la disposition d'une organisation syndicale : ces agents ont droit à un entretien annuel avec l'autorité hiérarchique dont ils relèvent, sans être soumis à une appréciation de leur valeur professionnelle <sup>(3)</sup>.

### **C. L'ENTRETIEN INDIVIDUEL AVEC L'EMPLOYEUR DONT PEUT BÉNÉFICIER TOUT ÉLU LOCAL EN DÉBUT DE MANDAT**

La loi dite « Engagement et proximité » du 27 décembre 2019 <sup>(4)</sup> a prévu la création d'un **entretien avec l'employeur spécifiquement destiné aux élus locaux salariés ou agents publics**, qui se distingue des entretiens présentés ci-dessus.

L'article L. 6315-2 du code du travail prévoit ainsi qu'**au début de son mandat**, un conseiller municipal, un conseiller départemental ou un conseiller régional bénéficie, à sa demande, d'un **entretien individuel avec son employeur portant sur les modalités pratiques d'exercice de son mandat au regard de son emploi**.

Au cours de cet entretien, l'employeur et le salarié concerné peuvent s'accorder sur les mesures à mettre en œuvre pour faciliter la conciliation entre la vie professionnelle et les fonctions électives du salarié et, le cas échéant, sur les conditions de rémunération des temps d'absence consacrés à l'exercice de ces fonctions.

---

(1) Voir par exemple l'article 3 du décret n° 2010-888 du 28 juillet 2010 précité.

(2) Article 1-4 du Décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'État, article 1-3 du décret n°88-145 du 15 février 1988 relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale et du décret n° 91-155 du 6 février 1991 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de la fonction publique hospitalière.

(3) Article L. 212-6 du code général de la fonction publique.

(4) Article 90 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

Ces règles sont également inscrites dans le code général des collectivités territoriales <sup>(1)</sup>. De ce fait, **elles s'appliquent également aux agents publics**, en application de l'article L. 111-4 du CGFP <sup>(2)</sup>.

**Ces règles s'inspirent de celles applicables aux salariés exerçant une activité syndicale** : l'article L. 2141-5 du code du travail dispose ainsi qu'« *au début de son mandat, le représentant du personnel titulaire, le délégué syndical ou le titulaire d'un mandat syndical bénéficie, à sa demande, d'un entretien individuel avec son employeur portant sur les modalités pratiques d'exercice de son mandat au sein de l'entreprise au regard de son emploi* ».

**Le dispositif applicable aux salariés exerçant une activité syndicale est néanmoins plus complet** : l'article L. 2141-5 du code du travail précité précise que lorsque l'entretien professionnel mentionné à l'article L. 6315-1 du même code (*et qui a été présenté au 2 du A du présent I*) est réalisé au terme d'un mandat de représentant du personnel titulaire ou d'un mandat syndical, celui-ci permet de procéder au recensement des compétences acquises au cours du mandat et de préciser les modalités de valorisation de l'expérience acquise.

Pour les entreprises dont l'effectif est inférieur à deux mille salariés, ce recensement est néanmoins réservé aux titulaires de mandat disposant d'heures de délégation sur l'année représentant au moins 30 % de la durée de travail fixée dans son contrat de travail ou, à défaut, de la durée applicable dans l'établissement.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT

### A. LA DISPOSITION INITIALE

L'article 11 de la proposition de loi tend à prévoir la prise en compte du mandat électif local lors de l'entretien professionnel réalisé tous les deux ans dans le cadre de la formation professionnelle.

Il traduit ainsi l'une des recommandations formulées par les sénateurs Pascal Martin, Nadine Bellurot et Guylène Pantel dans leur rapport fait au nom de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation en décembre 2023 <sup>(3)</sup>. Ces derniers relevaient que « *pour améliorer la discussion entre employeur et employé élu local, il faudrait prendre en compte le mandat dans les*

---

(1) *Articles L. 2123-1, L. 3123-1, L. 4135-1, L. 7125-1 et L. 7227-1 du code général des collectivités territoriales. Par renvoi de l'article L. 5214-8, ces dispositions sont également applicables aux conseillers des communautés de communes.*

(2) *Cet article prévoit que « Sans préjudice des dispositions plus favorables qui leur seraient applicables, les agents publics qui occupent des fonctions publiques électives bénéficient des garanties accordées aux titulaires de mandats locaux et du droit à la formation des élus locaux reconnu par le code général des collectivités territoriales. »*

(3) *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation relatif à l'engagement dans le mandat local et l'amélioration des conditions de son exercice, par Mme Nadine Bellurot, M. Pascal Martin et Mme Guylène Pantel, fait le 14 décembre 2023 (n° 215).*

*entretiens professionnels* », en prenant pour exemple le dispositif bénéficiant aux salariés élus du personnel ou délégués syndicaux.

Comme le relèvent les rapporteurs du texte au Sénat, l'entretien professionnel ne comporte, en l'état du droit, « aucune mesure spécifique pour les salariés titulaires d'un mandat électif local ». À l'heure actuelle, l'employeur n'est donc pas tenu « ni d'évoquer le mandat électif local lors de cet entretien, ni de prendre en compte les compétences acquises par le salarié dans ce cadre pour réfléchir à ses perspectives d'évolution professionnelle ».

L'article 11 propose donc de compléter l'article L. 6315-1 du code du travail, relatif à **l'entretien professionnel dans le cadre de la formation professionnelle**, et précise que pour les salariés titulaires d'un mandat de conseiller municipal, de conseiller départemental ou de conseiller régional, cet entretien **est également consacré aux mesures destinées à faciliter la conciliation entre la vie professionnelle et les fonctions électives du salarié et aux qualifications acquises par le salarié dans l'exercice de son mandat**.

## **B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT**

Le Sénat a apporté plusieurs modifications à cet article, en commission puis en séance publique.

Sur proposition de ses rapporteurs, la commission des Lois du Sénat a précisé que l'entretien professionnel des salariés titulaires d'un mandat de conseiller municipal, de conseiller départemental ou de conseiller régional devrait également comporter des **informations sur le droit individuel à la formation dont bénéficient les élus locaux** <sup>(1)</sup>. Considérant que ce droit demeurait encore trop peu utilisé, la commission a ainsi souhaité renforcer l'information des élus locaux à ce sujet, et notamment sur le champ des formations éligibles <sup>(2)</sup>.

Sur le modèle du dispositif applicable aux représentants du personnel et aux délégués syndicaux, l'amendement adopté a également prévu que lorsque l'entretien professionnel intervient au terme d'un mandat électif local, **cet entretien doit permettre de prendre en compte les compétences et qualifications acquises par le salarié dans le cadre de ses fonctions électives et de préciser les modalités de valorisation de l'expérience acquise**. L'objectif ainsi poursuivi est que les compétences acquises dans le cadre de l'exercice du mandat local par le salarié soient prises en compte pour ses perspectives d'évolution professionnelle.

**En séance publique**, sur proposition de Mme Annick Girardin, et suivant l'avis favorable du rapporteur, M. Éric Kerrouche, et du Gouvernement, le Sénat a

---

(1) Amendement COM-112 de Mmes Eustache-Brinio et Gatel et de M. Kerrouche, rapporteurs.

(2) Le droit individuel à la formation des élus locaux est présenté dans le commentaire de l'article 14 de la proposition de loi.

ensuite étendu le dispositif aux conseillers de l'Assemblée de Corse ainsi qu'aux membres des assemblées délibérantes des collectivités d'outre-mer <sup>(1)</sup>.

Par ailleurs, sur proposition de M. Olivier Bitz, suivant l'avis favorable du rapporteur, M. Éric Kerrouche, et suite à un avis de sagesse du Gouvernement, le Sénat a **étendu cette mesure aux fonctionnaires titulaires d'un mandat électif local** <sup>(2)</sup>.

L'amendement adopté crée ainsi un **nouvel article L. 521-6 dans le CGFP**, qui prévoit que pour les fonctionnaires titulaires d'un mandat de conseiller municipal, de conseiller départemental ou de conseiller régional, **l'entretien professionnel annuel d'évaluation est également consacré aux mesures destinées à faciliter la conciliation entre la vie professionnelle et les fonctions électives**, et permet la prise en compte de l'expérience acquise dans le cadre de l'exercice de mandats.

De plus, lorsque l'entretien professionnel est réalisé au terme d'un mandat local, il devra permettre de procéder au recensement des compétences acquises au cours du mandat et de préciser les modalités de valorisation de l'expérience acquise.

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION

Sur proposition de vos rapporteurs, la Commission a adopté une nouvelle rédaction de l'article 11 afin d'**inscrire le renforcement du dialogue entre l'élu local salarié et son employeur dans le cadre des dispositifs déjà existants** <sup>(3)</sup>.

La Commission a ainsi souhaité conserver les principales avancées adoptées par le Sénat, tout en les inscrivant dans le cadre de l'entretien dont peuvent bénéficier les salariés et agents publics titulaires d'un mandat électif, qui est déjà prévu par l'article L. 6315-2 du code du travail et qui est repris dans le code général des collectivités territoriales.

En effet, si la volonté de favoriser la conciliation entre la vie professionnelle et les fonctions électives et de mieux prendre en compte l'expérience acquise est louable, il est préférable que cette discussion entre l'employeur et le salarié ou l'agent public soit conduite à la demande de ces derniers dans un cadre adapté, et non de manière obligatoire et systématique dans le cadre d'entretiens consacrés à leurs perspectives de formation professionnelle ou à leur évaluation.

L'amendement adopté procède à deux évolutions :

– il ouvre la possibilité au salarié ou à l'agent public de demander un tel entretien à son employeur une fois par an au maximum, et non plus une seule fois par mandat, au début de celui-ci ;

---

(1) Amendement n° 188 rect. bis de Mme Annick Girardin.

(2) Amendement n° 172 de M. Olivier Bitz.

(3) Amendement CL486 de MM. Stéphane Delautrette et Dider Le Gac, rapporteurs.

– il complète le contenu de cet entretien pour prévoir que, comme dans la rédaction initiale de la proposition de loi, il permette également la prise en compte de l’expérience acquise, dans le cadre de l’exercice du mandat, par ces salariés ou agents publics.

\*  
\* \*

### *Article 11 bis*

(art. L. 512-19 du code général de la fonction publique)

## **Prise en compte de l’exercice de fonctions exécutives locales pour les affectations et les demandes de mutation au sein de la fonction publique de l’État**

Adopté par la Commission avec modifications

### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L’article 11 *bis* étend la liste des priorités légales énumérées par le code général de la fonction publique (CGFP) pour les affectations et les demandes de mutation au sein de la fonction publique d’État à l’exercice de fonctions exécutives locales.

### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a modifié l’article 60 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l’État, qui encadre les modalités d’affectation et de mutation des agents publics, et a notamment supprimé l’avis des commissions administratives paritaires.

L’ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 a ensuite procédé à la codification de ces dispositions, aux articles L. 521-18 et L. 521-19 du CGFP.

### ➤ **Position de la Commission**

Sur proposition de vos rapporteurs, la Commission a adopté une nouvelle rédaction de l’article 11 *bis*, qui tend à prévoir que la nouvelle priorité de mutation applicable aux élus locaux titulaires d’un mandat exécutif s’appliquerait de manière subsidiaire par rapport aux priorités légales, et renforce les garanties applicables à ces élus en cas de mutation non sollicitée dans l’intérêt du service.

## **I. L’ÉTAT DU DROIT**

La mutation consiste en une mobilité du fonctionnaire titulaire, en position d’activité, qui change d’emploi sans changer de corps ou de cadre d’emploi ni de

grade, et au sein de la même fonction publique.

Les règles varient en fonction du versant de la fonction publique dont relève le fonctionnaire, et selon des règles de priorités limitativement énumérées par le code général de la fonction publique.

Pour les fonctionnaires d'État, le principe est **que la mutation est réalisée par l'autorité compétente, en tenant compte des besoins du service** <sup>(1)</sup>.

Elles sont décidées dans le respect des **lignes directrices de gestion en matière de mobilité**, qui déterminent la stratégie pluriannuelle de pilotage de ressources humaines, définissent les orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours des agents publics, et **fixent les orientations générales en matière de mobilité** <sup>(2)</sup>.

Le CGFP énonce plusieurs critères de priorité.

Ainsi, le **fonctionnaire de l'État dont l'emploi est supprimé** bénéficie, à sa demande, d'une priorité de mutation ou de détachement dans tout emploi vacant correspondant à son grade au sein du département ministériel dont il relève ou d'un établissement public sous tutelle, sur l'ensemble du territoire national <sup>(3)</sup>.

De plus, dans toute la mesure compatible avec le bon fonctionnement du service, et sous réserve des priorités instituées en cas de réorganisation d'un service de l'État ou de l'un de ses établissements <sup>(4)</sup>, **les affectations prononcées tiennent compte des demandes formulées par les intéressés et de leur situation de famille**.

Les demandes de mutation sont examinées en donnant **priorité aux fonctionnaires de l'État relevant de l'une des situations suivantes** <sup>(5)</sup> :

– être **séparé de son conjoint** pour des raisons professionnelles, ou séparé pour des raisons professionnelles du partenaire avec lequel il est lié par un pacte civil de solidarité s'il produit la preuve qu'ils se soumettent à l'obligation d'imposition commune prévue par le code général des impôts (1°) ;

---

(1) Article L. 512-18 du code général de la fonction publique.

(2) Articles L. 413-1 et L. 413-2 du code général de la fonction publique.

(3) Article L. 442-5 du code général de la fonction publique.

(4) Ces priorités sont prévues au chapitre II du titre IV du livre IV du code général de la fonction publique, soit aux articles L. 442-1 et suivants.

(5) Article L. 518-19 du code général de la fonction publique.

– être en **situation de handicap** relevant de certaines catégories, mentionnées par le CGFP <sup>(1)</sup> (2°) ;

– exercer ses fonctions dans un **quartier urbain où se posent des problèmes sociaux et de sécurité particulièrement difficiles** (3°) ;

– justifier du **centre de ses intérêts matériels et moraux** dans une des collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution ou en Nouvelle-Calédonie (4°) ;

– être affecté sur un **emploi qui est supprimé**, y compris si cet emploi relève d'une autre administration, sans pouvoir être réaffecté sur un emploi correspondant à son grade dans son service (5°).

Pour répondre aux besoins propres à l'organisation de la gestion de **certains corps de fonctionnaires de l'éducation nationale**, les statuts particuliers de ces corps peuvent par ailleurs prévoir des **priorités supplémentaires**, qui s'ajoutent à la liste de celles mentionnées *supra* <sup>(2)</sup>.

Enfin, dans le cadre des **lignes directrices de gestion en matière de mobilité** et sans renoncer à son pouvoir d'appréciation, l'autorité compétente peut définir des **critères supplémentaires établis à titre subsidiaire**, afin d'examiner et de répartir les demandes individuelles de mobilité <sup>(3)</sup>.

Les lignes directrices de gestion peuvent ainsi prévoir des critères de priorité subsidiaires applicables au fonctionnaire ayant exercé ses fonctions pendant une durée minimale dans une zone géographique connaissant des difficultés particulières de recrutement, ou souhaitant rejoindre une affectation en sa qualité de proche aidant <sup>(4)</sup>.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT

Sur proposition de Mme Anne Ventalon et de M. Mathieu Darnaud, et suivant l'avis favorable de sa rapporteure, Mme Françoise Gatel, la commission des Lois du Sénat a créé l'**article 11 bis**, qui prévoit la **prise en compte de la qualité**

---

(1) Il s'agit des catégories mentionnées aux 1°, 2°, 3°, 4°, 9°, 10° et 11° de l'article L. 5212-13 du code du travail, c'est-à-dire : des travailleurs reconnus handicapés par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (1°), des victimes d'accidents du travail ou de maladies professionnelles ayant entraîné une incapacité permanente au moins égale à 10 % et titulaires d'une rente (2°), des titulaires d'une pension d'invalidité, à condition que l'invalidité des intéressés réduise au moins des deux tiers leur capacité de travail ou de gain (3°), des bénéficiaires des emplois réservés mentionnés à l'article L. 241-2 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (4°), des titulaires d'une allocation ou d'une rente d'invalidité attribuée aux sapeurs-pompiers volontaires en cas d'accident survenu ou de maladie contractée en service (9°), des titulaires de la carte « mobilité inclusion » portant la mention « invalidité » (10°) et des titulaires de l'allocation aux adultes handicapés (11°).

(2) Article L. 518-20 du code général de la fonction publique.

(3) Article L. 512-21 du code général de la fonction publique et article 8 du décret n° 2019-1265 du 29 novembre 2019 relatif aux lignes directrices de gestion.

(4) Article 10 du décret n° 2019-1265 du 29 novembre 2019 relatif aux lignes directrices de gestion.

**d' élu local pour les affectations et les demandes de mutation** au sein de la fonction publique de l'État<sup>(1)</sup>.

Il ajoute à la liste des critères rentrant en ligne de compte pour les affectations et mutations des agents de la fonction publique d'État, celui de **l'exercice de fonctions exécutives locales**.

L'amendement était motivé par le fait que « *pour un élu local, une affectation ou une mutation professionnelles loin de son lieu d'élection rend très difficile l'exercice de son mandat* ».

Concrètement, l'amendement modifie l'article L. 512-19 du CGFP afin de prévoir que les affectations prononcées tiennent non seulement compte des demandes formulées par les intéressés et de leur situation de famille, mais également « *de l'éventuel exercice des fonctions de maire ou d'adjoint au maire, de président ou de vice-président de conseil départemental, ou de président ou de vice-président de conseil régional* ».

Il ajoute également à la liste prévue par ce même article une sixième situation de priorité, lorsque l'agent public « [exerce] *les fonctions de maire ou d'adjoint au maire, de président ou de vice-président de conseil départemental, ou de président ou de vice-président de conseil régional* ».

En séance publique, le Sénat n'a pas modifié cet article.

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION

Sur proposition de vos rapporteurs, la Commission a adopté une nouvelle rédaction de l'article, qui poursuit le même objet que celui exprimé et voté au Sénat, tout en étant plus opérationnelle<sup>(2)</sup>.

En effet, l'article introduit par le Sénat affectait la cohérence du régime de priorités légales actuellement prévues par le texte. Alors que celles-ci font actuellement référence à des situations subies par l'agent en raison de la vie privée (éloignement du conjoint, situation de handicap, justification du centre des intérêts matériels et moraux en outre-mer) ou de la nature de l'emploi (exercice des fonctions dans certains quartiers sensibles, affectation sur un emploi supprimé), l'article 11 *bis* ajoutait au nombre de ces motifs de priorité la qualité d' élu local, qui s'insère maladroitement dans l'énumération déjà prévue.

L'article introduit par le Sénat ne visait par ailleurs que les difficultés rencontrées par l' élu local qui souhaite se rapprocher du territoire de la collectivité dans laquelle il est élu : sa rédaction ne permettait pas de répondre à la situation dans laquelle pourrait se trouver un élu affecté à proximité de sa collectivité

---

(1) Amendement COM-4 rect. de Mme Anne Ventalon et de M. Mathieu Darnaud.

(2) Amendement CL477 de MM. Stéphane Delautrette et Didier Le Gac, rapporteurs.

d'élection, mais qui serait muté loin de celle-ci, contrairement à ce qui semblait être soulevé dans l'exposé des motifs de l'amendement.

L'amendement adopté par la Commission procède donc à deux modifications :

– d'une part, **il maintient le principe d'une priorité légale de mutation pour les exécutifs locaux**, mais prévoit que **celle-ci ne s'appliquerait que de manière subsidiaire par rapport aux autres priorités légales**. Cette règle de priorité nouvelle aurait néanmoins une valeur supérieure à celles fixées par les lignes directrices de gestion ministérielles ;

– d'autre part, il introduit une **forme de garantie contre les mutations dans l'intérêt du service qui seraient imposées aux fonctionnaires titulaires d'un mandat exécutif local**, en prévoyant que l'éloignement du mandat soit pris en compte par l'autorité qui procède à la mutation, au titre des circonstances relatives à la vie personnelle du fonctionnaire.

\*

\* \*

#### *Article 12*

(art. L. 611-9, L. 611-11, L. 612-3, L. 685-1, L. 686-1 et L. 687-1 du code de l'éducation, art. L. 2123-18-1 du code général des collectivités territoriales)

#### **Création d'un statut de l'élu-étudiant**

Adopté par la Commission avec modifications

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'**article 12** prévoit des aménagements spécifiques dans l'organisation et le déroulement de la scolarité des étudiants titulaires d'un mandat électif, et permet que le remboursement des frais engagés par l'élu-étudiant pour se déplacer entre sa commune d'élection et son lieu d'étude.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi dite « Égalité et citoyenneté » du 27 janvier 2017 a prévu plusieurs mesures tendant à assurer la reconnaissance et la valorisation de l'engagement étudiant, et à faciliter sa conciliation avec les études supérieures.

#### ➤ **Modifications apportées par le Sénat**

La commission des Lois du Sénat a procédé à des modifications rédactionnelles.

## ➤ Position de la Commission

La Commission a adopté l'article 12, modifié par deux amendements rédactionnels de vos rapporteurs.

### I. L'ÉTAT DU DROIT

#### A. LES DISPOSITIFS DE RECONNAISSANCE DE L'ENGAGEMENT CITOYEN PENDANT LES ÉTUDES SUPÉRIEURES

La loi dite « Égalité et citoyenneté » du 27 janvier 2017 a prévu plusieurs mesures tendant à assurer la **reconnaissance et la valorisation de l'engagement étudiant**, et à **faciliter sa conciliation avec les études supérieures**.

##### 1. La validation des compétences, des connaissances et des aptitudes acquises par un étudiant au titre de son engagement

L'article L. 611-9 du code de l'éducation permet la **validation des compétences, des connaissances et des aptitudes acquises par un étudiant au titre de son engagement**, dans toutes les formations d'enseignement supérieur débouchant sur la délivrance d'un diplôme d'État.

Sont concernés par ce dispositif les étudiants engagés dans une activité bénévole au sein d'une association « loi de 1901 », une activité professionnelle, une activité sportive de haut niveau, une activité dans la réserve opérationnelle militaire, de la police nationale ou des douanes, un engagement de sapeur-pompier volontaire, un service civique prévu ou un volontariat dans les armées.

L'article D. 611-7 du même code précise les **modalités de validation** des compétences, connaissances et aptitudes acquises au titre de son engagement, qui doivent relever de celles attendues dans son cursus d'études.

La validation peut notamment prendre la forme de l'attribution d'éléments constitutifs d'une unité d'enseignement, de crédits du système européen d'unités d'enseignement capitalisables et transférables<sup>(1)</sup>, ou d'une dispense, totale ou partielle, de certains enseignements ou stages relevant du cursus de l'étudiant.

##### 2. Les aménagements dans l'organisation et le déroulement des études et les droits spécifiques liés à l'exercice de responsabilités particulières

Par ailleurs, l'article L. 611-11 du code de l'éducation dispose que **les établissements d'enseignement supérieur prévoient des aménagements dans l'organisation et le déroulement des études ainsi que des droits spécifiques liés à l'exercice de responsabilités particulières**, afin de permettre aux étudiants de concilier leurs études et leur engagement.

---

(1) Le « système européen de crédits-ECTS ».

Les activités concernées sont les suivantes : l'exercice de responsabilités au sein du bureau d'une association, l'exercice d'une activité dans la réserve opérationnelle militaire ou de la police nationale, la réalisation d'une mission dans le cadre du service civique ou en qualité de sapeur-pompier volontaire, la réalisation d'un volontariat militaire, une activité professionnelle, ou encore un mandat au conseil des établissements et des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (Crous).

L'article D. 611-9 du code de l'éducation prévoit que ces aménagements et ces droits spécifiques sont **définis par la commission de la formation et de la vie universitaire (CEVU)** du conseil académique de l'université ou, à défaut, par l'instance en tenant lieu. Ils sont **accordés sur demande de l'étudiant**.

Les **aménagements** portent notamment sur l'emploi du temps, les modalités de contrôle des connaissances, ou la durée du cursus d'études, tandis que les **droits spécifiques** peuvent comprendre des actions d'information et de formation, des moyens matériels, des aides financières et, pour les étudiants élus dans les conseils des Crous, des dispositions destinées à faciliter l'exercice de leur mandat.

Enfin, selon la circulaire du ministère l'enseignement supérieur et de la recherche du 23 mars 2022, les établissements peuvent « *reconnaître les compétences, connaissances et aptitudes acquises par l'étudiant à travers d'autres formes d'engagement qu'ils peuvent encourager, conformément à l'article L. 612-1-1 en terme de scolarité et d'assiduité*<sup>[1]</sup>. Cela peut concerner, à titre d'exemple, les engagements des étudiants élus dans une collectivité locale ». Cette possibilité constitue toutefois d'une **simple faculté**, et non une obligation, qui dépend de la politique de chaque établissement<sup>(2)</sup>.

## **B. LA PROCÉDURE D'INSCRIPTION SUR LA PLATEFORME « PARCOURSUP »**

Depuis la loi du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants<sup>(3)</sup>, l'article L. 612-3 du code de l'éducation prévoit que **l'inscription dans une formation du premier cycle dispensée par un établissement public est précédée d'une procédure nationale de préinscription** qui permet aux candidats

---

(1) L'article L. 612-1-1 du code de l'éducation prévoit que « dans le respect d'un cadre national défini par arrêté du ministre chargé de l'enseignement supérieur, le président ou chef d'établissement détermine les conditions de scolarité et d'assiduité applicables à l'ensemble des étudiants inscrits dans une formation d'enseignement supérieur. Il veille à leur bonne application. »

(2) Circulaire du 23 mars 2022 (NOR : ESR2206041C) qui se substitue à la circulaire n° 2017-146 du 7 septembre 2017 relative à la reconnaissance de l'engagement des étudiants dans les établissements d'enseignement supérieur sous tutelle directe du ministère en charge de l'enseignement supérieur. L'article L. 612-1-1 du code de l'éducation dispose que « dans le respect d'un cadre national défini par arrêté du ministre chargé de l'enseignement supérieur, le président ou chef d'établissement détermine les conditions de scolarité et d'assiduité applicables à l'ensemble des étudiants inscrits dans une formation d'enseignement supérieur. Il veille à leur bonne application. Ces conditions de scolarité et d'assiduité sont prises en compte pour le maintien du bénéfice des aides attribuées aux étudiants [...] »,

(3) Loi n° 2018-166 du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants, dite loi « ORE ».

de bénéficier d'un dispositif d'information et d'orientation. Celui-ci est mis en place par les établissements d'enseignement supérieur dans le prolongement de celui proposé au cours de la scolarité du second degré.

Il s'appuie la plateforme dite « **Parcoursup** », qui assure la transmission des candidatures aux formations et l'envoi des propositions d'admission aux candidats pendant la phase d'admission et récolte leurs réponses.

Lorsque le nombre de candidatures excède les capacités d'accueil d'une formation, **les inscriptions sont prononcées par le président ou le directeur de l'établissement dans la limite des capacités d'accueil**, au regard de la cohérence entre, d'une part, le projet de formation du candidat, les acquis de sa formation antérieure et ses compétences et, d'autre part, les caractéristiques de la formation. Pour certaines formations précisément énumérées, une sélection peut par ailleurs être opérée <sup>(1)</sup>.

Le IX du même article L. 612-3 prévoit, dans certains cas, la possibilité pour le candidat qui n'a pas reçu de réponse positive de **demandeur un réexamen de sa demande de formation**.

Ainsi, **lorsque la situation d'un candidat justifie son inscription dans un établissement situé dans une zone géographique déterminée**, eu égard à **des circonstances exceptionnelles tenant à son état de santé, son handicap, son inscription en tant que sportif de haut niveau ou ses charges de famille**, le candidat a la possibilité de saisir l'autorité académique, qui peut alors procéder au réexamen de sa candidature. En tenant compte de la situation particulière que l'intéressé fait valoir, des acquis de sa formation antérieure et de ses compétences ainsi que des caractéristiques des formations, celle-ci prononce, avec son accord, son inscription dans une formation du premier cycle.

La procédure de réexamen est encadrée par les articles D. 612-1-25 à D. 612-1-30 du code de l'éducation. Elle prévoit notamment que le candidat transmet sa demande au recteur de région académique, et que c'est la **commission régionale d'accès à l'enseignement supérieur** qui est chargée de l'examen des demandes ainsi présentées.

---

(1) Une sélection peut ainsi être opérée pour l'accès aux sections de techniciens supérieurs, instituts, écoles et préparations à celles-ci, grands établissements et tous établissements où l'admission est subordonnée à un concours national ou à un concours de recrutement de la fonction publique, ainsi que pour l'accès aux formations de l'enseignement supérieur dispensées dans les lycées, aux cycles préparatoires intégrés, aux formations préparant au diplôme de comptabilité et de gestion ou aux diplômes d'études universitaires scientifiques et techniques, aux formations préparant à la licence professionnelle et aux formations de l'enseignement supérieur conduisant à la délivrance d'un double diplôme.

### **C. LES MODALITÉS DE REMBOURSEMENT, PAR LA COMMUNE, DES FRAIS DE DÉPLACEMENT ENGAGÉS PAR UN MEMBRE DU CONSEIL MUNICIPAL**

L'article L. 2123-18-1 du code général des collectivités territoriales encadre les modalités de **remboursement de transport et de séjour** engagés par les membres du conseil municipal <sup>(1)</sup>.

Ainsi, ces derniers peuvent bénéficier du remboursement des frais occasionnés pour se rendre à des réunions dans des instances ou organismes où ils représentent leur commune ès qualités, lorsque la réunion a lieu hors du territoire de celle-ci.

Lorsqu'ils sont en situation de handicap, ils peuvent également bénéficier du remboursement des frais spécifiques de déplacement, d'accompagnement et d'aide technique qu'ils ont engagés, ainsi que pour prendre part aux séances du conseil municipal et aux réunions des commissions et des instances dont ils font partie ès qualités qui ont lieu sur le territoire de la commune.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT**

### **A. LA DISPOSITION INITIALE**

L'**article 12** porte création d'un statut de l' élu étudiant, en prévoyant des droits nouveaux et des aménagements spécifiques dans l'organisation et le déroulement de la scolarité des étudiants titulaires d'un mandat électif, ainsi que le remboursement des frais engagés par l' élu-étudiant pour se déplacer entre sa commune d' élection et son lieu d' étude.

Le **I** procède aux modifications requises dans le **code de l' éducation** afin d' étendre le bénéfice des mesures concernées à l' ensemble des étudiants titulaires d'un mandat électif public (et non des seuls étudiants titulaires d'un mandat électif local).

Le **1° du I** complète l' article L. 611-9, afin de permettre la **validation des compétences, des connaissances et des aptitudes acquises** par un étudiant au titre d'un **mandat électif public**.

Le **2° du I** complète l' article L. 611-1, afin de permettre la **mise en place d' aménagements dans l' organisation et le déroulement des études**, ainsi que la **reconnaissance de droits spécifiques** liés à l' exercice d'un mandat électif public.

Enfin, le **3° du I** ajoute l' exercice d'un mandat électif public à la liste des circonstances exceptionnelles permettant le **réexamen par l' étudiant de sa demande de formation dans un établissement d' enseignement supérieur**, prévues par l' article L. 612-3.

---

(1) Voir également les commentaires des articles 5 et 13 de la présente proposition de loi.

Le **II** complète l'article L. 2123-18-1 du code général des collectivités territoriales afin de permettre aux membres du conseil municipal inscrits dans un établissement d'enseignement supérieur situé hors du territoire de la commune de **bénéficier du remboursement des frais de déplacement engagés pour se rendre à certaines séances et réunions liées à l'exercice de leur mandat.**

Les modalités seraient fixées par délibération du conseil municipal.

Seraient concernées les séances et réunions qui font l'objet des autorisations d'absence, c'est-à-dire <sup>(1)</sup> :

- les séances plénières du conseil municipal ;
- les réunions de commissions instituées par une délibération du conseil municipal dont l'élu est membre ;
- les réunions des assemblées délibérantes et des bureaux des organismes où l'élu a été désigné pour représenter la commune ;
- les réunions des assemblées, des bureaux et des commissions spécialisées des organismes nationaux où l'élu a été désigné ou élu pour représenter des collectivités territoriales ou des établissements publics en relevant.

Ce dispositif spécifique de prise en charge des frais de déplacement de l'élu-étudiant ne serait donc prévu que pour les seules communes. Toutefois, comme le relève la DGCL dans la réponse écrite qu'elle a transmise à vos rapporteurs : *« le dispositif applicable aux élus régionaux et départementaux, qui ne prévoit pas de condition géographique pour le remboursement des frais de transport <sup>(2)</sup>, est suffisamment souple pour permettre la prise en charge des frais de déplacement d'un élu étudiant inscrit dans un établissement d'enseignement supérieur pour se rendre aux séances de l'organe délibérant sur le territoire de la collectivité au sein de laquelle il est élu. Ce n'est pas le cas de celui applicable aux élus municipaux, qui exclut la prise en charge des frais de déplacement engagés pour prendre part aux séances du conseil municipal et aux réunions des commissions et des instances dont ils font partie ès qualités qui ont lieu sur le territoire de la commune. »*

## B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Sur proposition de ses rapporteurs, la commission des Lois du Sénat a adopté deux amendements, l'un rédactionnel <sup>(3)</sup>, l'autre procédant à des

---

(1) Il s'agit des séances et réunions mentionnées à l'article L. 2123-1 du CGCT, qui désigne les réunions pour lesquelles l'employeur est tenu de laisser à tout salarié de son entreprise membre d'un conseil municipal le temps nécessaire pour se rendre et participer.

(2) L'article L. 3123-19 du CGCT prévoit ainsi que « Les membres du conseil départemental peuvent recevoir une indemnité de déplacement et le remboursement des frais de séjour qu'ils ont engagés pour prendre part aux réunions du conseil départemental, des commissions et des instances dont ils font partie ès qualités », tandis que l'article L. 4135-19 du même code prévoit une rédaction similaire pour les conseillers régionaux.

(3) Amendement COM-126 des rapporteurs.

coordinations permettant l'application de l'article dans certaines collectivités d'outre-mer <sup>(1)</sup>.

En séance publique, sur proposition du Gouvernement, et suivant l'avis favorable de la rapporteure, Mme Françoise Gatel, le Sénat a supprimé ces coordinations, au motif qu'elles ne relevaient pas des compétences de la collectivité concernée <sup>(2)</sup>.

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION

La Commission a adopté l'article 12, modifié par deux amendements rédactionnels de vos rapporteurs <sup>(3)</sup>.

\*  
\* \*

#### *Article 13*

(art. L. 2123-18-1, L. 2123-18-1-2 [nouveau], L. 3123-19, L. 3123-19-1-1 [nouveau], L. 4135-19, L. 4135-19-1-1 [nouveau], L. 5211-13, L. 5211-14)

#### **Facilitation des conditions d'exercice des élus en situation de handicap**

Adopté par la Commission avec modifications

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 13 de la proposition de loi tend à permettre la prise en charge des frais spécifiques engagés par les élus en situation de handicap pour préparer les séances du conseil municipal et les réunions des commissions et des instances dont ils font partie *ès qualités* qui ont lieu sur le territoire de la commune, et non plus seulement pour s'y rendre.

Il propose par ailleurs de rehausser le plafond mensuel de remboursement de ces frais par la commune.

Il tend, enfin, à permettre la prise en charge par la collectivité territoriale de l'aménagement du poste de travail de l'élu en situation de handicap.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 98 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique (dite « Engagement et proximité ») a prévu le remboursement des frais spécifiques de déplacement,

---

(1) Amendement COM-125 des rapporteurs.

(2) Amendement n° 391 du Gouvernement.

(3) Amendements CL487 et CL488 de MM. Stéphane Delautrette et Dider Le Gac, rapporteurs.

d'accompagnement et d'aide technique engagés par les élus des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en situation de handicap pour se rendre à certaines réunions.

### ➤ Modifications apportées par le Sénat

La commission des Lois du Sénat a précisé les conditions de prise en charge par la commune de l'aménagement du poste de travail des élus en situation de handicap, en créant une obligation de prise en charge de l'aménagement du poste de travail, à l'instar de ce que prévoit la loi pour les agents publics. Elle a par ailleurs fixé au 1<sup>er</sup> juin 2025 l'entrée en vigueur du dispositif.

En séance publique, le Sénat a étendu à l'ensemble des élus en situation de handicap les mesures que l'article 13 réservait, dans sa rédaction initiale, aux seuls conseillers municipaux.

### ➤ Position de la Commission

Contre l'avis de votre rapporteur, M. Stéphane Delautrette, la Commission a adopté deux amendements de M. Sébastien Peytavie, le premier tendant à préciser la définition légale des frais spécifiques, le second créant une procédure de saisine du juge administratif afin d'ordonner la prise en charge de ces frais ou l'aménagement du poste de travail demandés par l'élu, lorsque la collectivité n'y a pas procédé dans un certain délai.

Sur proposition de vos rapporteurs, la Commission a par ailleurs fixé au 1<sup>er</sup> juin 2026 l'entrée en vigueur du dispositif.

## I. L'ÉTAT DU DROIT

En plus des indemnités de fonction, la loi a prévu d'accorder aux élus locaux le **remboursement de certaines dépenses particulières**.

Ainsi, au même titre que les autres élus locaux, les élus en situation de handicap ont notamment droit, dans certaines conditions, au remboursement des frais nécessités par l'exécution d'un **mandat spécial** <sup>(1)</sup>, au remboursement des **frais d'aide à la personne** <sup>(2)</sup>, et au remboursement de leurs **frais de transport** <sup>(3)</sup> <sup>(4)</sup>.

---

(1) *Articles L. 2123-1 du CGCT pour les communes, L. 5211-14 pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), L.3123-19 et L.4135-19 pour les départements et les régions.*

(2) *Voir les commentaires des articles 16 et 16 bis.*

(3) *Voir le commentaire de l'article 5.*

(4) *Enfin, dans des cas plus spécifiques, les maires et leurs adjoints peuvent également bénéficier du remboursement des frais exceptionnels d'aide et de secours qu'ils ont engagés personnellement (article L. 2123-18-3 du CGCT), et les maires, présidents des communautés urbaines, des communautés d'agglomération et des communautés d'agglomération nouvelles peuvent également bénéficier du remboursement de leurs frais de représentation (CGCT).*

Les élus locaux en situation de handicap peuvent par ailleurs bénéficier du **remboursement des frais spécifiques de déplacement, d'accompagnement et d'aide technique** qu'ils ont engagés, dans des conditions qui diffèrent sensiblement selon la collectivité concernée <sup>(1)</sup>.

## A. LE REMBOURSEMENT DES FRAIS SPÉCIFIQUES DES ÉLUS EN SITUATION DE HANDICAP DANS LES COMMUNES ET LES EPCI

### 1. Dans les communes

L'article L. 2123-18-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) encadre les **conditions dans lesquelles les membres du conseil municipal peuvent bénéficier du remboursement de leurs frais de transport et de séjour**.

En application de cet article, les conseillers municipaux peuvent bénéficier du remboursement des frais de transport et de séjour qu'ils ont engagés pour se rendre à des réunions dans des instances ou organismes où ils représentent leur commune ès qualités, lorsque la réunion a lieu **hors du territoire de celle-ci**.

Ce même article prévoit que les **conseillers municipaux en situation de handicap bénéficient de droits supplémentaires**.

Ainsi, en plus du remboursement des frais de transport et de séjour de droit commun, les élus en situation de handicap peuvent obtenir celui des **frais spécifiques de déplacement, d'accompagnement et d'aide technique** qu'ils ont engagés :

– pour **se rendre** à des réunions dans des instances ou organismes où ils représentent leur commune ès qualités, lorsque la réunion a lieu **hors du territoire de celle-ci** ;

– ainsi que pour **prendre part** aux séances du conseil municipal et aux réunions des commissions et des instances dont ils font partie ès qualités qui ont lieu **sur le territoire de la commune**.

En dehors des activités mentionnées par la loi, énumérées ci-dessus, l'élu en situation de handicap ne peut demander le remboursement des frais spécifiques engagés. Le tribunal administratif de Toulouse a ainsi récemment rejeté la demande d'une élue qui demandait à sa commune la prise en charge des frais engagés pour « *préparer* » les séances des conseils municipaux et métropolitains ainsi que des commissions <sup>(2)</sup>.

---

(1) *Si la loi prévoit actuellement la possibilité pour l'élu de bénéficier de ce remboursement, l'article 5 de la présente proposition de loi tend à en faire une obligation.*

(2) *Tribunal administratif de Toulouse, 2<sup>e</sup> chambre, 27 avril 2023, n° 2103931 : « En revanche, contrairement à ce que soutient Mme C, ces mêmes dispositions ne prévoient pas la possibilité d'un remboursement d'autres frais d'accompagnement et d'aide technique au bénéfice d'élus en situation de handicap et notamment pas les frais que ces élus peuvent devoir engager pour la préparation des séances et réunions auxquelles ils doivent participer en leur qualité d'élu. »*

S'agissant de la **notion de « frais spécifiques »**, celle-ci n'est pas précisément encadrée par la loi ou le règlement, mais recouvre un champ large. Le Gouvernement relevait ainsi dans une réponse écrite : « *L'objectif de cette aide est de compenser, dans la limite d'un plafond fixé par décret, les frais nécessaires à l'élu pour lui permettre de participer effectivement aux réunions et séances liées à ses fonctions. Toutes les dépenses de déplacement, d'accompagnement et d'aide technique engagées à ces occasions peuvent être prises en charge et inclure des prestations de natures différentes adaptées à chaque situation individuelle (aide humaine, matérielle etc.). Le recours à un interprète en langue des signes française relevant de la catégorie des prestations d'accompagnement, il peut faire l'objet d'une prise en charge dans ce cadre* »<sup>(1)</sup>.

**L'article R. 2123-22-3 du CGCT définit les conditions d'application de cet article**, en précisant le champ des bénéficiaires ainsi que le montant maximal de la prise en charge.

S'agissant du **champ des bénéficiaires**, les élus qui peuvent obtenir le remboursement des frais spécifiques de déplacement, d'accompagnement et d'aide technique sont les élus municipaux en situation de handicap qui :

– soit ont été **reconnus comme travailleurs handicapés** par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées<sup>(2)</sup> ou **bénéficiaire de l'obligation d'emploi** des travailleurs handicapés, mutilés de guerre et assimilés<sup>(3)</sup> ;

– soit peuvent prétendre au bénéfice de la **carte « mobilité inclusion »**<sup>(4)</sup> .

Concernant la prise en charge de ces frais spécifiques, ce même article prévoit qu'elle est assurée **sur présentation d'un état de frais** et dans la **limite**, par mois, du montant de l'indemnité maximale susceptible d'être versée au maire d'une commune de moins de 500 habitants, soit **1 048 euros**<sup>(5)</sup>.

---

(1) Réponse du Ministère de l'intérieur et des outre-mer à la question écrite n° 04493 de de M. Jérémy Bacchi, publiée le 26 janvier 2023 (JO Sénat du 26 janvier 2023, page 583).

(2) Articles L. 5213-1 et L. 5213-2 du code du travail.

(3) Articles L. 5212-1 à L. 5212-17 du même code. En application de l'article L. 5212-17, il s'agit : des travailleurs reconnus handicapés par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées, des victimes d'accidents du travail ou de maladies professionnelles ayant entraîné une incapacité permanente au moins égale à 10 % et titulaires d'une rente, des titulaires d'une pension d'invalidité, des bénéficiaires des emplois réservés du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, des sapeurs-pompier volontaires titulaires d'une allocation ou d'une rente d'invalidité, des titulaires de la carte « mobilité inclusion » portant la mention « invalidité » ainsi que des titulaires de l'allocation aux adultes handicapés.

(4) Article L. 241-3 du code de l'action sociale et des familles.

(5) Le montant de l'indemnité maximale susceptible d'être versée au maire d'une commune de moins de 500 habitants **est porté à 1 155 euros** par l'article 1<sup>er</sup> de la présente proposition de loi, dans sa rédaction actuelle.

## 2. Dans les EPCI

L'article L. 5211-13 du CGCT encadre les **conditions dans lesquelles les membres des organes délibérants des EPCI peuvent bénéficier du remboursement de leurs frais de déplacement.**

En application de cet article, les frais pouvant être remboursés sont les frais de déplacement engagés par les conseillers communautaires à l'occasion de **certaines réunions, lorsque la réunion a lieu dans une commune autre que celle qu'ils représentent.**

Les **réunions concernées** sont celles de l'assemblée délibérante, du bureau, des commissions instituées par délibération dont ils sont membres, des comités consultatifs, de la commission consultative des services publics locaux et des organes délibérants ou des bureaux des organismes où ils représentent leur établissement.

La dépense est alors à la charge de l'organisme qui organise la réunion.

Les conseillers communautaires en **situation de handicap** peuvent également bénéficier du remboursement des **frais spécifiques de déplacement, d'accompagnement et d'aide technique** qu'ils ont engagés à l'occasion de ces mêmes réunions, c'est-à-dire à l'occasion des réunions qui ont lieu dans une commune autre que celle qu'ils représentent.

Dans la décision du 15 juillet 2024 précitée, le Conseil d'État a considéré que ces dispositions devaient également permettre la prise en charge des frais spécifiques engagés à l'occasion des réunions qui avaient lieu dans la commune que l'élu en situation de handicap représente <sup>(1)</sup>.

L'article D. 5211-4-1 du CGCT précise le champ des bénéficiaires ainsi que le montant maximal de la prise en charge, qui sont alignés sur les conditions applicables aux élus municipaux.

---

(1) *Conseil d'État, 15 juillet 2024, n° 494127* : « Les dispositions du dernier alinéa de cet article, éclairées par les travaux préparatoires de la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique dont elles sont issues, doivent être entendues comme prévoyant, pour les membres en situation de handicap des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale, la prise en charge par l'organisme organisant la réunion des frais que ces dispositions énumèrent lorsqu'ils sont exposés à l'occasion de l'ensemble des réunions mentionnées au premier alinéa du même article, y compris quand ces réunions ont lieu dans la commune que ces membres représentent ». *Dans ses conclusions, la rapporteure publique, Mme Marie-Gabrielle Merloz, relevait* : « Cette solution, audacieuse au regard de la lettre du texte mais qui vide de son venin cette disposition conformément à l'intention claire du législateur, a notre préférence et nous vous invitons à assumer la part de volontarisme dont elle procède ».

## **B. LE REMBOURSEMENT DES FRAIS SPÉCIFIQUES DES ÉLUS EN SITUATION DE HANDICAP DANS LES DÉPARTEMENTS ET LES RÉGIONS**

Les articles L. 3123-19 et L. 4135-19 du CGCT prévoient que les membres du **conseil départemental** et du **conseil régional** peuvent recevoir une **indemnité de déplacement et le remboursement des frais de séjour** qu'ils ont engagés pour **prendre part aux réunions** du conseil départemental ou régional, le cas échéant, des commissions, et des instances dont ils font partie *ès qualités*.

Ces mêmes articles prévoient par ailleurs que les membres du conseil départemental ou du conseil régional **en situation de handicap** peuvent également bénéficier du **remboursement des frais spécifiques de déplacement, d'accompagnement et d'aide technique** qu'ils ont engagés et qui sont **liés à l'exercice de leur mandat**.

Les articles R. 3123-22 et R. 4135-22 du CGCT **définissent les conditions d'application de cet article concernant les élus en situation de handicap**, qui sont identiques à celles applicables aux élus municipaux.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT**

### **A. LA DISPOSITION INITIALE**

L'**article 13** de la proposition de loi prévoit trois mesures tendant à améliorer les conditions de prise en charge des frais que doivent supporter les **élus municipaux en situation de handicap**.

Le **1°** du présent article modifie l'article L. 2123-18-1 du CGCT pour permettre la prise en charge des frais spécifiques engagés par les élus municipaux en situation de handicap pour **préparer** les séances du conseil municipal et les réunions des commissions et des instances dont ils font partie *ès qualités* qui ont lieu **sur le territoire de la commune**, et non plus seulement pour y prendre part.

Les élus en situation de handicap pourraient donc bénéficier de la prise en charge des frais spécifiques engagés :

– pour se rendre à des réunions dans des instances ou organismes où ils représentent leur commune *ès qualités*, lorsque la réunion a lieu hors du territoire de celle-ci (comme c'est déjà le cas actuellement) ;

– ainsi que pour « *préparer* » et prendre part aux séances du conseil municipal et aux réunions des commissions et des instances dont ils font partie *ès qualités* qui ont lieu sur le territoire de la commune.

Le **2°** propose par ailleurs de **rehausser le plafond mensuel de remboursement** de ces frais par la commune, qui serait désormais inscrite dans la partie législative du CGCT, et non plus dans sa partie réglementaire.

La prise en charge de ces frais spécifiques serait désormais assurée dans la limite, par mois, du montant de l'indemnité maximale susceptible d'être versée au maire d'une commune de 500 à 999 habitants en application du barème prévu par la loi, soit **1 657 euros au lieu de 1 048 euros actuellement** <sup>(1)</sup>. L' élu devrait pour cela présenter un état de frais, comme le prévoit actuellement l'article R. 2123-22-3 du CGCT.

Enfin, le 3<sup>o</sup> tend à créer un nouvel article L. 2123-18-1-2 dans le CGCT qui prévoit que les membres du conseil municipal en situation de handicap bénéficient du remboursement des dépenses qu'ils ont engagées pour l'**aménagement de leur poste de travail**. Il renvoie à un décret le soin de fixer les conditions de ce remboursement.

En revanche, l'article 13 ne prévoit pas de modification du cadre juridique applicable aux EPCI, aux départements ou aux régions.

Votre rapporteur rappelle enfin que l'**article 5** de la proposition de loi rend obligatoire l'actuelle faculté de remboursement des frais spécifiques engagés par les élus en situation de handicap.

## **B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT**

### **1. En commission des Lois**

#### *a. Les conditions de prise en charge par la commune de l'aménagement du poste de travail des élus en situation de handicap*

Sur proposition de ses rapporteurs, la commission des Lois du Sénat a **précisé les conditions de prise en charge par la commune de l'aménagement du poste de travail des élus en situation de handicap** <sup>(2)</sup>.

Le nouveau dispositif prévoit ainsi une **obligation pour la commune de prendre en charge l'aménagement du poste de travail adapté à la situation de handicap des élus**, en disposant que les membres du conseil municipal en situation de handicap bénéficient, de la part de la commune, d'un aménagement de leur poste de travail adapté à leur handicap, dans les mêmes conditions que celles prévues pour les agents publics.

---

(1) L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi propose par ailleurs de porter ce montant à 1 829 euros.

(2) Amendement COM-99 des rapporteurs.

### **Article L. 131-8 du code général de la fonction publique**

Afin de garantir le respect du principe d'égalité de traitement à l'égard des personnes en situation de handicap, les employeurs publics [...] prennent, en fonction des besoins dans une situation concrète, les mesures appropriées pour permettre aux personnes [bénéficiant de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés] d'accéder à un emploi ou de conserver un emploi correspondant à leur qualification, de développer un parcours professionnel et d'accéder à des fonctions de niveau supérieur ou pour qu'une formation adaptée à leurs besoins leur soit dispensée tout au long de leur vie professionnelle.

Ces mesures incluent notamment l'aménagement, l'accès et l'usage de tous les outils numériques concourant à l'accomplissement de la mission des agents, notamment les logiciels métiers et de bureautique ainsi que les appareils mobiles.

Les dispositions du présent article s'appliquent sous réserve que les charges consécutives à la mise en œuvre de ces mesures ne soient pas disproportionnées, compte tenu notamment des aides qui peuvent compenser en tout ou partie les dépenses supportées par les employeurs à ce titre.

Cette nouvelle rédaction apporte par ailleurs **deux précisions utiles** : elle permet, d'une part, de recentrer la prise en charge sur l'aménagement du poste de travail dans les locaux de la mairie, dès lors que les dépenses réalisées pour aménager le poste de travail à domicile sont éligibles à la prestation de compensation du handicap (PCH) <sup>(1)</sup>. Elle précise, d'autre part, que l'aménagement du poste de travail fait l'objet d'une prise en charge directe par la commune, et non d'un remboursement *a posteriori*.

#### ***b. La fixation d'une date d'entrée en vigueur***

Rappelant que le décret d'application de l'article 97 de la loi « Engagement et Proximité », qui avait permis le cumul de l'allocation adulte handicapé (AAH) avec une indemnité de fonction d'élu local, n'avait toujours pas été pris, la commission des Lois, sur proposition de ses rapporteurs, a prévu que le dispositif entrerait en vigueur à une date fixée par décret, et **au plus tard le 1<sup>er</sup> juin 2025**, afin de contraindre le pouvoir réglementaire à appliquer rapidement ces dispositions <sup>(2)</sup>.

---

(1) Articles L. 245-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles.

(2) Amendement COM-100 des rapporteurs. S'agissant du décret d'application de l'article 97 de la loi « Engagement et proximité », la ministre déléguée relevait en séance publique au sénat que « Sur le fond, cette disposition est donc déjà en vigueur. Sur la forme [...] un décret sera pris pour mettre en cohérence les différents textes législatifs et réglementaires. » (réponse à la question écrite n° 1275S de M. Éric Kerrouche, publiée le 5 juin 2024. Voir également la réponse à la question écrite n° 36541 de Mme Isabelle Rauch, députée, publiée le 8 juin 2021).

## 2. En séance publique : l'extension du dispositif à l'ensemble des élus

En séance publique, toujours sur proposition des rapporteurs, et suivant l'avis favorable du Gouvernement, le Sénat a **étendu à l'ensemble des catégories d'élus le statut de l'écu en situation de handicap** <sup>(1)</sup>.

Ont ainsi été rendus applicables aux départements, aux régions et aux EPCI :

– le **relèvement du plafond mensuel de remboursement de ces frais**, dans la limite, par mois, du montant de l'indemnité maximale susceptible d'être versée au maire d'une commune de 500 à 999 habitants, toujours sur présentation d'un relevé annuel de frais <sup>(2)</sup> ;

– la création d'une obligation pour la collectivité ou l'EPCI de **prendre en charge l'aménagement du poste de travail adapté à leur situation de handicap** <sup>(3)</sup>.

## III. LA POSITION DE LA COMMISSION

Contre l'avis de votre rapporteur, M. Stéphane Delautrette, la Commission a adopté deux amendements de M. Sébastien Peytavie.

Le premier amendement tend à **préciser la définition légale des frais spécifiques** <sup>(4)</sup> : il complète la formulation prévue à l'article L. 2123-18-1 du CGCT pour s'assurer que les élus en situation de handicap puissent obtenir le remboursement des frais spécifiques de déplacement, d'accompagnement et « *d'aides individuelles, matérielles, humaines et techniques* » (et non plus seulement « *d'aide technique* », comme cela est actuellement prévu par la loi).

Selon son auteur, cette précision permettrait de « *de mieux répondre à la diversité des handicaps et des besoins, tels que, par exemple, le remboursement des frais liés au recours à une interprétation en langue des signes française ou au langage parlé complété pour les élu-es sourd-es ou malentendant-es* ».

Cet amendement supprime par ailleurs le relèvement du plafond mensuel de remboursement des frais spécifiques dans les départements et les régions que prévoyait l'article ; le relèvement du plafond applicable dans les communes et les EPCI est quant à lui conservé. Votre rapporteur, M. Stéphane Delautrette, souhaite que le relèvement du plafond soit rétabli en séance publique.

Le deuxième amendement adopté crée une **procédure autonome de saisine du juge administratif**, lorsque la collectivité n'a pas procédé au remboursement

---

(1) Amendement n° 413 des rapporteurs.

(2) Deuxième alinéa des articles L. 3123-19, L. 4135-19 et L. 5211-13 du CGCT.

(3) Articles L. 3123-19-1-2 L. 4135-19-2 et L. 5211-14 du CGCT.

(4) Amendement CL85 de M. Sébastien Peytavie.

des frais spécifiques demandé par l' élu ou à l'aménagement de son poste de travail dans un délai qui serait déterminé par décret <sup>(1)</sup>.

Votre rapporteur rappelle que la saisine du juge administratif est d'ores et déjà possible dans les conditions de droit commun <sup>(2)</sup>, et que ce dernier peut prononcer des injonctions lorsque la décision qu'il rend implique nécessairement qu'une personne morale de droit public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé <sup>(3)</sup>.

Enfin, sur proposition de vos rapporteurs, la Commission a **repoussé l'entrée en vigueur du dispositif au 1<sup>er</sup> juin 2026**. Un tel délai laissera au Gouvernement le temps de préparer les textes d'application, tout en permettant le bénéfice de ces mesures dès les premiers mois de mandat des élus qui seront élus au printemps 2026.

\*

\* \*

#### *Article 14*

(art. L. 325-14 du code général de la fonction publique, art. L. 6323-6 et L. 2145-5 du code du travail)

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

Adopté par la Commission avec modifications

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 14 de la proposition de loi vise à renforcer les dispositifs de formation à destination des élus locaux. Il confie pour cela au Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) une nouvelle mission, consistant en l'organisation de formations pour les élus locaux, et ouvre aux élus des communes de moins de 3 500 habitants les dispositifs de préparation au concours de la fonction publique territoriale des cadres d'emploi de catégorie A, qui sont mis en œuvre par le CNFPT.

Il tend par ailleurs à permettre aux candidats à un mandat électif local de bénéficier des formations ouvertes aux élus locaux, dans le cadre de leur compte personnel de formation.

---

(1) Amendement CL96 de M. Sébastien Peytavie.

(2) Voir, par exemple, la décision du Conseil d'État du 15 juillet 2024, n° 494127, dans laquelle le juge administratif avait été saisi de deux décisions du maire de Toulouse et de président de Toulouse Métropole refusant le remboursement des frais engagés par une conseillère municipale du fait de son handicap pour prendre part aux séances des conseils municipaux et de la métropole, et pour la préparation des séances et conseils en tant qu'élue de la métropole.

(3) Article L. 911-1 du code de justice administrative.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'ordonnance du 20 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux a réformé en profondeur le cadre juridique applicable.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Sur proposition des rapporteurs et du Gouvernement, le Sénat a largement réécrit cet article, en commission puis en séance publique : il a ainsi remplacé le dispositif initial relatif à la formation des élus locaux par le CNFPT, par une rédaction tendant à mieux valoriser l'expérience acquise au titre d'un mandat électif local dans les concours de la fonction publique.

Il a ensuite étendu à l'ensemble des salariés la possibilité de suivre des actions de formation destinées à permettre l'acquisition de connaissances sur l'exercice d'un mandat électif local.

➤ **Position de la Commission**

La Commission a apporté trois modifications au dispositif :

– elle a d'abord rétabli la possibilité, pour le CNFPT, de dispenser des formations à destination des élus locaux, qui était prévue par la rédaction initiale de la proposition de loi, en la recentrant sur les seuls conseillers municipaux des communes de moins de 3 500 habitants ;

– elle a ensuite encadré le champ des formations que l'article propose de rendre éligibles au CPF des salariés, en exigeant que les organismes dispensant les formations relatives à l'exercice d'un mandat local soit agréés dans les conditions de droit commun, et en confiant au ministre de l'intérieur le soin de définir le cahier des charges que devront respecter les formations portant sur les règles encadrant les campagnes électorales ;

– elle a enfin supprimé l'extension du bénéfice du congé de formation économique, sociale, environnementale et syndicale aux élus locaux.

## **I. L'ÉTAT DU DROIT**

**Les élus locaux disposent de droits en matière de formation professionnelle, dans le cadre de deux dispositifs** : l'obligation de financement de formations pesant sur les collectivités, d'une part, et le droit individuel à la formation des élus (DIFE), d'autre part.

## A. L'OBLIGATION DE FINANCEMENT DE FORMATIONS PESANT SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

### 1. Le droit en vigueur

Les collectivités ont l'**obligation de financer des formations au bénéfice de leurs élus**.

Le code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit ainsi que les conseillers municipaux, départementaux et régionaux « **ont droit à une formation adaptée à leurs fonctions** »<sup>(1)</sup>. Il impose par ailleurs la réalisation d'une formation au cours de la première année de mandat **pour les élus ayant reçu une délégation**. Dans les communes, les élus qui reçoivent délégation en matière de prévention et de gestion des déchets ou d'économie circulaire ou en matière d'urbanisme, de construction ou d'habitat sont par ailleurs encouragés à suivre une formation en la matière.

**Ce sont les collectivités qui financent ces formations** : le CGCT prévoit à ce titre que le montant prévisionnel des dépenses de formation ne peut être inférieur à 2 % du montant maximal théorique des indemnités de fonction des élus, tandis que leur montant réel ne peut excéder 20 % de ce montant.

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

**Les formations qui peuvent être financées dans ce cadre sont nécessairement liées à l'exercice du mandat**. Elles doivent être dispensées par un organisme ayant reçu un agrément délivré par le ministre chargé des collectivités territoriales, après avis du Conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL)<sup>(2)</sup>.

---

(1) Article L. 2123-12 du CGCT pour les communes, L. 3123-10 pour les départements, L. 4135-10 pour les régions.

(2) Article R. 1221-12 du code général des collectivités territoriales.

### **Les formations pouvant être financées par les collectivités territoriales**

Aux termes de l'article L. 1221-3 du CGCT, tout organisme public ou privé désirant dispenser une formation liée à l'exercice du mandat des élus locaux est tenu d'obtenir un agrément préalable délivré par le ministre chargé des collectivités territoriales, après avis motivé du CNFEL.

Ce même article pose par ailleurs le principe selon lequel les formations proposées par l'organisme doivent être conformes au **répertoire des formations liées à l'exercice du mandat**. Ce répertoire, prévu par l'arrêté du 13 avril 2023, comprend les domaines pédagogiques suivants :

- les fondamentaux du mandat ;
- les politiques publiques et les actions locales ;
- le développement et l'aménagement du territoire ainsi que la transition écologique (urbanisme, habitat, logement, transports, télécommunications...) ;
- la communication ;
- les finances, la fiscalité, le budget et la comptabilité ;
- le management et les ressources humaines.

Au 6 juin 2025, 242 organismes ont été agréés par le ministère chargé des collectivités territoriales après avis du CNFEL pour proposer aux élus locaux des formations liées à l'exercice de leur mandat.

Enfin, s'agissant des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP), les communes membres peuvent délibérer pour leur confier la mise en œuvre des obligations leur incombant en matière de formation. Le conseil communautaire est alors compétent pour délibérer de l'exercice du droit à la formation des conseillers : il détermine les orientations et les crédits ouverts à ce titre, et peut délibérer sur sa participation au financement de formations dont peuvent bénéficier ses élus à leur initiative au titre de leur droit individuel à la formation (*voir le B du présent I*).

## **2. La mise en œuvre du droit à la formation financé par les collectivités**

La DGCL a transmis à vos rapporteurs des éléments chiffrés concernant la mise en œuvre de ces dispositifs au cours des dernières années.

Il apparaît ainsi que les dépenses de formation des collectivités territoriales au titre de la formation des élus locaux à l'exercice du mandat (*hors droit individuel à la formation des élus, présenté au B du présent I*) ont été respectivement de :

- 13,6 millions d'euros en 2020 pour 14 690 collectivités territoriales ;
- 17,3 millions d'euros en 2021 pour 15 785 collectivités ;
- 17,8 millions d'euros en 2022 pour 15 696 collectivités ;
- 18,4 millions d'euros en 2023 pour 16 761 collectivités.

Le tableau ci-après présente la répartition des dépenses de formation, par catégorie de collectivité.

**RÉPARTITION DES DÉPENSES DE FORMATION PAR CATÉGORIE DE COLLECTIVITÉ DEPUIS 2020**

(en nombre de collectivités et en euros)

	2020		2021		2022		2023		2024	
	Nb CT	Montant								
<b>1. Communes</b>	14 089	10 046 832	15 118	13 328 768	15 015	12 797 550	16 037	13 098 667	16 059	12 220 653
<b>2. GFP</b>	506	1 288 782	576	1 898 058	577	1 993 673	628	1 968 064	596	1 843 080
<b>3. Départements</b>	81	954 287	79	938 948	90	1 515 951	82	1 439 134	86	1 402 446
<b>4. Régions et CTU</b>	16	1 373 839	15	1 206 365	17	1 536 615	17	1 928 154	16	1 305 746
<b>Total</b>	<b>14 692</b>	<b>13 663 740</b>	<b>15 788</b>	<b>17 372 139</b>	<b>15 699</b>	<b>17 843 789</b>	<b>16 764</b>	<b>18 434 018</b>	<b>16 757</b>	<b>16 771 924</b>

Source : DGCL, Caisse des dépôts et consignations.

Les dépenses consacrées à la formation font apparaître une sous-consommation par rapport au plancher de 2 % prévu par la loi.

**COMPARAISON ENTRE LES DÉPENSES RÉELLES DE FORMATION ET LE BUDGET MINIMUM DEVANT Y ÊTRE CONSACRÉ EN 2024**

(en millions d'euros)

	Indemnités de fonction 2024	Plancher de 2 % budget formation	Dépenses réelles	Différentiel
<b>1. Communes</b>	1 533,30 M€	30,70 M€	12,20 M€	18,50 M€
<b>2. GFP</b>	244,90 M€	4,90 M€	1,80 M€	3,10 M€
<b>3. Départements</b>	136,10 M€	2,70 M€	1,40 M€	1,30 M€
<b>4. Régions et CTU</b>	66,30 M€	1,30 M€	1,30 M€	0,02 M€
<b>Total</b>	<b>1 980,70 M€</b>	<b>39,60 M€</b>	<b>16,80 M€</b>	<b>22,80 M€</b>

Source : DGCL, Caisse des dépôts et consignations.

**B. LE DROIT INDIVIDUEL À LA FORMATION DES ÉLUS (DIFE)**

**1. Le droit en vigueur**

Depuis 2015, les élus locaux bénéficient par ailleurs d'un **droit individuel à la formation des élus (DIFE)**, et ce dès la première année du mandat. Ce droit est ouvert pour chacun des élus <sup>(1)</sup>, sans intervention de l'assemblée délibérante ou de l'ordonnateur de la collectivité.

Le DIFE est financé par une cotisation obligatoire prélevée sur les indemnités de fonction perçues par les membres de l'assemblée délibérante, et dont

(1) Loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat et articles L. 2123-12-1 du CGCT pour les communes, L. 3123-10-1 pour les départements, L. 4135-10-1 pour les régions.

le taux est au moins égal à 1 % <sup>(1)</sup>. Les collectivités territoriales peuvent verser des dotations en droits complémentaires, sur délibération de l'assemblée délibérante, afin d'abonder les droits DIFE dont disposent leurs élus.

Les cotisations sont versées dans un **fonds spécifique**, le « fonds DIFE », prévu à l'article L. 1621-3 du CGCT, qui prévoit que ce fonds est équilibré financièrement, cet équilibre étant apprécié sur une période de trois ans.

Les formations financées par le DIFE sont de deux ordres. L'élu peut d'abord suivre des **formations relatives à l'exercice du mandat**, qui sont les formations dispensées par un organisme agréé par le ministre chargé des collectivités territoriales suite à l'avis du conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL). Il peut également demander le financement de **formations sans lien avec l'exercice du mandat, dès lors que celles-ci contribuent à sa réinsertion professionnelle** : dans ce cadre, l'élu a accès aux formations éligibles au titre du compte personnel de formation (CPF).

Les formations sont accessibles *via* la plateforme en ligne « Mon compte élu », rattachée à la plateforme « Mon compte formation », qui permet la mise en œuvre du CPF.

Le DIFE de chaque élu local est alimenté sous la forme de **droits comptabilisés en euros**. Ces droits sont cumulables sur toute la durée de leur mandat, dans la limite d'un plafond fixé par décret <sup>(2)</sup> : chaque élu local acquiert 400 euros de droits individuels par an, et peut détenir jusqu'à 800 euros <sup>(3)</sup>.

## 2. La mise en œuvre du DIFE

La DGCL et la Caisse des dépôts et consignations ont transmis à vos rapporteurs des éléments chiffrés concernant la mise en œuvre de ces dispositifs au cours des dernières années.

**Plus de 92 000 formations ont été réalisées depuis 2017.** En 2024, plus de 3 639 formations étaient actives sur la plateforme « Mon compte élu », dont environ 80 % en présentiel, dispensées par 179 organismes agréés, et plus de 9 000 formations ont été demandées.

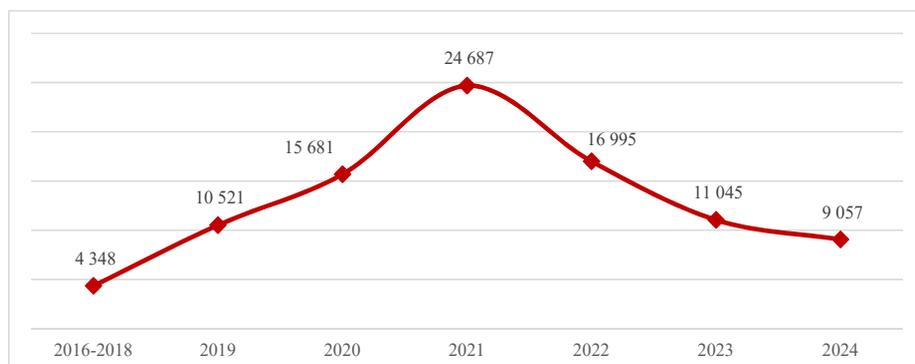
---

(1) Si le DIFE est bien ouvert à chaque élu local, le taux de la contribution légale ne s'applique qu'aux indemnités versées.

(2) Aux termes de l'article R. 1621-7 du code général des collectivités territoriales, le ministre chargé des collectivités territoriales fixe par arrêté, après avis du CNFEL, la valeur des droits acquis chaque année par les élus locaux, pour une durée de trois ans, ainsi que le montant maximal des droits susceptibles d'être détenus par chaque élu.

(3) Arrêté du 27 mars 2023 modifiant l'arrêté du 12 juillet 2021 modifié portant diverses mesures applicables au droit individuel à la formation des élus locaux.

### ÉVOLUTION DU NOMBRE DE DEMANDES DE FORMATION DEPUIS 2016



Source : DGCL, Caisse des dépôts et consignations.

**Depuis 2022, 75 % des formations demandées étaient en lien avec l'exercice du mandat.** Les formations les plus demandées concernaient les formations généralistes en matière de communication (17 %), les formations portant sur le statut et le rôle de l' élu (10 %) et les formations généralistes en matière de finances, de fiscalité, de budget et de comptabilité (9 %).

25 % des formations étaient en lien avec un projet de reconversion, et les formations les plus demandées concernaient l'aide à la création ou à la reprise d'une entreprise (Acre – 10 %), le test « TOEIC »<sup>(1)</sup> (8 %), les bilans de compétences (7 %) et l'utilisation du logiciel Excel (4 %).

**S'agissant des recettes annuelles du fonds DIFE**, issues de la cotisation de 1 % assise sur les indemnités de fonction des élus, celles-ci évoluent dynamiquement avec les revalorisations des indemnités des élus, et **s'établissent aux alentours de 19 à 20 millions d'euros par an.**

Les dépenses du fonds sont, d'une part, les dépenses de formation et les dépenses liées (frais de déplacement, de restauration et d'hébergement engagés par les élus pour se former), qui fluctuent en fonction de la demande de formation des élus locaux, et, d'autre part, les frais de gestion du fonds et de la plateforme « Mon compte élu », qui s'établissent à 2 millions d'euros par an.

#### RECETTES ET DÉPENSES ANNUELLES DU FONDS DIFE ENTRE 2022 ET 2024

(en millions d'euros)

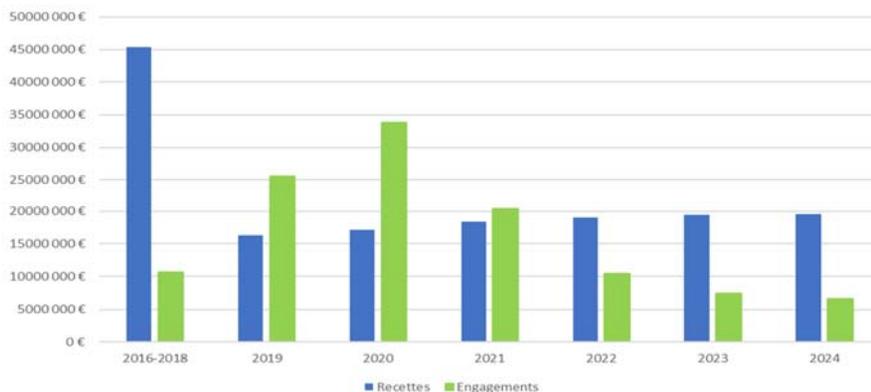
Année	2022	2023	2024
Recettes	19,3	19,6	20
Dépenses hors frais de gestion	8,3	5,3	5

Source : DGCL, Caisse des dépôts et consignations

(1) Pour « Test of English for International Communication ».

Depuis la création du fonds, les recettes cumulées s'élèvent à 155 millions d'euros, et les dépenses, à 115 millions <sup>(1)</sup>. La Caisse des dépôts et consignations estime que la trésorerie du fonds à la fin de l'année 2024 s'établit à 40 millions d'euros.

#### ÉVOLUTION DES RECETTES ET DES DÉPENSES ANNUELLES DU FONDS DEPUIS 2016



Source : DGCL, Caisse des dépôts et consignations

La Caisse des dépôts et consignations précise qu'en 2020 et 2021, le fonds était en situation critique, avec un niveau d'engagements très élevé, qui a conduit à la mise en place d'une ligne de découvert de 5 millions d'euros, prévue par les textes. Le fonds est revenu à l'équilibre fin 2021. À compter de 2022, année de mise en œuvre de la réforme de la formation des élus locaux, le fonds est excédentaire en engagements et en trésorerie.

La DGCL rappelle enfin que le dernier rapport du commissaire aux comptes annexé au bilan de gestion présenté par la Caisse des dépôts et consignations fait apparaître que « le solde des droits, inscrits sur les compteurs, en attente de mobilisation par les élus ne fait pas l'objet d'une comptabilisation dans les comptes du DIF ELUS. Au 31 décembre 2023, le solde de ces droits en attente de financement, tel qu'ils ressortent des systèmes de gestion du DIF ELUS s'élève à 307,1 millions d'euros », soit plus de six fois la trésorerie du fonds disponible.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT

### A. LA DISPOSITION INITIALE

Afin de renforcer l'accès des élus locaux à la formation, l'article 14 prévoit d'étendre les compétences du CNFPT à la formation des élus locaux, et de permettre

(1) La DCGL précise que doivent par ailleurs être soustraites une provision pour litiges avec des organismes de formation estimée à 4 millions d'euros et une dette d'un peu moins de 4 millions d'euros du fonds auprès de la CDC (correspondant aux investissements informatiques liés à la mise en place de la plateforme).

aux candidats à un mandat électif local de bénéficier des formations ouvertes aux élus locaux, dans le cadre de leur compte personnel de formation.

Les rapporteurs du texte au Sénat relevaient en effet qu'il apparaissait « *indispensable d'encourager la formation des élus locaux et de mieux préparer les candidats aux élections locales à l'exercice de leurs futures fonctions, dans un contexte caractérisé par [...] une complexification de l'action publique locale* », un « *désengagement de l'État dans les territoires* » ainsi que par un « *défaut d'accès aux dispositifs d'ingénierie locale* » <sup>(1)</sup>.

### **1. L'organisation, par le CNFPT, de formations à destination des élus locaux, notamment pour faciliter l'accès à la fonction publique territoriale**

Le I de l'article 14 de la proposition de loi étend les compétences du CNFPT afin de prévoir l'**organisation de formations à destination des élus locaux**.

En effet, le CNFPT est chargé de définir les orientations générales et les programmes de la formation professionnelle des agents de la fonction publique territoriale, et d'assurer ces formations.

Dans ce cadre, il assure notamment la mise en œuvre de dispositifs de préparation au concours externe et au troisième concours d'accès aux cadres d'emplois de catégorie A, qui sont destinés à permettre la diversification des recrutements et à assurer l'égalité des chances entre les candidats.

---

(1) Rapport n° 366 précité.

### **Les missions du Centre national de la fonction publique territoriale**

Le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) définit les orientations générales de la formation professionnelle des agents territoriaux, dont il assure la formation.

Ses missions sont définies par l'article L. 451-8 du code général de la fonction publique, qui prévoit que le CNFPT assure :

- la mise en œuvre des procédures de reconnaissance de l'expérience professionnelle (1°) ;
- le suivi des demandes de validation des acquis de l'expérience, de bilan de compétences (2°) ;
- la gestion de l'observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale, ainsi que du répertoire national des emplois de direction (3°) ;
- le recensement des métiers et des capacités d'accueil en matière d'apprentissage dans les collectivités territoriales et les établissements ainsi que la mise en œuvre d'actions visant à son développement (4°) ;
- la mise en œuvre de dispositifs de préparation au concours externe et au troisième concours d'accès aux cadres d'emplois de catégorie A, destinés à permettre la diversification des recrutements et à assurer l'égalité des chances entre les candidats (5°).

L'article 14 de la proposition de loi étend les compétences du CNFPT à deux égards.

D'une part, le **1° du I** de l'article 14 tend à prévoir que les dispositifs de préparation au concours externe et au troisième concours d'accès aux cadres d'emplois de catégorie A soient **ouverts aux conseillers municipaux des communes de moins 3 500 habitants**.

D'autre part, le **2° du même I** prévoit que le CNFPT soit chargé d'une sixième mission, consistant en **l'organisation de formations pour les élus locaux**.

Ces formations seraient financées par le fonds DIFE, dans le cadre du droit individuel à la formation des élus locaux.

La mise en œuvre de ces formations serait retracée dans un budget annexe au budget du CNFPT.

## **2. Le droit à la formation des candidats à une élection locale**

Par ailleurs, afin de mieux préparer, le cas échéant, les futurs titulaires d'un mandat électif local à l'exercice de leurs fonctions, le **II** de l'article 14 de la proposition de loi crée trois nouveaux articles L. 2123-12-2, L. 3123-10-2, et L. 4135-10-2 dans le code général des collectivités territoriales afin de **permettre aux candidats à une élection municipale, départementale ou régionale de suivre les formations ouvertes aux élus locaux dans le cadre de leur droit à la formation**.

Ce droit serait ouvert à **tout candidat à un mandat électif local déclaré publiquement**.

Les formations seraient **financées par le candidat**, qui pourrait mobiliser pour cela son compte personnel de formation monétisé – la rédaction retenue réservant la possibilité de recourir au CPF aux candidats salariés.

## **B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT**

Le Sénat a largement réécrit cet article, en commission puis en séance publique.

Au I, le Sénat a ainsi remplacé le dispositif initial, qui prévoyait l'ouverture aux élus locaux des formations du CNFPT, par une rédaction tendant à **mieux valoriser l'expérience acquise au titre d'un mandat électif local dans les concours de la fonction publique**.

Au II, il a **étendu à l'ensemble des salariés la possibilité de suivre des actions de formation destinées à permettre l'acquisition de connaissances sur l'exercice d'un mandat électif local**.

### **1. L'accès à la fonction publique des titulaires d'un mandat électif local**

#### *a. La suppression de l'organisation de formations pour les élus locaux pour le CNFPT*

Sur proposition de ses rapporteurs, la commission des Lois a d'abord **supprimé les dispositions prévoyant que le CNFPT serait chargé de l'organisation de formations pour les élus locaux** <sup>(1)</sup>.

En effet, les rapporteurs relevaient que **les formations dispensées par le CNFPT** sont, dans leur approche, conçues à destination des agents de la fonction publique territoriale, et « ***ne sont pas adaptées aux élus locaux*** » : ce dispositif nécessiterait la mise en place de formations dédiées, ce qui, « *compte tenu des attentes et des besoins différents des élus* », demanderait des « *moyens financiers importants* », alors que le CNFPT « *consomme déjà l'intégralité du budget alloué à la formation professionnelle des agents territoriaux* ».

Par ailleurs, **les élus locaux « disposent déjà d'un large choix en termes de formations, dispensées par des organismes agréés et qui sont spécifiquement adaptées à leurs besoins et à leurs attentes »**, et les rapporteurs relevaient que l'enjeu était plutôt « *d'encourager les élus à bénéficier de ces formations, via la mobilisation de leur droit individuel à la formation, plutôt que d'élargir la palette de formations qui leur est offerte* ».

---

(1) Amendement COM-114 des rapporteurs.

***b. La valorisation des acquis de l'expérience acquise au titre d'un mandat électif local dans les concours de la fonction publique***

Toujours sur proposition de ses rapporteurs, la commission des Lois a également **supprimé l'alinéa tendant à ouvrir les dispositifs de préparation aux concours assurés par le CNFPT aux conseillers municipaux des communes de moins 3 500 habitants** <sup>(1)</sup>. En effet, selon les rapporteurs, ce dispositif « [créait] *une rupture d'égalité, [et] n'était pas opérant puisque rien n'empêche à l'heure actuelle les élus locaux de s'inscrire à une préparation aux concours externes de la fonction publique* » ; enfin, l'ouverture des seules préparations aux concours de catégorie A « *n'apparaissait pas justifiée* ».

La commission a ainsi souhaité adapter les dispositions relatives à l'accès des élus locaux aux concours de la fonction publique, et a adopté un amendement des rapporteurs prévoyant que **les statuts particuliers des corps et cadres d'emplois fixent les conditions dans lesquelles les épreuves du troisième concours assurent la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle résultant notamment de l'exercice d'un mandat électif local** <sup>(2)</sup>.

Cette rédaction nouvelle devait permettre de valoriser l'expérience acquise en tant qu'élu local, en imposant au pouvoir réglementaire de prévoir, au sein des statuts particuliers, que l'une des épreuves du troisième concours soit consacrée à la prise en compte de telles activités, et de préciser la nature de cette épreuve.

La rédaction adoptée ne faisait pas uniquement référence aux mandats électifs locaux, mais portait plus généralement sur l'ensemble des activités permettant de remplir les conditions exigées pour se présenter au concours (activité professionnelle, mandat électif local, responsable, y compris bénévole, d'une association).

**Ce dispositif paraissait toutefois peu opérant**, dès lors que ce sont les décrets pris en application du décret en Conseil d'État portant statut particulier de chaque corps ou cadre d'emplois de la fonction publique qui fixent le contenu des épreuves des concours, et non le statut particulier lui-même.

En séance publique, sur proposition du Gouvernement et suivant l'avis favorable des rapporteurs, le Sénat a finalement **remplacé ces dispositions** par une rédaction alternative tendant à **prévoir la possibilité d'organiser une épreuve permettant la reconnaissance des acquis de l'expérience acquise au titre de l'exercice d'un mandat électif local dans l'ensemble des concours de la fonction publique** <sup>(3)</sup>.

En effet, actuellement, l'article L. 325-14 du CGFP prévoit que, dans le cadre des concours de la fonction publique, l'une des épreuves peut consister en la

---

(1) Amendement COM-113 des rapporteurs précité.

(2) Amendement COM-113 des rapporteurs.

(3) Amendement n° 403 du Gouvernement et sous-amendement n° 422 des rapporteurs.

**présentation par les candidats des acquis de leur expérience professionnelle**, quelle qu'elle soit, y compris sous la forme d'un service civique, ou d'une **mise en situation professionnelle** en relation avec les fonctions auxquelles le concours destine.

L'amendement adopté ajoute une référence aux mandats électifs locaux ainsi qu'aux activités de responsable associatif : il précise que l'épreuve de présentation des acquis de l'expérience pourra également porter sur l'expérience « *acquise au titre de l'exercice d'un mandat de membre d'une assemblée élue d'une collectivité territoriale ou de responsable, y compris bénévole, d'une association* ».

## **2. Le droit à la formation des candidats à une élection locale**

### *a. L'instauration d'un délai pour bénéficier des formations et la modification du champ des formations concernées, adoptées en commission des Lois*

Sur proposition de ses rapporteurs, la commission des Lois a précisé le **délai** dans lequel tout candidat déclaré publiquement pourrait bénéficier d'une formation spécifique, fixé à **six mois précédant le jour de l'élection** <sup>(1)</sup>.

Comme le soulignent les rapporteurs, ce délai de six mois a été choisi afin de permettre aux candidats de bénéficier de manière effective du droit à la formation institué par l'article : un délai plus court, compte tenu de la durée de la campagne, ne leur aurait pas laissé un temps suffisant pour suivre une formation.

Par ailleurs, toujours sur proposition de ses rapporteurs, la commission des Lois a **modifié le champ des formations ouvertes aux candidats à un mandat électif local** : plutôt que d'ouvrir aux candidats les formations éligibles au DIFE, elle a préféré renvoyer à un décret en Conseil d'État le soin de préciser les modalités de mise en œuvre de cette formation ainsi que son contenu, qui devra notamment porter sur le rôle de l' élu local et les règles encadrant les campagnes électorales <sup>(2)</sup>.

En effet, le catalogue des formations éligibles au DIFE, qui doit être conforme au répertoire des formations défini par arrêté, n'inclut aucun module relatif aux règles encadrant la campagne électorale. De plus, les autres formations éligibles au DIFE ne présenteraient d'un intérêt limité pour les candidats à une élection locale, soit qu'elles soient trop spécialisées, soit au contraire qu'elles présentent un caractère trop généraliste, étant déjà éligibles au compte personnel de formation.

---

(1) Amendement COM-115 des rapporteurs.

(2) Amendement COM-115 des rapporteurs.

**b. L'extension du compte personnel de formation aux formations relatives aux mandats électifs locaux, décidée en séance publique**

En séance publique, toujours sur proposition des rapporteurs, et contre l'avis du Gouvernement, le Sénat a intégralement réécrit les dispositions relatives au droit à la formation des candidats à une élection locale.

Alors que les dispositions initiales de la proposition de loi, amendées et adoptées par la commission des Lois, limitaient le bénéfice du dispositif de formations aux seuls candidats publiquement déclarés, **la rédaction adoptée en séance publique généralise à l'ensemble des salariés la possibilité de financer ces formations en mobilisant leur CPF, qu'ils soient ou non candidats à une élection.**

La nouvelle rédaction du **II** de l'article 14 prévoit ainsi qu'en plus des actions de formation déjà prévues par l'article L. 6323-6 du code du travail <sup>(1)</sup>, les actions de formation « *destinées à permettre l'acquisition de connaissances sur l'exercice d'un mandat électif local, portant notamment sur le rôle de l'élu local et les règles encadrant les campagnes électorales* » seraient désormais éligibles au CPF, dans des conditions prévues par décret.

**3. L'extension du congé de formation syndicale à l'ensemble des élus locaux**

Sur proposition de Mme Cécile Cukierman <sup>(2)</sup>, avec avis de sagesse du rapporteur, M. Éric Kerrouche, et contre l'avis du Gouvernement, **le Sénat a étendu le congé de formation économique, sociale, environnementale et syndicale (CFESES) à l'ensemble des élus locaux.**

Ce congé, d'une durée de **douze jours par an au maximum, et jusqu'à dix-huit pour les animateurs des stages et sessions**, permet à tout salarié qui le souhaite de participer à des stages ou sessions de formation économique, sociale et environnementale ou de formation syndicale organisés soit par des centres rattachés aux organisations syndicales, soit par des instituts spécialisés. Le salarié qui en bénéficie a droit au **maintien total par l'employeur de sa rémunération** <sup>(3)</sup>.

Le CFESES est de droit, sauf dans le cas où l'employeur estime, après avis conforme du comité social et économique, que cette absence pourrait avoir des conséquences préjudiciables à la production et à la bonne marche de l'entreprise. Le refus du congé par l'employeur doit alors être motivé.

---

(1) Les actions de formations éligibles au congé personnel de formation, mentionnées à l'article L. 6323-6 du code du travail, sont présentées dans le commentaire de l'article 14 bis.

(2) Amendement n° 250 de Mme Cukierman et des membres du groupe Communiste Républicain Citoyen et Écologiste – Kanaky.

(3) Articles L. 2145-5 et suivants du code du travail.

Ce congé serait désormais ouvert à l'ensemble des membres des conseils municipaux, départementaux et régionaux.

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION

La Commission a apporté trois modifications au dispositif.

#### 1. Le rétablissement de la possibilité, pour le CNFPT, de dispenser des formations à destination des élus locaux

Sur proposition de vos rapporteurs, **la Commission a d'abord rétabli la possibilité, pour le CNFPT, de dispenser des formations à destination des élus locaux, qui était prévue par la rédaction initiale de la proposition de loi, en la recentrant sur les seuls conseillers municipaux des communes de moins de 3 500 habitants** <sup>(1)</sup>.

En effet, si le CNFPT n'a pas vocation à former tous les élus locaux, il peut répondre à certains besoins, et combler un déficit d'offre de formation, notamment dans les petites communes.

Comme le rappelait votre rapporteur, M. Stéphane Delautrette, lors de la défense de l'amendement, la distinction entre les élus et les agents de la fonction publique n'est pas très importante dans ces collectivités qui ne disposent pas, comme leurs homologues de plus grande taille, de services techniques.

#### 2. L'encadrement des règles applicables aux formations nouvellement éligibles au compte personnel de formation

Sur proposition de vos rapporteurs et de M. Hervé Saulignac, **la Commission a ensuite encadré les règles applicables aux formations que l'article propose de rendre éligibles au CPF des salariés** <sup>(2)</sup>.

En effet, la rédaction actuelle du texte posait des difficultés sur deux points. D'une part, l'article ne précisait pas que les organismes de formation devaient être agréés par le CNFEL, comme cela est le cas pour les formations que peuvent suivre les élus locaux. D'autre part, les organismes agréés par le CNFEL ne proposent pas de formations relatives aux règles applicables à la campagne électorale.

Afin d'assurer la cohérence du dispositif avec les règles applicables au droit à la formation des élus, et d'en sécuriser la mise en œuvre, la Commission a modifié le dispositif afin de prévoir que les organismes dispensant les formations relatives au mandat soient agréés par le CNFEL, et que les formations sur les règles de

---

(1) Amendement CL478 de MM. Stéphane Delautrette et Didier Le Gac, rapporteurs.

(2) Amendements CL479 de MM. Stéphane Delautrette et Didier Le Gac, rapporteurs, et CL205 de M. Hervé Saulignac.

campagnes électorales répondent à un cahier des charges fixé par le ministère de l'intérieur.

Vos rapporteurs avaient par ailleurs déposé un amendement qui prévoyait l'extension de cette mesure aux agents publics, mais celui-ci a été déclaré irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution.

### **3. La suppression de l'ouverture du congé de formation économique, sociale, environnementale et syndicale aux élus locaux**

Enfin, sur proposition de vos rapporteurs et de M. Hervé Saulignac, **la Commission a supprimé l'extension du bénéfice du congé de formation économique, sociale, environnementale et syndicale aux élus locaux** <sup>(1)</sup>, qui ne paraît pas répondre aux besoins spécifiques des élus locaux en matière de formation.

L'exposé sommaire de l'amendement de M. Saulignac relevait ainsi que « *les élus locaux disposent déjà de plusieurs aménagements leur permettant d'exercer leurs mandats* », dont le renforcement « *paraît plus adapté que la création de dispositifs ad hoc supplémentaires* ».

\*  
\* \*

#### *Article 14 bis (supprimé)*

(art. L. 2321-12-1 du code général des collectivités territoriales)

#### **Financement de bilans de compétences par le droit individuel à la formation des élus locaux**

Supprimé par la Commission

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 14 *bis* explicite la possibilité de financer un bilan de compétences par le biais du droit individuel à la formation des élus locaux (DIFE).

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025 a retiré les actions de formation d'accompagnement et de conseil dispensées aux créateurs ou repreneurs d'entreprises de la liste de celles pouvant être financées par le biais du compte personnel de formation ou du DIFE.

---

(1) *Amendements CL479 de MM. Stéphane Delautrette et Didier Le Gac, rapporteurs, et CL205 de M. Hervé Saulignac.*

## ➤ **Position de la Commission**

Considérant que la mesure proposée était satisfaite par les rédactions actuelles du code général des collectivités territoriales et du code du travail, et qu'elle risquait de créer une interprétation *a contrario* des dispositions en vigueur, la Commission a supprimé l'article 14 *bis* sur proposition de vos rapporteurs.

### **I. L'ÉTAT DU DROIT**

Le code général des collectivités territoriales prévoit que les élus membres d'un conseil municipal, départemental ou régional disposent d'une **formation adaptée à leurs fonctions**, dont le cadre juridique a été rappelé dans le commentaire de l'article 14 de la présente proposition de loi.

S'agissant plus particulièrement du droit individuel à la formation des élus (DIFE), le CGCT prévoit que la mise en œuvre de ce droit relève de l'initiative de chacun des élus, et qu'il **peut concerner des formations sans lien avec l'exercice du mandat**. Celles-ci peuvent notamment contribuer à l'acquisition des compétences nécessaires à la réinsertion professionnelle à l'issue du mandat lorsque l' élu n'a pas liquidé ses droits à pension au titre de son activité professionnelle.

Dans sa partie réglementaire, le CGCT précise les **catégories de formations qui sont éligibles au titre du DIFE**. Il s'agit :

– d'une part, des **formations relatives à l'exercice du mandat**, qui sont les formations dispensées par un organisme agréé par le ministre chargé des collectivités territoriales suite à l'avis du conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL) ;

– d'autre part, des **formations contribuant à la réinsertion professionnelle** de l' élu local, ce qui correspond aux formations éligibles au compte personnel de formation des salariés <sup>(1)</sup>, c'est-à-dire aux formations délivrées par les organismes de droit commun de la formation professionnelle : il peut s'agir de formations certifiantes, mais également d'actions permettant de faire valider les acquis de l'expérience, **de bilans de compétences**, ou d'une préparation au permis de conduire <sup>(2)</sup>.

---

(1) Il s'agit des formations mentionnées à l'article L. 6323-6 du code du travail.

(2) Article L. 6323-6 du code du travail.

**Les actions de formations éligibles au congé personnel de formation, mentionnées à l'article L. 6323-6 du code du travail**

L'article L. 6323-6 du code du travail définit les actions de formation éligibles au compte personnel de formation.

Aux termes du I, sont éligibles les actions de formation sanctionnées par les certifications professionnelles enregistrées au répertoire national des certifications professionnelles, celles sanctionnées par les attestations de validation de blocs de compétences, et celles sanctionnées par les certifications et habilitations enregistrées dans le répertoire spécifique, qui comprennent notamment la certification relative au socle de connaissances et de compétences professionnelles.

Le II du même article prévoit que seraient également éligibles au CPF, dans des conditions définies par décret :

- les actions permettant de faire valider les acquis de l'expérience mentionnée ;
- les bilans de compétences mentionnés ;
- la préparation aux épreuves théoriques et pratiques de toutes les catégories de permis de conduire d'un véhicule terrestre à moteur ;
- les actions de formation destinées à permettre aux bénévoles et aux volontaires en service civique d'acquérir les compétences nécessaires à l'exercice de leurs missions. Seuls les droits acquis au titre du compte d'engagement citoyen peuvent financer ces actions ;
- les actions de formations financées par le fonds du droit individuel à la formation des élus locaux, dans les conditions prévues par la loi.

Afin de financer les formations tout ou partie de certaines formations, l'élu local peut par ailleurs mobiliser d'autres sources de **financement** <sup>(1)</sup> pour :

– les formations liées à l'exercice d'un mandat local, il peut avoir recours au **complément facultatif versé par sa collectivité**, lorsque celle-ci l'a décidé ;

– les formations liées à la réinsertion professionnelle, l'élu peut par ailleurs mobiliser son **compte personnel de formation de salarié** et, éventuellement, un **apport personnel complémentaire**, réglé par l'élu sur la plateforme « Mon compte élu » et non directement auprès de l'organisme de formation.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT**

Créé sur proposition de M. Yves Bleunven <sup>(2)</sup>, suivant l'avis favorable du rapporteur, M. Éric Kerrouche, et du Gouvernement, l'**article 14 bis explicite la possibilité de financer un bilan de compétences par le DIFE.**

---

(1) Troisième alinéa de l'article L. 2123-12-1 du CGCT pour les communes, de l'article L. 3123-10-1 pour les départements, et de l'article L. 4135-10-1 pour les régions, 6° du II de l'article L. 6323-6 et article L. 6323-43 du code du travail.

(2) Amendement n° 325 rect. quater de M. Yves Bleunven.

Il complète le deuxième alinéa de l'article L. 2123-12-1 du CGCT, relatif au DIFE des conseillers municipaux, pour prévoir que les formations financées dans le cadre du DIFE peuvent notamment contribuer à « *la réalisation d'un bilan de compétences* », en plus de l'acquisition des compétences nécessaires à la réinsertion professionnelle à l'issue du mandat, déjà prévue par l'article.

En revanche, il ne modifie pas les articles L. 3123-10-1 et L. 4135-10-1 du même code, relatifs au DIFE des conseillers départementaux et régionaux.

Rappelant que « *la demande de valorisation ou de validation de l'expérience émane principalement de femmes dont la carrière professionnelle a été interrompue ou est parfois inexistante, de sorte qu'elles ne peuvent pas mobiliser leur compte personnel de formation (CPF) en complément du droit individuel à la formation des élus (DIFE)* », L'exposé sommaire de l'amendement adopté relève que « *l'augmentation de l'indemnité des élus [prévue à l'article 1<sup>er</sup> du texte] viendra mécaniquement renforcer le budget du DIFE. Ainsi, les dispositifs de reconversion professionnelle, notamment les bilans de compétences, pourront bénéficier de financements qui permettront à ces élues de ne pas engager leurs deniers personnels même si elles sont exclusivement financées par le DIFE* ».

Tout en indiquant l'intérêt de la démarche suivie par cet amendement, la ministre déléguée chargée des collectivités territoriales et de la ruralité, Mme Dominique Faure, relevait qu'il « *ne serait pas opérant tel qu'il est rédigé* »<sup>(1)</sup>.

En effet, comme cela a été relevé lors des auditions conduites par vos rapporteurs, et comme cela a été rappelé *supra*, le financement de bilans de compétences par le DIFE est d'ores et déjà possible en l'état du droit.

D'après les éléments transmis par les représentants de la Caisse des dépôts et consignations à la suite de leur audition par vos rapporteurs, 25 % des formations demandées par les élus via leur DIFE depuis 2022 étaient en lien avec un projet de reconversion, et **7 % de ces demandes en lien avec un projet de reconversion portaient sur un bilan de compétence.**

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION

Considérant que la mesure proposée était satisfaite par les rédactions actuelles du code général des collectivités territoriales et du code du travail, et qu'elle risquait de créer une interprétation *a contrario* des dispositions en vigueur (notamment parce que l'article ne vise que les dispositions applicables aux communes, et parce qu'il sous-entend que les bilans de compétence ne feraient pas déjà partie des formations qui permettent la réinsertion professionnelle), la Commission a supprimé l'article 14 *bis*, sur proposition de vos rapporteurs<sup>(2)</sup>.

---

(1) *Compte rendu intégral des débats du Sénat, séance du 7 mars 2024.*

(2) *Amendement CL482 de MM. Stéphane Delautrette et Didier Le Gac, rapporteurs.*

\*

\* \*

### *Article 15*

(art. L. 2123-13, L. 2123-14, L. 2573-7, L. 3123-11, L. 4135-11, L. 7125-13 et L. 7227-13 du code général des collectivités territoriales)

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

Adopté par la Commission sans modification

### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 15 porte à vingt-quatre jours la durée maximale du congé de formation des élus.

Il prévoit par ailleurs que, en cas de création d'une commune nouvelle, les crédits relatifs aux dépenses de formation n'ayant pas été consommés par les anciennes communes soient affectés en totalité au budget de l'exercice suivant de la commune nouvelle.

### ➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Sur proposition des rapporteurs, la commission des Lois du Sénat a adopté un amendement de coordination à cet article.

### ➤ **Position de la Commission**

La Commission a adopté cet article sans modification.

## **I. L'ÉTAT DU DROIT**

### **A. LES MODALITÉS DE FINANCEMENT PAR LES COMMUNES DU DROIT À LA FORMATION**

Le code général des collectivités territoriales encadre le droit à la formation des élus locaux <sup>(1)</sup>.

En particulier, l'article L. 2123-12 prévoit ainsi que les conseillers municipaux **ont droit à une formation adaptée à leurs fonctions**, financée par la

---

(1) Voir le commentaire de l'article 14 de la présente proposition de loi.

commune, qui détermine par ailleurs les orientations et les crédits ouverts à ce titre <sup>(1)</sup>.

De plus, l'article L. 2123-14 précise que le montant prévisionnel des dépenses de formation ne peut être inférieur à 2 % du montant total des indemnités de fonction qui peuvent être allouées aux membres du conseil municipal (c'est-à-dire des indemnités de fonction maximales théoriques), et que le montant réel de ces dépenses de formation ne peut excéder 20 % du même montant.

Ce même article prévoit une **possibilité de report des crédits non utilisés** : les crédits relatifs aux dépenses de formation qui n'ont pas été consommés à la clôture de l'exercice au titre duquel ils ont été inscrits sont affectés en totalité au budget de l'exercice suivant. Ils ne peuvent toutefois pas être reportés au-delà de l'année au cours de laquelle intervient le renouvellement de l'assemblée délibérante.

Cependant, comme le rappellent les rapporteurs du texte au Sénat, ces dispositions n'autorisent pas le report des crédits de formation non consommés dans le cas de la création d'une commune nouvelle : dans une telle situation, les crédits de formation non consommés par les anciennes communes à la fin de l'exercice sont définitivement perdus et ne peuvent être utilisés au cours de l'exercice suivant <sup>(2)</sup>.

## B. LE CONGÉ DE FORMATION OUVERT AUX ÉLUS LOCAUX

Le CGCT ouvre par ailleurs aux élus locaux un droit à un congé de formation.

Ainsi, indépendamment des autorisations d'absence et du crédit d'heures dont ils bénéficient, **les élus locaux qui ont la qualité de salarié ont droit à un congé de formation** <sup>(3)</sup>.

Ce congé est fixé à **dix-huit jours par élu pour la durée du mandat**, quel que soit le nombre de mandats qu'il détient. Il est renouvelable en cas de réélection.

Lors de ce congé, le salarié n'a pas droit au maintien de sa rémunération, mais **les pertes de revenu** subies par l'élu du fait de l'exercice de son droit à la formation sont **compensées** par la collectivité 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 <sup>(4)</sup>.

---

(1) Articles L. 2123-12 du CGCT pour les communes, L. 3123-10 pour les départements, L. 4135-10 pour les régions

(2) Rapport n° 366 (2023-2024), déposé le 28 février 2024.

(3) Articles L. 2123-13 du CGCT pour les communes, L. 3123-11 pour les départements, L. 4135-11 pour les régions, L. 7125-13 pour la collectivité de Guyane et L. 7227-13 pour la collectivité de Martinique.

(4) Articles L. 2123-14 du CGCT pour les communes, L. 3123-12 pour les départements, L. 4135-12 pour les régions, L. 7125-14 pour la collectivité de Guyane et L. 7227-14 pour la collectivité de Martinique.

Les modalités de mise en œuvre de ce droit sont précisées par voie réglementaire <sup>(1)</sup>.

La demande de formation doit ainsi être transmise à l'employeur, dans le cas d'un salarié, ou à l'autorité hiérarchique, dans le cas d'un agent public, trente jours au moins à l'avance en précisant la date et la durée de l'absence envisagée à ce titre, ainsi que la désignation de l'organisme responsable du stage ou de la session, et les motifs de refus sont encadrés.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT

### A. LA DISPOSITION INITIALE

L'article 15 prévoit deux mesures tendant à encourager le recours à la formation par les élus locaux.

Le 1<sup>o</sup> prévoit que, en cas de création d'une commune nouvelle, les crédits relatifs aux dépenses de formations n'ayant pas été consommés par les anciennes communes soient affectés en totalité au budget de l'exercice suivant de la commune nouvelle.

Cette disposition reprend ainsi une recommandation de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation <sup>(2)</sup>.

Le 2<sup>o</sup> porte à **vingt-quatre jours**, au lieu de dix-huit, la durée maximale du congé de formation des élus.

Comme le relèvent les rapporteurs du texte au Sénat, *« alors que les normes ne cessent de se complexifier, il apparaît en effet nécessaire d'amplifier la formation des élus locaux et de les autoriser à suivre des formations plus longues et plus techniques »*.

En revanche, le 2<sup>o</sup> ne modifie pas la durée maximale au cours de laquelle les pertes de revenus de l'élu peuvent être compensées par la collectivité, car cette durée est prévue par d'autres articles du code général des collectivités territoriales.

### B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Sur proposition de ses rapporteurs, la commission des Lois du Sénat a adopté un amendement de coordination rédactionnelle <sup>(3)</sup>.

---

(1) Articles R. 2123-12 et suivants du CGCT pour les communes, R. 3123-9 pour les départements, R. 4135-9 pour les régions, R. 7125-15 pour la collectivité de Guyane et R. 7227-15 pour la collectivité de Martinique.

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

(3) Amendement COM-122 des rapporteurs.

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION

La Commission a adopté cet article sans modification.

Afin de permettre la pleine effectivité de l'extension du congé de formation des élus locaux prévue par le présent article, et du fait des contraintes liées aux règles de recevabilité financière, votre rapporteur, M. Stéphane Delautrette, appelle toutefois le Gouvernement à étendre, en séance publique, la durée au cours de laquelle les pertes de revenus de l' élu peuvent être compensées par la collectivité territoriale, afin de l'aligner sur celle du congé de formation.

\*

\* \*

#### *Article 15 bis*

(art. L. 1221-5 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

#### **Session d'information sur les fonctions d' élu local**

Adopté par la Commission avec modifications

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 15 *bis* prévoit que tout membre de l'organe délibérant d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération intercommunale suit au cours des trois premiers mois de son mandat une session d'information sur les fonctions d' élu local.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi dite « Engagement et proximité » du 27 décembre 2019 a prévu qu'après le renouvellement général des conseils municipaux, le préfet et le procureur de la République reçoivent les maires du département afin de leur présenter les attributions que ces derniers exercent au nom de l'État et comme officiers de police judiciaire et de l'état civil.

#### ➤ **Position de la Commission**

La Commission a apporté plusieurs modifications à cet article. Elle a d'abord rallongé à six mois au lieu de trois le délai dans lequel la session devait avoir lieu. Elle a ensuite transformé la « *session d'information* » en une « *formation* ». Elle a enfin étendu son champ à la prévention et à la sensibilisation contre les violences sexistes et sexuelles, à la présentation des outils auxquels les élus peuvent avoir recours lorsqu'ils sont menacés ou victimes de violences, ainsi qu'à la lutte contre les discriminations.

## I. L'ÉTAT DU DROIT

Le code général des collectivités territoriales encadre le droit à la formation des élus locaux et prévoit par ailleurs la possibilité pour les maires de bénéficier d'une information spécifique concernant leurs attributions.

### A. LES OBLIGATIONS DE FORMATION PESANT SUR LES ÉLUS LOCAUX

S'agissant du droit à la formation des élus locaux <sup>(1)</sup>, le CGCT prévoit que les conseillers municipaux, départementaux et régionaux **ont droit à une formation adaptée à leurs fonctions**, financée par la collectivité, qui détermine les orientations et les crédits ouverts à ce titre <sup>(2)</sup>.

Les élus locaux bénéficient par ailleurs d'un **droit individuel à la formation des élus (DIFE)**, qui relève de l'initiative de chacun des élus, et ce dès la première année du mandat <sup>(3)</sup>.

Si la formation constitue ainsi un droit pour les élus, le CGCT prévoit en revanche peu d'obligations en la matière.

La réalisation d'une formation au cours de la première année de mandat est ainsi **obligatoire pour les élus ayant reçu une délégation** <sup>(4)</sup>. Dans les communes, les élus qui reçoivent délégation en matière de prévention et de gestion des déchets ou d'économie circulaire ou en matière d'urbanisme, de construction ou d'habitat sont par ailleurs **encouragés** à suivre une formation en la matière.

### B. L'OBLIGATION D'INFORMATION SPÉCIFIQUE À DESTINATION DES MAIRES CONCERNANT LEURS ATTRIBUTIONS

Enfin, la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique a créé une **obligation d'information spécifique à destination des maires concernant leurs attributions**.

Ainsi, en application du nouvel article L. 2122-34-1 du CGCT, après le renouvellement général des conseils municipaux, le représentant de l'État dans le département et le ou les procureurs de la République territorialement compétents reçoivent les maires du département afin de leur présenter les attributions que ces derniers exercent au nom de l'État et comme officiers de police judiciaire et de l'état civil.

---

(1) Voir le commentaire de l'article 14 de la présente proposition de loi.

(2) Articles L. 2123-12 du CGCT pour les communes, L. 3123-10 pour les départements, L. 4135-10 pour les régions

(3) Loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat et articles L. 2123-12-1 du CGCT pour les communes, L. 3123-10-1 pour les départements, L. 4135-10-1 pour les régions.

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

Cette « *obligation d'information* » ne constitue pas une formation au sens du CGCT : alors que les formations sont financées par le budget de la collectivité ou par le DIFE, et doivent être dispensées par des organismes agréés par le ministre chargé des collectivités territoriales après avis du Conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL), l'obligation d'information est dispensée par les services de l'État et à titre gratuit.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT

Sur proposition de M. Xavier Iacovelli, et suivant l'avis de sagesse « *à coloration favorable* » du rapporteur, M. Éric Kerrouche, et du Gouvernement, le Sénat a prévu la **création d'une session d'information sur les fonctions d'élu local au cours des trois premiers mois de son mandat** <sup>(1)</sup>.

Le nouvel article 15 *bis* de la proposition de loi crée ainsi un article L. 1221-5 dans le CGCT qui prévoit que tout membre de l'organe délibérant d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération intercommunale devra désormais suivre une session d'information sur les fonctions d'élu local, qui comporterait deux éléments :

– un **rappel général du rôle assigné aux différentes catégories d'élus locaux** incluant, pour les conseillers municipaux, le détail des attributions exercées par le maire au nom de l'État ;

– ainsi qu'une **présentation détaillée des principaux droits et des obligations, notamment déontologiques**, applicables aux élus locaux de la catégorie de collectivité territoriale ou d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre concernée.

Lors de l'examen de l'amendement en séance publique, l'un de ses auteurs, M. Stéphane Fouassin, suggérait que cette session s'étende sur **deux jours** <sup>(2)</sup>.

Cette nouvelle obligation à la charge des collectivités territoriales ne serait toutefois pas assortie d'une sanction en cas de non-respect par la collectivité.

## III. LA POSITION DE LA COMMISSION

Sur proposition de votre rapporteur, M. Stéphane Delautrette, de M. Guillaume Gouffier Valente, de Mme Martine Froger, de M. Hervé Saulignac, et de M. Laurent Croizier <sup>(3)</sup>, **la Commission a rallongé à six mois le délai dans lequel la session devra être organisée.**

---

(1) Amendement n° 126 rectifié bis de M. Iacovelli.

(2) Compte rendu intégral des débats du Sénat, séance du 7 mars 2024.

(3) Amendements identiques CL292 de M. Stéphane Delautrette, rapporteur, CL67 de M. Guillaume Gouffier Valente, CL107 de Mme Martine Froger, CL203 de M. Hervé Saulignac et CL344 de M. Laurent Croizier.

Le délai de trois mois qui était initialement prévu semblait en effet trop court et peu réaliste, car les premiers temps du mandat, qui voient l'installation des assemblées délibérantes nouvellement élues sont particulièrement exigeants.

Sur proposition de Mme Catherine Hervieu, et à la suite de l'avis de sagesse de votre rapporteur, M. Stéphane Delautrette, **la Commission a ensuite transformé la « session d'information » en une « formation »** <sup>(1)</sup>.

L'exposé des motifs indiquait que l'amendement visait « à s'assurer que nous mettons en place une véritable formation obligatoire pour tous les élus locaux » car « une session d'information reste un objet flou qui peut faire référence à un format trop court et trop peu détaillé, alors que les élus locaux font état d'une demande forte de plus de formation ».

Votre rapporteur souligne que cette modification n'est pas uniquement sémantique et emporte des conséquences de fond. La référence à une « session d'information » ménage une certaine souplesse concernant ses modalités, qui serait décidée par la collectivité, en permettant par exemple que cette session soit assurée par les services de la collectivité ou de l'État et à titre gratuit. La DGCL a précisé à vos rapporteurs qu'une session d'information ne pourrait pas, *a priori*, être financée sur les crédits formation des élus de la collectivité. En revanche, la mention d'une « formation » entraîne l'application des règles prévues par le CGCT en la matière (financement par le budget de la collectivité ou par le DIFE, réalisation de la formation par un organisme agréé par le ministre chargé des collectivités territoriales après avis du CNFEL).

Contre l'avis de votre rapporteur, M. Stéphane Delautrette, **la Commission a enfin étendu le champ de cette formation à trois nouveaux domaines**. Celle-ci devra désormais comporter :

- une formation sur la prévention et la sensibilisation aux violences sexistes et sexuelles <sup>(2)</sup> ;
- une présentation des outils auxquels les élus peuvent avoir recours lorsqu'ils sont menacés ou victimes de violences <sup>(3)</sup> ;
- un module consacré à la lutte contre les discriminations <sup>(4)</sup>.

---

(1) Amendement CL456 de Mme Catherine Hervieu.

(2) Amendement CL457 de Mme Élisabeth Martin.

(3) Amendement CL227 de M. Emmanuel Duplessy.

(4) Amendement CL263 de M. Jean-Claude Raux.

\*

\* \*

### CHAPITRE III

## **Faciliter la conciliation entre l'exercice du mandat et la vie personnelle de l' élu**

### *Article 16*

(art. L. 2123-18-2, L. 2335-1, L. 3123-19, L. 4135-19, L. 7125-22 et L. 7227-23 du code général des collectivités territoriales)

## **Élargissement de la prise en charge par la commune des frais de garde et extension de la compensation par l'État du remboursement**

Adopté par la Commission avec modifications

### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 16 étend aux communes de moins de 10 000 habitants la compensation par l'État des frais de garde et d'assistance engagés par les élus pour la participation aux réunions liées à l'exercice de leur mandat, par le biais de la dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux (la « DPEL »).

Il ouvre également aux communes de moins de 3 500 habitants la possibilité de prendre en charge ces mêmes frais de garde lorsqu'ils ont été engagés par le maire et ses adjoints, en raison de leur participation aux activités liées à l'exercice de leur mandat (et non plus au titre des seules réunions ouvrant droit à des autorisations d'absence comme c'est le cas actuellement pour l'ensemble des élus).

### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025 a modifié le champ de la dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux.

### ➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Sur proposition du Gouvernement et du groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants (RPDI), le Sénat a intégralement réécrit l'article.

Il a ainsi supprimé la mesure prévoyant l'extension facultative de la prise en charge des frais de garde et d'assistance aux seuls exécutifs municipaux des communes de moins de 3 500 habitants au titre des activités liées à l'exercice du mandat, et l'a remplacée par une possibilité, ouverte à l'ensemble des collectivités sur délibération, d'étendre la prise en charge au titre de toute autre réunion, qui bénéficierait à l'ensemble des élus locaux.

## ➤ Position de la Commission

Sur proposition de M. Hervé Saulignac, et à la suite de l’avis de sagesse de votre rapporteur, M. Stéphane Delautrette, la Commission a supprimé l’extension aux communes de moins de 10 000 habitants de la compensation par l’État des frais de garde et d’assistance engagés par les élus pour la participation aux réunions liées à l’exercice de leur mandat, par le biais de la DPEL.

### I. L’ÉTAT DU DROIT

#### A. LA PRISE EN CHARGE DES FRAIS DE GARDE ET D’ASSISTANCE ENGAGÉS PAR L’ÉLU LOCAL

Le code général des collectivités territoriales prévoit la possibilité, pour les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), de prendre en charge les frais de garde et d’assistance de leurs élus que ces derniers ont engagés pour participer à certaines réunions.

Ainsi, les membres du conseil municipal, du conseil communautaire, du conseil départemental ou du conseil régional bénéficient d’un **remboursement par la collectivité ou l’EPCI des frais de garde d’enfants ou d’assistance aux personnes âgées, handicapées ou ayant besoin d’une aide personnelle à leur domicile** qu’ils ont engagés en raison de leur **participation à certaines réunions** organisées par la collectivité <sup>(1)</sup>.

Les **réunions concernées** sont les réunions qui donnent droit à une autorisation d’absence, c’est-à-dire :

– les séances plénières du conseil municipal, communautaire, départemental ou régional ;

– les réunions de commissions dont l’ élu est membre et instituées par une délibération du conseil municipal, communautaire, départemental ou régional ;

– les réunions des assemblées délibérantes et des bureaux des organismes où il a été désigné pour représenter la commune, l’EPCI, le département ou la région ;

– les réunions des assemblées, des bureaux et des commissions spécialisées des organismes nationaux où il a été désigné ou élu pour représenter des collectivités territoriales ou des établissements publics en relevant <sup>(2)</sup>.

---

(1) Article L. 2123-18-2 du CGCT pour les communes, L. 5214-8 pour les communautés de communes, L. 5215-16 pour les communautés urbaines, L. 5216-4 pour les communautés d’agglomération, L. 5217-7 pour les métropoles, L. 3123-19 pour les départements, et L. 4135-19 pour les régions.

(2) Article L. 2123-1 du CGCT pour les communes, L. 3123-1 pour les départements, L. 4135-1 pour les régions.

Ce remboursement ne peut excéder, par heure, le montant horaire du salaire minimum de croissance.

Enfin, les modalités de remboursement sont fixées par délibération du conseil délibérant.

En application des dispositions réglementaires du CGCT, la délibération détermine les pièces que doivent fournir les membres de l'assemblée délibérante pour le remboursement de leurs frais.

Elle doit permettre à la collectivité d'exercer un contrôle, notamment vérifier que la somme de toutes les aides financières et de tout crédit ou réduction d'impôt dont l'élu bénéficie par ailleurs, ainsi que du remboursement de la collectivité, n'excède pas le montant de la prestation effectuée.

## **B. LES MODALITÉS DE COMPENSATION PAR L'ÉTAT**

Depuis la loi « Engagement et proximité » du 27 décembre 2019 <sup>(1)</sup>, et **dans les seules communes de moins de 3 500 habitants**, la loi prévoit que **ces dépenses donnent lieu à une compensation de la part de l'État**.

Jusqu'à la fin de l'année 2022, cette compensation était effectuée à partir du programme 122 « Concours spécifiques et administration » <sup>(2)</sup>.

Les modalités de remboursement étaient toutefois complexes. Les communes qui souhaitaient bénéficier de la compensation par l'État des frais remboursés devaient adresser une demande à l'Agence de services et de paiement (ASP) et y joindre les pièces justificatives <sup>(3)</sup>.

En raison de la lourdeur de la procédure, et malgré une budgétisation annuelle de 3,5 millions d'euros, ce dispositif n'a été que très peu utilisé par les communes concernées : en 2021, seules trois communes ont demandé la compensation par l'État du remboursement des frais de garde et d'assistance accordé à des élus locaux <sup>(4)</sup>.

Des frais de gestion étaient par ailleurs payés annuellement à l'ASP pour en assurer la gestion.

---

(1) Article 91 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

(2) Et plus particulièrement son Action 1 : aides exceptionnelles aux collectivités territoriales.

(3) La DGCL avait notamment publié un « Guide du remboursement des frais de garde ou d'assistance des élus aux communes de moins de 3 500 habitants », disponible [en ligne](#), pour préciser la procédure à suivre.

(4) Rapport général fait par M. Jean-François Husson au nom de la commission des finances du Sénat sur le projet de finances pour 2023, n° 115 (2022-2023), tome II, fascicule 1, déposé le 17 novembre 2022. Voir en particulier le commentaire de l'article 13.

**La loi de finances pour 2023 a donc fait évoluer le dispositif de remboursement des frais de garde des élus locaux, qu'elle a transformé en dotation forfaitaire généralisée.**

Aux termes de l'article L. 2123-18-2 du CGCT, le remboursement auquel a procédé la commune est désormais **compensé par l'État par le biais de la dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux**, également appelée « dotation particulière “élu local” » (DPEL).

Les modalités de calcul de la DPEL sont encadrées par l'article L. 2335-1 du CGCT et précisées par voie réglementaire <sup>(1)</sup>.

En application des articles R. 2335-1 et D. 2335-1-1 du CGCT, la DPEL versée aux communes de moins de 3 500 habitants fait ainsi l'objet d'une **majoration** au titre de la compensation du remboursement des frais de garde et d'assistance.

Cette majoration, **forfaitaire et automatique**, est fonction de la population de la commune. Le barème en vigueur est présenté dans le tableau ci-après.

**MAJORATION AU TITRE DE LA COMPENSATION DU REMBOURSEMENT DES FRAIS DE GARDE ET D'ASSISTANCE PRÉVUS À L'ARTICLE L. 2123-18-2 DU CGCT**

<b>Population (habitants)</b>	<b>Montant de la majoration</b>
De 1 à 99 habitants	108 euros
De 100 à 499 habitants	131 euros
De 500 à 1 499 habitants	153 euros
De 1 500 à 2 499 habitants	176 euros
De 2 500 à 3 499 habitants	200 euros

*Source : Article D. 2335-1-1 du code général des collectivités territoriales.*

Le montant de la DPEL est fixé chaque année dans la loi de finances <sup>(2)</sup>, et le coût du dispositif de compensation des frais de garde et d'assistance est d'environ **4,5 millions d'euros** par an.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT**

### **A. LA DISPOSITION INITIALE**

L'article 16 étend aux **communes de moins de 10 000 habitants** la **compensation par l'État** des frais de garde engagés par les élus pour la participation aux réunions liées à l'exercice de leur mandat, en modifiant l'article L. 2123-18-2 du CGCT.

---

(1) Le dispositif de la DPEL est présenté dans le commentaire de l'article 4.

(2) Article 122 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

Cette extension rendrait un peu plus de 2 000 nouvelles communes éligibles au dispositif de compensation <sup>(1)</sup>.

D'après la direction du budget, et dans l'hypothèse d'une revalorisation de la DPEL en loi de finances, cette mesure représenterait un coût supplémentaire d'environ un demi-million d'euros par an.

L'article 16 ouvre également aux communes de moins de 3 500 habitants la possibilité de prendre en charge ces mêmes frais de garde lorsqu'ils ont été engagés par le maire et ses adjoints, **en raison de leur participation aux activités liées à l'exercice de leur mandat**, en créant un nouvel article L. 2123-18-2-1 dans ce même code.

Cette possibilité de prise en charge serait rendue possible sur délibération du conseil municipal, qui en fixerait les modalités et les critères de remboursement.

Afin de pouvoir en bénéficier, le maire et les adjoints concernés devraient présenter un état de frais.

Cette possibilité de prise en charge ne ferait pas l'objet de compensation par l'État.

## B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Sur proposition de ses rapporteurs, la commission des Lois a précisé les modalités d'application de la nouvelle possibilité de prise en charge des frais de garde et d'assistance engagés pour la participation à l'ensemble des « activités liées à l'exercice du mandat », ouverte aux exécutifs communaux <sup>(2)</sup>.

Afin d'« aligner les modalités de remboursement des frais de garde exposés dans cette hypothèse avec le régime de droit commun existant pour le remboursement des frais de garde », la commission a ainsi **supprimé l'obligation de présenter un état de frais** qui, selon les rapporteurs, « apparaît contradictoire avec la liberté octroyée au conseil municipal pour déterminer le système de remboursement pour lequel il souhaite opter ».

En séance publique, sur proposition de M. Bitz et du Gouvernement <sup>(3)</sup>, et suivant l'avis favorable du rapporteur, M. Éric Kerrouche, **le Sénat a intégralement réécrit l'article 16**, et a opéré trois modifications au dispositif.

Le Sénat a d'abord **supprimé le nouveau dispositif ouvrant aux seuls exécutifs municipaux des communes de moins de 3 500 habitants le droit à la**

---

(1) D'après les statistiques rendues publiques par la DGCL, au 1<sup>er</sup> janvier 2024, on comptait 32 099 communes de moins de 3 500 habitants, et 2 132 communes dont la population est comprise entre 3 500 et 10 000 habitants.

(2) Amendement COM-102 des rapporteurs.

(3) Amendements identiques n° 339 de M. Bitz et des membres du groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants et n° 394 du Gouvernement.

**prise en charge des frais de garde et d'assistance** pour leur participation aux activités liées à l'exercice de leur mandat.

L'exposé sommaire de l'amendement n° 394 du Gouvernement relevait en effet que *« la création d'un dispositif plus avantageux bénéficiant aux seuls exécutifs des communes de moins de 3 500 habitants ne semblait pas justifiable au regard des exigences constitutionnelles relatives au principe d'égalité »*.

Pour remplacer ce dispositif, le Sénat a ensuite prévu la **possibilité pour la collectivité de prévoir, par délibération, que d'autres réunions soient susceptibles d'ouvrir le droit au remboursement des frais de garde et d'assistance**.

La collectivité concernée pourrait ainsi, **par délibération**, étendre le bénéfice de ce remboursement des frais de garde et d'assistance **pour toute autre réunion liée à l'exercice du mandat**, en plus des réunions ouvrant droit à des autorisations d'absence, qui sont actuellement mentionnées par la loi.

Ce dispositif serait ouvert à l'**ensemble des élus locaux**.

Enfin, le Sénat a procédé à la modification de l'article L. 2335-1 du CGCT, qui encadre les modalités de compensation de certaines dépenses par la DPEL, afin de **rendre opérationnelle la mesure tenant à l'extension de la compensation des frais de garde et d'assistance aux communes de moins de 10 000 habitants**.

L'exposé sommaire de l'amendement n° 394 du Gouvernement relève ainsi que cette mesure *« permet d'harmoniser cette compensation avec celle prévue pour les coûts liés à la souscription d'un contrat d'assurance au titre de la protection fonctionnelle des élus, qui a été élargie aux communes de moins de 10 000 habitants par la loi de finances pour 2024 »*.

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION

Sur proposition de M. Hervé Saulignac, et suite à l'avis de sagesse de votre rapporteur, **la Commission a supprimé l'extension aux communes de moins de 10 000 habitants de la compensation par l'État des frais de garde et d'assistance engagés par les élus pour la participation aux réunions liées à l'exercice de leur mandat**, par le biais de la DPEL <sup>(1)</sup>.

L'exposé sommaire de l'amendement adopté relevait que si les députés signataires de l'amendement *« [ne pouvaient] que soutenir la mesure d'extension de prise en charge elle-même, son financement par la DPEL à enveloppe constante, en l'absence d'engagements du Gouvernement sur sa revalorisation, ne peut que pénaliser les petites communes rurales »*.

---

(1) Amendement CL201 de M. Hervé Saulignac.

\*

\* \*

*Article 16 bis A (nouveau)*

(art. L. 2123-18-2 du code général des collectivités territoriales)

**Définition par arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales d'un modèle de délibération pour le remboursement des frais de garde et d'assistance**

Introduit par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le nouvel **article 16 bis A** complète l'article L. 2123-18-2 du CGCT pour prévoir qu'un arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales détermine un modèle de la délibération fixant les modalités de remboursement par la commune des frais de garde ou d'assistance engagés par les conseillers municipaux.

\*

Comme cela a été rappelé dans le commentaire de l'article 16 de la présente proposition de loi, l'article L. 2123-18-2 du CGCT prévoit que les membres du conseil municipal bénéficient d'un **remboursement par la commune des frais de garde d'enfants ou d'assistance** aux personnes âgées, handicapées ou ayant besoin d'une aide personnelle à leur domicile qu'ils ont engagés en raison de leur participation à certaines réunions en lien avec l'exercice du mandat.

Une **délibération du conseil municipal** doit néanmoins fixer les modalités de remboursement.

Dans un « *objectif de simplification* », et afin de « *[faciliter] la procédure de mise en place de ce remboursement, mesure nécessaire pour favoriser l'engagement et l'implication des femmes titulaires d'un mandat municipal* », sur proposition de Mmes Delphine Lingemann, Blandine Brocard et Marie Pochon <sup>(1)</sup>, et suivant l'avis favorable de votre rapporteur, M. Stéphane Delautrette, **la Commission a prévu qu'un arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales détermine un modèle pour cette délibération.**

\*

\* \*

---

(1) Amendement CL188 de Mme Delphine Lingemann, CL348 de Mme Blandine Brocard, et CL375 de Mme Marie Pochon.

### Article 16 bis

(art. L. 2123-18-4, L. 3123-19-1, L. 4135-19-1, L. 6434-4, L. 7125-23 et L. 7227-24 du code général des collectivités locales)

## Extension du bénéfice du chèque emploi-service universel (Cesu) à l'ensemble des élus locaux

Adopté par la Commission sans modification

### ➤ Résumé du dispositif et effets principaux

Introduit sur proposition du Gouvernement, suivant l'avis favorable du rapporteur, M. Éric Kerrouche, l'**article 16 bis** étend à l'ensemble des élus locaux (et non plus aux seuls élus titulaires d'un mandat exécutif local) la possibilité de bénéficier de l'aide financière pour l'utilisation de chèques emploi-service universel (Cesu) afin d'assurer la rémunération des prestataires chargés, soit de la garde des enfants, soit de l'assistance aux personnes âgées, handicapées ou nécessitant une aide à domicile.

### ➤ Dernières modifications législatives intervenues

L'article 91 de la loi « Engagement et proximité » du 27 décembre 2019 a étendu à l'ensemble des adjoints au maire, des vice-présidents de conseils départementaux, et des vice-présidents de conseils régionaux, la possibilité de bénéficier du remboursement des chèques emplois services, sur décision du conseil délibérant.

### ➤ Position de la Commission

La Commission a adopté cet article sans modification.

## I. L'ÉTAT DU DROIT

**Deux dispositifs d'aide financière** sont prévus par le code général des collectivités territoriales lorsque les élus locaux ont des frais de garde et d'assistance, liés à leurs charges familiales.

Le premier dispositif permet le **remboursement par la collectivité des frais de garde d'enfants ou d'assistance** aux personnes âgées, handicapées ou ayant besoin d'une aide personnelle à domicile engagés par l'élu local **en raison de sa participation à certaines séances et réunions**.

Les activités concernées sont celles donnant droit à une autorisation d'absence, selon la liste limitative prévue par le CGCT <sup>(1)</sup>.

---

(1) L'article L. 2123-1 du CGCT dispose que : « L'employeur est tenu de laisser à tout salarié de son entreprise membre d'un conseil municipal le temps nécessaire pour se rendre et participer : 1° Aux séances plénières de ce conseil ; 2° Aux réunions de commissions dont il est membre et instituées par une délibération du conseil municipal ; 3° Aux réunions des assemblées délibérantes et des bureaux des organismes où il a été désigné pour représenter la commune ; 4° Aux réunions des assemblées, des bureaux et des commissions spécialisées

Ce dispositif a été présenté dans le commentaire de l'article 16 de la présente proposition de loi.

Le second dispositif prévoit la **possibilité pour la collectivité de verser une aide financière aux élus titulaires d'un mandat exécutif**, lorsque ceux-ci utilisent le chèque emploi-service universel (CESU) pour payer leurs frais de garde et d'assistance.

Issu de la fusion du chèque-service, communément appelé chèque-emploi service, et du titre emploi service<sup>(1)</sup>, le dispositif du **chèque emploi-service universel (Cesu)** a vocation à simplifier les démarches administratives pour l'emploi d'un salarié à domicile.

### Le chèque emploi-service universel (Cesu)

En application des articles L. 1271-1 et suivants du code du travail, il existe actuellement deux catégories de Cesu :

– le **Cesu déclaratif** constitue un **titre emploi** et permet de déclarer la rémunération d'un salarié à domicile. Il permet à l'employeur de remplir ses obligations de manière simplifiée : l'employeur n'a pas à faire de déclaration d'embauche auprès de l'Urssaf, qui calcule et prélève les cotisations sociales, et n'a pas non plus à établir de bulletin de paie, ce dernier étant lui aussi édité par l'Urssaf. Par ailleurs, le Cesu déclaratif peut tenir lieu de contrat de travail pour des tâches occasionnelles (c'est-à-dire pour des tâches inférieures à trois heures par semaine au cours d'une période de référence de quatre semaines) ;

– le **Cesu préfinancé**, qui constitue un **titre spécial de paiement** délivré par un employeur privé ou public, un comité d'entreprise ou un financeur de prestations sociales, et permet de payer un organisme ou un salarié. Il permet à l'employeur de rémunérer le salarié en tout ou partie, dès lors que le salarié a donné son accord.

Le Cesu concerne les **activités de service à la personne**, telles que l'entretien de la maison, les petits travaux de jardinage et de bricolage, le soutien scolaire, la garde d'enfants ou encore l'assistance aux personnes âgées<sup>(2)</sup>.

Ainsi, la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité<sup>(3)</sup> a ouvert aux assemblées délibérantes des collectivités territoriales la possibilité **d'accorder une aide financière à certains élus titulaires d'un mandat exécutif qui utilisaient le chèque-service** pour assurer la rémunération des salariés chargés

---

des organismes nationaux où il a été désigné ou élu pour représenter des collectivités territoriales ou des établissements publics en relevant. »

(1) *Sur le contexte de la réforme, voir par exemple le rapport fait au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi relatif au développement des services à la personne et à diverses mesures en faveur de la cohésion sociale par M. Maurice Giro, député (n° 2357, XI<sup>ème</sup> législature, 7 juin 2005).*

(2) *La liste de l'ensemble des activités éligibles au Cesu figure dans la convention collective de la branche du secteur des particuliers employeurs et de l'emploi à domicile du 15 mars 2021, étendue par arrêté du 6 octobre 2021.*

(3) *Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, article 87.*

**soit de la garde des enfants, soit de l'assistance aux personnes âgées, handicapées ou à celles qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile.**

En application de cette loi, les élus pouvant alors bénéficier de l'aide financière en cas d'utilisation du CESU étaient les suivants :

– les maires et, dans les communes de 20 000 habitants au moins, les adjoints au maire qui ont interrompu leur activité professionnelle pour exercer leur mandat <sup>(1)</sup> ;

– les présidents des conseils généraux et les vice-présidents ayant reçu délégation de ceux-ci qui ont interrompu leur activité professionnelle pour exercer leur mandat <sup>(2)</sup> ;

– les présidents des conseils régionaux et les vice-présidents ayant reçu délégation de ceux-ci qui ont interrompu leur activité professionnelle pour exercer leur mandat <sup>(3)</sup>.

Le dispositif a par la suite été adapté pour permettre la rémunération des associations ou entreprises agréées et non plus des seuls salariés <sup>(4)</sup>, puis pour tirer les conséquences de la fusion du chèque-service dans le Cesu <sup>(5)</sup>.

Plus récemment, **la loi « Engagement et proximité » du 27 décembre 2019 a étendu le champ des élus locaux pouvant bénéficier de l'aide financière destinée à financer le recours au Cesu <sup>(6)</sup>.**

Cette loi a d'abord **supprimé la condition tenant à l'interruption d'activité professionnelle** pour bénéficier de l'aide, pour les adjoints aux maires ainsi que pour les vice-présidents de conseils départementaux et de conseils régionaux. Pour justifier cette évolution, l'étude d'impact du projet de loi relevait que : *« certains élus ont conservé une activité professionnelle mais qui peut être résiduelle et/ou générer de faibles revenus (comme les agriculteurs par exemple qui représentent 13,7 % des maires) »*.

S'agissant des adjoints au maire, la loi a par ailleurs **supprimé la restriction consistant à réserver le dispositif aux seules communes de 20 000 habitants et plus**, car, toujours selon l'étude d'impact, *« les adjoints des plus petites communes peuvent également avoir besoin de recourir à cette possibilité en*

---

(1) Article L. 2123-18-4 du code général des collectivités territoriales.

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

(3) Article L. 4135-19-1 du code général des collectivités territoriales.

(4) Article 12 de la loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

(5) Article 3 de l'ordonnance n° 2009-1530 du 10 décembre 2009 modifiant la partie législative du code général des collectivités territoriales.

(6) Article 91 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

*raison de leurs responsabilités en tant qu'élu et du niveau assez faible de leurs indemnités* ».

Elle a aussi procédé aux coordinations nécessaires pour étendre cette mesure aux conseillers territoriaux de Saint-Pierre-et-Miquelon, aux membres des assemblées de Guyane et de Martinique <sup>(1)</sup>, et aux élus communaux de la Polynésie française <sup>(2)</sup>.

Enfin, l'article L. 2123-18-4 est applicable aux présidents et vice-président des EPCI à fiscalité propre par renvoi des articles L. 5214-8, L. 5215-16, L. 5216-4 et L. 5217-7 du CGCT.

Ainsi, en l'état du droit, **la possibilité de verser une aide financière au titre du Cesu pour les frais de garde et d'assistance à domicile est ainsi actuellement ouverte dans l'ensemble des collectivités et des EPCI, au bénéfice des élus titulaires d'un mandat exécutif.**

Afin d'éviter que ces dépenses ne puissent être remboursées deux fois, cette aide financière ne peut se cumuler les autres dispositifs permettant le remboursement des frais de garde par la collectivité <sup>(3)</sup>.

Les **conditions** dans lesquelles l'aide financière est accordée pour financer un Cesu sont précisées dans la partie réglementaire du code général des collectivités territoriales <sup>(4)</sup>.

Le montant de l'aide ainsi accordée, non imposable, reste à la discrétion des conseils, mais **ne peut dépasser un plafond de 1 830 euros par élu et par année** <sup>(5)</sup>.

Si le champ des dépenses concernées par l'aide financière « Cesu » est similaire au dispositif de remboursement des frais de garde et d'assistance prévu à l'article L. 2123-18-2 du CGCT <sup>(6)</sup>, il existe toutefois des différences entre ces deux dispositifs :

---

(1) *Articles L. 6434-4, L. 7125-23 et L. 7227-24 du code général des collectivités territoriales.*

(2) *Second alinéa du XII de l'article L. 2573-7 du code général des collectivités territoriales.*

(3) *Articles L. 2123-18 (quatrième alinéa) et L. 2123-18-2 du code général des collectivités territoriales pour les communes, L. 3123-19 (avant-dernier alinéa) du même code pour les départements, L. 4135-19 (avant-dernier alinéa) pour les régions.*

(4) *Articles D. 2123-22-4 à D. 2123-22-7 du code général des collectivités territoriales.*

(5) *Par référence au montant fixé à l'article D. 7233-8 du code du travail.*

(6) *L'article L. 2123-18-2 du CGCT permet le « remboursement par la commune des frais de garde d'enfants ou d'assistance aux personnes âgées, handicapées ou ayant besoin d'une aide personnelle à leur domicile » tandis que l'article L. 2123-18-4 fait référence à « la rémunération des salariés ou des associations ou entreprises agréées chargés soit de la garde des enfants, soit de l'assistance aux personnes âgées, handicapées ou à celles qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile ou d'une aide à la mobilité dans l'environnement de proximité favorisant leur maintien à domicile en application des articles L. 7231-1 et L. 7232-1 du même code ».*

– le dispositif de remboursement des frais de garde et d’assistance constitue un **droit** ouvert à l’ensemble des élus locaux, alors que l’aide financière « Cesu » ne constitue qu’une **possibilité**, au choix de la collectivité, qui doit prendre une délibération en ce sens pour la mettre en œuvre ;

– le dispositif de remboursement des frais de garde et d’assistance fait l’objet d’un **plafonnement horaire** égal au montant horaire du salaire minimum de croissance (SMIC), tandis que l’aide financière « Cesu » fait l’objet d’un **plafonnement annuel** de 1 830 euros (ce montant constituant un plafond maximal, que la collectivité peut abaisser si elle le souhaite) ;

– enfin, le dispositif de remboursement des frais de garde et d’assistance permet la prise en charge des seuls frais engagés en raison de la participation de l’élu à **certaines réunions**, alors que l’aide financière « Cesu » ne prévoit pas de telle restriction. L’aide financière « Cesu » peut donc théoriquement être utilisée pour prendre en charge des frais de garde et d’assistance qui seraient engagés en dehors de réunions, ou plus largement **en dehors d’activités liées à l’exercice du mandat** ; toutefois, le CGCT prévoit que la délibération peut préciser les modalités d’attribution et de contrôle de cette aide, ce qui implique que la collectivité puisse exiger un lien avec l’exercice du mandat <sup>(1)</sup>.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT

Afin d’améliorer les conditions de prise en charge des frais de garde d’enfants et d’assistance, le Sénat a introduit l’article 16 *bis*, qui **étend le bénéfice de l’aide financière pour l’utilisation du Cesu à l’ensemble des élus**.

Cet article a été adopté sur proposition du Gouvernement, et suivant l’avis favorable du rapporteur, M. Éric Kerrouche <sup>(2)</sup>.

Concrètement, l’amendement ouvre à tous les membres des conseils municipaux, départementaux et régionaux la possibilité de bénéficier cette aide financière, sur délibération de la collectivité ou de l’EPCI, et non plus seulement à ceux titulaires d’un mandat exécutif.

---

(1) Article D. 2123-22-4 du code général des collectivités territoriales.

(2) Amendement n° 400 du Gouvernement.

Il procède également aux coordinations requises pour étendre l'application de la mesure à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Guyane et en Martinique.

D'après les données transmises par la DGCL, cette mesure pourrait concerner jusqu'à 350 000 élus locaux environ.

**NOMBRE D'ÉLUS LOCAUX EN FRANCE EN 2025**

	<b>Président de l'organe délibérant (maire, président de l'EPCI, président du conseil départemental ou régional)</b>	<b>Adjoint au maire, maire d'arrondissement, maire délégué, vice-président d'EPCI, vice-président du conseil départemental ou régional</b>	<b>Autres membres de l'assemblée délibérante (conseillers municipaux, communaux, départementaux, régionaux)</b>	<b>Nombre total de membres de l'assemblée délibérante</b>
Commune	34 800	114 728	339 478	489 006
EPCI	1 248	63 771		65 019
Département	95	3 955		4 045
Région	19	1 904		1 923
<b>Nombre total d'élus locaux en France</b>	<b>36 162</b>	<b>523 831</b>		<b>559 993</b>

Source : direction générale des collectivités locales.

**III. LA POSITION DE LA COMMISSION**

La Commission a adopté cet article sans modification.

\*  
\* \*

*Article 17*

(art. L. 323-6, L. 331-3-1 [nouveau], L. 331-7 et L. 331-8 du code de la sécurité sociale, art. L. 3142-88 du code du travail, art. L. 2123-9, L. 2123-25-1, L. 3123-7, L. 3123-20-1, L. 4135-7, L. 4135-20-1, L. 7125-26 et L. 7227-27 du code général des collectivités territoriales)

**Cumul des indemnités journalières et des indemnités de fonction**

Adopté par la Commission avec modifications
---

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L’**article 17** de la proposition de loi assouplit les conditions dans lesquelles les élus locaux peuvent poursuivre l’exercice de leur mandat durant un arrêt maladie.

Il tend par ailleurs à préciser les droits de l’élu en congé de maternité ou de paternité qui souhaite poursuivre l’exercice de son mandat et cumuler, le cas échéant, ses indemnités de fonction avec les indemnités journalières.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi « Engagement et proximité » du 27 décembre 2019 a modifié l’article L. 323-6 du code de la sécurité sociale pour prévoir que lors d’une incapacité de travail en raison de maladie, un élu local peut poursuivre l’exercice de son mandat, sous réserve de l’accord formel de son praticien, ce qui lui permet de bénéficier de l’indemnité journalière.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a complété l’article 17 afin :

– de préciser les droits de l’élu en congé d’adoption qui souhaite poursuivre l’exercice de son mandat et cumuler, le cas échéant, ses indemnités de fonction avec l’indemnité journalière ;

– de permettre à l’élu local qui remplace le chef de l’exécutif local empêché de demander la suspension de son contrat de travail le temps nécessaire à l’exercice de l’intérim à la tête de la collectivité territoriale dont il est membre ;

– de permettre à l’élu qui n’exerce pas d’activité professionnelle et qui est empêché d’exercer ses fonctions pendant un arrêt maladie, un congé de maternité, un congé de paternité et d’accueil de l’enfant, un congé d’adoption, ou en raison d’un accident, de bénéficier du maintien de ses indemnités de fonction antérieures, dont le montant doit alors être minoré des indemnités journalières versées par son régime de protection sociale.

➤ **Position de la Commission**

La Commission a supprimé la mesure tendant à assouplir les conditions dans lesquelles les élus locaux peuvent poursuivre l’exercice de leur mandat durant un arrêt maladie.

Elle a par ailleurs précisé les dispositions, ajoutées par le Sénat, permettant le remplacement temporaire du chef de l’exécutif local empêché.

Elle a enfin adopté deux amendements rédactionnels et de cohérence.

## I. L'ÉTAT DU DROIT

### A. L'INDEMNISATION DE L'ÉLU EN CAS D'ARRÊT MALADIE

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013, les élus locaux sont affiliés au régime général de sécurité sociale pour l'ensemble des risques. Leurs indemnités de fonction sont assujetties aux cotisations de sécurité sociale, selon certaines conditions <sup>(1)</sup>.

Il faut d'abord distinguer la situation de l'élu local qui exerce une activité professionnelle en parallèle de son mandat de celle de l'élu qui n'en exerce pas.

#### 1. La situation de l'élu local qui exerce une activité professionnelle en parallèle de son mandat

L'élu local qui exerce une activité professionnelle en parallèle de son mandat reste rattaché au régime de son activité professionnelle, qui assure la prise en charge des frais de santé dans les conditions habituelles.

Pour le bénéfice des indemnités journalières, la situation diffère selon que l'élu cesse temporairement d'exercer ses fonctions électives lors de l'arrêt maladie, ou qu'il continue à les exercer.

##### *a. Lorsque l'élu n'exerce pas ses fonctions électives pendant un arrêt maladie*

**Lorsque l'élu n'exerce pas ses fonctions électives pendant l'arrêt maladie, il peut percevoir des indemnités journalières.**

Il y a alors plusieurs cas de figure, selon que l'élu remplisse ou non les conditions d'ouverture des droits au titre de son mandat ou de son activité professionnelle. Ainsi :

– **si l'élu remplit les conditions d'ouverture des droits au titre de son activité professionnelle et de son mandat**, il peut cumuler les indemnités journalières à la faveur de ces deux régimes ;

– **si l'élu remplit les conditions d'ouverture des droits au titre de son activité professionnelle, mais pas de son mandat**, et que les indemnités journalières qu'il perçoit au titre de son activité professionnelle sont inférieures à ses indemnités de fonction, la collectivité lui verse un complément d'indemnité égal à cette différence <sup>(2)</sup>. Concrètement, l'élu reçoit donc, dans cette situation, une

---

(1) Article 18 de la loi n° 2012-1404 du 17 décembre 2012 de financement de la sécurité sociale pour 2013, qui a créé l'article L. 382-31 du code de la sécurité sociale.

(2) Articles L. 2123-25-1, L. 3123-20-1, L. 4135-20-1, L. 7125-26 et L. 7227-27 du code général des collectivités territoriales.

somme égale à ses indemnités de fonction antérieures, le complément d'indemnité de fonction versé par la collectivité venant s'ajouter aux indemnités journalières <sup>(1)</sup> ;

– **si l'élu ne remplit pas les conditions d'ouverture des droits au titre de son activité professionnelle**, et sous condition <sup>(2)</sup>, il peut bénéficier d'indemnités journalières au titre de son mandat ;

– **si l'élu ne remplit les conditions d'ouverture des droits, ni au titre de son activité professionnelle, ni de son mandat**, les indemnités de fonction sont maintenues en totalité par la collectivité pendant l'arrêt de travail <sup>(3)</sup>.

***b. Lorsque l'élu continue d'exercer effectivement les fonctions électives pendant un arrêt maladie***

Depuis la loi « Engagement et proximité » du 27 décembre 2019, l'article L. 323-6 du code de la sécurité sociale prévoit que lors d'une incapacité de travail en raison de maladie, **un élu local peut poursuivre l'exercice de son mandat, sous réserve de l'accord formel de son praticien, ce qui lui permet de bénéficier des indemnités journalières** <sup>(4)</sup>.

En l'application de ces dispositions, un salarié, par ailleurs élu local, placé en congé de maladie, peut ainsi régulièrement exercer son mandat électif et percevoir ses indemnités de fonction au titre de son mandat d'élu, si et seulement si cet exercice a été préalablement autorisé par le médecin, par écrit, sur l'arrêt de travail.

Le bénéfice des indemnités journalières perçues au titre de son activité professionnelle est subordonné au respect des autres dispositions de l'article L. 323-6 précité, relatives à l'observation des prescriptions du praticien, aux contrôles organisés par le service du contrôle médical, au respect des heures de sorties autorisées par le praticien et à l'abstention de toute activité non autorisée.

Si l'exercice du mandat n'a pas été autorisé, l'élu local peut se voir réclamer le remboursement des indemnités journalières, voire faire l'objet d'une sanction financière.

---

(1) Comme le relève la DGCL dans la réponse écrite transmise à vos rapporteurs, ce dispositif ne constitue pas une dérogation à l'exigence d'exercice effectif du mandat pour percevoir l'indemnité de fonction, car il ne s'agit pas, formellement, d'une indemnité de fonction.

(2) Il faut pour cela que l'indemnité de l'élu soit soumise à cotisation, et qu'il remplisse les conditions d'ouverture de droit commun concernant le montant des rémunérations perçues (salaire au moins égal à 1015 fois la valeur du Smic horaire sur les six derniers mois civils précédents).

(3) Articles L. 2123-25-1 et D. 2123-23-1 du code général des collectivités territoriales pour les communes, par exemple.

(4) Article 103 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique. Cette évolution législative faisait suite à un arrêt de la Cour de cassation, qui avait jugé qu'« il résulte de l'article L. 323-6 du code de la sécurité sociale que le service de l'indemnité journalière est subordonné à l'obligation pour l'assuré de s'abstenir de toute activité non expressément et préalablement autorisée » (Cour de cassation, 2<sup>e</sup> civ., 15 juin 2017, n° 16-17567).

Afin de mieux prendre en compte la situation particulière des élus locaux, une modification du formulaire Cerfa d'arrêt de maladie a été réalisée, afin que la notice destinée aux praticiens précise explicitement les conditions de la poursuite éventuelle de l'exercice du mandat pendant un arrêt maladie. Celui-ci comprend désormais une case spécifique « élu local » à cocher, ce qui doit permettre d'inciter le médecin à préciser l'aptitude ou l'inaptitude aux fonctions électives.

**Les règles applicables aux agents publics sont différentes.** En effet, dans la mesure où ils ne relèvent pas du régime général de la sécurité sociale, les fonctionnaires placés en congé maladie ne sont pas concernés par le bénéfice des indemnités journalières. Les règlements qui régissent leurs statuts prévoient, selon la nature du congé, le maintien des droits à traitement selon des durées et modalités adaptées <sup>(1)</sup>.

## **2. La situation de l'élu local qui a interrompu totalement son activité professionnelle pour exercer son mandat**

Concernant l'élu local qui a interrompu totalement son activité professionnelle pour exercer son mandat, il peut percevoir des indemnités journalières s'il remplit les conditions d'ouverture des droits au titre de son mandat, et à condition que les indemnités de fonction ne lui soient pas versées <sup>(2)</sup>.

## **B. L'INDEMNISATION DE L'ÉLU EN CAS DE CONGÉ DE MATERNITÉ**

**Sous réserve de remplir les conditions d'ouverture de droit et de cesser d'exercer son activité d'élu**, un élu local peut bénéficier, au titre de cette activité, des prestations en espèces de l'assurance maternité dans le cadre d'un **congé de maternité**, d'un congé de paternité et d'accueil de l'enfant ou d'un congé d'adoption.

Les développements qui suivent ne présentent que le cas de l'élue en congé de maternité.

Comme en cas d'arrêt maladie, il convient de distinguer la situation selon que l'élue exerce une activité professionnelle en parallèle de son mandat, ou qu'elle n'en exerce pas.

---

(1) Réponse du ministère de la transformation et de la fonction publiques à la question écrite n° 24510 de M. Éric Gold, publiée le 14 avril 2022.

(2) Extrait d'une fiche rédigée par la Direction de la Sécurité sociale (DSS)18, transmise à l'AMF le 26 mars 2019 et reproduite dans le document « Statut de l'élu local » de janvier 2025. Voir également le site internet de l'Assurance maladie, page « Vous êtes élu local », mise à jour le 26 février 2025.

## 1. La situation de l'élue locale en congé de maternité qui exerce une activité professionnelle en parallèle de son mandat

Pour le bénéfice des indemnités journalières, la situation diffère selon que l'élue cesse temporairement d'exercer ses fonctions électives lors du congé, ou qu'elle continue à les exercer.

### *a. Lorsque l'élue n'exerce pas ses fonctions électives pendant le congé de maternité*

**Si l'élue exerce une autre activité professionnelle parallèlement à son mandat**, les prestations en espèces de l'assurance maternité pourront lui être versées au titre de ces deux activités, suivant les conditions d'ouverture de droit, **et sous réserve de cesser ces deux activités.**

Par ailleurs, et comme cela est prévu en cas d'arrêt maladie, l'élue qui perçoit une indemnité de fonction, qui n'a pas interrompu toute activité professionnelle, et qui est en congé de maternité peut bénéficier d'un **complément d'indemnité** au plus égal à la différence entre l'indemnité qui lui était allouée antérieurement et les indemnités journalières versées par son régime de protection sociale, lorsque ces indemnités journalières sont inférieures à l'indemnité de fonction <sup>(1)</sup>. Concrètement, cette disposition permet à l'élue de bénéficier du maintien d'une somme totale égale aux indemnités de fonction qu'elle percevait jusqu'à son congé.

### *b. Lorsque l'élue exerce ses fonctions électives pendant le congé de maternité*

Il convient de rappeler que le congé maternité constitue un droit, et non une obligation, à l'exception d'une **période de huit semaines au cours de laquelle la salariée est obligée de cesser toute activité** <sup>(2)</sup>. La DGCL a confirmé à vos rapporteurs que cette période d'interdiction s'appliquait également à l'élue locale en congé de maternité, qui ne peut pas exercer son mandat pendant cette période, et ne peut donc pas non plus percevoir ses indemnités de fonction <sup>(3)</sup>.

---

(1) Articles L. 2123-25-1, L. 3123-20-1, L. 4135-20-1, L. 7125-26 et L. 7227-27 du code général des collectivités territoriales précités.

(2) En effet, aux termes de l'article L. 331-3 du code de la sécurité sociale, la durée du congé de maternité s'étend entre seize et quarante-six semaines, selon le nombre d'enfants à naître. S'agissant la période de huit semaines, l'article L. 331-3 du code de la sécurité sociale dispose que « pendant une période qui débute six semaines avant la date présumée de l'accouchement et se termine dix semaines après celui-ci, l'assurée reçoit une indemnité journalière de repos à condition de cesser tout travail salarié durant la période d'indemnisation et au moins pendant huit semaines », tandis que l'article L. 1225-29 du code du travail prévoit qu'« il est interdit d'employer la salariée pendant une période de huit semaines au total avant et après son accouchement. Il est interdit d'employer la salariée dans les six semaines qui suivent son accouchement. »

(3) Dans une réponse écrite récente, le ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation relevait également que « Les élues locales, comme toutes les personnes salariées, ont ainsi droit à un congé de maternité. Durant celui-ci, une période de protection interdit l'emploi de l'assurée en congé de maternité, deux semaines avant l'accouchement et six semaines après (article L. 1225-29 du code du travail). » (réponse à la question écrite n° 01947 de Mme Sylviane Noël, sénatrice, publiée le 15 mai 2025).

Au cours de cette période de huit semaines, l'élue locale pourra donc percevoir les indemnités journalières au titre de son mandat et de son activité professionnelle, et le cas échéant bénéficier du complément d'indemnité présenté *supra*.

**En dehors de cette période de huit semaines, l'élue locale pourra, si elle le souhaite, exercer son mandat local, tout en restant en congé de maternité du point de vue de son activité professionnelle.** Dans cette situation, l'élue locale cumulera les indemnités journalières au titre de son activité professionnelle, et les indemnités de fonction au titre du mandat. En revanche, dans cette situation, elle ne pourra pas percevoir, en sus, les indemnités journalières au titre du mandat.

## **2. La situation de l'élue locale en congé de maternité qui a interrompu totalement son activité professionnelle pour exercer son mandat**

**Si l'élue n'exerce pas d'autre activité professionnelle parallèlement à son mandat**, seul le bénéfice des indemnités journalières de la Sécurité sociale est ouvert.

La DGCL relève à cet égard : « *en cas de congé maternité, [les élues qui ont cessé leur activité professionnelle pour se consacrer à leur mandat] ont droit à des indemnités journalières, à condition d'avoir cessé l'exercice du mandat pendant une période minimale de huit semaines (articles L. 1225-29 du code du travail et L. 331-3 du code de la sécurité sociale). Les élues locales ont ainsi la possibilité de renoncer à une partie de leur congé maternité lorsque celui-ci excède cette durée minimale de huit semaines, ce qui aura pour conséquence de suspendre le versement des indemnités journalières. Durant la période minimale d'arrêt de huit semaines, les indemnités de fonction sont suspendues en totalité* » <sup>(1)</sup>.

L'élue locale qui le souhaite pourra donc continuer à exercer son mandat pendant son congé de maternité, en dehors de la période de huit semaines : dans ce cas, elle percevra de son indemnité de fonction.

Elle pourra également suspendre l'exercice de son mandat pendant toute la durée du congé, au-delà de la période de huit semaines : dans ce cas, elle percevra les indemnités journalières au titre du mandat.

Enfin, le complément d'indemnité mentionné *supra*, dont peuvent bénéficier les élus qui exercent une activité professionnelle en parallèle de leur mandat, n'est pas ouvert aux élus qui n'en exercent pas.

---

(1) Voir la note de la DGCL du 16 mai 2023, publiée dans le document « Statut de l' élu » mis en ligne par l'Association des maires de France en janvier 2025.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT

### A. LA DISPOSITION INITIALE

L'**article 17** de la proposition de loi assouplit les conditions dans lesquelles les élus locaux peuvent poursuivre l'exercice de leur mandat durant un arrêt maladie. Il tend par ailleurs à préciser les droits de l'élu en congé de maternité ou de paternité qui souhaite poursuivre l'exercice de son mandat et cumuler, le cas échéant, ses indemnités de fonction avec les indemnités journalières.

Le **1°** assouplit les conditions dans lesquelles les élus locaux peuvent poursuivre leur mandat tout en bénéficiant du service de l'indemnité journalière.

Alors qu'actuellement, en application de l'article L. 323-6 du code de la sécurité sociale, les élus locaux doivent pour cela obtenir « *l'accord formel de leur praticien* », l'article prévoit d'autoriser les élus qui le souhaitent à poursuivre leur mandat « *sauf avis contraire* » du praticien.

Les élus qui poursuivraient leur mandat pendant leur arrêt de maladie continueraient à bénéficier des indemnités de fonction, qu'ils cumuleraient donc avec l'indemnité journalière, comme c'est déjà le cas actuellement.

Les **2° et 3°** portent sur le cumul entre indemnité journalière et indemnités de fonction.

Le **2°** insère un nouvel article L. 331-3-1 dans le code de la sécurité sociale qui tend à **prévoir que les dispositions du code de la sécurité sociale applicables au congé maternité ne font pas obstacle à l'exercice par une élue locale des activités liées à son mandat lors de son congé maternité**, sauf avis contraire de son praticien et, le cas échéant, à la **perception d'indemnités de fonction**.

Cette formulation sécurise la possibilité, pour une élue locale en congé de maternité, de poursuivre l'exercice de son mandat, et ainsi de bénéficier du cumul des indemnités de fonction et de l'indemnité journalière versée au titre de l'activité professionnelle, comme cela est déjà le cas en pratique.

Le **3°** modifie l'article L. 331-8 du code de la sécurité sociale, relatif au **congé de paternité**.

Il prévoit que l'exercice par l'élu local des activités liées à son mandat ne fait pas obstacle à la perception de l'indemnité journalière, et que celle-ci est cumulable avec les indemnités de fonction.

## B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

### 1. Le remplacement de l' élu local empêché d'exercer son mandat

Dans certaines situations, telles qu'un arrêt maladie, une situation d'incapacité temporaire de travail liée à un accident, ou un congé lié à la parentalité, l' élu local à la tête d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération intercommunale peut se trouver dans l'impossibilité d'exercer les activités liées à son mandat, même à distance.

Pour cette raison, le code général des collectivités territoriales prévoit la possibilité de remplacer un élu qui serait empêché d'exercer son mandat, selon certaines conditions.

Ainsi, en cas d'absence, de suspension, de révocation **ou de tout autre empêchement**, le maire, le président de l'intercommunalité, le président du conseil départemental, ou le président du conseil régional est **provisoirement remplacé, dans la plénitude de ses fonctions, par un adjoint ou un vice-président, dans l'ordre des nominations** et, à défaut d'adjoint ou de vice-président, par un conseiller municipal, communautaire, départemental ou régional, désigné par l'organe délibérant <sup>(1)</sup>.

À défaut, dans les communes uniquement, le maire est remplacé par un conseiller municipal pris dans l'ordre du tableau.

L' élu qui remplace le président de l'exécutif local empêché dispose de **droits spécifiques** lorsqu'il exerce une activité professionnelle.

Dans les communes, l'adjoint ou le conseiller municipal qui supplée le maire dispose d'un crédit d'heures spécifique <sup>(2)</sup>.

Par ailleurs, **les maires et adjoints au maire, les présidents et vice-présidents de conseil départemental et régional peuvent solliciter la suspension de leur contrat de travail pour l'exercice de leur mandat** <sup>(3)</sup>.

Toutefois, **la loi ne prévoit pas la situation de l' élu local qui demanderait une suspension temporaire de son contrat de travail pour exercer l'intérim** du maire ou du président empêché provisoirement.

Afin de répondre à cette difficulté, la commission des Lois du Sénat, sur proposition des rapporteurs a adopté un amendement qui vise à permettre à l' élu local qui remplace le chef de l'exécutif local empêché d'être **libéré totalement de**

---

(1) Article L. 2122-17 du code général des collectivités territoriales pour les communes, L. 5214-8 pour les communautés de communes, L. 5215-16 pour les communautés urbaines, L. 5216-4 pour les communautés d'agglomération, L. 5217-7 pour les métropoles, L. 3122-2 pour les départements et L. 4133-2 pour les régions.

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

(3) Article L. 3142-88 du code du travail.

**ses engagements professionnels le temps nécessaire à l'exercice de l'intérim à la tête de la collectivité territoriale dont il est membre** <sup>(1)</sup>.

Il inscrit, au sein du code du travail et du code général des collectivités territoriales, la possibilité pour l'élu salarié d'obtenir de son employeur la suspension temporaire de son contrat de travail afin de pouvoir suppléer le maire, le président du conseil départemental ou régional qui serait empêché d'exercer son mandat.

Cette modification législative fait écho aux difficultés soulevées par la suppléance de Mme la maire de Poitiers, Léonore Moncond'huy, à l'occasion de son congé de maternité : l'employeur de l'adjointe qui devait assurer la suppléance pendant son congé maternité avait refusé de suspendre son emploi pendant l'intérim.

## **2. L'extension du cumul d'indemnités au congé d'adoption**

Sur proposition de M. Benarroche, suivant l'avis des rapporteurs et contre l'avis du Gouvernement, le Sénat a ensuite précisé que les élus locaux pouvaient poursuivre les activités liées à l'exercice de leur mandat lors d'un congé d'adoption, et bénéficier ainsi du cumul d'indemnités <sup>(2)</sup>.

## **3. L'ouverture du complément d'indemnité de fonction à l'élu qui a interrompu toute activité professionnelle, pendant un congé maladie, accident ou lié à la parentalité**

Sur proposition des rapporteuses Mmes Eustache-Brinio et Gatel ainsi que de sept autres amendements identiques, et suite à un avis de sagesse du Gouvernement, le Sénat a souhaité **renforcer la protection des élus locaux qui ont cessé leur activité professionnelle pour l'exercice de leur mandat, et qui se trouvent empêchés d'exercer leur mandat en cas de maladie, d'accident, ou de congé lié à la parentalité** <sup>(3)</sup>.

Comme les rappellent les sénatrices auteurs de l'amendement, et comme cela a été exposé *supra*, lorsqu'un maire, un président de département ou un président de région, est empêché d'exercer son mandat en raison d'un arrêt maladie, d'un congé de maternité ou de paternité ou d'une interruption temporaire de travail liée à un accident, il peut percevoir les indemnités journalières de la sécurité sociale et une partie de son indemnité de fonction d'élu local afin de percevoir une somme correspondant à son indemnité de fonction pleine.

Toutefois, la loi ne prévoit cette possibilité que si l'élu exerce, en parallèle de son mandat, une activité professionnelle : il existe donc une « *différence de*

---

(1) Amendement COM-96 des rapporteurs.

(2) Amendement n° 228 de M. Benarroche.

(3) Amendement n° 2 rectifié bis de Mmes Eustache-Brinio et Gatel, n° 47 rect. ter, n° 48 rect. sexies, n° 89 rect. quater, n° 255 rect., n° 259 rect., n° 355 rect. quinquies, n° 415 rect.

*traitement, non justifiable, entre les élus locaux poursuivant une activité professionnelle et ceux qui ont cessé toute activité professionnelle pour se consacrer pleinement à leur mandat »<sup>(1)</sup>.*

Cette situation avait également été mise en lumière à l'occasion du congé de maternité de Mme la maire de Poitiers, Léonore Moncond'huy, qui n'exerçait pas d'activité professionnelle en parallèle de son mandat, et relevait que le basculement sur l'indemnité journalière de l'Assurance-maladie, en remplacement des indemnités de fonction, occasionnerait pour elle une perte conséquente de revenus.

L'amendement adopté procède ainsi à deux modifications aux articles L. 2123-25-1, L. 3123-20-1, L. 4135-20-1, L. 7125-26 et L. 7227-27 du code général des collectivités territoriales :

– d'une part, il supprime la condition tendant à la poursuite d'une activité professionnelle pendant le mandat pour bénéficier du complément d'indemnité de fonction, qui est versé par la collectivité afin de garantir le versement, pendant le congé, d'une somme égale aux indemnités de fonction que perçoit habituellement l'élue ;

– d'autre part, il étend au congé d'adoption le bénéfice de cette mesure.

Enfin, suivant l'avis favorable du Gouvernement, le Sénat a adopté un **amendement de coordination légistique** des rapporteurs<sup>(2)</sup>.

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION

La Commission a adopté quatre amendements à l'article 17.

Sur proposition de Mme Élisabeth Martin, et contre l'avis de votre rapporteur, M. Stéphane Delautrette, **la Commission a d'abord supprimé la mesure tendant à assouplir les conditions dans lesquelles les élus locaux peuvent poursuivre l'exercice de leur mandat durant un arrêt maladie.**

L'exposé sommaire de l'amendement adopté relevait que son objectif était de « *garantir que, pour permettre à un élu de continuer d'exercer son mandat en cas d'arrêt maladie, un accord formel préalable du médecin soit requis et non une simple absence d'avis contraire, afin de préserver la santé des élus* »<sup>(3)</sup>.

Sur proposition de vos rapporteurs, **la Commission a ensuite adopté un amendement de cohérence rédactionnelle qui transfère à l'article L. 331-7 du code de la sécurité sociale la mesure permettant à l'élue de continuer à exercer**

---

(1) Exposé sommaire de l'amendement n° 2 rectifié bis.

(2) Amendement n° 416 des rapporteurs.

(3) Amendement CL453 de Mme Élisabeth Martin.

**le mandat et de cumuler les indemnités pendant le congé d'adoption**, afin de rendre cette mesure opérationnelle <sup>(1)</sup>.

Toujours sur proposition de vos rapporteurs, **la Commission a par ailleurs précisé les dispositions, ajoutées par le Sénat, permettant le remplacement temporaire du chef de l'exécutif local empêché** <sup>(2)</sup>.

En effet, en l'état de la rédaction proposée par le Sénat, l'élu local qui remplace le chef de l'exécutif empêché n'aurait pu retrouver son emploi qu'à l'expiration de son mandat, comme le prévoit l'article L. 3142-84 du code du travail, et non à la fin de la suppléance (à la fin de l'arrêt maladie ou du congé de maternité du chef de l'exécutif empêché, par exemple).

Pour éviter une telle situation, l'amendement adopté prévoit qu'en cas de remplacement provisoire du chef de l'exécutif, le droit à la suspension du contrat de travail et à réintégration s'applique pour la période d'exercice provisoire des fonctions de chef d'exécutif.

Elle a enfin adopté un amendement **réactionnel** de vos rapporteurs <sup>(3)</sup>.

\*

\* \*

---

(1) Amendement CL491 de MM. Stéphane Delautrette et Dider Le Gac, rapporteurs.

(2) Amendement CL494 de MM. Stéphane Delautrette et Dider Le Gac, rapporteurs.

(3) Amendement CL492 de MM. Stéphane Delautrette et Dider Le Gac, rapporteurs.

CHAPITRE IV  
**Sécuriser l'engagement des élus et les accompagner  
dans le respect de leurs obligations déontologiques**

*Article 18*

(art. 432-12 et 432-12-1 du code pénal et art. 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique)

**Détermination des intérêts susceptibles de constituer  
l'infraction de prise illégale d'intérêts**

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 18 de la proposition de loi initiale prévoit que l'infraction de prise illégale d'intérêts ne peut être constituée lorsque l'intérêt porté est un intérêt public.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

La commission des Lois du Sénat a complété l'article 18 afin de préciser que l'intérêt en cause devait être « suffisant pour être » de nature à compromettre l'impartialité, l'indépendance ou l'objectivité de l'auteur des faits.

En séance publique, le Sénat a également limité le champ des intérêts familiaux et affectifs susceptibles de constituer l'infraction aux membres directs de la famille de l'auteur, d'une part, et aux personnes ayant avec lui une proximité particulière, d'autre part.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 15 de la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire a précisé que l'intérêt permettant de qualifier la prise illégale d'intérêts devait être de nature à compromettre l'impartialité, l'indépendance ou l'objectivité de l'auteur des faits.

➤ **Position de la Commission**

La commission des Lois a entièrement réécrit l'article 18 afin de clarifier la rédaction adoptée par le Sénat s'agissant de la nature des intérêts concernés par le délit de prise illégale d'intérêts, de supprimer la définition des intérêts familiaux et affectifs introduite par le Sénat et de traduire certaines des recommandations du rapport de M. Christian Vigouroux *Sécuriser l'action des autorités publiques dans le respect de la légalité et des principes du droit* <sup>(1)</sup>.

---

(1) Christian Vigouroux, *Sécuriser l'action des autorités publiques dans le respect de la légalité et des principes du droit, rapport remis au Premier ministre, 13 mars 2025.*

## I. L'ÉTAT DU DROIT

La réforme du code pénal de 1992 a conduit à l'introduction, dans ce code, de la **notion de probité**, à laquelle est consacrée sa section 3 du chapitre II du titre III du livre IV, « Des manquements au devoir de probité ».

La probité intègre une exigence de désintéressement des responsables publics, laquelle « *permet d'assurer le respect, pour le citoyen, du **principe d'impartialité**, qui s'impose à toute autorité administrative, mais aussi aux responsables politiques qui exercent des fonctions exécutives* »<sup>(1)</sup>. Les comportements susceptibles de porter atteinte à cette exigence de désintéressement sont susceptibles :

- d'être évités, par des mesures de prévention des conflits d'intérêts ;
- de conduire à la mise en cause de la légalité des décisions prises dans de telles situations, sur le fondement du détournement de pouvoir ;
- de faire l'objet de sanctions pénales, sur le fondement du délit de prise illégale d'intérêts <sup>(2)</sup>.

### A. UN DÉLIT DE PRISE ILLÉGALE D'INTÉRÊTS DISTINCT DE LA NOTION DE CONFLIT D'INTÉRÊTS

S'agissant du volet pénal, c'est au sein de la section consacrée à la probité du code pénal qu'est définie la prise illégale d'intérêts, laquelle punit de cinq ans d'emprisonnement et de 500 000 euros d'amende « *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** de nature à compromettre son impartialité, son indépendance ou son objectivité **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* ».

**Cette infraction est ainsi distincte de la notion de conflit d'intérêts**, définie à l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique comme « *toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction* ».

**Le conflit d'intérêts ne constitue donc pas, en soi, un comportement pénalement répréhensible**, mais décrit une situation qui doit conduire les élus ou les personnes chargées d'une mission de service publique à se déporter. Il est

---

(1) *Éric Buge, Droit de la vie politique, janvier 2018.*

(2) *Ainsi qu'il sera évoqué infra, ces trois types de mesures ne sont pas forcément exclusives les unes des autres, en fonction de l'appréciation faite par les différents juges, pénal et administratif, chargés de veiller à leur mise en œuvre.*

toutefois **susceptible d'entacher d'illégalité les actes pris dans cette situation**, que ce soit sur le fondement du **détournement de pouvoir**, sur la base duquel le juge administratif annule, depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, des décisions qui seraient prises dans l'intérêt de leur auteur ou d'un tiers, ou, pour les élus municipaux, sur le fondement de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales, qui dispose que « *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* ».

## **B. UNE FORTE INQUIÉTUDE DES ÉLUS LOCAUX CONCERNANT LES RISQUES PÉNAUX LIÉS À LA PRISE ILLÉGALE D'INTÉRÊTS**

Ainsi que le note le rapport de la mission confiée à M. Christian Vigouroux *Sécuriser l'action des autorités publiques dans le respect de la légalité et des principes du droit* <sup>(1)</sup>, l'infraction de prise illégale d'intérêts est celle qui nourrit le plus l'inquiétude des élus locaux à l'égard du risque de mise en cause pénale :

– en 2021 et 2022, **deux tiers** des personnes mises en cause pour prise illégale d'intérêts étaient des **élus** ;

– en 2023, le délit de prise illégale d'intérêts a donné lieu à 161 mises en cause, soit une hausse de près de 50 % par rapport à 2017 ;

– sur la mandature 2014-2020, **37,71 % des condamnations pénales d'élus locaux l'ont été pour des manquements au devoir de probité**, et le délit de prise illégale d'intérêts représente **40 % des poursuites** pour manquement au devoir de probité contre des élus locaux.

L'inquiétude des élus naît également de la confusion, que souligne d'ailleurs le rapport précité, entre les enjeux de légalité administrative et ceux de répression pénale, se demandant si les frontières qui distinguent actuellement les conflits d'intérêts et la prise illégale d'intérêts sont pertinentes. M. Vigouroux estime qu'il « *est ainsi légitime de se demander si les délits de prise illégale d'intérêts et de favoritisme ne devraient pas sanctionner que les seuls manquements du décideur public à son devoir de probité* », et non « *la seule absence d'objectivité, découlant du seul constat de la mise en évidence d'un autre intérêt de l'intéressé, en lien avec ses autres fonctions ou mandats* ».

## **C. UNE INFRACTION PÉNALE AU CHAMP LARGE, QUI NE PREND QUE PEU EN COMPTE L'INTENTION DE L'AUTEUR**

Le champ de l'infraction prévue à l'article 432-12 du code pénal est large, dans la mesure où :

---

(1) Christian Vigouroux, *Sécuriser l'action des autorités publiques dans le respect de la légalité et des principes du droit, rapport remis au Premier ministre, 13 mars 2025.*

– l'intérêt pris, reçu ou conservé peut l'être **au profit de l'auteur** de l'infraction, d'un **membre de sa famille ou d'une relation** amicale ou professionnelle ;

– cet intérêt personnel n'est **pas forcément en contradiction avec l'intérêt général** – en d'autres termes, peut être sanctionné une convergence, et non un conflit d'intérêts ;

– l'intérêt pris, reçu ou conservé peut être un **intérêt public**, et non forcément un intérêt privé ;

– l'infraction peut être caractérisée même lorsque l'auteur des faits n'a pas signé ou voté la décision concernée, le rapport de M. Vigouroux notant qu'une « *simple attitude passive ou silencieuse lors du vote de la délibération peut suffire* <sup>(1)</sup> » et que « *l'infraction est également caractérisée si l'élu, bien qu'étant sorti de la salle lors du vote, a pris une part active aux délibérations en exerçant les fonctions de secrétaire de séance* <sup>(2)</sup>. *De même, la participation à une réunion informelle* <sup>(3)</sup> *ou encore l'émission d'un avis peuvent suffire* <sup>(4)</sup>. *Ou même, dans certains cas, une simple abstention, s'agissant du renouvellement de marchés par tacite reconduction* <sup>(5)</sup> ».

En outre, l'infraction est caractérisée dès lors que l'auteur a accompli sciemment l'acte constituant l'élément matériel du délit, sans prise en compte de sa bonne foi – hormis dans l'opportunité des poursuites puis dans la détermination de la peine – et de l'enrichissement ou non qui en résulte. M. Vigouroux note à cet égard que « *les quelques décisions condamnant, à raison de tels manquements, des élus, souvent de petites communes, dont la bonne foi n'était pas remise en cause ont ainsi été particulièrement mal comprises par nombre de décideurs publics et de leurs représentants et alimentent une forme d'anxiété à l'égard du risque pénal* ».

#### **D. UNE LIMITATION DU RISQUE PÉNAL PAR LA LOI DE 2021 POUR LA CONFIANCE DANS L'INSTITUTION JUDICIAIRE**

Alors que tout intérêt pouvait initialement conduire à qualifier l'infraction de prise illégale d'intérêts – l'article 432-12 du code pénal évoquait ainsi un intérêt « quelconque » – l'article 15 de la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire a précisé, sur la base d'une recommandation de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique <sup>(6)</sup>, que cet intérêt devait être **de nature à compromettre l'impartialité, l'indépendance ou l'objectivité de l'auteur des faits**.

---

(1) Cour de cassation, chambre criminelle, 9 février 2005, n° 03-85.697.

(2) Cour de cassation, chambre criminelle, 14 novembre 2007, n° 07-80.220.

(3) Cour de cassation, chambre criminelle, 20 janvier 2021, n° 19-86.702

(4) Cour de cassation, chambre criminelle, 9 mars 2005, n° 04-83.615

(5) Cour de cassation, chambre criminelle, 23 février 2011, n° 10-82.880

(6) Recommandation n° 2 du rapport d'activité 2020 de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, publié le 3 juin 2021.

Toutefois, dans un arrêt du 5 avril 2023 <sup>(1)</sup>, la chambre criminelle de la Cour de cassation a **neutralisé la portée de cette évolution législative**, estimant que « *les prévisions de l'article 432-12 du code pénal dans sa rédaction issue de la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 aux termes de laquelle l'intérêt doit être de nature à compromettre l'impartialité, l'indépendance ou l'objectivité de l'auteur du délit sont équivalentes à celles résultant de sa rédaction antérieure par laquelle le législateur, en incriminant le fait, par une personne exerçant une fonction publique, de se placer dans une situation où son intérêt entre en conflit avec l'intérêt public dont elle a la charge, a entendu garantir, dans l'intérêt général, l'exercice indépendant, impartial et objectif des fonctions publiques* ».

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT

### A. LA DISPOSITION INITIALE

Reposant sur le postulat que les conflits d'intérêts « publics-publics » ne doivent pas conduire à la mise en cause de la responsabilité pénale des décideurs publics, l'article 18 de la proposition de loi initiale modifie l'article 432-12 du code pénal pour préciser **qu'un intérêt public ne peut permettre de qualifier l'infraction de prise illégale d'intérêts**.

### B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

#### 1. En commission

À l'initiative de ses rapporteurs, la commission des Lois du Sénat a adopté un amendement COM-120 qui complète l'article 18 avec l'objectif de tirer les conséquences de l'arrêt de la Cour de cassation du 5 avril 2023 précité, en précisant que l'intérêt en cause devait être « **suffisant pour être** » de nature à compromettre l'impartialité, l'indépendance ou l'objectivité de l'auteur des faits.

Ce même amendement réduit par ailleurs **le champ des intérêts familiaux et affectifs susceptibles de qualifier l'infraction**, en énumérant l'ensemble des liens familiaux concernés et en exigeant, au-delà du cercle familial, une proximité particulière.

#### 2. En séance publique

Le Sénat, en séance publique, a supprimé, par un amendement n° 420 des rapporteurs, l'énumération des liens familiaux susceptibles de qualifier l'infraction de prise illégale d'intérêts, pour la remplacer par la notion de **membres directs de la famille** de l'auteur. Cette notion, qui figure dans le code monétaire et financier, inclut, en vertu de son article R. 561-18 :

– le conjoint ou le concubin notoire ;

---

(1) Cour de cassation, chambre criminelle, 5 avril 2023, n° 21-87.217.

– le partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou par un contrat de partenariat enregistré en vertu d’une loi étrangère ;

– les enfants, ainsi que leur conjoint, leur partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou par un contrat de partenariat enregistré en vertu d’une loi étrangère ;

– les ascendants au premier degré.

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION

La commission des Lois a adopté un amendement de rédaction globale CL454 de vos rapporteurs, lequel :

– reformule la rédaction adoptée par le Sénat de l’intérêt en cause « suffisant pour être » de nature à compromettre l’impartialité, l’indépendance ou l’objectivité de l’auteur des faits. La commission a en effet estimé que **cette rédaction n’était pas de nature à infléchir la jurisprudence de la Cour de Cassation de 2023**, raison pour laquelle elle a privilégié la rédaction résultant de la proposition n° 7 du rapport de la mission confiée à M. Christian Vigouroux, qui préconise **que cet intérêt doive effectivement « compromettre » – et non plus seulement « être de nature à compromettre »** – l’impartialité, l’indépendance ou l’objectivité de l’auteur des faits ;

– reformule également la rédaction issue du Sénat, afin **d’exclure les conflits d’intérêts dits « public-public » du champ de l’article 432-12 du code pénal**, de tels faits ne devant pas conduire, selon votre commission, à une mise en cause pénale ;

– traduit la recommandation n° 6 du rapport de M. Christian Vigouroux, en prévoyant que pour des motifs **impérieux d’intérêt général, en particulier en cas d’urgence, l’infraction de prise illégale d’intérêts ne peut être constituée**. Outre des situations d’urgence manifeste, une telle exclusion pourrait également s’appliquer, selon le rapport de M. Vigouroux, à la situation d’un maire dont la commune investit dans une maison médicale où s’installe finalement un membre de la famille du maire, en l’absence d’autre candidat, dans une région particulièrement touchée par la pénurie de médecins ;

– modifie, en cohérence avec l’exclusion des conflits d’intérêts public-public du délit de prise illégale d’intérêts, l’article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, afin de faire **évoluer la définition du conflit d’intérêts en réservant cette notion aux seuls cas de conflit d’intérêts public-privé ;**

– aligne la rédaction de l’article 432-12-1 du code pénal, lequel concerne **le délit de prise illégale d’intérêts pour les magistrats et les personnes exerçant des fonctions juridictionnelles**, sur celle de l’article 432-12 tel qu’adopté par votre commission ;

– **supprime les modifications opérées par le Sénat concernant la définition des liens familiaux et des personnes ayant avec l’auteur des faits une proximité particulière**, la limitation du délit de prise illégale d’intérêts à la seule famille directe ayant semblé trop restrictive à votre commission ;

– opère un renvoi aux articles L. 1111-6, L. 1111-6-1 <sup>(1)</sup> et L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales, lesquels définissent des situations dans lesquelles certains élus locaux ne peuvent, par principe, pas être considérés comme étant intéressés à une affaire, au sens de l’article 432-12 du code pénal mais aussi de l’article 2 de la loi du 11 octobre 2013 précitée et des dispositions du code général des collectivités territoriales imposant aux élus locaux des obligations de déport.

\*  
\* \*

*Article 18 bis A (nouveau)*

(art. L. 1111-6 et L. 1111-6-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

**Conditions dans lesquelles les élus représentant leur collectivité au sein d’organismes extérieurs sont considérés, ou non, comme placés dans une situation de conflits d’intérêts**

Introduit par la Commission

➤ **Résumé du dispositif introduit et effets principaux**

L’article 18 *bis* A, introduit par votre commission, simplifie les conditions dans lesquelles les élus désignés pour représenter une collectivité territoriale ou un groupement au sein d’une autre personne morale sont considérés, ou non, comme placés dans une situation de conflits d’intérêts.

## I. L’ÉTAT DU DROIT

Ainsi qu’il est évoqué au commentaire de l’article 18 *bis*, en application du I de l’article L. 1111-6 du CGCT, les élus locaux désignés, **en application de la loi**, pour représenter leur collectivité ou groupement au sein d’organismes extérieurs ne sont **pas considérés, du seul fait de cette désignation, comme étant intéressés à l’affaire dans certaines situations** :

– lorsque la collectivité ou le groupement délibère sur une affaire intéressant la personne morale concernée ;

---

(1) Cet article est créé par l’article 18 bis A de la présente proposition de loi, introduit par votre commission par un amendement CL455 des rapporteurs.

– lorsque l’organe décisionnel de l’organisme extérieur se prononce sur une affaire intéressant la collectivité territoriale ou le groupement représenté.

Le II du même article L. 1111-6 **exclut cependant la participation de ces élus :**

– **aux commissions compétentes en matière de commande publique, lorsque la personne morale** au sein des organes de laquelle ils siègent **est candidate ;**

– **aux délibérations attribuant à la personne morale concernée un contrat** de commande publique, une **garantie** d’emprunt ou une **aide ;**

– **aux délibérations relatives à leur désignation ou leur rémunération** au sein de cette personne morale.

En revanche, ces règles de déport ne s’appliquent pas :

– au vote du budget et des dépenses obligatoires (II de l’article L. 1111-6) ;

– aux relations entre les collectivités et leurs groupements (1° du III de l’article L. 1111-6) ;

– aux relations entre les collectivités et les groupements, d’une part, et les caisses des écoles et les centres communaux et intercommunaux d’action sociale, d’autre part (2° du III de l’article L. 1111-6).

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LA COMMISSION**

La commission des Lois a adopté un amendement CL455 de vos rapporteurs visant à clarifier et à simplifier les conditions dans lesquelles les élus désignés pour représenter une collectivité territoriale ou un groupement au sein d’une autre personne morale sont considérés, ou non, comme placés dans une situation de conflits d’intérêts. Ainsi, cet amendement modifie l’article L. 1111-6 du CGCT afin :

– d’exclure des situations de conflits d’intérêts toutes les situations où la collectivité a désigné l’ élu pour siéger au sein d’un autre organisme ou groupement, **et non uniquement les cas où il est désigné en application de la loi**. En contrepartie de cette généralisation, l’amendement limite cette absence de conflits d’intérêts aux cas où l’ élu ne perçoit pas indemnités de fonction au titre de cette représentation ;

– d’ajouter à la liste des situations exclues du champ du conflit d’intérêts celle des élus chargés de fonctions exécutives qui **signent seuls, au nom de la collectivité ou du groupement, un acte intéressant la personne morale concernée ;**

– de **limiter les exceptions au principe d’absence de conflits d’intérêts au seul cas où l’organisme extérieur est candidat à l’attribution**, par la collectivité ou le groupement, **d’un contrat de la commande publique**, afin de garantir l’égalité de traitement des candidats.

Enfin, cet amendement crée un article L. 1111-6-1 au sein du CGCT, lequel consacre **l’absence de conflit d’intérêts personnel d’un élu du seul fait qu’il siège dans deux collectivités territoriales ou groupements**, au regard du fait que le cumul entre deux mandats locaux est légalement autorisé.

\*

\* \*

#### *Article 18 bis*

(art. L. 1524-5, L. 2131-11, L. 3132-5 [nouveau] et L. 4142-5 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

### **Modalité de calcul du quorum en cas de déport de conseillers départementaux ou régionaux représentant leur collectivité au sein d’organismes extérieurs**

Adopté par la Commission avec modifications

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L’article 18 *bis* de la proposition de loi, introduit par le Sénat en séance publique, aménage les règles de calcul du quorum lorsque des conseillers départementaux ou régionaux sont dans l’obligation légale de se déporter du fait de leur rôle de représentant du conseil départemental ou régional au sein d’organismes extérieurs.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L’article 217 de la loi dite « 3DS » a aménagé, pour le bloc communal, les règles de calcul du quorum en cas de déport de conseillers du fait de leur rôle de représentant de leur collectivité ou de leur groupement au sein d’organismes extérieurs.

#### ➤ **Position de la Commission**

La commission des Lois a adopté trois amendements de vos rapporteurs qui modifient l’article 18 *bis*, afin d’opérer une coordination s’agissant des sociétés d’économie mixte locales et de préciser qu’un membre d’une assemblée délibérante intéressé à l’affaire ne peut être considéré comme ayant pris part à la délibération **en raison de sa seule présence à la réunion de l’organe délibérant**.

## I. L'ÉTAT DU DROIT

Ainsi qu'il a été évoqué au commentaire de l'article 18, l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales dispose que « *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* »<sup>(1)</sup>.

Cette notion de conseiller « intéressé à l'affaire » a été précisée par l'article 217 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite loi « 3DS ». Celui-ci a introduit, dans le code général des collectivités territoriales, un **article L. 1111-6 qui précise les règles déports applicables en matière de conflits d'intérêts et de prise illégale d'intérêts aux élus locaux** qui représentent leur collectivité territoriale ou groupement **au sein d'organes d'organismes extérieurs**.

### A. UN RÔLE DE REPRÉSENTANT DANS UN ORGANISME EXTÉRIEUR NE CONSTITUE PAS, EN SOI, UN INTÉRÊT

Ainsi, en application du I dudit article L. 1111-6, les élus locaux représentant leur collectivité ou groupement au sein d'organismes extérieurs ne sont **pas considérés, du seul fait de cette désignation, comme étant intéressés à l'affaire**<sup>(2)</sup> :

– lorsque la collectivité ou le groupement délibère sur une affaire intéressant la personne morale concernée ;

– lorsque l'organe décisionnel de l'organisme extérieur se prononce sur une affaire intéressant la collectivité territoriale ou le groupement représenté.

Le II du même article L. 1111-6 **exclut cependant la participation de ces élus** :

– **aux commissions compétentes en matière de commande publique, lorsque la personne morale** au sein des organes de laquelle ils siègent **est candidate** ;

– **aux délibérations attribuant à la personne morale concernée un contrat** de commande publique, une **garantie d'emprunt** ou une **aide** ;

– **aux délibérations relatives à leur désignation ou leur rémunération** au sein de cette personne morale.

---

(1) *Ainsi que celles des conseils communautaires et du conseil syndical des syndicats mixtes fermés.*

(2) *Aussi bien dans le cadre du délit de prise illégale d'intérêts que dans le cadre de la prévention des conflits d'intérêts et du risque d'illégalité des délibérations prises.*

En revanche, les règles de déport ne s'appliquent pas :

- au vote du budget et des dépenses obligatoires (II de l'article L. 1111-6) ;
- aux relations entre les collectivités et leurs groupements (1° du III de l'article L. 1111-6) ;
- aux relations entre les collectivités et les groupements, d'une part, et les caisses des écoles et les centres communaux et intercommunaux d'action sociale, d'autre part (2° du III de l'article L. 1111-6).

## **B. UN AMÉNAGEMENT DES RÈGLES DE QUORUM EN CAS DE DÉPORT DES CONSEILLERS INTÉRESSÉS**

Par ailleurs, l'article 217 de la loi 3DS a modifié l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales afin d'aménager les règles de quorum applicables aux délibérations du conseil municipal, en précisant que les représentants des collectivités ou groupements au sein d'organismes extérieurs et qui doivent se déporter en application du II de l'article L. 1111-6 **ne sont pas comptabilisés, pour le calcul du quorum, parmi les membres en exercice du conseil municipal.**

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT**

À l'initiative de Mme Nathalie Delattre <sup>(1)</sup>, de M. Étienne Blanc <sup>(2)</sup> et des membres du groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants (RDPI) <sup>(3)</sup>, le Sénat **a étendu, en séance publique, les aménagements aux règles de calcul du quorum** lorsque des représentants de collectivités ou de groupements au sein d'organismes extérieurs sont dans l'obligation de se déporter :

- **aux conseils départementaux** (article L. 3132-5) ;
- **aux conseils régionaux** (article L. 4142-5).

Ces collectivités sont en effet susceptibles, au même titre que les communes et les EPCI, de connaître des difficultés pour atteindre le quorum en cas de déports nombreux, ce qui justifie d'y réduire, pour le calcul du quorum, le nombre des membres en exercice.

## **III. LA POSITION DE LA COMMISSION**

Outre un amendement rédactionnel, la commission des Lois a adopté deux amendements de vos rapporteurs :

---

(1) Amendement n° 40 rect.

(2) Amendement n° 280 rect.

(3) Amendement n° 258.

– un amendement CL459, lequel opère une coordination à l'article L. 1524-5 du CGCT, afin de tirer, à son onzième alinéa, les conséquences du présent article en précisant que les élus locaux qui agissent en tant que mandataires des collectivités territoriales ou de leurs groupements au sein du conseil d'administration ou de surveillance des sociétés d'économie mixte locales (SEML) ne sont pas, de ce seul fait, considérés comme intéressés à l'affaire, lorsque la collectivité ou le groupement délibère sur ses relations avec la SEML ;

– un amendement CL461, lequel complète l'article 18 *bis* de la proposition de loi dans l'objectif de lever toute ambiguïté sur une éventuelle obligation de sortie de salle en cas de départ d'un élu. Ainsi, cet amendement précise explicitement qu'un membre d'une assemblée délibérante intéressé à l'affaire ne peut être considéré comme ayant pris part à la délibération **en raison de sa seule présence à la réunion de l'organe délibérant**. Cette précision est apportée à l'article L. 2131-11 du CGCT, applicable au bloc communal, ainsi qu'aux nouveaux articles L. 3132-5 et L. 4142-5 du CGCT, introduits par le présent article et respectivement applicables aux conseillers départementaux et régionaux.

\*

\* \*

#### *Article 19*

(art. L. 2123-35, L. 3123-29 et L. 4135-29 du code général des collectivités territoriales)

### **Octroi automatique de la protection fonctionnelle aux élus locaux victimes de violences, de menaces ou d'outrages**

Adopté par la Commission avec modifications

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 19 de la proposition de loi initiale vise, d'une part, à rendre automatique l'octroi de la protection fonctionnelle aux élus communaux, départementaux et régionaux victimes de violences, de menaces ou d'outrages et, d'autre part, à élargir à l'ensemble des élus locaux, y compris ceux n'étant pas chargés de fonctions exécutives, le bénéfice de cette même protection fonctionnelle.

#### ➤ **Modifications apportées par le Sénat**

En séance publique, le Sénat a modifié l'article 19 afin d'aligner sa rédaction sur celle résultant de la commission mixte paritaire du 27 février 2024 sur la proposition de loi renforçant la sécurité et la protection des maires et des élus locaux, laquelle

prévoyait également l'automatisme de l'octroi de la protection fonctionnelle aux élus victimes de violences, menaces ou outrages.

### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 5 de la loi n° 2024-247 du 21 mars 2024 renforçant la sécurité et la protection des maires et des élus locaux a rendu automatique l'octroi de la protection fonctionnelle aux élus locaux victimes de violences, de menaces ou d'outrages, qui ne nécessite dès lors plus de délibération de l'organe délibérant de la collectivité concernée.

### ➤ **Position de la Commission**

Votre commission des Lois a réécrit l'article 19 à l'initiative de vos rapporteurs, afin de tenir compte de la promulgation, depuis l'adoption de la présente proposition de loi par le Sénat, de la loi n° 2024-247 du 21 mars 2024 renforçant la sécurité et la protection des maires et des élus locaux.

## I. L'ÉTAT DU DROIT

Initialement reconnue par la jurisprudence <sup>(1)</sup>, la protection fonctionnelle de certains élus locaux a été inscrite dans la loi au début des années 2000 <sup>(2)</sup>. Il existe aujourd'hui **deux régimes de protection fonctionnelle** applicables aux élus :

- une protection pour les élus faisant l'objet de poursuites pénales <sup>(3)</sup> ;
- une **protection des élus contre les violences, les menaces et les outrages**.

### 1. Une protection des élus contre les violences, menaces et outrages applicable aux détenteurs d'un mandat exécutif local

L'article L. 2123-35 du code général des collectivités territoriales dispose que « *la commune accorde sa protection au maire, aux élus municipaux le suppléant ou ayant reçu délégation ou à l'un de ces élus ayant cessé ses fonctions lorsqu'ils sont victimes de violences, de menaces ou d'outrages à l'occasion ou du fait de leurs fonctions* ». La commune est également tenue de **réparer**, le cas échéant, **l'intégralité du préjudice qui en est résulté**.

Toutefois, par exception, lorsque l'un de ces élus municipaux agit en qualité d'agent de l'État, il bénéficie dans ce cas de la protection fonctionnelle de la part de

---

(1) L'arrêt Gillet du 5 mai 1971 du Conseil d'État reconnaît le principe général du droit de la protection due par les collectivités aux élus faisant l'objet de poursuites judiciaires.

(2) Lois n° 2000-647 du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnels et n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

(3) Voir le commentaire de l'article 20 de la présente proposition de loi.

l'État prévue pour ses agents aux articles L. 134-1 à L. 134-12 du code général de la fonction publique.

Une protection fonctionnelle **similaire existe au niveau départemental et régional**. Elle est octroyée par :

– le département, au président du conseil départemental, au conseiller départemental le suppléant ou ayant reçu délégation ou à l'un de ces élus ayant cessé ses fonctions <sup>(1)</sup> ;

– la région, au président du conseil régional, au conseiller régional le suppléant ou ayant reçu une délégation ou à l'un de ces élus ayant cessé ses fonctions <sup>(2)</sup>.

Par renvoi à son article L. 2123-35, le code général des collectivités territoriales prévoit que les dispositions prévues pour les conseillers municipaux exerçant des fonctions exécutives sont applicables :

– aux membres des conseils des **communautés d'agglomération** (article L. 5216-4 du CGCT) ;

– aux membres des conseils **métropolitains** (article L. 5217-7 du CGCT) ;

– depuis la loi n° 2024-247 du 21 mars 2024 renforçant la sécurité et la protection des maires et des élus locaux, aux membres des conseils **des communautés de communes** (article L. 5214-8 du CGCT) ;

– aux membres des conseils des **communautés urbaines** (article L. 5215-16).

L'octroi de cette protection constitue une obligation pour la collectivité, dès lors que les conditions fixées par le code général des collectivités territoriales sont remplies.

Il est également à noter que la protection octroyée aux élus dans ce cadre ne s'applique pas seulement aux violences, menaces ou outrages, mais également **aux voies de fait, injures ou diffamations dont les élus pourraient être victimes à l'occasion ou du fait de leurs fonctions** <sup>(3)</sup>. N'est en revanche pas considéré comme une attaque le retrait à un adjoint d'une délégation, qui ne constitue ni une menace, ni une violence, voie de fait, injure, diffamation ou outrage <sup>(4)</sup>.

---

(1) Article L. 3123-29 du code général des collectivités territoriales.

(2) Article L. 4135-29 du code général des collectivités territoriales.

(3) Cour administrative d'appel de Marseille, 3 février 2011, n° 09MA01028.

(4) Cour administrative d'appel de Lyon, 10 mars 2015, n° 14LY00129.

## 2. Une procédure d'octroi automatique

Pour **pallier les risques de refus d'octroi en fonction de considérations d'opportunité et pour limiter le délai d'octroi de la protection fonctionnelle**, l'article 5 de la loi n° 2024-247 du 21 mars 2024 renforçant la sécurité et la protection des maires et des élus locaux **a rendu automatique l'octroi** de la protection fonctionnelle aux élus victimes de violences, de menaces ou d'outrages, qui ne nécessite dès lors plus de délibération de l'organe délibérant.

Elle est désormais octroyée selon la procédure suivante :

– l'élu victime adresse une demande de protection au maire, au président du conseil départemental ou au président du conseil régional – lorsqu'il s'agit d'une demande émanant de ces élus, ceux-ci adressent leur demande à tout élu le suppléant ou ayant reçu délégation. Il en est accusé réception ;

– l'élu **bénéficie de la protection à l'expiration d'un délai de cinq jours francs à compter de la réception de sa demande par la commune**, par le département ou par la région **s'il a été procédé, dans ce délai, à la transmission de la demande au préfet** ainsi qu'à l'information des membres de l'organe délibérant <sup>(1)</sup> ;

– à défaut de respect de ce délai, l'élu bénéficie de la protection fonctionnelle à compter de la date d'accomplissement de ces obligations de transmission et d'information ;

– le conseil municipal, départemental ou régional peut **retirer ou abroger la décision de protection** accordée à l'élu **par une délibération motivée prise dans un délai de quatre mois** à compter de la date depuis laquelle l'élu bénéficie de la protection de la collectivité <sup>(2)</sup>.

Dans ce cadre, la protection fonctionnelle des élus peut prendre la forme d'une **prise en charge des honoraires d'avocats et des frais de justice**, mais aussi conduire à la **réparation des préjudices subis** <sup>(3)</sup> (assistance psychologique, soutien médical, *etc.*) ainsi qu'à **des mesures de protection** visant par exemple à faire cesser les menaces.

---

(1) Cette information est portée à l'ordre du jour de la séance suivante du conseil municipal.

(2) Il est à noter que, par dérogation, le maire, le président du conseil départemental ou le président du conseil régional est tenu de convoquer le conseil municipal, le conseil départemental ou le conseil régional dans ce délai de quatre mois à la demande d'un ou de plusieurs de ses membres.

(3) Le neuvième alinéa de l'article L. 2123-35 du code général des collectivités territoriales, introduit par la loi n° 2024-247 du 21 mars 2024 renforçant la sécurité et la protection des maires et des élus locaux, précise ainsi que la protection fonctionnelle octroyée par la commune « implique notamment la prise en charge par la commune de tout ou partie du reste à charge ou des dépassements d'honoraires résultant des dépenses liées aux soins médicaux et à l'assistance psychologique engagées par les bénéficiaires de cette protection ».

### 3. Une protection étendue aux proches au niveau communal

Dans le seul cadre de la protection fonctionnel **au niveau communal**, celle-ci est étendue :

– **aux conjoints, enfants et ascendants directs des maires ou des élus municipaux** lorsque, du fait des fonctions de ces derniers, ils sont victimes de menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages ;

– sur leur demande et à titre facultatif, aux conjoints, enfants et ascendants directs des maires ou des élus municipaux décédés dans l'exercice ou du fait de leurs fonctions, à raison des faits à l'origine du décès ou pour des faits commis postérieurement au décès mais du fait des fonctions qu'exerçait l'élu décédé.

### 4. Une protection non automatique en Guyane et en Martinique

Enfin, une protection similaire est prévue :

– pour le président de l'assemblée de Guyane, les vice-présidents ou les conseillers ayant reçu délégation <sup>(1)</sup> ;

– pour le président de l'assemblée de Martinique, les vice-présidents, le président du conseil exécutif et les conseillers exécutifs <sup>(2)</sup>.

Cette protection fonctionnelle en Guyane et en Martinique ne fait toutefois pas l'objet de la procédure d'octroi automatique créée par la loi du 21 mars 2024.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT

### A. LA DISPOSITION INITIALE

L'article 19 de la proposition de loi initiale poursuit deux objectifs :

– rendre automatique l'octroi de la protection fonctionnelle aux élus locaux victimes de violences, de menaces ou d'outrages ;

– élargir à l'ensemble des élus locaux le bénéficiaire de cette même protection fonctionnelle.

#### 1. Un octroi automatique de la protection fonctionnelle

L'article 19 de la proposition de loi initiale prévoit une **procédure d'octroi automatique de la protection fonctionnelle** à compter de la transmission de la demande de l'élu municipal, départemental ou régional concerné au préfet ou à son délégué.

---

(1) Article L. 7125-36 du code général des collectivités territoriales.

(2) Article L. 7227-37 du code général des collectivités territoriales.

Les membres du conseil délibérant en seraient informés dans un délai de cinq jours francs suivant la date de réception par la collectivité. Cette information serait portée à l'ordre du jour de la séance la plus proche de l'organe délibérant.

Le conseil de l'organe délibérant pourrait retirer ou abroger la décision accordée à l'élu par une délibération motivée prise dans un délai de quatre mois à compter de la date à laquelle il a été informé.

## 2. Un élargissement de la protection fonctionnelle aux élus locaux sans fonction exécutive

L'article 19 élargit à l'ensemble des élus communaux, départementaux et régionaux, qu'ils soient détenteurs ou non d'un mandat exécutif, le bénéfice de la protection fonctionnelle lorsqu'ils sont victimes de violences, de menaces ou d'outrages.

Dans sa rédaction proposée par le Sénat, l'octroi de la protection fonctionnelle serait dans ce cas **automatique aussi bien pour membres des exécutifs locaux que pour les membres du conseil municipal, départemental ou régional.**

Une extension de la protection fonctionnelle à l'ensemble des élus locaux, y compris ceux qui ne sont pas chargés de fonctions exécutives, **ne présente pas de difficultés constitutionnelles**. En effet, dans une décision du 11 octobre 2024 <sup>(1)</sup>, le Conseil constitutionnel a estimé, s'agissant de la protection fonctionnelle des élus régionaux lorsque ceux-ci font l'objet de poursuites pénales, que si le législateur a constitutionnellement « *pu réserver le bénéfice de la protection fonctionnelle au président du conseil régional ou au conseiller régional le suppléant ou ayant reçu une délégation, ainsi qu'à l'un de ces élus ayant cessé ses fonctions [...], il serait loisible au législateur d'étendre la protection fonctionnelle à d'autres conseillers régionaux* ». Un raisonnement similaire peut être transposé à la protection fonctionnelle des élus locaux victimes de violences, de menaces ou d'outrages.

Toutefois, et ainsi que le note le rapport du 23 février 2022 du président de la commission des finances de l'Assemblée nationale Éric Woerth <sup>(2)</sup>, « *la protection fonctionnelle crée des obligations supplémentaires pour l'administration publique, qui pourrait être amenée à verser des indemnités, à apporter une assistance juridique et à réparer d'éventuels préjudices* ». Cet article, qui **étendrait le bénéfice potentiel de la protection à plusieurs centaines de milliers d'élus locaux** – même si les risques sont moindres pour les élus n'ayant pas de fonction exécutive – est susceptible de constituer, à terme, une **charge importante pour les collectivités**.

---

(1) Conseil constitutionnel, décision QPC n° 2024-1107 du 11 octobre 2024.

(2) Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement, par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur la recevabilité financière des initiatives parlementaires et la recevabilité organique des amendements à l'Assemblée nationale, n° 5107 rectifié, déposé le mercredi 23 février 2022.

## B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

En séance publique, le Sénat a adopté un amendement n° 421 des rapporteurs, lequel aligne la rédaction de l'article 19 sur celle résultant de la commission mixte paritaire du 27 février 2024 sur la proposition de loi renforçant la sécurité et la protection des maires et des élus locaux, qui prévoyait également l'automatisme de l'octroi de la protection fonctionnelle aux élus victimes de violences, menaces ou outrages.

Les dispositions de l'article 19 de la présente proposition de loi relative à cette automatisme sont dès lors devenues sans objet depuis la promulgation de la loi n° 2024-247 du 21 mars 2024 renforçant la sécurité et la protection des maires et des élus locaux.

## III. LA POSITION DE LA COMMISSION

Afin de tenir compte de la promulgation de la loi du 21 mars 2024, votre commission a réécrit l'article 19 en adoptant un amendement CL430 de vos rapporteurs.

Celui-ci **conserve ainsi les dispositions de l'article 19 relatives à l'extension de la protection fonctionnelle aux conseillers municipaux, départementaux et régionaux non chargés de fonctions exécutives**. Pour ces élus, serait maintenue la procédure d'octroi de la protection fonctionnelle sur délibération, et non la procédure d'octroi automatique. Cette dernière serait en effet moins justifiée pour les conseillers qui ne sont pas chargés de fonctions exécutives, qui sont dans les faits moins exposés aux violences et aux menaces que les exécutifs locaux.

Cet amendement procède par ailleurs à de légers aménagements de la procédure d'octroi automatique de la protection fonctionnelle aux exécutifs locaux, au regard des difficultés de mises en œuvre constatées depuis la promulgation de la loi du 21 mars 2024. Elle est désormais octroyée selon la procédure suivante :

– l'élu victime adresse une demande de protection au maire, au président du conseil départemental ou au président du conseil régional, à laquelle il est accusé réception. Les membres de l'organe délibérant en seraient également informés ;

– l'élu **bénéficie de la protection à l'expiration d'un délai de dix jours à compter de la réception de la demande par le préfet – et non plus à l'expiration d'un délai de cinq jours à compter de la réception de sa demande par la collectivité ;**

– La collectivité notifie alors à l'élu concerné la preuve de cette réception par la préfecture et porte cette information à l'ordre du jour de la prochaine séance de l'organe délibérant ;

– le conseil municipal, départemental ou régional conserve, comme c’est le cas aujourd’hui, la faculté de retirer ou d’abroger la décision de protection accordée à l’ élu par une délibération motivée prise dans un délai de quatre mois à compter de la date à laquelle l’ élu bénéficie de la protection de la collectivité.

\*  
\* \*

*Article 19 bis (nouveau)*

**Création d’un référent pour la santé mentale des élus dans chaque préfecture**

Introduit par la Commission

La commission des Lois a adopté un amendement CL376 de Mme Marie Pochon, lequel institue, dans chaque préfecture, un référent pour la santé mentale des élus locaux. Celui-ci aura pour mission, selon des modalités précisées par décret :

- de recueillir la parole des élus qui le sollicitent ;
- de les orienter si nécessaire vers des professionnels de santé adaptés à leur pathologie;
- de déterminer les risques psycho-sociaux qui pèsent sur les élus locaux du département, notamment en cas de crise ;
- d’organiser des sessions de formation et de prévention à destination des élus locaux.

\*  
\* \*

*Article 20*

(art. L. 2123-34, L. 3123-28 et L. 4135-28 du code général des collectivités territoriales)

**Application de la protection fonctionnelle en cas de poursuites pénales dans le cadre de l’audition libre**

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L’article 20 de la proposition de loi initiale vise à permettre aux membres des exécutifs locaux des communes, des départements et des régions qui font l’objet de poursuites pénales de bénéficier de la protection fonctionnelle dans le cadre de

l'audition libre.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a adopté l'article 20 sans y apporter de modification.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 104 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique a rendu obligatoire la souscription, par les communes, d'un contrat d'assurance couvrant le conseil juridique, l'assistance psychologique et les coûts résultant de la protection fonctionnelle.

➤ **Position de la Commission**

La commission des Lois a réécrit l'article 20 à l'initiative de vos rapporteurs et de M. Hervé Saulignac, afin de tenir compte de la décision du Conseil constitutionnel QPC n° 2024-1098 du 4 juillet 2024, par laquelle il a jugé contraire au principe d'égalité le fait de n'octroyer aux agents publics la protection fonctionnelle que dans certains cas où leur est reconnu le droit à l'assistance d'un avocat.

## I. L'ÉTAT DU DROIT

Ainsi qu'il a été évoqué *supra* <sup>(1)</sup>, les élus bénéficient d'une protection **lorsqu'ils font l'objet de poursuites pénales à l'occasion de faits qui n'ont pas le caractère de faute détachable de l'exercice de leurs fonctions.**

### 1. Une protection applicable aux détenteurs d'un mandat exécutif local

L'article L. 2123-34 du code général des collectivités territoriales dispose que « *la commune est tenue d'accorder sa protection au maire, à l' élu municipal le suppléant ou ayant reçu une délégation ou à l'un de ces élus ayant cessé ses fonctions lorsque celui-ci fait l'objet de poursuites pénales à l'occasion de faits qui n'ont pas le caractère de faute détachable de l'exercice de ses fonctions* ».

Le code général des collectivités territoriales prévoit une protection similaire octroyée par :

– **le département**, au président du conseil départemental, au conseiller départemental le suppléant ou ayant reçu délégation ou à l'un de ces élus ayant cessé ses fonctions <sup>(2)</sup> ;

---

(1) Voir le commentaire de l'article 19 de la présente proposition de loi.

(2) Article L. 3123-28 du code général des collectivités territoriales.

– **la région**, au président du conseil régional, au conseiller régional le suppléant ou ayant reçu une délégation ou à l'un de ces élus ayant cessé ses fonctions <sup>(1)</sup>.

Par renvoi à son article L. 2123-34, le code général des collectivités territoriales prévoit que les dispositions prévues pour les conseillers municipaux exerçant des fonctions exécutives sont applicables :

– aux membres des conseils des **communautés d'agglomération** (article L. 5216-4 du CGCT) ;

– aux membres des conseils **métropolitains** (article L. 5217-7 du CGCT) ;

– depuis la loi n° 2024-247 du 21 mars 2024 renforçant la sécurité et la protection des maires et des élus locaux, aux membres des conseils **des communautés de communes** (article L. 5214-8 du CGCT) ;

– aux membres des conseils des **communautés urbaines** (article L. 5215-16).

Enfin, une protection similaire est prévue :

– pour le président de l'assemblée de Guyane, les vice-présidents ou les conseillers ayant reçu délégation <sup>(2)</sup> ;

– pour le président de l'assemblée de Martinique, les vice-présidents, le président du conseil exécutif et les conseillers exécutifs <sup>(3)</sup>.

## 2. Une protection obligatoire, octroyée par l'organe délibérant

La **décision d'octroi** de la protection fonctionnelle est prise **par le conseil municipal** <sup>(4)</sup>, **départemental ou régional**, sur demande de l'élu concerné par les poursuites. **Cette protection revêt un caractère obligatoire** lorsque les conditions prévues par le code général des collectivités territoriales sont remplies, c'est-à-dire lorsque les faits n'ont pas le caractère de faute détachable de l'exercice des fonctions. Le Conseil d'État estime ainsi que présentent le caractère d'une faute personnelle détachable des fonctions de maire des faits :

– qui révèlent des préoccupations d'ordre privé ;

– qui procèdent d'un comportement incompatible avec les obligations qui s'imposent dans l'exercice de fonctions publiques ;

---

(1) Article L. 4135-28 du code général des collectivités territoriales.

(2) Article L. 7125-35 du code général des collectivités territoriales.

(3) Article L. 7227-36 du code général des collectivités territoriales.

(4) L'article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales dispose ainsi que c'est le conseil municipal qui règle, par délibération, les affaires de la commune, cette compétence ne pouvant, en l'espèce, pas être déléguée au maire en application de l'article L. 2122-22 du même code.

– qui, eu égard à leur nature et aux conditions dans lesquelles ils ont été commis, revêtent une particulière gravité <sup>(1)</sup>.

En pratique, ce régime de protection fonctionnelle prend principalement la forme d'une **prise en charge des honoraires d'avocats et des frais de justice** engagés par l'élu concerné dans le cadre de sa défense.

Enfin, par exception, lorsque l'un des élus municipaux agit en qualité d'agent de l'État, il bénéficie dans ce cas de la protection fonctionnelle de la part de l'État prévue pour ses agents aux articles L. 134-1 à L. 134-12 du code général de la fonction publique.

### 3. Une protection octroyée une fois l'action publique mise en mouvement

La lettre des articles L. 2123-34, L. 3123-28 et L. 4135-28 du code général des collectivités territoriales, en prévoyant que bénéficient de la protection fonctionnelle les élus faisant « l'objet de poursuites pénales », **impliquent que l'action publique ait été mise en mouvement pour que les élus bénéficient de la protection fonctionnelle**. *A contrario*, ils n'en bénéficient pas aux stades antérieurs de la procédure pénale, lorsqu'ils sont mis en cause pénalement mais que l'action publique n'a pas été mise en mouvement.

Ainsi, et contrairement aux agents publics, pour lesquels l'article L. 134-4 du code général de la fonction publique le prévoit expressément depuis 2016 <sup>(2)</sup>, **les élus locaux ne bénéficient pas de cette protection fonctionnelle lorsqu'ils sont entendus en qualité de témoin assisté, lorsqu'ils sont placés en garde à vue ou lorsqu'ils se voient proposer une mesure de composition pénale**. Le Conseil constitutionnel a estimé qu'une telle différence de traitement était conforme à la Constitution dans la mesure où les agents publics « *ne se trouvent pas dans la même situation que les élus chargés d'administrer la commune, au regard notamment de la nature de leurs missions et des conditions d'exercice de leurs fonctions* » <sup>(3)</sup>. Il a cependant précisé qu'il « *serait loisible au législateur d'étendre la protection fonctionnelle bénéficiant aux élus municipaux à d'autres actes de la procédure pénale* ».

En outre, **les élus locaux ne bénéficient pas de la protection fonctionnelle lorsqu'ils sont entendus sous le régime de l'audition libre**, c'est-à-dire lorsqu'ils sont soupçonnés d'avoir commis une infraction sans pour autant être mis en garde à vue. Les personnes entendues dans ce cadre peuvent pourtant, en application de l'article 61-1 du code de procédure pénale, être assistées par un avocat si l'infraction pour laquelle elles sont entendues est un crime ou un délit puni d'une peine d'emprisonnement.

---

(1) Conseil d'État, 30 décembre 2015, nos 391800 et 391798.

(2) Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

(3) Conseil constitutionnel, décision QPC n° 2024-1106 du 11 octobre 2024.

Le code général de la fonction publique **n’octroie pas plus aux agents publics le bénéfice de la protection fonctionnelle lorsqu’ils sont entendus sous le régime de l’audition libre**. Le Conseil constitutionnel a néanmoins jugé cette différence de traitement contraire au principe constitutionnel d’égalité devant la loi : le « *législateur [ayant en effet] entendu accorder le bénéfice de la protection fonctionnelle aux agents publics mis en cause pénalement, y compris lorsqu’ils ne font pas l’objet de poursuites pénales, dans tous les cas où leur est reconnu le droit à l’assistance d’un avocat* »<sup>(1)</sup>, le Conseil a censuré ces dispositions, dont l’abrogation a été différée au 1<sup>er</sup> juillet 2025. À l’initiative du Gouvernement, le Parlement a souhaité remédier à cette inconstitutionnalité à **l’article 3 bis A de la proposition de loi visant à renforcer la sécurité des professionnels de santé**. Le texte élaboré par la commission mixte paritaire le 20 mai dernier étend ainsi le bénéfice de la protection fonctionnelle aux agents publics « *mis en cause pénalement [qui ne font] pas l’objet des poursuites mentionnées à l’alinéa précédent ou qui [font] l’objet de mesures alternatives à ces poursuites, dans tous les cas où le code de procédure pénale [leur] reconnaît le droit à l’assistance d’un avocat* ».

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT

### A. LA DISPOSITION INITIALE

L’article 20 de la proposition de loi complète les articles L. 2123-34, L. 3123-28 et L. 4134-28 du code général des collectivités territoriales afin de prévoir que les **membres des exécutifs locaux** des communes, des départements et des régions qui font l’objet de poursuites pénales à l’occasion de faits qui n’ont pas le caractère de faute détachable de l’exercice de leurs fonctions **peuvent bénéficier de la protection fonctionnelle dans le cadre de l’audition libre**.

### B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté l’article 20 sans y apporter de modification. Le Gouvernement avait toutefois déposé un amendement n° 395<sup>(2)</sup>, qu’il a retiré, lequel alignait le régime de la protection fonctionnelle des élus locaux mis en cause pénalement sur celui applicable aux fonctionnaires, en permettant :

– aux élus communaux, départementaux et régionaux chargés de fonctions exécutives de bénéficier de la protection fonctionnelle lorsqu’ils sont entendus en qualité de **témoin assisté**, lorsqu’ils sont **placés en garde à vue** ou lorsqu’ils se voient proposer une **mesure de composition pénale** ;

– en introduisant une disposition identique pour le président de l’assemblée de Guyane et les conseillers chargés de fonctions exécutives, ainsi que pour le

---

(1) Conseil constitutionnel, décision QPC n° 2024-1098 du 4 juillet 2024.

(2) [https://www.senat.fr/amendements/2023-2024/367/Amdt\\_395.html](https://www.senat.fr/amendements/2023-2024/367/Amdt_395.html).

président de l'assemblée de Martinique, les conseillers le suppléant, le président du conseil exécutif et les conseillers exécutifs.

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION

La commission a réécrit l'article 20 en adoptant deux amendements identiques CL431 vos rapporteurs et CL198 de M. Hervé Saulignac, afin de tenir compte de la décision du Conseil constitutionnel QPC n° 2024-1098 du 4 juillet 2024, par laquelle il a jugé contraire au principe d'égalité le fait de n'octroyer aux agents publics la protection fonctionnelle que dans certains cas où leur est reconnu le droit à l'assistance d'un avocat.

Afin de remédier à cette inconstitutionnalité pour les agents publics, l'article 3 *bis* A de la proposition de loi visant à renforcer la sécurité des professionnels de santé, dans sa rédaction résultant du texte élaboré par la commission mixte paritaire le 20 mai dernier, étend le bénéficiaire de la protection fonctionnelle aux agents publics « *mis en cause pénalement [qui ne font] pas l'objet des poursuites mentionnées à l'alinéa précédent ou qui [font] l'objet de mesures alternatives à ces poursuites, dans tous les cas où le code de procédure pénale [leur] reconnaît le droit à l'assistance d'un avocat* ».

Aussi, les amendements identiques de vos rapporteurs et de M. Saulignac **alignent les conditions d'octroi de la protection fonctionnelle aux élus mis en cause pénalement sur celles prévues pour les agents publics** à l'article 6 de la proposition de loi visant à renforcer la sécurité des professionnels de santé.

\*

\* \*

#### *Article 21*

(art. L. 2123-31, L. 2123-32, L. 2123-33 [abrogé], L. 2573-9 et L. 5211-15 du code général des collectivités territoriales)

#### **Alignement du régime de la responsabilité des communes en cas d'accident des conseillers municipaux sur celui des maires et de leurs adjoints**

Adopté par la Commission avec modifications

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 21 de la proposition de loi aligne le régime de la responsabilité des communes en cas d'accident des conseillers municipaux sur celui des maires et de leurs adjoints.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a adopté l'article 21 sans y apporter d'autre modification que celle résultant d'un amendement de coordination adopté en commission des Lois.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 112 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux a élargi le champ de la responsabilité des communes en cas d'accident des conseillers municipaux aux accidents survenus à l'occasion de réunions des conseils d'administration des centres communaux d'action sociale.

➤ **Position de la Commission**

À l'exception d'un amendement de coordination, la commission des Lois a adopté l'article 21 sans y apporter de modification.

## I. L'ÉTAT DU DROIT

Le code général des collectivités territoriales institue deux régimes distincts de responsabilité des communes pour les dommages subis par les membres du conseil municipal :

– pour les **maires, les adjoints et les présidents de délégations spéciales**, la commune est responsable des dommages résultant des accidents que ceux-ci subiraient **dans l'exercice de leurs fonctions** <sup>(1)</sup> ;

– pour les **autres conseillers** municipaux et délégués spéciaux, la responsabilité de la commune est plus restreinte, puisque celle-ci n'est responsable des dommages qu'ils subiraient que lorsqu'ils sont survenus :

- à l'occasion de **séances du conseil** municipal ;
- à l'occasion des **réunions de commissions** ;
- à l'occasion des **conseils d'administration du centre communal d'action social** ;
- au cours de **l'exécution d'un mandat spécial** – cette notion n'étant pas définie par le code général des collectivités territoriales mais par la jurisprudence comme toute mission accomplie « *avec l'autorisation du conseil municipal dans l'intérêt des affaires communales, à l'exclusion seulement de celles qui lui incombent en vertu d'une obligation résultant d'une disposition législative ou réglementaire expresse* » <sup>(2)</sup>. Cette notion, qui figure également à l'article L. 2123-18 du code général des collectivités territoriales en matière de

---

(1) Article L. 2123-31 du code général des collectivités territoriales.

(2) Conseil d'État, Sieur Maurice, 24 mars 1950.

remboursement de frais, « *exclut les activités courantes de l'élu municipal [et] doit correspondre à une opération déterminée de façon précise* » <sup>(1)</sup>.

Une **telles différence de traitement n'existe pas entre les conseillers départementaux selon qu'ils sont chargés ou non de fonctions exécutives, non plus qu'entre les conseillers régionaux** : ainsi, les départements <sup>(2)</sup> et les régions <sup>(3)</sup> sont responsables des dommages subis par les membres de leur organe délibérant lorsqu'ils résultent d'accidents survenus à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT

### A. LA DISPOSITION INITIALE

Partant du constat que la différence de traitement entre le maire, les adjoints et les présidents de délégations spéciales, d'une part, et les conseillers municipaux, d'autre part, n'était pas réellement justifiée, l'article 21 de la proposition de loi **aligne le régime de la responsabilité des communes en cas d'accident des conseillers municipaux sur celui des maires et de leurs adjoints**. Il modifie en ce sens l'article L. 2123-31 du code général des collectivités territoriales et abroge en conséquence l'article L. 2123-33, devenu sans objet.

### B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté l'article 21 sans autre modification que celles résultant d'un amendement de coordination COM-119, adopté par la commission des Lois du Sénat à l'initiative de ses rapporteurs, qui aligne de fait le régime de responsabilité des EPCI en cas d'accident survenu aux membres de leur organe délibérant sur le nouveau régime de responsabilité applicable aux conseillers municipaux.

## III. LA POSITION DE LA COMMISSION

La commission a adopté l'article 21 sans y apporter d'autre modification que celle résultant d'un amendement CL433 de coordination de vos rapporteurs.

\*

\* \*

---

(1) Circulaire du 15 avril 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, NOR : INTB9200118C.

(2) Article L. 3123-26 du code général des collectivités territoriales.

(3) Article L. 4135-26 du code général des collectivités territoriales.

*Article 22 (supprimé)*

(art. L. 561-10 du code monétaire et financier)

**Encadrement des demandes susceptibles d’être adressées par les établissements bancaires aux personnes politiquement exposées**

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L’article 22 de la proposition de loi initiale octroie aux autorités chargées du contrôle du respect des obligations relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme une mission de contrôle de la mise en œuvre et du caractère adéquat, selon une approche par les risques, de l’organisation, des procédures internes et des mesures de contrôle interne que les établissements financiers mettent en œuvre à l’égard des personnes politiquement exposées (PPE).

En parallèle, l’article 22 octroie à l’Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) la mission d’élaborer une liste des informations susceptibles d’être demandées aux PPE par les institutions financières.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

À l’initiative du Gouvernement, le Sénat a intégralement réécrit l’article 22 en séance publique afin de rappeler, à l’article L. 561-10 du code monétaire et financier, que les institutions financières doivent, conformément aux directives européennes BC/FT, adapter l’intensité et la fréquence des mesures de vigilance complémentaires qu’elles mettent en œuvre en fonction du profil de risque du client.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L’article 3 de l’ordonnance n° 2020-115 du 12 février 2020 renforçant le dispositif national de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme a supprimé de la liste des personnes présentant intrinsèquement un risque de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme les nouveaux clients qui ne sont pas physiquement présents aux fins de l’identification au moment de l’établissement d’une relation d’affaires.

➤ **Position de la Commission**

La commission des Lois a supprimé l’article 22, qui se bornait à rappeler l’esprit des directives BC/FT dans la loi.

## I. L'ÉTAT DU DROIT

### A. UNE NOTION DE PERSONNES POLITIQUEMENT EXPOSÉES ISSUE DES TRAITÉS INTERNATIONAUX

L'article 52 de la Convention des Nations unies contre la corruption, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 31 octobre 2003, impose aux États partie de prendre les mesures nécessaires pour que les institutions financières soient tenues « *de soumettre à une surveillance accrue les comptes que des personnes qui exercent, ou ont exercé, des fonctions publiques importantes et des membres de leur famille et de leur proche entourage cherchent à ouvrir ou détiennent directement ou cherchent à faire ouvrir ou font détenir par un intermédiaire* ». Le même article 52 précise toutefois que cette surveillance doit être « *raisonnablement conçue* », c'est-à-dire qu'elle doit permettre de détecter et de signaler aux autorités compétentes les opérations suspectes, sans pour autant décourager les institutions financières d'entretenir, avec ces personnes, des relations d'affaires.

Ces personnes, qualifiées par le Groupe d'action financière (GAFI), organisme intergouvernemental créé en 1989, de personnes politiquement exposées (PPE) sont ainsi considérées, au niveau international, comme exposées à des risques plus élevés de blanchiment de capitaux et de corruption. Pour cette raison, la recommandation n° 12 des Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération établies par le GAFI préconise d'imposer aux institutions financières :

- de disposer de systèmes de gestion des risques permettant de déterminer si le client ou le bénéficiaire est une PPE ;
- d'obtenir l'autorisation de la direction de l'institution d'établir ou de poursuivre de telles relations d'affaires ;
- de prendre des mesures raisonnables pour établir l'origine du patrimoine et des fonds ;
- d'assurer une surveillance continue renforcée de la relation d'affaires.

Cette recommandation précise également que les obligations applicables aux PPE devraient également s'appliquer aux membres de la famille de ces PPE et aux personnes qui leur sont étroitement associées.

## B. UNE RÉGLEMENTATION EUROPÉENNE TRANSPOSÉE EN DROIT FRANÇAIS

S'inspirant des recommandations du GAFI, les 4<sup>ème</sup> (1) et 5<sup>ème</sup> (2) directives européennes de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (BC/FT) imposent aux institutions financières – en l'espèce, aux banques et aux compagnies d'assurance-vie – de mettre en œuvre des obligations de vigilance spécifiques lors de leurs relations d'affaires avec des PPE, dans une approche « *fondée sur les risques* » telle qu'affirmée par les considérants de la 4<sup>ème</sup> directive européenne.

Cette directive est transposée en droit français au sein du code monétaire et financier. Son article L. 561-10 impose ainsi aux banques et aux compagnies d'assurance-vie d'appliquer des mesures de vigilance spécifiques à certains clients ou bénéficiaires effectifs, nouveaux ou non, qui sont exposés « *à des risques particuliers en raison des fonctions politiques, juridictionnelles ou administratives* » qu'ils exercent – ou ont exercé – ou qu'exercent des membres directs de leur famille (3) ou des personnes connues pour leur être étroitement associées (4).

### 1. Une liste des PPE précisée par voie réglementaire

**Le I de l'article R. 561-18 établit la liste des PPE** en droit en français. Il s'agit ainsi des personnes qui exercent – ou ont exercé au cours de la dernière année – les fonctions suivantes :

– chef d'État ou de gouvernement, membre d'un gouvernement national ou de la Commission européenne ;

---

(1) Directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme (LAB/FT).

(2) Directive (UE) 2018/843 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme ainsi que les directives 2009/138/CE et 2013/36/UE.

(3) Sont considérés comme des membres directs de la famille, en application du II de l'article R. 561-18 du code monétaire et financier :

– le conjoint ou le concubin notoire ;

– le partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou par un contrat de partenariat enregistré en vertu d'une loi étrangère ;

– les enfants, ainsi que leur conjoint, leur partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou par un contrat de partenariat enregistré en vertu d'une loi étrangère ;

– les ascendants au premier degré.

(4) Sont considérés comme des personnes étroitement associées, en application du III de l'article R. 561-18 du code monétaire et financier :

– les personnes physiques qui, conjointement avec une PPE, sont bénéficiaires effectifs d'une personne morale, d'un placement collectif, d'une fiducie ou d'un dispositif juridique comparable de droit étranger ;

– les personnes physiques qui sont les seuls bénéficiaires effectifs d'une personne morale, d'un placement collectif, d'une fiducie ou d'un dispositif juridique comparable de droit étranger connu pour avoir été établi au profit d'une PPE ;

– toute personne physique connue comme entretenant des liens d'affaires étroits avec une PPE.

– membre d’une assemblée parlementaire nationale ou du Parlement européen, membre de l’organe dirigeant d’un parti ou groupement politique, français ou étranger ;

– membre d’une cour suprême, d’une cour constitutionnelle ou d’une autre haute juridiction ;

– membre d’une cour des comptes ;

– dirigeant ou membre de l’organe de direction d’une banque centrale ;

– ambassadeur ou chargé d’affaires ;

– officier général ou officier supérieur assurant le commandement d’une armée ;

– membre d’un organe d’administration, de direction ou de surveillance d’une entreprise publique ;

– directeur, directeur adjoint, membres du conseil d’une organisation internationale créée par un traité.

Au niveau national, un arrêté du 17 mars 2023 du ministre chargé de l’économie <sup>(1)</sup> énumère les fonctions concernées.

## **2. Des mesures de détection et de vigilance à l’égard des PPE fondée sur une approche par les risques**

Les banques et les compagnies d’assurance-vie doivent, en application des articles R. 561-20-2 et R. 561-20-3 du code monétaire et financier, définir et mettre en œuvre des procédures, adaptées aux risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme auxquelles elles sont exposées, permettant de déterminer si leur client, ou son bénéficiaire effectif, est une PPE ou le devient au cours de la relation d’affaires. Ces mesures sont dites « complémentaires » à celles prévues pour les autres clients <sup>(2)</sup>.

Lorsque le client, ou son bénéficiaire effectif, est ou devient une PPE, les banques et les compagnies d’assurance-vie doivent :

– s’assurer que la décision de nouer ou maintenir une relation d’affaires avec cette personne ne peut être **prise que par un membre de l’organe exécutif ou toute personne habilitée** à cet effet par l’organe exécutif – et, pour les contrats d’assurance-vie ou de capitalisation, le versement des prestations ou la cession du

---

(1) Arrêté du 17 mars 2023 fixant la liste des fonctions nationales politiquement exposées en application de l’article R. 561-18 du code monétaire et financier.

(2) Il s’agit de l’identification et de la vérification de l’identité du client ou du bénéficiaire effectif ainsi que du recueil et de l’actualisation des informations relatives à l’objet et à la nature de la relation d’affaires.

contrat ne peut intervenir qu'après information d'un membre de l'organe exécutif ou d'une personne habilitée par lui ;

– rechercher, afin d'apprécier les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, **l'origine du patrimoine et des fonds impliqués** dans la relation d'affaires ou la transaction ;

– **renforcer les mesures de vigilance** qu'elles mettent en œuvre vis-à-vis de l'ensemble de leurs clients pour s'assurer que les opérations effectuées sont cohérentes avec les activités professionnelles du client, le profil de risque présenté par la relation d'affaires et l'origine et la destination des fonds concernés par les opérations.

Ces obligations de vigilance, qui sont décidées par les établissements financiers, sont encadrées par des lignes directrices de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), qui sont non contraignantes mais qui répondent à une demande des établissements financiers – leur dernière mise à jour remonte au 3 janvier 2025.

L'ACPR y rappelle notamment que :

– **« la qualification de PPE n'emporte pas en elle-même de suspicion généralisée sur les opérations que les personnes concernées réalisent »** ;

– **« les mesures de vigilance ne sauraient conduire à entraver la réalisation, notamment par les PPE qui résident ou qui exercent des activités professionnelles en France, des opérations financières normales de la clientèle, lorsqu'elles correspondent à leur profil et ne présentent pas de caractéristiques différentes de celles des autres clients dans des circonstances similaires »** ;

– **« l'identification des PPE n'a pas pour objet de les exclure de la clientèle, ni de les soumettre à des questionnements sans lien avec l'objectif de maîtrise du risque BC/FT »**.

### 3. Une nouvelle réglementation européenne qui entrera en vigueur en 2027

Le récent « paquet législatif » européen anti-blanchiment, qui a été publié au *Journal officiel* de l'Union européenne le 19 juin 2024 et qui comporte deux règlements et une 6<sup>ème</sup> directive, modifie le régime applicable aux PPE. Ce règlement ne **modifie pas l'esprit des réglementations antérieures** : le règlement européen du 31 mai 2024 <sup>(1)</sup> dit « AMLR » rappelle ainsi, en son considérant 98, que **« refuser une relation d'affaires avec une personne au seul motif qu'elle est une PPE ou un membre de la famille ou une personne connue pour être étroitement associée à une PPE est contraire à la lettre et à l'esprit du [...] règlement »**.

---

(1) Règlement (UE) 2024/1624 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2024 relatif à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme.

Le même règlement, **étend, à compter du 10 juillet 2027, la liste des personnes considérées comme PPE aux chefs des exécutifs des collectivités locales** (régions, départements, communes et intercommunalités **d’au moins 50 000 habitants**) ainsi qu’aux membres des organes d’administration, de direction ou de surveillance des **entreprises publiques locales à partir de 8 millions d’euros** de chiffre d’affaires.

Le règlement AMLR **précise également la notion de conjoint** <sup>(1)</sup> et étend les mesures applicables aux PPE aux **frères et sœurs** des chefs d’État, des chefs de gouvernement, des ministres, des ministres délégués et des secrétaires d’État ainsi que des personnes exerçant des fonctions équivalentes au niveau européen ou dans un pays tiers.

S’agissant des mesures de vigilance dont font l’objet les PPE, le nouveau règlement AMLR ne les limite plus aux seules relations d’affaires : à compter du 10 juillet 2027, l’article 42 du règlement instaure des **mesures pour les transactions ou activités menées pour le compte ou au profit d’une PPE**, d’un membre de sa famille ou d’une personne connue pour lui être étroitement associées. L’article 45 du règlement **renforce enfin les mesures applicables aux personnes qui cessent d’être PPE**, durant au minimum un an après qu’elles ont cessé d’être des PPE.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT

### A. LA DISPOSITION INITIALE

L’article 22 de la présente proposition de loi modifie l’article L. 561-36 du code monétaire et financier afin d’octroyer aux autorités chargées du contrôle du respect des obligations des institutions financières relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme – principalement l’ACPR – une **mission de contrôle de la mise en œuvre et du caractère adéquat**, selon une **approche par les risques**, de l’organisation, des procédures internes et des mesures de contrôle interne que les établissements financiers mettent en œuvre à l’égard des PPE.

En parallèle, est modifié l’article L. 612-1 du même code afin de confier à l’ACPR la mission d’élaborer une liste exhaustive des informations susceptibles d’être demandées aux PPE par les établissements bancaires et les compagnies d’assurance-vie. L’ACPR devrait également veiller à ce que les mesures de vigilance n’entravent pas l’accès effectif des PPE et de leurs proches aux services financiers.

---

(1) *Sera désormais considérée comme conjoint une personne liée par un partenariat enregistré, une union civile ou un dispositif similaire.*

## B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

### 1. En commission

À l'initiative de ses rapporteurs, la commission des Lois du Sénat a précisé, en adoptant un amendement COM-121, que l'élaboration de la liste des informations et documents susceptibles d'être demandés aux PPE serait réalisée par l'ACPR, en « *lien avec le ministre chargé de l'économie* ».

### 2. En séance publique

En séance publique, le Sénat a estimé que le texte adopté par la commission risquait, à rebours de l'objectif visé, d'être interprété par les institutions financières comme renforçant le contrôle de l'ACPR sur les mesures qu'elles mettent en œuvre à l'égard des PPE.

Pour cette raison, le Sénat a adopté un amendement de rédaction globale du n° 405 Gouvernement, lequel substitue au texte adopté par la commission une modification de l'article L. 561-10 visant à y rappeler, conformément aux directives européennes BC/FT, que les **institutions financières doivent adapter l'intensité et la fréquence des mesures de vigilance complémentaires qu'elles mettent en œuvre en fonction du profil de risque du client** – ou, le cas échéant, de son bénéficiaire effectif ou du bénéficiaire du contrat d'assurance-vie ou de capitalisation.

## III. LA POSITION DE LA COMMISSION

Estimant que l'article 22 se bornait à rappeler l'esprit des directives BC/FT et qu'il était donc satisfait, **votre commission a adopté l'amendement de suppression CL379** de M. Carlos Martens Bilongo.

\*

\* \*

### *Article 23 (supprimé)*

(art. L. 1111-1-1, 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 et art. L. 121-8 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie)

### **Référence aux valeurs de la République dans la charte de l'élu local**

Supprimé par la Commission

### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 23 de la proposition de loi initiale complète la charte de l'élu local afin d'y préciser que celui-ci doit s'engager à respecter les principes de liberté, d'égalité, de

fraternité, de laïcité et de dignité de la personne humaine ainsi que les lois et les symboles de la République. Il prévoit en outre que le président de l'organe délibérant, lorsqu'il donne lecture de la charte de l' élu local en début de mandat, doit prendre publiquement l'engagement de respecter les valeurs de la République mentionnées dans la charte.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

À l'initiative de ses rapporteurs, la commission des Lois du Sénat a précisé que les élus locaux devaient s'abstenir de toute action qui porterait atteinte à l'ordre public.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 218 de la loi dite « 3DS » a permis à tout élu local de consulter un référent déontologue chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des principes déontologiques contenus dans la charte de l' élu local.

➤ **Position de la Commission**

Estimant que l'article 23 traduisait une forme de méfiance à l'encontre des élus locaux, la commission des Lois a adopté plusieurs amendements de suppression de l'article.

## **I. L'ÉTAT DU DROIT**

L'article L. 1111-1-1 du code général des collectivités territoriales, créé par l'article 2 de la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat, dispose que les élus locaux exercent leur mandat dans le respect des principes déontologiques figurant dans la charte de l' élu local, qui est définie par ce même article.

Cette charte, dont la portée n'est pas contraignante, établit sept principes devant guider les élus locaux dans l'exercice de leur mandat :

– l'exercice des fonctions avec impartialité, diligence, dignité, probité et intégrité ;

– la poursuite du seul intérêt général, à l'exclusion de tout intérêt personnel, direct ou indirect, ou de tout autre intérêt particulier ;

– la prévention ou l'arrêt immédiat de tout conflit d'intérêts, assorti d'un principe de transparence avant les débats et les votes des intérêts personnels pouvant être en cause ;

– la non-utilisation des ressources et des moyens mis à leur disposition pour l'exercice de leur mandat à d'autres fins ;

– le fait de ne pas prendre de mesures qui leur accorderaient un avantage personnel ou professionnel futur après la cessation du mandat ;

– l’assiduité, pour la participation aux réunions de l’organe délibérant et des instances au sein desquelles ils ont été désignés ;

– la responsabilité des actes pour la durée du mandat devant l’ensemble des citoyens de la collectivité, résultant du suffrage universel.

Depuis la loi dite « 3DS », l’article L. 1111-1-1 permet en outre à tout élu local de consulter un référent déontologue chargé de lui apporter tout conseil utile au respect de ces principes déontologiques.

Lors de la première réunion qui suit le renouvellement des conseils municipaux, départementaux, régionaux, communautaires, de l’Assemblée de Guyane et de l’Assemblée de Martinique <sup>(1)</sup>, le président de l’organe délibérant donne lecture de la charte de l’élu local et en remet une copie aux élus.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT

### A. LA DISPOSITION INITIALE

L’article 23 de la présente proposition de loi ajoute à la charte de l’élu local un huitième principe, selon lequel l’élu local doit s’engager à respecter les **principes de liberté, d’égalité, de fraternité, de laïcité et de dignité de la personne humaine** ainsi que les **lois et les symboles de la République**.

Il prévoit en outre que le président de l’organe délibérant, lorsqu’il donne lecture de la charte de l’élu local en début de mandat, prend publiquement l’engagement de respecter les valeurs de la République mentionnées dans la charte.

### B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

#### 1. En commission

À l’initiative de ses rapporteurs, la commission des Lois du Sénat a adopté un amendement COM-101 qui complète le huitième principe créé par la proposition de loi, afin de préciser que les élus locaux devaient s’abstenir de toute action qui porterait atteinte à l’ordre public.

---

(1) Cette obligation est respectivement prévue aux articles 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 et, en Nouvelle-Calédonie, à l’article L. 121-8 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie.

## 2. En séance publique

En séance publique, le Sénat a adopté l'article 23 sans y apporter de modification.

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION

Estimant que l'article 23 marquait une forme de défiance à l'encontre des élus locaux, et qu'il était en outre paradoxal de demander au maire de ne pas porter atteinte à l'ordre public alors même qu'il en est le garant au titre de son pouvoir de police administrative générale, **la commission a adopté trois amendements de suppression** CL435 de vos rapporteurs, CL294 de M. Jérémie Iordanoff, CL383 de Mme Élisabeth Martin.

\*  
\* \*

#### *Article 24*

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

#### **Obligation de déclaration des dons, avantages et invitations**

Adopté par la Commission sans modification

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Dans sa version initiale, l'article 24 de la proposition de loi permet aux communes de **mutualiser leurs référents déontologiques** à l'échelle intercommunale et institue, pour les élus locaux, une **obligation de déclaration des dons, avantages et invitations** à des événements sportifs ou culturels – à l'exception de ceux situés sur le territoire national – d'une valeur supérieure à 150 euros.

#### ➤ **Modifications apportées par le Sénat**

La commission des Lois, à l'initiative de ses rapporteurs, a **supprimé la disposition relative à la mutualisation du référent déontologique à l'échelle intercommunale**. Elle a en outre supprimé les manifestations culturelles ou sportives ayant lieu sur le territoire national de la liste des invitations n'étant pas soumises à l'obligation déclarative.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 218 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 dite « 3DS » a **modifié l'article L. 1111-1-1 du code général des collectivités locales** relatif à la charte de l'élu local, en instituant des référents déontologiques chargés d'apporter aux élus locaux « *tout conseil utile au respect des principes déontologiques consacrés* » par la charte.

## ➤ Position de la Commission

La commission des Lois a adopté l'article 24 sans y apporter de modification.

### I. L'ÉTAT DU DROIT

#### 1. Les risques pénaux encourus par les élus locaux recevant des dons, cadeaux ou invitations

Dans le cadre de leurs fonctions, les élus locaux peuvent recevoir des dons, cadeaux et invitations. Ces pratiques, bien que courantes, peuvent néanmoins être source, pour les élus, de risques d'ordre déontologique, pénal et réputationnel.

Le code pénal prévoit différentes infractions liées à la probité des décideurs publics, en particulier des élus locaux. Outre la prise illégale d'intérêts – évoquée au commentaire de l'article 18 de la présente proposition de loi –, les décideurs publics s'exposent, en recevant des dons, des cadeaux ou des invitations, aux infractions de **corruption passive et de trafic d'influence** (article 432-11 du code pénal) ou encore de **favoritisme** (article 432-14).

**L'article 432-11 du code pénal** définit et réprime la **corruption passive** et le **trafic d'influence**. Sont ainsi punies de 10 ans d'emprisonnement et d'une amende de 2 000 000 d'euros les situations dans lesquelles une personne investie d'un mandat électif public sollicite ou agrée des dons, des présents ou des avantages :

– soit pour accomplir ou avoir accompli, pour s'abstenir ou s'être abstenue d'accomplir un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat ou facilité par sa fonction, sa mission ou son mandat ;

– soit pour abuser ou avoir abusé de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable.

**L'article 432-14 du code pénal** réprime quant à lui le **favoritisme**, caractérisé comme le fait, pour une personne titulaire d'un mandat électif, « *de procurer ou de tenter de procurer à autrui un avantage injustifié par un acte contraire aux dispositions législatives ou réglementaires ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics et les contrats de concession* ». Cette infraction est punie de deux ans d'emprisonnement et d'une amende de 200 000 euros, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction.

#### 2. La mise en place d'un référent déontologue consultable par les élus

Ainsi qu'il a été évoqué au commentaire de l'article 23 de la présente proposition de loi, l'**article L. 1111-1-1 du code général des collectivités**

territoriales institue, depuis 2015 <sup>(1)</sup>, une **charte de l' élu local qui explicite certaines règles déontologiques** devant être respectées par les élus locaux – celle-ci étant toutefois dépourvue de valeur contraignante.

L'article 218 de la loi « 3DS » a complété ce dispositif en instituant un **référént déontologue** pouvant apporter aux élus locaux qui le consultent tout conseil utile au respect des principes déontologiques contenus dans la charte.

Les modalités de désignation du déontologue ont été précisées par voie réglementaire : ainsi, l'**article R. 1111-1-A du code général des collectivités territoriales**, créé par le décret n° 2022-1520 du 6 décembre 2022, prévoit que le référént déontologue est désigné par l'organe délibérant de la collectivité territoriale, du groupement de collectivités territoriales ou d'un syndicat mixte. Ce même article précise également que « *plusieurs collectivités territoriales, groupements de collectivités territoriales ou syndicats mixtes visés à l'article L. 5721-2 [du code général des collectivités territoriales] peuvent désigner un même référént déontologue pour leurs élus par délibérations concordantes* ».

### **3. Les systèmes de déclaration des dons, avantages et invitations institués dans certaines institutions et collectivités**

#### ***a. La déclaration des dons, avantages et invitations au Parlement***

Les assemblées parlementaires ont mis en œuvre une obligation de déclaration des dons, avantages et invitations, excédant un certain montant, reçus par les parlementaires dans le cadre de leur mandat.

L'**article 80-1-2 du Règlement de l'Assemblée nationale**, introduit par la résolution du 4 juin 2019, oblige les députés à déclarer au déontologue dans un délai d'un mois à compter de sa réception, tout don, invitation à un événement sportif ou culturel ou avantage d'une valeur supérieure à 150 euros.

L'**article 91 quinquies du Règlement du Sénat** institue une disposition similaire, en prévoyant que les sénateurs doivent déclarer au Bureau du Sénat les invitations à des déplacements ainsi que les cadeaux, dons et avantages en nature qu'ils ont acceptés lorsque leur valeur excède 150 euros.

#### ***b. La déclaration des dons, avantages et invitations dans les collectivités***

Bien qu'il n'existe pas d'obligation légale en la matière, certaines collectivités territoriales ont mis en place des dispositifs encadrant les cadeaux et invitations reçus par les élus locaux.

S'inspirant du seuil retenu par l'Assemblée nationale et le Sénat, l'article 8 du code de déontologie adopté par la **région Grand Est en 2021 prévoit par exemple un système de déclaration des cadeaux et invitations d'une valeur**

---

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

**supérieure à 150 euros**, reçus par les élus au titre ou en lien avec l'exercice de leur mandat.

La Ville de Paris a quant à elle instauré un dispositif plus contraignant en établissant, dans son code de déontologie, un **plafond de 150 euros au-dessus duquel tout cadeau ou invitation doit être refusé par les élus locaux**.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT

### A. LA DISPOSITION INITIALE

L'article 24 de la proposition de loi comprend deux mesures principales destinées, d'une part, à **mieux accompagner les élus locaux dans le respect de leurs obligations déontologiques** et, d'autre part, à **renforcer ces obligations** s'agissant des dons et avantages qu'ils seraient susceptibles de recevoir.

#### 1. La possibilité de mutualiser les référents déontologiques à l'échelle intercommunale

L'article 24 de la proposition de loi complète le dernier alinéa de l'article L. 1111-1-1 du code général des collectivités territoriales afin d'y préciser que le décret en Conseil d'État qui détermine les modalités de désignation des référents déontologiques fixe également les conditions dans lesquelles les communes peuvent mutualiser ces référents à l'échelle intercommunale.

#### 2. L'obligation de déclaration des dons, avantages et invitations dont la valeur dépasse 150 euros

L'article 24 de la proposition de loi créée, au sein du code général des collectivités territoriales, un **article L. 1111-1-2** qui instaure une **obligation de déclaration** des dons, avantages et invitations à un événement sportif ou culturel d'une valeur supérieure à 150 euros, reçus par les élus locaux à raison de leur mandat. Cette déclaration doit être effectuée auprès des référents déontologiques mentionnés à l'article L. 1111-1-1 du même code.

L'article 24 **exclut toutefois**, dans sa version initiale, les **cadeaux d'usage** – ou protocolaires –, les **déplacements effectués à l'invitation des autorités publiques** françaises ou **dans le cadre d'un mandat électif**, ainsi que les **invitations à des manifestations culturelles ou sportives sur le territoire national**, indépendamment de leur montant.

## B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

### 1. En commission

À l'initiative de ses rapporteurs <sup>(1)</sup>, la commission des Lois du Sénat a **supprimé la disposition relative à la mutualisation du référent déontologue à l'échelle intercommunale**, cette possibilité était satisfaite par l'article R. 1111-1-A du code général des collectivités territoriales, qui permet explicitement à plusieurs collectivités de désigner un même référent déontologue pour leurs élus par délibérations concordantes.

De même, à l'initiative des rapporteurs <sup>(2)</sup>, la commission des Lois du Sénat a **remplacé l'obligation de déclaration des dons, avantages et invitations auprès du référent déontologue** par une obligation de déclaration dans un **registre tenu par la collectivité territoriale**. Elle a également précisé que les modalités de mise en œuvre de cette obligation et de tenue du registre devront être définies par décret. Ce même amendement a enfin supprimé les invitations à des manifestations culturelles ou sportives sur le territoire national de la liste des invitations qui ne sont pas soumises à l'obligation déclarative. Ainsi l'ensemble des invitations dont le montant est supérieur à 150 euros devront être déclarées par les élus locaux dans le registre nouvellement institué.

### 2. En séance publique

À l'initiative du Gouvernement <sup>(3)</sup>, le Sénat a supprimé, en séance publique, l'alinéa 6 de l'article, qui prévoyait la fixation par décret des modalités de tenue du registre des dons, avantages et invitations.

## III. LA POSITION DE LA COMMISSION

La commission des Lois a adopté l'article 24 sans y apporter de modification.

\*

\* \*

---

(1) Amendement COM-117.

(2) Amendement COM-118.

(3) Amendement n° 396.

*Article 24 bis (supprimé)*

(art. 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique)

**Pré-remplissage des déclarations d'intérêts par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique**

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 24 *bis* de la proposition de loi, introduit par le Sénat en séance publique, prévoit le **pré-remplissage** par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) **des déclarations d'intérêts** des élus locaux assujettis à l'obligation de dépôt d'une déclaration d'intérêts.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 228 de la loi « 3DS » a **modifié l'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique** afin d'y inscrire l'obligation pour les élus locaux d'adresser au président de la HATVP une nouvelle déclaration de situation patrimoniale dans un délai de deux mois à compter de la fin de leur mandat ou de leurs fonctions.

➤ **Position de la Commission**

Estimant que l'article 24 *bis* était contraire au principe même de la déclaration d'intérêts et qu'il était inopérant en pratique, la commission a adopté quatre amendements de suppression de l'article.

## I. L'ÉTAT DU DROIT

L'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique prévoit la **transmission obligatoire à la HATVP d'une déclaration de situation patrimoniale et d'une déclaration d'intérêts** pour certains responsables publics (représentants élus, agents publics et membres d'organismes publics), dans les deux mois qui suivent leur entrée en fonction.

En application des 2° et 3° du I de l'article 11 de la loi, **certains élus locaux sont assujettis à l'obligation de transmettre à la HATVP ces déclarations**. Il s'agit plus précisément :

– des titulaires d'une fonction de **président de conseil départemental ou 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 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 d'un EPCI à fiscalité propre dont la population excède 20 000 habitants <sup>(1)</sup> ;

– des **conseillers départementaux et régionaux**, des conseillers à l'assemblée de Guyane, des conseillers à l'assemblée de Martinique, des conseillers exécutifs de Martinique, des conseillers exécutifs de Corse, des **adjoints aux maires des communes de plus de 100 000 habitants** ou des vice-présidents des EPCI à fiscalité propre de plus de 100 000 habitants et du conseil de la métropole de Lyon.

La déclaration d'intérêts transmise à la HATVP, qui a pour but la prévention des conflits d'intérêts, porte sur :

- les **activités professionnelles** exercées durant les cinq dernières années ;
- les **activités de consultant** exercées durant les cinq dernières années ;
- les **participations à des organes dirigeants** durant les cinq dernières années ;
- les **participations financières** dans le capital d'une société ;
- les **activités professionnelles du conjoint** ;
- les **fonctions bénévoles** susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts ;
- les **fonctions et mandats électifs**.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT

En séance publique, le Sénat a adopté un amendement n° 206 rect. *quater* de M. Pierre-Jean Rochette et plusieurs de ses collègues qui prévoit le pré-remplissage par la HATVP des déclarations d'intérêts des élus locaux assujettis à l'obligation de transmission d'une telle déclaration, sur le modèle des déclarations d'impôts des particuliers pré-remplies par l'administration fiscale.

## III. LA POSITION DE LA COMMISSION

La commission a considéré que l'article 24 *bis* allait à l'encontre de la logique déclarative des déclarations d'intérêts puisque, par définition, seuls les élus locaux connaissent leurs intérêts susceptibles d'interférer avec les fonctions qu'ils exercent. Elle a également estimé qu'il était inopérant en pratique, dans la mesure où les administrations susceptibles de détenir certaines des données contenues dans

---

(1) Ainsi que ceux dont le montant des recettes totales de fonctionnement est supérieur à 5 millions d'euros. Cette obligation s'applique également aux présidents des autres EPCI dont le montant des recettes totales de fonctionnement est supérieur à 5 millions d'euros.

ces déclarations n'étaient pas légalement habilitées à transmettre ces données à caractère personnel à la HATVP.

Pour ces différentes raisons, la commission a **adopté les amendements de suppression** CL60 de M. Bruno Bilde, CL. 196 de M. Hervé Saulignac, CL233 de M. Emmanuel Duplessu et CL388 de M. Carlos Martens Bilongo.

\*

\* \*

### TITRE III SÉCURISER LA FIN DE MANDAT DES ÉLUS LOCAUX

#### *Article 25*

(art. L. 2123-11-1, L. 3123-9-1 et L. 4135-9-1 du code général des collectivités territoriales et section 4 [nouvelle] du chapitre II du titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> de la sixième partie du code du travail)

#### **Automaticité du bilan de compétences et de la validation des acquis de l'expérience et création d'un mécanisme de certification**

Adopté par la Commission avec modifications

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 25 ouvre dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) aux élus locaux l'accès à la validation des acquis de l'expérience (VAE) et rend automatique le bénéfice de la VAE et du bilan de compétences pour les maires et leurs adjoints. Il facilite par ailleurs à la mise en œuvre de cette VAE, en garantissant, d'une part, l'aboutissement avant la fin du mandat de toute démarche de validation qui serait initiée au moins six mois auparavant et, d'autre part, en créant un mécanisme de certification des compétences correspondant à l'exercice d'un mandat local.

#### ➤ **Modifications apportées par le Sénat**

La commission des Lois du Sénat a ouvert un droit, pour l'ensemble des élus communaux, départementaux et régionaux, à faire valider les acquis de l'expérience liée à l'exercice de leurs fonctions.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 88 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique a étendu à l'ensemble des maires et des adjoints la possibilité – auparavant restreinte aux maires et adjoints des communes d'au moins 10 000 habitants – de bénéficier, à l'issue de leur mandat, d'une formation professionnelle et d'un bilan de compétences.

#### ➤ **Position de la Commission**

La commission des Lois a **supprimé le délai de 6 mois dans lequel le jury est tenu se prononcer** sur la demande de VAE des élus locaux, dans la mesure où ce délai est moins disant par rapport au délai de droit commun, qui est de 3 mois. Elle est également revenue sur la rédaction sénatoriale précisant que les élus locaux « bénéficient » d'un bilan de compétences et d'une VAE, qui n'apporte pas de

changement en pratique, puisque ces deux dispositifs relèvent d'une démarche volontaire.

## I. L'ÉTAT DU DROIT

### A. LES DISPOSITIFS D'AIDE À LA RECONVERSION PROFESSIONNELLE DES ÉLUS LOCAUX

Le code général des collectivités territoriales (CGCT) octroie certaines garanties aux maires et aux adjoints au maire favorisant leur retour dans l'emploi, définies à la sous-section 3 de la section 1 du chapitre III du titre II du livre I<sup>er</sup> de la deuxième partie du code.

Ainsi, **les maires et les adjoints au maire, qui**, pour l'exercice de leur mandat, **avaient cessé d'exercer leur activité professionnelle**, bénéficient à l'issue de leur mandat, s'ils sont salariés et ont demandé leur réintégration dans leur entreprise après une suspension de leur contrat de travail <sup>(1)</sup> d'un stage de remise à niveau organisé dans l'entreprise. Celui-ci permet notamment d'appréhender l'évolution de leur poste ou celle des techniques utilisées.

Par ailleurs, ces mêmes maires et adjoints ont le droit à une **formation professionnelle et à un bilan de compétences** dans les conditions fixées par le code du travail, ainsi que le prévoit l'article L. 2123-11-1 du code général des collectivités territoriales. Ce même article précise que ceux de ces élus qui demanderaient à bénéficier d'un **congé de formation ou d'un congé de bilan de compétences** voient en outre le temps consacré à leur mandat local assimilé aux durées d'activités requises pour l'accès à ces congés.

Le droit individuel à la formation des élus (DIFE) leur permet également, en application de l'article L. 2123-12-1, de **financer des formations ayant pour objet de contribuer à l'acquisition des compétences** nécessaires à leur réinsertion professionnelle à l'issue du mandat – ce qui inclut la **réalisation d'un bilan de compétences**.

Enfin, ainsi qu'il sera évoqué au commentaire de l'article 26 de la proposition de loi, certains élus locaux peuvent bénéficier, sous condition, d'une allocation différentielle de fin de mandat.

### B. LA VALIDATION DES ACQUIS DE L'EXPÉRIENCE

La loi n° 2022-1598 du 21 décembre 2022 portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein-emploi a consacré l'existence d'un service public de validation des acquis de l'expérience (VAE) <sup>(2)</sup>,

---

(1) Voir le commentaire de l'article 27 bis de la présente proposition de loi.

(2) La VAE a été instituée par la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale et faisait suite à l'ancienne validation des acquis professionnels.

lequel a pour mission d’orienter et d’accompagner toute personne demandant la validation des acquis de son expérience et justifiant d’une activité en rapport direct avec le contenu de la certification visée.

Cette validation se déroule en deux étapes, définies par le code du travail :

– tout d’abord, le demandeur doit déposer un dossier sur la recevabilité duquel se prononce un organisme certificateur, qui est chargé de vérifier le caractère suffisamment adéquat des activités précédemment exercées par le candidat, des formations qu’il a suivies et des blocs de compétences dont il a obtenu la validation, avec le référentiel de la certification visée, ainsi que le respect des conditions particulières fixées par ce référentiel <sup>(1)</sup> ;

– la validation des acquis de l’expérience est ensuite entérinée par un jury devant lequel se présente le candidat <sup>(2)</sup> et qui doit se réunir « *avant la fin du troisième mois qui suit le dépôt du dossier de validation* » <sup>(3)</sup>.

Avant la réforme de 2022, l’éligibilité des élus locaux à la VAE était explicitement mentionnée dans le code de l’éducation ; le II de son article L. 335-5 disposait ainsi que « *toute personne [...] ayant exercé [...] un mandat électoral local ou une fonction électorale locale en rapport direct avec le contenu de la certification visée peut demander la validation des acquis de son expérience* ».

La réforme de 2022, qui est venue refondre la VAE et l’inscrire exclusivement dans le code du travail, a fait disparaître cette mention explicite ; **les élus locaux y demeurent toutefois éligibles**, l’article L. 6411-1 du code du travail précisant qu’elle est ouverte à « *toute personne* », pourvu que son activité justifie d’un « *rapport direct avec le contenu de la certification visée* ».

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT

### A. LA DISPOSITION INITIALE

L’article 25 de la proposition de loi inscrit dans le code général des collectivités territoriales l’éligibilité des élus locaux à la validation des acquis de l’expérience (VAE) et rend automatique le bénéfice de la VAE et du bilan de compétences pour les maires et leurs adjoints. L’article 25 facilite par ailleurs leur accès à la VAE, en garantissant, d’une part, l’aboutissement avant la fin du mandat de toute démarche de validation qui serait initiée au moins six mois auparavant et, d’autre part, en créant un mécanisme de certification des compétences correspondant à l’exercice d’un mandat local.

---

(1) Articles L. 6412-1-1 et R. 6412-1 du code du travail.

(2) Article L. 6412-3 du code du travail.

(3) Article R. 6412-5 du code du travail.

## 1. Faciliter l'accès la VAE

L'article 25 de la proposition de loi, dans sa rédaction initiale, **inscrivait explicitement dans le CGCT l'éligibilité des élus locaux à la VAE**, mention qui, bien que **satisfaite par le droit en vigueur**, avait disparu du code de l'éducation par la réforme de 2022.

En précisant que tout maire ou tout adjoint « bénéficie » d'un bilan de compétences et d'une validation des acquis de l'expérience, et non plus qu'il y a « droit sur sa demande », le Sénat a entendu **octroyer un caractère automatique à la démarche de VAE et au bilan de compétences**. En pratique, ceux-ci ne devront pas moins faire **l'objet d'une demande de la part des élus qui le souhaitent**, selon les modalités fixées par le code du travail.

En outre, l'article 25 tend à faciliter l'accès des maires et des adjoints à la VAE, en précisant, à l'article L. 2123-11-1 du CGCT que *« lorsque la demande de validation est adressée au ministère ou à l'organisme certificateur **au plus tard six mois avant la fin du mandat, le jury [...] doit se prononcer sur cette demande avant l'expiration du mandat** »*.

## 2. Créer un mécanisme de certification des compétences acquises au cours du mandat

L'article 25 de la proposition de loi initiale crée par ailleurs une nouvelle section 4, intitulée « Égalité d'accès des salariés titulaires d'un mandat électif local », au sein du chapitre II du titre Ier du livre I<sup>er</sup> de la sixième partie du code du travail.

Celle-ci est composée d'un article L. 6112-5, qui prévoit l'établissement, par les ministres chargés du travail et de la formation professionnelle, d'une **liste des compétences correspondant à l'exercice d'un mandat électif local**.

Ces compétences font ensuite l'objet d'une **certification inscrite au répertoire des compétences professionnelles complémentaires** établi par France compétences. Cette certification, dite par « blocs » de compétences, permettrait ensuite d'obtenir des dispenses ou allègement de formation, notamment dans le cadre d'une démarche de VAE en vue de l'obtention d'un diplôme.

L'article 25 précise enfin qu'un recensement des certifications comportant ces compétences et enregistrées au répertoire devra être annexé à la liste des compétences correspondant à l'exercice d'un mandat local, sur le modèle de ce qui existe pour les représentants du personnel et les mandataires syndicaux.

## B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

### 1. En commission

La commission des Lois du Sénat a adopté plusieurs amendements de ses rapporteurs :

– un amendement COM-103, visant à affirmer **un droit, pour l'ensemble des élus communaux** – et non pour les seuls titulaires d'une fonction exécutive – à **faire valider les acquis de l'expérience** liée à l'exercice de leurs fonctions ;

– un amendement COM-106, visant à **charger conjointement les ministres chargés du travail et de la formation professionnelle, d'une part, et le ministre chargé des collectivités territoriales, d'autre part**, de l'établissement de la certification professionnelle des compétences correspondant à l'exercice d'un mandat électif local ;

– un amendement COM-105, **qui étend aux élus départementaux et régionaux** les mesures prévues à l'article 25 en matière de VAE pour les élus communaux ;

– un amendement COM-123 prévoyant l'application de l'article 25 en Polynésie française.

### 2. En séance publique

Outre un amendement de correction d'une erreur matérielle, le Sénat a adopté :

– un amendement n° 398 du Gouvernement qui supprime l'application, introduite en commission, de l'article 25 de la proposition de loi en Polynésie française, le code du travail n'y étant pas applicable et l'encadrement de la validation des acquis de l'expérience relevant de la compétence de la Polynésie française ;

– un amendement n° 418 des rapporteurs confiant au seul ministre chargé des collectivités territoriales le soin d'élaborer une certification professionnelle correspondant aux compétences acquises par les élus locaux au cours de leur mandat.

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION

Outre trois amendements rédactionnels et de précision CL438, CL439 et CL444 de vos rapporteurs, la commission des Lois a adopté deux amendements de vos rapporteurs :

– un amendement CL440, lequel **supprime le délai de 6 mois dans lequel le jury est tenu se prononcer** sur la demande de VAE des élus locaux, dans la mesure où le **droit commun prévoit un délai plus favorable** – le jury devant se réunir avant la fin du troisième mois qui suit le dépôt du dossier de validation ;

– un amendement CL443, lequel revient sur la rédaction sénatoriale précisant que les élus locaux « bénéficient » d'un bilan de compétences et d'une VAE pour rétablir la rédaction en vigueur dans le CGCT. La rédaction proposée par le Sénat n'apporte en effet pas de changement en pratique, puisque ces deux dispositifs relèvent d'une démarche volontaire : **ils ne peuvent être mis en œuvre qu'avec le consentement de la personne éligible.**

\*

\* \*

#### *Article 26*

(art. L. 1621-2-1 [nouveau], L. 2123-11-2, L. 3123-9-2, L. 4135-9-2, L. 5214-8, L. 5215-16, L. 5216-4, L. 7125-11 et L. 7227-11 du code général des collectivités territoriales)

#### **Extension du bénéfice de l'allocation différentielle de fin de mandat et contrat de sécurisation de l'engagement**

Adopté par la Commission avec modifications

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 26 de la proposition de loi initiale confie la gestion du fonds d'allocation des élus en fin de mandat (FAEFM) à France Travail, cet opérateur étant également chargé de proposer aux anciens élus locaux bénéficiant de l'allocation différentielle de fin de mandat (ADFM) un contrat de sécurisation professionnelle. Il étend par ailleurs le bénéfice de l'ADFM à tout maire d'une commune de 500 habitants ou plus et à tout adjoint au maire d'une commune de 3 500 habitants ou plus.

#### ➤ **Modifications apportées par le Sénat**

La commission des Lois du Sénat a rendu l'ensemble des maires et des adjoints éligibles à l'ADFM, quelle que soit la population de leur commune. En séance publique, le Sénat a étendu ces dispositions aux départements, aux régions et en outre-mer. Il a également allongé d'un an à deux la durée durant laquelle les élus éligibles peuvent bénéficier de l'ADFM et augmenté son taux, à 100 % de la

différence de revenu durant la première année, et à 80 % de cette différence lors de la seconde année.

### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 12 de la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat a élargi le champ des bénéficiaires de l'ADFM aux adjoints au maire des communes d'au moins 10 000 habitants, contre 20 000 auparavant, et a allongé de six mois à un an la durée durant laquelle peut être perçue l'ADFM.

### ➤ **Position de la Commission**

La commission des Lois a **supprimé le transfert de la gestion du fonds de l'ADFM** de la Caisse des dépôts à France Travail. Elle a également **abaissé de deux ans à un an** la durée pendant laquelle les élus locaux peuvent bénéficier de l'ADFM à l'issue de leur mandat.

## I. L'ÉTAT DU DROIT

### A. L'ALLOCATION DIFFÉRENTIELLE DE FIN DE MANDAT

L'article 70 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a instauré une allocation différentielle de fin de mandat visant à compenser la perte de rémunération de certains élus ayant repris une activité professionnelle à l'issue de leur mandat. Cette allocation peut être octroyée, sous conditions aux :

– maires des communes d'au moins 1 000 habitants et aux adjoints des communes d'au moins 10 000 habitants <sup>(1)</sup> ;

– présidents et vice-présidents des conseils départementaux <sup>(2)</sup> ;

– présidents et vice-présidents des conseils régionaux <sup>(3)</sup> ;

– président et vice-présidents de l'assemblée de Guyane <sup>(4)</sup> ;

– président et vice-présidents de l'assemblée de Martinique ainsi qu'au président du conseil exécutif et aux conseillers exécutifs <sup>(5)</sup>.

---

(1) Article L. 2123-11-2 du code général des collectivités territoriales.

(2) Article L. 3123-9-2 du CGCT.

(3) Article L. 4135-9-2 du CGCT.

(4) Article L. 7125-11 du CGCT.

(5) Article L. 7227-11 du CGCT.

Pour bénéficier de cette allocation, les élus éligibles doivent avoir cessé leur activité professionnelle durant leur mandat. Ils doivent également, à l'issue de leur mandat :

- **soit être sans emploi et inscrits à France Travail ;**
- **soit avoir repris une activité professionnelle leur procurant des revenus inférieurs** à leurs indemnités de fonction au titre de leur dernière fonction élective.

Cette allocation peut être versée pendant une durée d'un an au plus. Son montant mensuel est égal :

- au cours des six premiers mois, à 80 % de la différence entre le montant de ses indemnités de mandat et l'ensemble des ressources qu'il perçoit à l'issue du mandat ;
- puis, au cours des six derniers mois, à 40 % de cette différence.

Ces paramètres actuellement en vigueur résultent d'une modification opérée en 2015, par l'article 12 de la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat. Auparavant :

- la mesure était restreinte aux adjoints des communes d'au moins 20 000 habitants – contre 10 000 désormais ;
- et la durée de l'ADFM était limitée à six mois, contre un an aujourd'hui.

Cette allocation différentielle est **versée par un fonds de financement** institué par l'article L. 1621-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), dont la gestion est assurée par la **Caisse des dépôts et consignations**. Il est alimenté par une **cotisation obligatoire annuelle versée par les communes de plus de 1 000 habitants, les départements, les régions ainsi que les EPCI à fiscalité propre**, soit un total de 11 300 collectivités et groupements.

Le taux de la cotisation obligatoire, plafonné à 1,5 %, est fixé par décret compte tenu des besoins de financement du fonds. L'article D. 1621-2 actuellement en vigueur **le fixe à 0,2 %** – il est toutefois à noter qu'entre 2010 et 2019, ce taux était nul, compte tenu de l'excédent des ressources du fonds par rapport à ses besoins de financement.

Les auditions conduites par vos rapporteurs leur ont permis de constater que le fonds géré par la Caisse des dépôts est excédentaire – **l'excédent atteignant 8,4 millions d'euros en 2024**. Cet excédent s'explique par le faible nombre de demandes déposées et acceptées : 2019 en 2020, à l'issue des élections municipales de 2020, 26 en 2021 et 5 en 2022 – à l'issue des élections départementales et régionales de 2021. Ces chiffres, dont l'évolution est naturellement cyclique du fait du calendrier des élections locales, attestent d'une forte méconnaissance et d'un faible recours au dispositif par les élus locaux.

## B. LES CONTRATS DE SÉCURISATION PROFESSIONNELLE

L'article 41 de la loi n° 2011-893 du 28 juillet 2011 pour le développement de l'alternance et la sécurisation des parcours professionnels a introduit, aux articles L. 1233-65 à L. 1233-70 du code du travail un **dispositif de contrat de sécurisation professionnelle (CSP), proposé par France Travail** à certains salariés en contrat à durée indéterminée (CDI) faisant l'objet d'une procédure de licenciement économique. Ce contrat leur garantit une indemnisation plus favorable sans différé et **organise un parcours de retour à l'emploi**, le cas échéant au moyen d'un accompagnement à la reconversion ou 'la création ou reprise d'entreprise, durant une période pouvant aller jusqu'à douze mois.

À l'issue d'une phase de pré-bilan, d'évaluation des compétences et d'orientation professionnelle, le salarié bénéficie de mesures d'appui pour élaborer son projet professionnel, ainsi que des périodes de formation et de travail. Pendant l'exécution du contrat de sécurisation professionnelle, le salarié est placé sous le statut de stagiaire de la formation professionnelle.

En application de l'article L. 1233-69 du même code, l'employeur contribue au financement du CSP par un **versement représentatif de l'indemnité compensatrice de préavis**, dans la limite de **trois mois de salaire majoré de l'ensemble des cotisations et contributions obligatoires afférentes**.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT

### A. LA DISPOSITION INITIALE

#### 1. Élargir le champ et le taux de l'ADFM

L'article 26 de la proposition de loi, dans sa rédaction initiale, confiait la gestion du fonds d'allocation des élus en fin de mandat à France Travail. Il étend par ailleurs le bénéfice de l'ADFM à tout maire d'une commune de 500 habitants ou plus et à tout adjoint au maire d'une commune de 3 500 habitants ou plus.

#### 2. Création d'un contrat de sécurisation de l'engagement

Sur le modèle des CSP dont peuvent bénéficier certains salariés, l'article 26 instituait un **contrat de sécurisation professionnelle à destination des anciens élus municipaux<sup>(1)</sup>, départementaux<sup>(2)</sup> et régionaux<sup>(3)</sup> bénéficiant de l'ADFM**, qui serait proposé par l'opérateur France Travail.

---

(1) *Nouvel article L. 2123-11-3 du CGCT.*

(2) *Nouvel article L. 3129-9-3 du CGCT.*

(3) *Nouvel article L. 4135-9-3 du CGCT.*

## B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

### 1. En commission

La commission des Lois du Sénat a adopté un amendement COM-116 de ses rapporteurs, lequel **rend l'ensemble des maires et des adjoints éligibles à l'ADFM**, quelle que soit la population de leur commune.

S'agissant du CSP, ce même amendement détaille, dans la loi, le **déroulement du parcours d'accompagnement**. Ce dernier serait ainsi organisé en deux phases et financé en partie par son bénéficiaire, via la mobilisation de son compte personnel de formation ou de son droit individuel à la formation. Un décret en Conseil d'État préciserait par ailleurs la durée du parcours, le contenu des mesures d'accompagnement ou encore les modalités de conclusion et de rupture du contrat.

Par ailleurs, cet amendement a modifié le nom du contrat en « **contrat de sécurisation de l'engagement** », pour marquer sa spécificité par rapport au CSP proposé aux personnes ayant fait l'objet d'un licenciement économique.

### 2. En séance publique

En séance publique, le Sénat a adopté un amendement n° 399 du Gouvernement, sous-amendé par les rapporteurs <sup>(1)</sup>, lequel :

– **allonge la durée** durant laquelle les élus éligibles peuvent bénéficier de l'ADFM **d'un an à deux** ;

– **augmente, durant la première année, le taux de l'allocation à 100 %** de la différence entre le montant des indemnités de mandat de l'élu et l'ensemble des ressources qu'il perçoit à l'issue de celui-ci. Ce taux s'établirait ensuite à 80 % lors de la seconde année ;

– **étend les modifications** des paramètres de l'ADFM pour les maires et les adjoints aux présidents et aux vice-présidents des conseils départementaux et régionaux, au président et aux vice-présidents de l'assemblée de Guyane et de l'assemblée de Martinique ainsi qu'au président du conseil exécutif et aux conseillers exécutifs de Martinique.

## III. LA POSITION DE LA COMMISSION

Outre un amendement rédactionnel CL446 de vos rapporteurs, la commission des Lois a adopté deux amendements de vos rapporteurs.

---

(1) Sous-amendement n° 423.

Elle a tout d’abord adopté leur amendement CL445, lequel supprime le transfert de la Caisse des dépôts à France Travail de la gestion du fonds de l’ADFM, dans la mesure où un tel transfert :

- n’est **souhaité par aucun des deux opérateurs** concernés ;
- aurait un coût estimé par France Travail à **6 millions d’euros** ;
- ne pourrait techniquement **pas être mis en œuvre dès 2026**, à l’issue des élections municipales ;
- **n’apporterait**, en tout état de cause, **pas de réelle amélioration pour les élus**, dans la mesure où la Caisse des dépôts est l’opérateur qui assure déjà la gestion de leur droit à la formation.

À la place de ces dispositions, cet amendement propose d’introduire un nouvel article L. 1621-2-1 dans le CGCT, lequel **conserve l’esprit du contrat de sécurisation de l’engagement** introduit par le Sénat à l’article 26, qui vise à accompagner les élus locaux qui en auraient besoin dans l’élaboration de leur projet professionnel, **en simplifiant ses modalités de mise en œuvre**. Celui-ci devra notamment comprendre :

- des mesures d’accompagnement et d’appui à la définition et à la mise en œuvre du projet professionnel ;
- si besoin, des périodes de formation et d’immersion professionnelle.

La commission des Lois a également adopté l’amendement CL474 des rapporteurs, lequel **abaisse de deux ans à un an la durée pendant laquelle les élus locaux peuvent bénéficier de l’ADFM**, tout en conservant la **prise en charge intégrale de la différence** entre le montant des indemnités de mandat et l’ensemble des ressources perçues à l’issue du mandat.

\*

\* \*

*Article 27*

(art. L. 2123-11-3 [nouveau] du code général des collectivités territoriales et art. L. 1234-8 et L. 1234-11 du code du travail)

**Sécurisation de la situation de l'élu local  
ayant cessé d'exercer son activité professionnelle**

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 27 de la proposition de loi intègre, selon des modalités définies par décret en Conseil d'État, les crédits d'heures dans le calcul de l'ouverture des droits à l'allocation de retour à l'emploi (ARE). Il prévoit également la prise en compte, lorsqu'un élu municipal a fait usage de son droit à réintégration dans l'entreprise, de la durée de suspension du contrat de travail dans le calcul de l'ancienneté requise pour la détermination de la durée du préavis et du montant de l'indemnité de licenciement.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

La commission des Lois du Sénat a **inscrit directement dans la loi les modalités de prise en compte des crédits d'heures** dans le calcul de l'ouverture des droits à l'ARE.

Elle a également **étendu aux anciens élus départementaux et régionaux** la prise en compte de la durée de la période de suspension de leur contrat de travail pour le calcul de la durée du préavis et du montant de l'indemnité de licenciement, dans la limite de deux mandats consécutifs.

Enfin, elle a **assimilé la période de suspension du contrat de travail à une période de travail effectif** dans l'entreprise pour la **détermination de la durée des congés payés**, d'une part, et le **bénéfice des avantages légaux ou conventionnels** octroyés aux salariés au sein de l'entreprise.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 87 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique a augmenté le nombre de crédits d'heures disponibles pour les maires, les adjoints au maire et les conseillers municipaux des petites communes.

➤ **Position de la Commission**

La commission des Lois a **supprimé l'ajout introduit par la commission des Lois du Sénat assimilant à une période de travail effectif la période durant**

**laquelle un élu local suspend son contrat de travail**, pour le calcul de la durée des congés payés dont il bénéficie.

## I. L'ÉTAT DU DROIT

### A. LE DROIT DES ÉLUS LOCAUX À RÉINTÉGRATION DANS LEUR ENTREPRISE

Par renvoi aux articles L. 3142-83 à L. 3142-85 du code du travail, applicables aux députés et aux sénateurs, le code général des collectivités territoriales permet aux **maires et aux adjoints au maire** <sup>(1)</sup>, **aux présidents des conseils départementaux et aux vice-présidents** <sup>(2)</sup> **ainsi qu'aux présidents des conseils régionaux et aux vice-présidents** <sup>(3)</sup> qui étaient salariés au moment de leur élection d'obtenir, **de droit, la suspension de leur contrat de travail** jusqu'à l'expiration de deux mandats, s'ils justifient d'une ancienneté minimale dans l'entreprise d'un an à la date de leur entrée en fonction.

**À l'expiration du mandat, le salarié retrouve dans l'entreprise son précédent emploi**, ou un emploi analogue assorti d'une rémunération équivalente, en application de l'article L. 3142-84 du code du travail. Cette réintégration a lieu dans un délai de deux mois à compter du moment où il a avisé son employeur de son intention de reprendre son emploi. Il bénéficie alors de tous les avantages acquis par les salariés de sa catégorie durant l'exercice de son mandat.

Toutefois, l'article L. 3142-85 prévoit que **cette obligation de réintégration ne s'applique pas lorsque le mandat a été renouvelé deux fois**, sauf, par exception, si la durée de la **suspension du contrat a duré moins de cinq ans**, quelle qu'en soit la raison.

Un élu **qui a fait usage de son droit à réintégration mais qui ferait l'objet d'un licenciement** ne verrait toutefois pas la période de suspension de son contrat de travail prise en compte pour le calcul de l'ancienneté permettant de déterminer :

– **la durée du préavis de licenciement**, celle-ci augmentant, sauf faute grave, en fonction de la durée de services continus du salarié dans l'entreprise. Il est cependant à noter que si la suspension du contrat de travail obtenue par un élu local n'entraîne pas la rupture de son ancienneté pour le calcul de la durée de son préavis, la période de suspension n'entre toutefois pas en compte pour la détermination de la durée d'ancienneté exigée pour déterminer la durée du préavis <sup>(4)</sup> ;

– **le montant des indemnités de licenciement** auquel l'élu local a droit, cette indemnité étant obligatoire, sauf faute grave, pour le salarié en CDI licencié

---

(1) Article L. 2123-9 du CGCT.

(2) Article L. 3123-7 du CGCT.

(3) Article L. 4135-7 du CGCT.

(4) Article L. 1234-8 du code du travail.

alors qu'il compte 8 mois d'ancienneté ininterrompus au service du même employeur. Cette indemnité est fonction du nombre d'années de service effectuées dans l'entreprise. Là encore, la suspension de son contrat par un élu local ne rompt pas le calcul de son ancienneté, mais la durée de cette suspension n'est pas prise en compte pour le calcul du montant des indemnités de licenciement <sup>(1)</sup>.

## **B. L'APPLICATION DU DROIT COMMUN POUR LES ÉLUS BÉNÉFICIAIRE DE L'ALLOCATION DE RETOUR À L'EMPLOI À L'ISSUE DU MANDAT**

Ainsi qu'il a été évoqué au commentaire de l'article 26 de la présente proposition de loi, les élus ayant cessé leur activité professionnelle lors de leur mandat peuvent bénéficier, à l'issue de celui-ci, à la suite du renouvellement général de son assemblée, de **l'allocation différentielle de fin de mandat (ADFM)**.

Les élus n'ayant pas suspendu leur activité au cours de leur mandat ne peuvent toutefois pas en bénéficier. Ces derniers peuvent néanmoins **prétendre en cas de perte d'emploi pendant le mandat ou après la fin de celui-ci, dans les conditions de droit commun prévues par le code du travail, à l'allocation de retour à l'emploi (ARE)**. Leur temps d'absence dans l'entreprise au titre des autorisations d'absence et des crédits d'heures <sup>(2)</sup> n'est cependant pas pris en compte pour l'appréciation de l'ouverture des droits à l'ARE, puisque ces absences ne sont pas rémunérées par l'employeur et ne font donc pas l'objet de cotisations sociales.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT**

### **A. LA DISPOSITION INITIALE**

#### **1. Intégration de la suspension du contrat de travail des élus dans le calcul de la durée de préavis et des indemnités de licenciement**

Le II de l'article 27 de la proposition de loi initiale prévoit **la prise en compte, lorsqu'un maire ou un adjoint a fait usage de son droit à réintégration dans l'entreprise, de la durée de la suspension de son contrat** dans le calcul de l'ancienneté requise pour la détermination, d'une part, de la **durée de son préavis** <sup>(3)</sup> et, d'autre part, du **montant de son indemnité de licenciement** <sup>(4)</sup>.

#### **2. Intégration des crédits d'heures pour déterminer le bénéfice de l'ARE**

Le I de l'article 27 de la proposition de loi initiale modifie l'article L. 2123-2 du CGCT afin **d'intégrer**, selon des modalités définies par décret en

---

(1) Article L. 1234-11 du code du travail.

(2) Respectivement prévus aux articles L. 2123-1 et L. 2123-2 du code général des collectivités territoriales – voir, à ce sujet, le commentaire de l'article 9 de la présente proposition de loi.

(3) Article L. 1234-8 du code du travail.

(4) Article L. 1234-11 du code du travail.

Conseil d'État, **les crédits d'heures dans le calcul de l'ouverture des droits à l'ARE**, ce qui trouverait à s'appliquer aussi bien pour le calcul de la **durée d'affiliation requise** que pour la **détermination du montant du revenu** de remplacement.

## **B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT**

### **1. En commission**

La commission des Lois du Sénat a, par un amendement des rapporteurs COM-107, **étendu, par un renvoi à l'article L. 3142-88 du code du travail, aux présidents et aux vice-présidents des conseils départementaux et régionaux** ayant suspendu leur contrat de travail la prise en compte de la période de suspension de leur contrat pour le calcul de la durée du préavis et du montant de l'indemnité de licenciement, en cas de licenciement postérieur à leur réintégration.

Par un amendement COM-108, la commission a également précisé, à l'article L. 3142-88 précité, que cette prise en compte n'était possible que **dans la limite de deux mandats consécutifs**. Ce même amendement a en outre **assimilé**, dans la même limite, **la période de suspension du contrat de travail à une période de travail effectif** dans l'entreprise pour :

– la **détermination de la durée des congés payés** ;

– le **bénéfice des avantages légaux ou conventionnels** octroyés aux salariés au sein de l'entreprise.

Enfin, par un amendement COM-109 des rapporteurs, la commission des Lois a supprimé le renvoi à un décret en Conseil d'État chargé de déterminer les modalités de prise en compte des crédits d'heures des élus dans le calcul de l'ARE. À la place, le Sénat a directement inscrit ces modalités au sein d'un nouvel article L. 2123-11-4. Cet amendement précise ainsi que :

– la **durée cumulée des crédits d'heures utilisés au cours du mandat municipal est intégrée dans le calcul de la durée d'affiliation exigée pour bénéficiaire de l'ARE** ;

– les **indemnités de fonctions perçues par l'élu au cours de son dernier mandat sont prises en compte pour calculer le montant du revenu de remplacement** auquel il a droit.

Enfin, cet amendement confie au fonds d'allocation des élus en fin de mandat le soin de verser **les droits supplémentaires acquis** en application de ce nouveau dispositif<sup>(1)</sup>.

---

(1) Voir le commentaire de l'article 26 de la présente proposition de loi.

Toutefois, il est à noter que dans cette rédaction, **la prise en compte des crédits d'heures dans le calcul de l'ARE n'est applicable qu'aux conseillers municipaux**, à l'exclusion des membres des organes délibérants d'autres collectivités.

## 2. En séance publique

En séance publique, le Sénat a adopté l'article 27 sans y apporter de modification.

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION

La commission a adopté un amendement CL448 de vos rapporteurs, lequel **supprime l'ajout introduit par la commission des Lois du Sénat assimilant à une période de travail effectif la période durant laquelle un élu local suspend son contrat de travail, pour le calcul de la durée des congés payés dont il bénéficie**. En effet, si un élu suspend son contrat de travail durant deux mandats, c'est-à-dire pendant 12 ans, et qu'il réintègre ensuite son entreprise, il bénéficierait alors d'au moins 60 semaines de congés payés à son retour.

\*

\* \*

#### *Article 27 bis A (nouveau)*

**Permettre aux maires d'arrondissement de bénéficier du dispositif de cessation de leur activité professionnelle**

Introduit par la Commission

#### ➤ **Résumé du dispositif introduit et effets principaux**

L'article 27 bis A, introduit par votre commission, permet aux maires d'arrondissement de bénéficier du dispositif de la cessation de l'activité professionnelle.

#### I. L'ÉTAT DU DROIT

Ainsi qu'il a été évoqué au commentaire de l'article 27, par renvoi aux articles L. 3142-83 à L. 3142-85 du code du travail, applicables aux députés et aux sénateurs, l'article L. 2123-9 du code général des collectivités territoriales permet aux **maires et aux adjoints au maire** qui étaient salariés au moment de leur élection d'obtenir, **de droit, la suspension de leur contrat de travail** jusqu'à l'expiration de deux mandats, s'ils justifient d'une ancienneté minimale dans l'entreprise d'un an à la date de leur entrée en fonction.

**À l'expiration du mandat, le salarié retrouve alors dans l'entreprise son précédent emploi**, ou un emploi analogue assorti d'une rémunération équivalente, en application de l'article L. 3142-84 du code du travail. Cette réintégration a lieu dans un délai de deux mois à compter du moment où il a avisé son employeur de son intention de reprendre son emploi. Il bénéficie alors de tous les avantages acquis par les salariés de sa catégorie durant l'exercice de son mandat.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LA COMMISSION

Bien qu'une telle faculté soit déjà rendue possible pour les maires d'arrondissement et les adjoints au maire d'arrondissement par l'article L. 2511-33 du CGCT, la commission a adopté l'amendement CL434 de Mme Catherine Hervieu, lequel vise à permettre aux maires d'arrondissement de bénéficier du dispositif de la cessation de l'activité professionnelle.

\*

\* \*

### *Article 27 bis*

(art. L. 3142-85 du code du travail)

**Extension de la durée au-delà de laquelle la réintégration d'un sénateur dans son entreprise n'est plus obligatoire lorsque son mandat a été renouvelé**

Adopté par la Commission sans modification

### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

En séance publique, le Sénat a modifié l'article L. 3142-85 du code du travail afin de prévoir que l'obligation de réintégration d'un député ou d'un sénateur dans son entreprise d'origine ne s'applique pas lorsque le mandat est renouvelé, sauf si la durée de la suspension du contrat est inférieure à la durée d'un mandat dans l'assemblée concernée.

### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 9 de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels a déplacé les dispositions de l'article L. 3142-62 à l'article L. 3142-85 du code du travail.

### ➤ **Position de la Commission**

La commission des Lois a adopté l'article 27 bis sans y apporter de modification.

## I. L'ÉTAT DU DROIT

Ainsi qu'il a été évoqué au commentaire de l'article 27 de la présente proposition de loi, en application de l'article L. 3142-83 du code du travail, **tout salarié qui est élu à l'Assemblée nationale ou au Sénat peut obtenir, de droit, la suspension de son contrat de travail** jusqu'à l'expiration de son mandat, s'il justifie d'une ancienneté minimale d'un an à la date de son entrée en fonction.

**À l'expiration de son mandat, le salarié retrouve dans l'entreprise son précédent emploi**, ou un emploi analogue assorti d'une rémunération équivalente, en application de l'article L. 3142-84. Cette réintégration a lieu dans un délai de deux mois à compter du moment où il a avisé son employeur de son intention de reprendre son emploi. Il bénéficie alors de tous les avantages acquis par les salariés de sa catégorie durant l'exercice de son mandat.

Toutefois, l'article L. 3142-85 prévoit que **cette obligation de réintégration ne s'applique pas** :

– lorsque le salarié membre de l'Assemblée nationale ou du Sénat est **élu dans l'autre de ces deux assemblées** ;

– **lorsque le mandat a été renouvelé**, sauf, par exception, si la durée de la suspension du contrat a duré moins de cinq ans, quelle qu'en soit la raison.

Comme évoqué *supra*, par renvoi aux articles L. 3142-83 à L. 3142-85, le code général des collectivités territoriales (CGCT) étend ces règles de suspension de contrat de travail et de réintégration aux **maires et aux adjoints au maire** <sup>(1)</sup>, **aux présidents des conseils départementaux et aux vice-présidents** <sup>(2)</sup> ainsi qu'**aux présidents des conseils régionaux et aux vice-présidents** <sup>(3)</sup>. Pour ces élus, le droit à réintégration est maintenu jusqu'à l'expiration de **deux mandats consécutifs**.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT

En séance publique le Sénat, à l'initiative de Mme Frédérique Puissant et plusieurs de ses collègues <sup>(4)</sup>, a jugé inéquitable l'exception prévue lorsque le mandat d'un parlementaire a été renouvelé mais que la durée de la suspension de son contrat de travail était inférieure à cinq ans.

La durée du **mandat des députés étant de cinq ans – contre six ans pour le mandat des sénateurs** –, les salariés qui deviendraient sénateurs en cours de mandature seraient placés dans une situation moins favorable que les salariés

---

(1) Article L. 2123-9 du CGCT.

(2) Article L. 3123-7 du CGCT.

(3) Article L. 4135-7 du CGCT.

(4) Amendement n° 1 rect.

devenant députés. Aussi, le Sénat a précisé, à l'article L. 3142-85 précité, que l'obligation de réintégration dans l'entreprise ne s'applique pas lorsque le mandat est renouvelé, sauf si la durée de la suspension du contrat est **inférieure à la durée d'un mandat dans l'assemblée concernée**.

Par les renvois opérés dans le CGCT, cette modification trouvera également à s'appliquer, à compter du deuxième renouvellement du mandat, aux exécutifs locaux, dont la durée du mandat est également fixée à six ans.

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION

La commission des Lois a adopté l'article 27 *bis* sans y apporter de modification.

\*  
\* \*

#### *Article 28*

(art. L. 2122-35, L. 3123-30, L. 4135-30, L. 6224-11, L. 6325-11, L. 6434-11, L. 7125-37 et  
L. 7227-38 du code général des collectivités territoriales)

#### **Réduction de la durée requise pour bénéficier de l'honorariat en qualité d'élu local**

Adopté par la Commission sans modification

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 28 de la proposition de loi initiale harmonise les délais d'octroi de l'honorariat aux élus locaux en abaissant à douze ans la durée de mandat requise pour en bénéficier.

#### ➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a adopté l'article 28 sans y apporter de modification.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'honorariat pour les conseillers à l'assemblée de Guyane et les conseillers à l'assemblée de Martinique a été introduit dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) par les articles 2 et 3 de la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique.

#### ➤ **Position de la Commission**

La commission des Lois a adopté l'article 28 sans y apporter de modification.

## I. L'ÉTAT DU DROIT

L'article L. 2122-35 du CGCT précise que l'honorariat est conféré aux **maires et aux adjoints** au maire par le préfet de département lorsque ces élus ont exercé des fonctions municipales pendant **au moins dix-huit ans**.

Tandis que les anciens **conseillers départementaux** bénéficient de l'honorariat après la **même durée** <sup>(1)</sup>, les conseillers régionaux <sup>(2)</sup>, les conseillers territoriaux outre-mer <sup>(3)</sup>, les conseillers à l'assemblée de Guyane <sup>(4)</sup> et les conseillers à l'assemblée de Martinique <sup>(5)</sup> en bénéficient après avoir exercé leurs fonctions électives **pendant au moins quinze ans**.

L'octroi de cet honorariat ne peut ni être refusé, ni être retiré, sauf si l'élu concerné a fait l'objet d'une condamnation pénale entraînant son inéligibilité. Il s'agit d'une reconnaissance de l'État à l'égard d'élus qui ont souhaité s'investir durablement dans la vie démocratique locale, qui n'est assortie d'aucun avantage financier qui serait imputable sur le budget de la collectivité.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT

### A. LA DISPOSITION INITIALE

S'inspirant de la recommandation n° 4 du rapport d'information de la délégation aux collectivités territoriales du Sénat sur l'engagement dans le mandat local et l'amélioration des conditions de son exercice <sup>(6)</sup>, l'article 28 harmonise les délais d'octroi de l'honorariat aux élus locaux en abaissant à douze ans la durée de mandat requise pour en bénéficier.

Ainsi, l'honorariat pourra être octroyé à ces élus après deux mandats, puisque tous les mandats concernés ont une durée égale ou inférieure <sup>(7)</sup> à six ans.

### B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté l'article 28 sans y apporter de modification.

---

(1) Article L. 3123-30 du CGCT.

(2) Article L. 4135-30 du CGCT. Dans ce cas, l'honorariat est conféré par le préfet de région.

(3) Article L. 6224-11 (Saint-Barthélemy), L. 6325-11 (Saint-Martin) et L. 6434-11 (Saint-Pierre-et-Miquelon) du code général des collectivités territoriales

(4) Article L. 7125-37 du CGCT.

(5) Article L. 7227-38 du CGCT. Dans ce cas, les fonctions de président du conseil exécutif ou de conseiller exécutif sont assimilées au mandat de conseiller à l'assemblée de Martinique.

(6) Rapport d'information n° 215 (2023-2024) relatif à l'engagement dans le mandat local et l'amélioration des conditions de son exercice, fait par Nadine Bellurrot, Pascal Martin et Gylène Pantel, au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat, 14 décembre 2023.

(7) La durée du mandat des conseillers territoriaux à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon est de cinq ans.

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION

La commission des Lois a adopté l'article 28 sans y apporter de modification.

\*  
\* \*

### TITRE IV DISPOSITIONS FINALES

#### *Article 29*

#### **Compensation des conséquences financières de la proposition de loi**

Adopté par la Commission sans modification

L'article 29 prévoit un **gage financier** destiné à garantir la recevabilité au regard de l'article 40 de la Constitution de la proposition de loi, lors de son dépôt.

Il prévoit ainsi la compensation des charges résultant, pour les collectivités, de la proposition de loi par une **augmentation à due concurrence de la dotation globale de fonctionnement**.

Les conséquences financières de la proposition de loi pour l'État ainsi que pour les organismes de sécurité sociale seraient quant à elles compensées par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs.

\*  
\* \*

#### *Article 30 (nouveau)*

#### **Remise d'un rapport au Parlement sur les conditions d'exercice de leur mandat par les élus en situation de handicap**

Introduit par la Commission

La commission a adopté un amendement CL84 de M. Sébastien Peytavie, lequel demande au Gouvernement de remettre au Parlement, dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi, un rapport relatif aux conditions d'exercice de leur mandat par les élus en situation de handicap.

Ce rapport devra notamment dresser un bilan des obstacles financiers, matériels et administratifs à la participation politique des personnes en situation de handicap. Il formulera également des recommandations destinées à garantir la prise en charge intégrale, à échelle nationale, sans avance de frais ni plafond, des dépenses relatives aux aides individuelles, matérielles, humaines et techniques engagées par les élus en situation de handicap pour l'exercice de leur mandat.



## COMPTES RENDUS DES DÉBATS

*Lors de ses réunions des mardi 17 et mercredi 18 juin 2025, la Commission examine la proposition de loi, adoptée par le Sénat, portant création d'un statut de l'élu local (n° 136) (MM. Stéphane Delautrette et Didier Le Gac, rapporteurs).*

### **Première réunion du mardi 17 juin 2025 à 17 heures 45**

Lien vidéo : <https://assnat.fr/jVBGAF>

*Présidence de Mme Pascale Bordes, vice-présidente.*

**M. Didier Le Gac, rapporteur.** Nous examinons la proposition de loi adoptée par le Sénat le 18 janvier 2024 portant création d'un statut de l'élu local. Mon collègue corapporteur Stéphane Delautrette et moi-même ne sommes pas tout à fait d'accord avec l'intitulé : il ne s'agit pas, à nos yeux, de créer un véritable statut, au sens juridique du terme – les élus qui s'engagent sont d'abord des citoyens au service d'autres citoyens – mais de lever les freins à l'engagement des élus, de simplifier leur quotidien et de ne pas les décourager, que ce soit pendant leur mandat ou à l'issue de celui-ci.

Je tiens d'abord à saluer le choix du gouvernement d'inscrire – j'ai envie de dire : enfin ! – à l'ordre du jour de notre assemblée cette proposition de loi sénatoriale. Notre délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, créée en 2017, dont je suis membre et que Stéphane Delautrette préside, s'est d'ailleurs penchée à plusieurs reprises sur cette question et a publié deux rapports d'information, l'un de M. Delautrette et de Mme Violette Spillebout, l'autre de Mme Spillebout et de M. Sébastien Jumel. Je salue la richesse de ces travaux.

Le titre I<sup>er</sup> de la proposition de loi a pour ambition d'améliorer les indemnités des élus. C'est l'un des nerfs de la guerre en matière d'attractivité et de reconnaissance de l'engagement local, car les élus locaux sont généralement assez peu indemnisés – quand ils perçoivent des indemnités, ce qui n'est pas toujours le cas. Il est vrai, cela étant, que, comme vous, probablement, je n'ai jamais entendu, en circonscription, un élu dire que l'indemnité était la principale motivation de son engagement.

L'article 1<sup>er</sup> prévoit une revalorisation d'environ 10 % des indemnités de fonction de tous les maires et l'application par défaut du maximum légal dans la détermination de ces indemnités, sauf délibération contraire.

L'article 2 applique ces modifications aux adjoints au maire. Le Sénat a en effet étendu ces dispositions afin d'en faire bénéficier l'ensemble des exécutifs

locaux. Surtout, cet article modifie le mode de calcul de l'enveloppe indemnitaire globale en la faisant dépendre de l'effectif théorique maximal des adjoints et non plus de l'effectif réel. Cette disposition est une avancée importante car elle donne davantage de liberté aux maires dans la formation de leur exécutif. Toutefois, la fixation au maximum légal de l'indemnité des adjoints ne me paraît pas opportune car elle risque d'empêcher les conseils municipaux de verser une indemnité de fonction aux conseillers municipaux, qu'ils soient délégués ou non, voire de moduler les indemnités versées aux adjoints.

L'article 3 majore la durée d'assurance retraite d'un trimestre par mandat complet pour l'ensemble des élus locaux, dans la limite de huit trimestres supplémentaires. Je pense que les élus ne doivent perdre aucun droit du fait de leur engagement pour nos territoires. Toutefois, il me semble difficile de justifier l'attribution de trimestres complémentaires sans cotisation, alors que nous sommes en pleine réflexion sur l'évolution de notre système de retraite. Je préconise donc que ce dispositif soit resserré autour des élus qui ont suspendu leur activité professionnelle en raison de leur engagement et qui, de ce fait, n'ont pas assez cotisé pour valider quatre trimestres.

L'article 4 élargit le périmètre des bénéficiaires de la dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux (DPEL) aux communes de moins de 3 500 habitants, puisque, jusqu'à présent, seules les collectivités de moins de 1 000 habitants la touchent. Cette disposition nécessitera des négociations dans le cadre du futur projet de loi de finances (PLF), puisque c'est dans ce cadre qu'est fixé chaque année le montant de la DPEL. Je souscris à cet objectif : c'est une bonne nouvelle pour les communes de moins de 3 500 habitants.

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** En tant que président de la délégation aux collectivités territoriales, je salue ce texte important, qui fait suite aux travaux conduits sous la précédente législature par Mme Violette Spillebout et M. Sébastien Jumel, lesquels avaient abouti à un rapport et à une proposition de loi issue de notre délégation. Aucun texte sur ce sujet très attendu par les associations d'élus n'ayant été inscrit à l'ordre du jour de notre assemblée, nous avons repris ces travaux avec Mme Spillebout en septembre.

Il est en effet essentiel d'améliorer les conditions d'exercice des mandats locaux. Je sais que cette préoccupation est largement partagée par tous les groupes politiques, ainsi qu'en témoignent les amendements déposés. J'ai donc espoir que ce texte soit rapidement adopté, à tout le moins avant les prochaines élections municipales, afin d'envoyer un signal aux futurs candidats.

J'ai la charge des trois premiers chapitres du titre II, relatifs à l'amélioration des conditions matérielles d'exercice du mandat et à la conciliation du mandat avec l'activité professionnelle et la vie personnelle de l'élu, qui englobent les articles 5 à 17. Ceux-ci constituent, à mes yeux, le cœur du texte tant ils sont essentiels pour

lever les freins à l'engagement local – ce qui constitue, à mon sens, le principal objectif de la proposition de loi.

L'article 5 instaure une obligation de remboursement des frais de déplacement engagés par les élus lorsqu'ils représentent leur collectivité et prévoit une compensation par l'État des frais de transport engagés par les communes de moins de 3 500 habitants. Cette disposition est bienvenue. Nombreux sont les élus qui ne se font pas rembourser de tels frais par crainte de peser sur le budget de leur commune.

L'article 5 *bis*, ajouté par le Sénat, prévoit la rédaction et la diffusion d'une circulaire sur le statut de l' élu local. Je souhaite que nous parvenions, d'ici à la séance publique, à une rédaction plus satisfaisante, moins réglementaire, de cette disposition. Nous y travaillerons en lien avec le gouvernement.

Les articles 6 et 6 *bis* étendent à certains élus locaux des dispositions existantes. L'article 6 permet ainsi aux présidents des conseils départementaux et régionaux de bénéficier, à l'instar des maires, du remboursement de frais de représentation. L'article 6 *bis* octroie aux élus des conseils d'arrondissement des droits dont bénéficient déjà les conseillers municipaux. Il me semble difficile de s'opposer à ce parallélisme des formes.

De même, l'article 8 allonge le congé électif dont bénéficient tous les élus et l'article 9 étend le périmètre des autorisations d'absence et du crédit d'heures. Le régime de prise en charge des frais spécifiques bénéficiant aux élus en situation de handicap, qui est l'objet de l'article 13, est renforcé ainsi que celui permettant le remboursement des frais de garde et d'assistance engagés par les élus pour assister aux réunions, qui est l'objet des articles 16 et 16 *bis*.

Je regrette d'avoir été, comme beaucoup d'entre vous, contraint par l'article 40 de la Constitution, ce qui m'a empêché de proposer des modifications, qui auraient été bienvenues. Il nous faudra évoquer ce sujet avec le gouvernement.

L'article 17 permettra de sécuriser la situation des élus locaux en cas de congé maladie, maternité, paternité ou adoption. Il apportera une réponse concrète à des situations telles que celle vécue récemment par Mme la maire de Poitiers, Léonore Moncond'huy.

L'article 12 vise à permettre aux élus de mieux concilier leur engagement et la poursuite d'études supérieures. Nous n'avons malheureusement pas pu aller plus loin, pour les mêmes raisons de recevabilité financière.

Le texte comprend également des dispositions en matière de formation, aux articles 14 à 15 *bis*. La formation peut jouer un rôle essentiel dans l'exercice du mandat et dans la reconversion professionnelle, mais les élus ne s'en saisissent pas encore assez. De nombreux amendements ont été déposés sur cette question.

Certaines dispositions vont dans le bon sens, mais me semblent devoir être amendées pour être pleinement opérationnelles. Il en va ainsi de l'article 10, qui prévoit la création d'un dispositif de labellisation des entreprises qui emploient des élus locaux. Le Sénat a souhaité inciter les entreprises à s'y engager par la voie d'une réduction fiscale, ce qui ne me semble pas être la meilleure manière d'avancer. Il me semble préférable de renforcer la dimension extrafinancière.

À l'article 11, le Sénat a prévu d'imposer à l'employeur et aux salariés titulaires d'un mandat local d'évoquer le mandat au cours des entretiens obligatoires prévus par le code du travail ou le code général de la fonction publique. L'idée de favoriser le dialogue entre l'employeur et le salarié élu est intéressante. Cela doit permettre de mieux concilier la vie professionnelle et l'engagement électif ainsi que de valoriser les compétences acquises. Je pense toutefois qu'il faut le faire dans un cadre plus souple, dans l'intérêt de l'élu. Je vous proposerai donc une réécriture de l'article qui s'appuie sur les dispositifs déjà existants.

Permettez-moi de souligner quelques points de désaccord avec le Sénat. À l'article 8 A, les sénateurs ont souhaité supprimer l'incompatibilité entre le mandat d'élu communautaire et un emploi dans une commune membre de l'EPCI (établissement public de coopération intercommunale). À l'article 9 *bis*, ils ont souhaité inscrire plusieurs dispositions du CGCT au sein du code du travail, sans créer aucun droit nouveau. Je proposerai la suppression de ces dispositions : la première, car elle me paraît revenir sur des règles nécessaires en matière de prévention des conflits d'intérêts ; la seconde, car elle constitue un doublon avec le droit existant.

Je serai bref sur les dispositions les plus consensuelles, comme l'est, par exemple, l'article 7, qui élargit le recours à la visioconférence aux commissions permanentes. Il me paraît pertinent d'aller plus loin afin de le permettre aussi pour les bureaux des EPCI. Je serai favorable aux nombreux amendements qui vont dans ce sens.

**M. Didier Le Gac, rapporteur.** Je voudrais à présent évoquer les articles 18 et suivants. L'article 18, qui est l'un des principaux articles de la proposition de loi, vise à modifier la définition du délit de prise illégale d'intérêts. Il ne concerne que les conflits d'intérêts publics-publics et non les conflits publics-privés qui, eux, bien évidemment, doivent être réprouvés et pénalement condamnés – je pense que nous sommes tous d'accord sur ce point. En l'état du droit, les élus locaux peuvent être pénalement condamnés pour des conflits d'intérêts publics-publics, alors même qu'ils ont été élus pour siéger dans plusieurs collectivités, ou que leur collectivité les a désignés pour siéger au sein d'un organisme extérieur. Il s'agit là d'une exception française.

Comme M. Christian Vigouroux, que nous avons auditionné et qui a remis en mars dernier un passionnant rapport au Premier ministre intitulé « Sécuriser l'action des autorités publiques dans le respect de la légalité et des principes du

droit », je pense qu'il nous faut mieux distinguer les situations de conflits d'intérêts qui doivent relever du champ pénal de celles qui ne doivent pas y être soumises.

Nous avons travaillé sur cette question en concertation avec les associations d'élus, la HATVP (Haute Autorité pour la transparence de la vie publique), que nous avons également auditionnée, avec le gouvernement et avec M. Vigouroux. Nous vous proposerons ainsi une nouvelle rédaction de l'article 18 qui permet d'exclure du champ pénal les conflits d'intérêts public-public, mais aussi de clarifier la rédaction du texte du Sénat. En effet, dans sa version actuelle, l'article 18 ne nous paraît pas à la hauteur des enjeux car il ne protège pas véritablement les élus. Il définit par ailleurs de manière trop restrictive les intérêts familiaux permettant de qualifier le délit. Nous vous proposerons également de traduire plusieurs recommandations du rapport de M. Vigouroux, afin de sécuriser davantage l'action de nos élus locaux.

La fin du titre II contient des dispositions utiles pour sécuriser la situation des élus.

Les articles 19 et 20 élargissent le champ de la protection fonctionnelle à tous les élus du conseil municipal victimes de violences, de menaces ou d'outrages.

L'article 21 prévoit une harmonisation des régimes de responsabilité de la commune pour tous les élus du conseil municipal.

L'article 24 instaure une obligation de déclaration des dons, des avantages et des invitations reçus au-delà de 150 euros, sur le modèle de l'obligation à laquelle nous sommes nous-mêmes assujettis à l'Assemblée nationale.

Le titre III concerne la fin du mandat des élus, que ceux-ci aient cessé ou non leur activité professionnelle.

À l'article 25, nous proposons de sécuriser et de simplifier le dispositif introduit par le Sénat relatif à la validation des acquis de l'expérience – VAE) et aux modalités de réalisation d'un bilan de compétences en fin de mandat.

Par l'article 26, nous souhaitons instaurer un parcours d'accompagnement proposé par France Travail aux élus à l'issue de leur mandat. En revanche, il nous a semblé préférable de ne pas transférer à cet organisme la gestion du fonds d'allocation des élus en fin de mandat (FAEFM), qui finance l'allocation différentielle de fin de mandat (ADFM), aujourd'hui assurée par la Caisse des dépôts (CDC). Un tel transfert, qui aurait coûté environ 6 millions d'euros, n'aurait pu être mis en œuvre d'ici à 2026. En outre, il ne simplifierait pas la vie des élus, puisque la CDC gère déjà leur droit individuel à la formation (DIF). Nous vous proposerons, en revanche, quelques aménagements des règles d'octroi de l'ADFM, qui est un dispositif mal connu des élus locaux, afin d'améliorer la protection des élus tout en assurant la pérennité financière de ce fonds.

**Mme Pascale Bordes, présidente.** Nous en venons aux orateurs des groupes.

**M. Bryan Masson (RN).** Depuis trop longtemps, les élus locaux, piliers de notre démocratie de proximité, exercent leurs fonctions dans des conditions souvent indignes de l'engagement qu'ils incarnent. Le texte que nous examinons répond à une réalité que nul ne peut ignorer, celle d'une crise des vocations locales nourrie par la complexité croissante des mandats, l'insuffisance des protections et l'insécurité grandissante des fonctions électives.

Ce texte, dont l'initiative revient au Sénat, aborde avec sérieux les trois grandes dimensions de la vie des élus : l'exercice du mandat, la conciliation avec la vie professionnelle et personnelle et la fin de mandat. Il offre une réponse globale et pragmatique aux différentes questions qui se posent. Le groupe Rassemblement national salue les avancées proposées : revalorisation des indemnités, meilleure couverture sociale, facilitation de la formation, valorisation des acquis de l'expérience et protection renforcée, notamment en matière de sécurité et de responsabilité.

Ce sont autant de leviers essentiels pour redonner sens et attractivité au mandat local, en particulier dans les communes rurales où l'engagement repose souvent sur le dévouement personnel plus que sur de réels moyens. Nous tenons à souligner la pertinence des mesures visant les élus en situation de handicap et les jeunes élus étudiants. Il est juste que l'engagement républicain soit reconnu dans toutes ses dimensions, sans créer de nouveaux obstacles.

Le groupe RN accueille favorablement cette proposition de loi qui vise à soutenir les milliers d'élus qui, chaque jour, maintiennent la démocratie locale vivante, malgré les vents contraires. Nous veillerons cependant à ce que les textes d'application ne neutralisent pas l'esprit de la réforme, car améliorer le statut de l' élu local, c'est aussi défendre la liberté des communes et l'autorité de l'État là où elle s'exerce avec bon sens, c'est-à-dire sur le terrain.

**M. Sébastien Huyghe (EPR).** Les élus locaux sont la première interface entre l'État et les citoyens et la concrétisation locale de notre République. Figure de proximité, d'écoute et de stabilité, ils traduisent chaque jour les principes républicains en actes concrets.

Cette fonction essentielle traverse aujourd'hui une période de fragilisation profonde. Pour reprendre les termes du rapport de la mission d'information du Sénat sur l'avenir de la commune et du maire, publié en juillet 2023, *« peu à peu, sous l'effet de la dégradation des conditions d'exercice du mandat municipal, l'écart se creuse entre les aspirations des élus municipaux et la réalité de leur mandat »*.

Cette dissonance donne lieu à un désengagement croissant. Les candidatures à un mandat local se raréfient, tandis que les démissions se multiplient. Au 31 janvier 2024, plus de 4 % des maires élus lors du renouvellement général des conseils

municipaux de 2020 avaient déjà quitté volontairement leurs fonctions. Le nombre de ces démissions, inédit par son ampleur, confirme le diagnostic établi depuis plusieurs années, celui d'une crise profonde de l'engagement local. Il est désormais indispensable de s'intéresser aux racines profondes de ce désengagement.

La violence, bien réelle, touche de plus en plus d'élus. Saint-Brevin-les-Pins, L'Hay-les-Roses, Carnac : ces communes sont devenues les tristes emblèmes d'un climat de tensions croissantes. Pour la seule année 2022, les agressions envers les élus ont augmenté de 32 %.

Les conditions d'exercice, ensuite : sans cadre clair, sans reconnaissance effective des compétences mobilisées, sans protection juridique et sociale adéquate, le mandat local peut peser lourdement sur la vie familiale et professionnelle.

Enfin, la perte de sens : la complexité des relations avec l'État, les injonctions contradictoires, le gel des ressources des collectivités, les effets ambivalents de la décentralisation participent à une impression de dépossession.

Ces constats, partagés par les deux chambres de notre Parlement, ont donné lieu au dépôt de deux propositions de loi, l'une au Sénat, l'autre à l'Assemblée nationale. Nous examinons aujourd'hui celle qui a été défendue initialement par nos collègues sénateurs, dont je tiens à saluer la qualité du travail. Je suis toutefois convaincu que les apports issus des travaux de l'Assemblée nationale seront essentiels pour compléter et renforcer la proposition de loi.

Face à l'urgence de la situation, pour éviter une aggravation de cette crise et surtout en prévision des élections municipales à venir, ce texte contient des mesures fortes.

Le titre I<sup>er</sup> vise à reconnaître l'engagement des élus locaux à sa juste valeur en revalorisant leurs indemnités et en améliorant les modalités de leur retraite. Le titre II entend faciliter l'engagement et améliorer les conditions d'exercice du mandat. Il prévoit des mesures destinées à mieux concilier l'exercice des fonctions électives avec la vie professionnelle et personnelle, tout en renforçant la sécurité de l'engagement des élus. Enfin, le titre III s'attache à sécuriser la sortie de mandat afin de mieux accompagner les élus locaux au terme de leur engagement.

Je tiens à saluer le travail de nos deux rapporteurs, ainsi que celui de Mme Violette Spillebout, coresponsable du texte à mes côtés. Le groupe Ensemble pour la République, pleinement investi dans l'objectif de valorisation de l'engagement local, se prononcera en faveur de ce texte. Nous défendrons plusieurs propositions visant à mieux protéger nos élus locaux, encourager l'engagement au service de nos territoires et renforcer les conditions d'exercice du mandat local dans toutes ses dimensions, tant humaines qu'institutionnelles et matérielles.

Nous regrettons toutefois que de nombreux amendements aient été déclarés irrecevables, ce qui limite notre capacité à enrichir le texte et à y incorporer les

propositions des associations d'élus. Ces mesures visent à aller plus loin que le texte initial pour répondre pleinement aux attentes exprimées sur le terrain et à lever durablement les freins à l'engagement local.

**Mme Elsa Faucillon (GDR).** Cette proposition de loi, qui prolonge les travaux de la mission d'information sur le statut de l' élu local menés par Violette Spillebout et mon ancien collègue Sébastien Jumel, répond à l'aspiration exprimée depuis longtemps par mon groupe à voir établi un statut de l' élu local. Ce statut, bien qu'important, ne saurait toutefois à lui seul résoudre les difficultés qui pèsent sur l'engagement des élus dans la démocratie locale, terme toujours délicat car il suggère que leur contribution serait localisée alors qu'elle concerne la démocratie en général. Je veux ici saluer ces hommes et ces femmes qui, par milliers, avec beaucoup de détermination, continuent d'exercer leur mandat. L'augmentation des démissions ne doit pas masquer cette énergie de proximité qui anime tant de communes de notre pays.

Plusieurs rapports ont été produits pour identifier les causes profondes du mouvement de démissions, qui tient à la charge croissante des responsabilités, au désengagement de l'État, à la baisse des dotations, *etc.* Les élus ont toujours plus de responsabilités et de moins en moins de pouvoirs pour les assumer. C'est à ce problème qu'il faudrait se consacrer si nous voulons vraiment trouver des solutions.

Mon groupe est favorable à cette proposition de loi même s'il considère que des avancées supplémentaires sont nécessaires.

**M. Carlos Martens Bilongo (LFI-NFP).** Cette proposition de loi, qui prétend répondre à la crise profonde de l'engagement local, particulièrement pour les mandats de maire et de conseiller municipal, passe à côté de l'essentiel. Certes, le constat de départ est juste : le mandat local est fragilisé. Toutefois, en mettant l'accent sur l'aspect pécuniaire, la réponse apportée n'est que partielle : l'engagement local ne se résume pas à une question de rémunération. Cette logique marchande, ce prisme comptable appliqué à la démocratie locale, c'est précisément ce contre quoi nous devons nous élever.

Si les démissions d'élus se multiplient, si la lassitude s'installe, si les vocations s'amenuisent, ce n'est pas à cause d'indemnités faibles ou insuffisantes mais parce qu'il existe un écart croissant entre de légitimes exigences citoyennes et les ressources disponibles, entre la proximité attendue et la centralisation imposée. Ce que la proposition de loi ne traite pas, malgré ses vingt-neuf articles, c'est la véritable nature de la crise : ce qui est jeu, ce n'est pas l'engagement personnel mais les relations entre les collectivités territoriales et l'État. Ce n'est en effet pas un manque de volontaires qui affaiblit nos communes mais l'asphyxie provoquée par un État de plus en plus centralisateur qui décide d'en haut sans écouter ceux d'en bas. Les maires, les adjoints, les élus de proximité sont relégués au rang de simples exécutants contraints de mettre en œuvre, sans disposer des moyens nécessaires, des politiques publiques qu'ils n'ont pas choisies. Derrière chaque démission, il y a le

découragement d'hommes et de femmes empêchés d'agir, pris en étau entre les attentes des habitants et les injonctions de l'administration centrale.

Revaloriser une indemnité sans redonner de pouvoir, cela revient à repeindre la façade d'une maison qui s'écroule. Ce que les élus demandent, ce n'est pas un geste symbolique, c'est une reconnaissance réelle de leur rôle et de leur autonomie. L'Association des maires ruraux de France (AMRF), pourtant directement concernée, salue la démarche, mais considère que le compte n'y est pas. Elle estime avec raison que les mesures proposées sont bien en deçà du nécessaire.

Cette proposition de loi ne répond ni à l'urgence démocratique, ni aux réalités de terrain. Ce n'est pas d'une revalorisation partielle ou symbolique que les maires ruraux ont besoin mais d'un véritable changement de paradigme. Ils demandent plus que quelques ajustements, ils veulent pouvoir agir librement, avec des moyens à la hauteur des responsabilités qu'ils assument, souvent seuls et dans les territoires délaissés. À travers leurs voix, c'est tout un pan de la République qui rappelle qu'il n'y a pas de démocratie vivante sans autonomie locale et sans un État qui fasse confiance à ses communes.

J'en veux pour preuve ce que vivent de nombreux adjoints aux maires, notamment ceux qui sont en charge de secteurs sensibles comme la petite enfance, le handicap ou la santé. Quand les dotations baissent, quand les associations ferment faute de financement, quand il faut dire aux familles que le centre social ne pourra plus accueillir leurs enfants, c'est leur vocation même qui est atteinte.

Nous saluons cependant certaines dispositions, qui marquent une étape importante dans la reconnaissance de l'engagement des élus locaux. La crise qui traverse notre démocratie de proximité est bien réelle. On constate une hausse des démissions, une tendance au désengagement, des situations d'isolement. Il est temps d'envoyer un signal fort à celles et ceux qui font vivre nos communes au quotidien. Ce texte contient des avancées non négligeables, telles que la protection fonctionnelle généralisée, la valorisation des acquis de l'expérience, l'accompagnement en fin de mandat, la prise en charge des frais de garde ou de transport ou encore la prise en compte de la situation de proche aidant. Nous soutenons pleinement toutes ces mesures, qui répondent à des réalités de terrain bien identifiées. Nous saluons également la volonté d'ouvrir le mandat à toutes et à tous. Lever certains freins sociaux, familiaux et professionnels va dans le bon sens, celui d'une démocratie représentant davantage les citoyens, plus accessible et plus diverse.

Notre soutien s'accompagnera de vigilance : plusieurs de nos amendements ayant été jugés irrecevables, nous les redéposerons en vue de la séance. La revalorisation uniforme des indemnités de fonction interroge tout particulièrement. Nous défendrons un amendement de justice territoriale qui concentre cette hausse sur les élus des petites communes, là où les besoins sont les plus criants. Grâce à l'adoption de ces diverses modifications, nous pourrons voter avec conviction en faveur de cette proposition de loi, qui pose un socle en vue de futurs progrès.

**M. Hervé Saulignac (SOC).** Tout le monde s'accordera sur le fait qu'il était grand temps que nous ouvrons ce chantier. Plutôt que de statut de l' élu local, nous devrions d'ailleurs parler des conditions d'exercice d'un mandat d' élu local. Un statut à proprement parler supposerait en effet la mobilisation de moyens financiers qui font un peu défaut à ce texte, ce qui a valu à de nombreux amendements d'être frappés d'irrecevabilité au titre de l'article 40 de la Constitution.

Plus de 4 % des maires ont démissionné depuis 2020 : nous ne pouvons plus ignorer la vague de lassitude et de découragement qui monte parmi les élus locaux. Aucun d'entre nous, compte tenu des relations que nous entretenons avec eux, n'a du reste besoin de ces statistiques pour constater ce phénomène sur le terrain. Cette lame de fond n'est pas seulement un mouvement d'humeur, elle risque de saper les fondements mêmes de notre démocratie locale, laquelle repose sur deux valeurs : l'engagement des intéressés et le sens de l'intérêt général. Pour autant, cet engagement ne saurait devenir un sacerdoce : nos élus doivent être traités avec des égards aussi grands que ceux qu'ils témoignent à la collectivité et à leurs administrés. Il y a donc urgence à examiner un texte qui se doit d'être à la hauteur des enjeux. Je salue le travail réalisé par le Sénat et par nos rapporteurs.

Cette proposition de loi, qui a fait l'objet d'une mobilisation transpartisane, embrasse, comme l'a voulu le Sénat, les trois phases de la vie électorale : avant le mandat, avec l'amélioration des conditions d'accès aux fonctions électorales ; pendant le mandat, avec une conciliation facilitée entre engagement électif et vie professionnelle ; après le mandat, avec une sécurisation de la dernière phase de l'exercice, de ce qu'on pourrait appeler parfois « la vie d'après » quand le mandat a été particulièrement long.

Ce texte doit protéger nos élus, les soutenir, les accompagner, les reconnaître. Cette tâche commence avant même le mandat : nous devons mieux inciter à l'engagement. Des dispositions visent ainsi à faciliter l'accès aux mandats locaux en créant un label « employeur partenaire de la démocratie locale », ce qui est une piste intéressante même si des améliorations sont envisageables, notamment s'agissant des facilités fiscales. Il importe de lever les freins économiques à l'engagement politique et de favoriser une plus grande diversité de profils parmi les élus. C'est un vrai défi que nous avons devant nous.

Nous devons ensuite améliorer les conditions d'exercice du mandat. Je le dis clairement, si l'argent ne doit pas motiver l'engagement – je crois que ce n'est jamais le cas –, il ne saurait non plus le freiner. La proposition de loi prévoit la revalorisation des indemnités de fonction, notamment pour les adjoints au maire, afin de mieux rémunérer l'engagement des élus. Elle étend également la prise en charge des frais de déplacement et de représentation et améliore l'accès à la formation, en particulier pour les élus des communes les plus modestes. En outre, des dispositions visent à faciliter la conciliation entre le mandat et la vie personnelle de l' élu.

Parce qu'une démocratie se juge aussi à la façon dont elle traite ceux qui l'ont servie, le texte prévoit de sécuriser la fin de mandat des élus grâce à une bonification des trimestres de cotisation de retraite et à la création d'une certification professionnelle adaptée au parcours des élus locaux, qui vise à faciliter leur réinsertion professionnelle. S'il fut un temps où avoir exercé un mandat pouvait constituer un atout dans une reconversion professionnelle, d'aucuns considèrent aujourd'hui qu'il s'agit plutôt d'un handicap.

Face à l'urgence démocratique et à la détresse de certains maires, nous devons donc réagir, non par corporatisme ou par clientélisme, mais parce que nous avons trop attendu. Parler de revitaliser la démocratie locale serait un euphémisme : il s'agit désormais de sauver l'engagement local. Vous l'aurez compris, le groupe Socialistes et apparentés soutiendra toutes les mesures de progrès contenues dans ce texte mais souhaite aller encore plus loin : tel sera le sens des amendements que nous vous soumettrons.

**M. Philippe Gosselin (DR).** Je suis très heureux de voir cette proposition de loi enfin examinée par notre commission après quelques vicissitudes, dont une dissolution. Le statut de l'élu est un peu un serpent de mer. Il a fait l'objet de plusieurs propositions de loi et rapports. En 2013, avec M. Philippe Doucet, j'avais moi-même conduit une mission d'information à ce sujet, qui avait notamment abouti à la validation des acquis de l'expérience.

Avant d'entrer dans les détails, j'aimerais saluer l'engagement des élus locaux, qui se confrontent au quotidien dans une proximité telle qu'on les dit à portée d'engueulades. Les habitants de leurs communes les connaissent personnellement et savent parfois où ils habitent, ce qui est rarement le cas pour un député, un sénateur, un conseiller départemental ou régional. Dans nos 36 000 communes, ils font figure de moutons à cinq pattes, de couteaux suisses, appelés à résoudre les problèmes du quotidien sans pouvoir toujours s'appuyer sur de larges services, sauf dans les agglomérations d'une certaine taille.

La crise des vocations se fait sentir ; les agressions à l'encontre d'élus n'ont jamais été aussi élevées ; le manque de moyens comme l'attention insuffisante de certains services de l'État à leur égard les découragent. Les normes et la complexité des procédures plombent parfois l'initiative et les exigences des dossiers à monter, des recherches de subventions, des tours de table peuvent émousser les vocations les mieux établies. Il était urgent de compléter les dispositifs existants et de s'intéresser à l'engagement local, essentiellement à l'échelon de base, celui des communes et des villes. Tocqueville affirmait : « *C'est dans la commune que réside la force des peuples libres.* » Il faut donner un peu de liberté d'action aux élus.

Cela implique de se préoccuper des parcours qui mènent à l'élection et de faire en sorte que les candidats trouvent un peu de temps pour faire campagne. Cela suppose de permettre une meilleure conciliation entre mandat et exercice professionnel. Actuellement, une très grande majorité de nos élus locaux, notamment

en milieu rural, sont des retraités. J'ai le plus grand respect pour eux – ils sont les bienvenus et je souhaite qu'ils restent –, mais il serait bon aussi d'élargir les mandats à de plus jeunes talents, y compris des étudiants, et certaines des dispositions de la proposition de loi vont en ce sens. Cela conduit aussi à prévoir l'après afin d'éviter que des élus restent sur le carreau, une fois leur mandat achevé.

Il ne s'agit pas de graver un statut dans le marbre. Être élu local n'est pas un métier : c'est une vocation, ouverte à tous. Puisseons-nous, avec ce texte, donner des moyens supplémentaires à nos 500 000 élus locaux, les encourager, les reconnaître. Ils ne coûtent, pour la plupart, pas cher aux finances publiques, mais donnent beaucoup de leur temps et constituent une vraie richesse pour notre démocratie. S'ils n'étaient plus là, nous ne tarderions pas à nous apercevoir que la République fonctionnerait beaucoup moins bien. Rendons-leur hommage et envoyons-leur un signal en vue des élections de mars 2026. Le prochain mandat, c'est déjà maintenant, d'une certaine façon.

**M. Emmanuel Duplessy (EcoS).** Nous travaillons depuis longtemps à l'inscription à l'ordre du jour de cette proposition de loi, attendue – certes sans illusions – par les plus de 500 000 élus locaux que compte notre pays alors que les élections municipales auront lieu d'ici moins d'un an. Si elle comporte des avancées bienvenues, elle reste en deçà de l'ensemble des enjeux et n'atteint pas tout à fait l'objectif affiché dans son titre même : la création d'un statut de l'élu. Les dispositions concernant le régime indemnitaire et la bonification des retraites sont limitées par les arbitrages de Bercy et le verrou de l'article 40 de la Constitution, qui bride toute évolution par voie d'amendement.

La revalorisation de 10 % de toutes les indemnités, si elle n'est pas absurde dans l'absolu, aurait pour effet de creuser l'écart entre les maires des grandes communes et ceux des petites communes, ce que nous déplorons. Si un engagement est insuffisamment reconnu, c'est bien celui des élus de nos petites communes. Ceux-ci disposent de moyens matériels et humains très limités et bénéficient d'une indemnisation sans rapport avec les lourdes responsabilités qu'ils assument et le temps qu'ils consacrent à leurs fonctions ; ils ont trop souvent à arbitrer entre leurs propres indemnités et le financement de dépenses communales essentielles. Afin de leur éviter de tels dilemmes, nous vous proposons de créer une enveloppe non fongible au sein de la dotation globale de fonctionnement (DGF) spécifiquement destinée à couvrir les frais liés à l'exercice du mandat.

Nous regrettons, en outre, la quasi-absence de mesures relatives aux droits de l'opposition municipale alors que celle-ci contribue souvent à faire vivre le débat démocratique, notamment dans nos petites communes et dans nos territoires ruraux où les médias sont moins présents. Défenseurs d'une démocratie locale fonctionnelle, nous plaçons en faveur d'un accroissement des moyens dédiés aux groupes afin que chaque élu, même sans délégation, soit indemnisé au moins de façon symbolique. La question d'un meilleur équilibre entre vie personnelle, vie professionnelle et mandat d'élu doit également être au cœur de nos débats.

Nos échanges ne peuvent se limiter à l'amélioration des conditions d'exercice des mandats pour les élus locaux en place ou sortants. Nous devons trouver comment susciter de nouvelles vocations, encourager l'engagement chez nos concitoyens et renouveler sociologiquement nos conseils municipaux, départementaux et régionaux. Notre objectif commun doit être que les femmes, les personnes en situation de handicap, les étudiants et les salariés, qui sont aujourd'hui tenus éloignés des fonctions électives, disposent de conditions matérielles propices pour se présenter à des élections et exercer des responsabilités politiques.

Enfin, il est essentiel de garantir un équilibre entre la nécessaire protection des élus dans l'exercice de leurs fonctions et l'obligation de transparence et de probité. Alléger le risque juridictionnel ne doit pas conduire à affaiblir les mécanismes de contrôle indispensables à la prévention des abus. L'article 18 devra, à mon sens, être réécrit puisque la version du Sénat a réduit assez considérablement la portée de la prise illégale d'intérêts – en décalage avec les intentions affichées, que je partage. Nous en reparlerons en défendant nos amendements sur cette proposition de loi très attendue, au service de la démocratie locale.

**Mme Blandine Brocard (Dem).** Il est des textes qui, derrière leur technicité, engagent en réalité notre conception de la République ainsi que de la place et de la reconnaissance que nous accordons à celles et à ceux qui s'engagent pour elle et pour nos concitoyens. Cette proposition de loi en fait incontestablement partie. Parler du statut des élus locaux, c'est évoquer ces femmes et ces hommes qui, jour après jour, font vivre la République sur le terrain, parfois seuls, souvent dans l'ombre, mais toujours avec un sens aigu du devoir et de l'engagement. Nos maires, adjoints, conseillers municipaux ne sont ni des fonctionnaires, ni des salariés : ce sont des citoyens investis d'un mandat démocratique. À ce titre, ils méritent notre reconnaissance, notre écoute et un cadre protecteur lisible et équilibré.

Le mandat local a profondément évolué. Les responsabilités se sont accrues, les sollicitations, multipliées et les menaces, banalisées. Quand on est élu municipal, *a fortiori* maire, on est en première ligne. On est celui qui porte l'écharpe tricolore et à ce titre, le premier à incarner la responsabilité dans une société où elle fait défaut. Dans le même temps, le découragement se fait parfois sentir. Près de 400 maires démissionnent chaque année, soit 1 % d'entre eux. Cette proportion est peut-être moins élevée que dans les entreprises ou les associations mais elle pousse à s'interroger sur les difficultés qu'ils rencontrent au quotidien.

Le désir de s'engager au service de nos communes demeure. Plus de 900 000 candidats se sont présentés aux dernières élections municipales et j'espère qu'il y en aura autant en 2026. Nous devons faire en sorte que ceux qui sont élus résistent à l'épreuve de la durée d'un mandat, en les accompagnant, en les protégeant, en simplifiant l'exercice de leurs fonctions et surtout en leur faisant confiance, comme les citoyens l'ont fait par leur vote.

Ce texte comporte des avancées utiles : meilleure conciliation entre mandat et vie professionnelle, automaticité de la protection fonctionnelle, accès facilité à la formation, bilan de compétences et validation des acquis en fin de mandat, portabilité des droits sociaux, revalorisation des indemnités ou encore aménagements pour les élus en situation de handicap. Ce sont là des réponses concrètes à des difficultés bien identifiées.

Il nous faut toutefois rester lucides et vigilants. Il s'agit d'abord d'éviter que les Français ne regardent, demain, leurs élus locaux comme appartenant à une catégorie à part de citoyens : des droits sans contreparties finiraient par susciter la méfiance, voire alimenteraient la réticence des employeurs, notamment dans les petites entreprises. Il convient donc de protéger sans isoler, de reconnaître sans déresponsabiliser : c'est l'équilibre que nous devons viser. Il s'agit ensuite de maintenir le sens de l'engagement. Qu'il faille améliorer les indemnités des maires de petites communes, c'est une évidence. C'est ce que nous avons fait en 2019 par la loi relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, qui a procédé à une revalorisation historique des indemnités de 50 % compensée par l'État via la DPEL. Que l'on augmente dans le même mouvement celles des élus des grandes villes, alors que leurs agents attendent toujours une hausse du point d'indice, cela nous pose question, d'autant que les indemnités des maires sont déjà liées aux évolutions du point d'indice. La justice territoriale, l'harmonie entre élus, fonctionnaires et administrés doivent être au cœur de nos choix.

Nous pensons nécessaire de réfléchir plus précisément à l'engagement des femmes et des jeunes car nous savons que ce sont celles et ceux qui expriment le plus de réticences à s'engager dans la vie locale. Trouvons les moyens, souvent simples et peu coûteux, de lever les freins à leur participation à l'exercice des responsabilités démocratiques.

Nous souhaitons également creuser la question de la VAE pour que le mandat soit utile à la poursuite d'une carrière et reconnu dans le parcours d'une vie. Cela répondrait à une attente ô combien légitime de nos élus.

Au sein du groupe Les Démocrates, nous estimons que les difficultés que rencontrent les élus au quotidien ne résident pas principalement dans les conditions matérielles de l'exercice de leur mandat. L'amélioration de ces dernières ne fait d'ailleurs pas partie de leurs premières demandes lorsqu'on les écoute. Ce sont des personnes engagées qui souhaitent avant tout qu'on leur permette d'agir pour répondre aux besoins de leurs concitoyens. Trop souvent, ils ont le sentiment d'être noyés sous les procédures, le formalisme, l'enchevêtrement des normes et les injonctions contradictoires.

Cette proposition de loi devra être évaluée, ajustée et accompagnée dans sa mise en œuvre par une politique de soutien aux collectivités. Elle n'est pas une fin mais une étape, un geste de reconnaissance envers celles et ceux qui, souvent

modestes, parfois isolés, prennent sur leur temps, leur vie, leur métier pour servir l'intérêt général.

**Mme Agnès Firmin Le Bodo (HOR).** Près de 1 million de candidats aux élections locales : ce chiffre témoigne de la vigueur de l'engagement de nos concitoyens pour leur territoire, ce dont il faut se féliciter. Près de 560 000 élus locaux en France, dont 1 900 conseillers régionaux, un peu plus de 4 000 conseillers départementaux et 520 000 conseillers municipaux : ces chiffres attestent la vigueur avec laquelle se maintient l'engagement des élus locaux.

La commune est le premier lien de nos concitoyens avec l'État dans le cadre des nombreuses missions qu'elle assure pour lui. Héritage de la Révolution, la commune a conservé sa mission première d'état civil, tout en investissant de nombreux champs : transports en commun en zone urbaine, service public d'aide sociale, entretien des objets classés en matière culturelle. Départements et régions assurent, de même, des missions toujours plus vastes à la suite de l'élargissement de leurs prérogatives au cours des cinquante dernières années.

Le premier visage de l'État, pour nos concitoyens, est donc celui des élus locaux. Il est celui de femmes et d'hommes qui s'engagent, souvent des années durant, avec une ferveur qui force l'admiration. Si le corpus de droits et de devoirs des élus locaux s'est enrichi ces vingt dernières années, il n'existe toujours pas, à proprement parler, de statut de l' élu local. Pourtant, la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions annonçait, dans son article 1<sup>er</sup>, un futur statut de l' élu. Force est de constater que, quarante-trois ans plus tard, il n'a pas vu le jour.

Tel est l'objet de la présente proposition de loi, que le groupe Horizons & indépendants soutient. Créer un statut de l' élu local permettra d'offrir aux élus locaux un cadre plus adapté et une réponse à leurs préoccupations, notamment professionnelles et financières, qu'ils soient en cours ou en fin de mandat. Un statut leur assurera également des conditions d'exercice plus sereines. Les élus locaux font en effet face à des difficultés matérielles et psychologiques qui ne cessent de se renforcer, comme en témoignent la hausse inquiétante des violences contre les élus et le nombre croissant de démissions – 400 par an. Enfin, cela permettra de lever les freins rencontrés par certains de nos concitoyens qui hésitent à se porter candidats aux élections.

Le groupe Horizons & indépendants tient à souligner que la création d'un statut de l' élu local implique des dispositions de nature financière, mais pas seulement : il convient également de valoriser des mesures d'ordre organisationnel au sein des collectivités et d'alléger les normes qui concernent les élus locaux. Seule une telle philosophie permettra d'apporter la réponse attendue par nos élus locaux, tout en limitant l'aggravation du déficit public. Ce texte, si technique soit-il, met en lumière ceux qui, au quotidien, accompagnent nos concitoyens : les élus locaux. Il faut déjà lui reconnaître ce mérite.

**Mme Martine Froger (LIOT).** Il y a quelque chose de profondément injuste dans notre République : ceux qui sont en première ligne, qui incarnent l'intérêt général, qui sont les plus exposés sont aussi les plus mal dotés par notre droit. Les élus locaux demandent depuis longtemps un véritable statut : le présent texte doit enfin répondre à leurs attentes. Le groupe LIOT s'est toujours tenu aux côtés des collectivités pour défendre la démocratie locale et les élus de terrain. Notre groupe soutiendra donc ce texte.

Il s'agit d'adresser un signal clair : celui d'un soutien plein et entier à l'ensemble des élus locaux. Face à la crise de l'engagement, la proposition de loi répond à une triple exigence : améliorer l'exercice des fonctions locales, protéger les élus et les accompagner tout au long de leur mandat, puis après leur mandat. Ces trois piliers sont indispensables pour redonner l'envie de s'engager.

Le volet de l'accompagnement budgétaire est très attendu, en particulier dans les zones rurales. Face à la multiplication des responsabilités et des contraintes, certaines revalorisations sont nécessaires. Je pense notamment à la fixation au maximum légal des indemnités pour les exécutifs locaux et à la hausse de l'indemnité des maires.

Sur la sécurité, la position de notre groupe est simple : un élu est un élu. Il n'y a pas lieu d'établir de distinction en fonction du mandat quand un élu est menacé, agressé ou diffamé. Il est indispensable de poursuivre le travail que nous avons mené en 2024 afin d'étendre l'octroi automatique de la protection fonctionnelle à tous les élus locaux.

L'autre priorité de ce texte doit être de s'adapter à tous les profils d'élus. Nous devons lever les freins qui empêchent les femmes, les jeunes ou les personnes en situation de handicap de s'investir dans la vie publique. Le chemin à parcourir pour garantir une véritable inclusion des femmes dans la démocratie locale est encore long. Il a beaucoup été question de l'injustice que vivent les mères en congé maternité, qui se voient privées de toute indemnité et peinent à trouver un remplaçant. Ce texte comporte des avancées, que notre groupe soutiendra.

Enfin, si nous voulons sérieusement nous attaquer à la crise des vocations qui touche de plus en plus d'élus locaux, il est impératif de redonner du sens à leur engagement. Aujourd'hui, trop d'élus ont le sentiment d'être enfermés dans un carcan administratif, noyés sous des obligations réglementaires et dépourvus de leviers d'action concrets. Cette réalité alimente la lassitude, la démotivation, voire le renoncement.

Pour inverser la tendance, il faut leur octroyer de véritables marges de manœuvre, une forme d'autonomie qui leur permette d'agir, d'innover, de défendre des projets utiles à leur territoire et à leurs concitoyens. Redonner de la capacité d'initiative, c'est redonner de la fierté et de l'envie à ceux qui s'engagent dans la vie publique. C'est en recréant cette dynamique positive que nous pourrions renforcer la vitalité démocratique au plus près du terrain.

**Mme Brigitte Barèges (UDR).** Nous accueillons tous favorablement, me semble-t-il, cette proposition de loi. Nous sommes tous d'accord pour reconnaître qu'une crise profonde affecte les vocations, notamment chez les élus ruraux, les élus des petites communes. Ils méritent toute notre attention car ils ne bénéficient pas, comme dans les grandes villes, de services compétents pour les accompagner dans tous les domaines, lesquels sont de plus en plus techniques et complexes.

Je ne m'attarderai pas sur les questions financières : il est juste que ces élus perçoivent des indemnités plus élevées. La question est de savoir si on ne pourrait pas défrayer aussi les conseillers municipaux. Pour ma part, lorsque j'étais maire d'une ville moyenne – 62 000 habitants –, j'avais coutume de partager les deux enveloppes dont nous disposions – l'une pour les indemnités du maire et l'autre pour les indemnités des adjoints – afin que chaque conseiller municipal perçoive un défraiement, ne serait-ce que pour ses déplacements. Cela me paraissait juste ; peut-être faudrait-il instaurer une mesure de ce genre, car tout a un coût, à commencer par l'essence pour la voiture.

En dehors de ces aspects purement financiers se pose la question du statut et des droits sociaux. Jusqu'à présent, on ne pensait pas tellement à la conciliation entre l'engagement et la vie familiale, surtout pour les femmes. Je me réjouis donc que l'on envisage des mesures concernant les congés maternité ou les droits de garde : c'est important car nous avons beaucoup de mal à trouver des femmes quand on constitue une liste, à plus forte raison lorsqu'elles sont jeunes et ont charge d'enfants.

Je m'attarderai plus particulièrement sur la sécurité physique et juridique due aux élus. L'excès de normes et de complexité leur fait courir beaucoup de risques ; ils peuvent se voir condamner au titre de leur responsabilité civile ou pénale. Alors que les textes sont de plus en plus fermes, durs, exigeants sur la probité, il faut se souvenir que beaucoup d'élus n'ont pas la formation requise. Du reste, les textes sont de plus en plus nombreux et difficiles à expliquer, même par l'administration.

Ainsi, M. David Lisnard, président de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF), nous a alertés sur la définition juridique de la prise illégale d'intérêts. Cette infraction un peu floue et difficile à cerner constitue souvent un moyen commode pour les opposants d'essayer d'obtenir, en portant plainte auprès de la justice pénale, le résultat qu'ils n'ont pas eu dans les urnes. Il faut donc aussi penser à la sécurité des élus sur ce point, par exemple en imaginant un droit à l'erreur ou en redéfinissant certaines peines affectant les élus locaux.

Il faut également réfléchir à la formation. Quand j'avais été reçue pour donner mon avis en tant qu'élue locale sur les évolutions envisageables, j'avais émis une idée personnelle et sans doute un peu angélique : la politique n'étant pas un métier mais une fonction, il me semble qu'avant de briguer un mandat local ou national, il serait bon d'avoir déjà exercé un métier afin d'acquérir une connaissance

de la réalité du monde qui nous entoure. Cette expérience professionnelle serait profitable pour exercer ensuite un mandat municipal.

**Mme Pascale Bordes, présidente.** Nous en venons aux questions des autres députés, en l'occurrence à celle de M. Pierre Cordier.

**M. Pierre Cordier (DR).** Je salue à mon tour les avancées de ce texte – c'est l'ancien maire qui parle.

J'aimerais toutefois relever quelques paradoxes. Ce texte pourrait s'appliquer dès les prochaines élections municipales. Or l'instauration d'un scrutin de liste paritaire dans les communes de moins de 1 000 habitants par la loi du 21 mai 2025, à laquelle notre groupe s'était opposé, cause déjà des difficultés dans la constitution des listes dans les petits villages – c'est ce que l'on me dit sur le terrain. Je me réjouis, comme chacun ici, que l'on instaure la parité – ce n'est absolument pas l'objet de mes critiques – mais je tenais à rappeler que ces dispositions, qui avaient d'ailleurs créé un incident dans l'hémicycle il y a quelques semaines, posaient des problèmes.

Par ailleurs, concernant l'augmentation des indemnités des élus, qui serait justifiée par les responsabilités qu'ils exercent, il faut se rappeler que, depuis la loi du 6 février 1992, les communes ont transféré, de manière croissante, des compétences à l'intercommunalité, retirant des prérogatives aux maires et aux adjoints. Il faut donc prêter attention à la perception que pourraient avoir nos compatriotes de l'augmentation des indemnités.

Comme l'a dit M. Philippe Gosselin, le groupe Les Républicains sera favorable à ce texte, mais je tenais tout de même à rappeler ces paradoxes.

**M. Didier Le Gac, rapporteur.** Après l'adoption à l'unanimité de cette proposition de loi par le Sénat, un consensus semble se dégager de vos différentes prises de position. Nous saluons, avec M. Delautrette, l'hommage que vous avez tous rendu aux élus locaux.

Concernant le nombre élevé d'amendements qui ont été déclarés irrecevables au titre de l'article 40 de la Constitution, je veux souligner que beaucoup d'entre eux avaient pour objet la prise en charge de frais de transport ou de frais de garde, ainsi que l'augmentation d'indemnités, ce qui aurait créé des charges financières supplémentaires pour les collectivités locales.

De plus, le texte présente le travers habituel des propositions de loi, à savoir l'absence d'étude d'impact. Depuis une semaine – nous avons appris tardivement l'inscription du texte à l'ordre du jour –, nous avons consacré beaucoup de temps à la vérification de la constitutionnalité et de l'applicabilité des dispositions, ainsi qu'à la charge financière qu'elles représentent.

Enfin, vous avez évoqué des sujets périphériques que la proposition de loi n'aborde pas. Celle-ci se concentre sur les conditions d'exercice du mandat des élus, et non sur les questions, fort passionnantes par ailleurs, des relations entre l'État et les collectivités locales, de l'autonomie fiscale et financière ou de l'allègement des normes.

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** Il faut saluer, comme vous l'avez tous fait, l'engagement de nos plus de 500 000 élus locaux. Je retrouve, dans les positions que chacun a pu exprimer au nom de son groupe, les propos que j'avais entendus dans le cadre des travaux que la délégation aux collectivités territoriales a consacrés au statut de l'élu, à savoir un soutien unanime de notre assemblée aux élus locaux et la volonté de renforcer la démocratie locale.

Ce texte, que nous examinons à l'approche des élections municipales, vise à ce que chaque citoyen puisse, s'il le souhaite, s'engager dans la vie locale, en levant les freins que constituent l'engagement professionnel et la situation familiale. Il faut également aider la jeunesse, notamment les étudiants, à siéger au sein des conseils municipaux.

Je partage l'idée que la proposition de loi ne remédiera pas à toutes les difficultés. Le pouvoir d'agir des élus, qui est au cœur des discussions, renvoie au débat budgétaire : il ne faudra pas oublier de traiter cette question lors de l'examen du projet de loi de finances. Actuellement, les discussions engagées avec le gouvernement sur ce sujet laissent présager quelques difficultés dans le budget à venir. C'est un *continuum* : l'année dernière, un travail substantiel a été accompli, qui a débouché sur la loi du 21 mars 2024 renforçant la sécurité et la protection des maires et des élus locaux, dont Mme Violette Spillebout avait été la rapporteure. Nous le poursuivons aujourd'hui car nous avons identifié, depuis, certains points qui peuvent encore être améliorés. Je salue l'engagement de toutes et tous pour faire aboutir ce texte.

## TITRE I<sup>ER</sup>

### AMÉLIORER LE RÉGIME INDEMNITAIRE DES ÉLUS POUR RECONNAÎTRE LEUR ENGAGEMENT À SA JUSTE VALEUR

**Article 1<sup>er</sup>** (art. L. 2123-23, L. 2123-24-1-1, L. 3123-19-2-1, L. 4135-19-2-1 et L. 5211-12-1 du code général des collectivités territoriales) : *Revalorisation du plafond des indemnités de fonction des maires et des présidents de délégations spéciales*

*Amendements CL323 de Mme Blandine Brocard et CL359 de M. Carlos Martens Bilongo (discussion commune)*

**Mme Blandine Brocard (Dem).** Le texte issu du Sénat propose une nouvelle revalorisation de 10 % des indemnités pour l'ensemble des communes, y compris les plus grandes. Autant il est compréhensible que l'on revalorise les

indemnités d'un maire qui perçoit moins que ses agents – elles passeraient de quelque 1 050 euros bruts par mois à 1 150 euros environ dans une commune de moins de 500 habitants –, autant il difficilement acceptable d'augmenter l'indemnisation des maires des communes de plus de 100 000 habitants – le montant de leurs indemnités passerait de 5 960 à 6 577 euros – quand les agents, eux, devront attendre une revalorisation du point d'indice, dont les maires bénéficieront aussi par ailleurs.

L'amendement CL323 propose une revalorisation dégressive pour les maires des communes de 10 000 habitants et plus afin de réduire encore, comme nous l'avons fait en 2019, l'écart indemnitaire, celui-ci étant corrélé à la population mais absolument pas à la sujétion. Une telle disposition permettrait de réduire de 2 millions d'euros la charge de la proposition de loi initiale, laquelle s'élève à 66 millions d'euros.

**M. Carlos Martens Bilongo (LFI-NFP).** L'amendement CL359 vise à limiter la revalorisation des indemnités aux seuls maires percevant moins de 4 000 euros par mois. En effet, il ne serait pas cohérent de revaloriser de façon uniforme les indemnités de l'ensemble des maires, sachant que le maire d'une commune de plus de 100 000 habitants perçoit 5 960 euros par mois et celui d'une petite commune, 1 048 euros.

Il convient d'aider davantage les maires des petites communes, qui sont en difficulté. Il faudrait pour cela fléchir plus de moyens vers celles-ci afin d'éviter toute disparité avec les grandes villes, dont les maires perçoivent en outre d'importantes indemnités supplémentaires dans le cadre de l'intercommunalité.

**M. Didier Le Gac, rapporteur.** Lors des auditions, chacune des associations d'élus – qui représentaient les petites, les moyennes et les grandes communes – nous a dit que ses membres méritaient, plus que les autres, de voir leurs indemnités augmenter – parce qu'ils ont plus de travail que les autres, parce qu'ils ne disposent pas de services ni de directeurs de cabinet, parce qu'ils sont présents tous les jours en mairie, etc.

Avec Stéphane Delautrette, il nous a semblé qu'il n'était pas juste de défendre une revalorisation des plafonds pour certains maires seulement : cela signifierait que l'on reconnaît l'engagement des seuls maires des petites communes, alors que les maires des villes moyennes et des grandes villes font eux aussi vivre la démocratie. La charge du mandat de maire, quelle que soit la taille de la commune, justifie une revalorisation, d'autant que les grandes villes concentrent des responsabilités très lourdes. C'est pourquoi nous préférons nous en tenir à la position des sénateurs, à savoir une augmentation identique pour l'ensemble des maires, ce qui est une façon de saluer l'engagement de tous les maires au service de tous les territoires. Avis défavorable sur les deux amendements.

**M. Emmanuel Duplessy (EcoS).** Nous souscrivons à l'idée qu'une augmentation de 10 % pour tous les élus, quel que soit le montant de leur indemnité

de base, est relativement injuste. En effet, un élu percevant une indemnité de 500 euros sera augmenté de 50 euros, tandis qu'un élu recevant 2 000 euros touchera 200 euros, soit 150 de plus.

Cela ne nous semble pas pertinent car c'est dans les plus petites communes que la charge est la plus déséquilibrée, leurs ressources étant inférieures à celles des grandes communes. Ces dernières ont en effet la chance d'avoir des agents, souvent des cadres bien formés, qui accompagnent les élus. Les petites communes, à l'inverse, ne disposent que d'un secrétaire de mairie, parfois à temps partiel : les maires se retrouvent donc souvent seuls.

Notre priorité est d'améliorer l'indemnisation des élus des petites communes. Or ces amendements n'amélioreraient en rien la situation de ces derniers, pour qui une revalorisation de 10 % ne représenterait pas une bonification très importante. Nous avons déposé un amendement qui visait à réaffecter l'augmentation accordée aux grands élus au profit des élus des petites communes. Cela ne coûtait rien : je ne comprends donc pas pourquoi il a été jugé irrecevable. J'espère que vous pourrez nous en donner la raison, ce qui nous permettrait de le retravailler en vue de la séance.

Nous ne soutiendrons pas ces deux amendements car nous pensons qu'il existe une meilleure solution pour répondre à la problématique qu'ils mettent en lumière.

**M. Hervé Saulignac (SOC).** Ces deux amendements soulèvent l'important enjeu des écarts indemnitaires, dont les excès provoquent du ressentiment. Le maire d'une commune de 1 000 habitants et celui d'une grande agglomération peuvent être mobilisés au cours de plages horaires très étendues, mais le second sera mieux indemnisé.

La loi « engagement et proximité » de 2019 a contribué à réduire ces écarts. Si l'on adoptait ces amendements, on punirait, en quelque sorte, les maires des communes de plus de 100 000 habitants. Cela étant, il serait envisageable d'augmenter les indemnités de l'ensemble des élus locaux tout en prévoyant une modulation pour réduire les écarts : cela irait dans le sens d'une plus grande justice. S'il semble difficile de voter ces amendements en l'état, peut-être faut-il réfléchir, en vue de l'examen du texte en séance publique, à une modulation qui ne laisse personne de côté.

**M. Joël Bruneau (LIOT).** Avant tout, nous devons être conscients de l'impact symbolique d'une augmentation globale de 10 % de l'indemnité des élus locaux sur nos concitoyens, qui ne percevront évidemment pas tous une augmentation comparable. Il faut se demander comment ils ressentiront cette décision.

Ensuite, je m'inscris totalement en faux contre l'idée selon laquelle les élus locaux consacraient moins de temps à l'exercice de leur mandat dans une grande ville parce qu'ils y bénéficient du concours de services plus étoffés. L'emploi du

temps du maire d'une ville de 100 000 habitants qui fait correctement son boulot est rempli de 8 heures à 20 heures – voire 22 heures – du lundi au samedi, étant précisé qu'il a encore des choses à faire le dimanche. Si je me laissais aller à exprimer ce que je pense, je dirais qu'il y a dans notre pays trop d'élus trop mal payés – mais ce serait politiquement incorrect !

Dans les grandes villes, la tentation existe de limiter le nombre d'adjoints, pour démontrer aux électeurs qu'on est animé par le sens de l'intérêt général plutôt que par l'intention d'en tirer profit personnellement ; quand on se présente à une élection, ce n'est pas pour gagner de l'argent. Pour avoir été maire d'une grande ville pendant une dizaine d'années, je préconise de limiter l'augmentation à ce que le grand public perçoit comme du quasi-bénévolat, c'est-à-dire aux maires des petites communes, plutôt que de procéder à une augmentation généralisée, qui serait mal perçue symboliquement. Souvent, quand on est élu d'une petite collectivité, on cumule plusieurs mandats et on se retrouve finalement à travailler à temps plein.

**M. Sébastien Huyghe (EPR).** Nos élus locaux sont très mal payés en comparaison de ce que perçoivent les élus des communes allemandes, par exemple.

Je suis favorable à l'augmentation des indemnités des élus des communes les plus importantes, qui sont contraints d'exercer leur activité professionnelle à temps partiel, voire de l'abandonner. Lorsqu'ils deviennent des élus locaux à temps complet, ils subissent une perte de pouvoir d'achat que la République doit compenser ; celle-ci doit aussi reconnaître les sujétions qui s'imposent à eux – on est loin des 35 heures hebdomadaires dans un grand nombre de communes.

**Mme Agnès Firmin Le Bodo (HOR).** L'indemnisation des élus est un sujet important, mais la hausse proposée de 10 % me laisse perplexe, dans une période où nous demandons sans cesse des efforts à nos concitoyens. Quel signal enverrait-on en votant une telle hausse ? Rappelons que le montant de l'indemnisation n'est pas la préoccupation principale de ceux qui décident de s'engager localement.

Le système politique allemand est différent : ce pays compte beaucoup moins de communes et d'élus. Au-delà de la question du montant de l'indemnisation des élus, c'est peut-être l'enjeu de la réorganisation des communes dont nous devons nous saisir.

**M. Philippe Gosselin (DR).** Il est nécessaire d'envoyer un signal aux maires des plus petites communes. Je souscris donc aux propos de nos collègues Écologistes et Insoumis. Ce n'est pas tout à fait la même chose d'augmenter de 10 % une indemnité de 600 ou 700 euros et une indemnité de 5 900 euros. Nous pouvons sans doute retravailler ces amendements pour trouver la bonne formulation d'ici à l'examen du texte en séance publique.

Il ne s'agit pas de punir les maires des grandes villes ; M. Bruneau a été maire de Caen, il sait ce que c'est que de s'investir 24 heures sur 24. Quelle que soit la taille de la ville – j'ai été maire d'une commune de 700 habitants –, la charge mentale

pèse à temps complet – il n’y a pas de dimanche ni de jours fériés – même si on essaye de protéger sa vie privée.

À la suite du rapport d’information sur le statut de l’ élu que j’ avais rédigé avec Philippe Doucet, maire d’ Argenteuil – ville de plus de 100 000 habitants –, j’ avais été surpris des réactions de mes homologues dans ma circonscription : ceux qui dirigeaient de petites communes étaient embêtés à l’ idée de devoir accroître le budget de la commune – qu’ ils avaient déjà du mal à boucler – pour augmenter leur indemnité. De plus, quand bien même la dotation aux élus locaux passerait à 3 500 euros dans les communes de plus de 1 000 habitants, elle serait très loin de couvrir leurs dépenses. Nous devons nous attacher à trouver le bon équilibre.

Enfin, l’ enjeu n’ est pas uniquement financier : nous devons prendre en considération les autres aspects du fonctionnement municipal.

**M. Didier Le Gac, rapporteur.** Je suis d’ accord avec ce qui a été dit concernant les petites communes, mais je voudrais rappeler que la loi « engagement et proximité » a déjà augmenté, en 2019, l’ indemnité des maires et des adjoints des petites communes de façon différenciée en fonction du nombre d’ habitants : la hausse a été de 50 % dans les communes de moins de 500 habitants, de 30 % dans celles de 500 à 1 000 habitants et de 20 % dans les communes de 1 000 à 3 500 habitants.

*La commission **rejette** successivement les amendements.*

*La commission **adopte** l’ amendement rédactionnel CL137 de M. Didier Le Gac, rapporteur.*

*Elle **adopte** l’ article 1<sup>er</sup> **modifié**.*

**Après l’ article 1<sup>er</sup>**

*Amendement CL324 de Mme Perrine Goulet*

**Mme Perrine Goulet (Dem).** Cet amendement vise à harmoniser l’ écrêtement pour l’ ensemble des élus, qu’ ils soient locaux ou nationaux, afin de renforcer le caractère équitable de l’ indemnisation. Cela permettrait en outre de faire en sorte que tous les élus soient concernés par l’ écrêtement, quels que soient les mandats qu’ ils exercent.

**M. Didier Le Gac, rapporteur.** Les indemnités des élus locaux sont en effet écrêtées à hauteur de 1,5 fois le montant de l’ indemnité parlementaire. Par cet amendement, vous souhaitez intégrer au calcul de l’ écrêtement les indemnités relatives aux fonctions annexes des élus locaux.

Fusionner ces indemnités reviendrait à nier la charge de travail supplémentaire effectivement assumée par les élus locaux, ce qui risque *in fine* de les dissuader d’ endosser ces responsabilités. Présider un SDIS (service

départemental d'incendie et de secours), comme je l'ai fait, représente une charge de travail non négligeable, surtout lorsque l'on siège dans le même temps au conseil départemental ; il faut être présent sur le terrain, visiter les centres de secours, etc. Il en va de même lorsque l'on préside un office public d'HLM, par exemple.

Je ne vois donc pas pourquoi les élus locaux ne devraient pas bénéficier d'une compensation pour ce travail supplémentaire. Avis défavorable.

**Mme Élixa Martin (LFI-NFP).** À ma connaissance, le président d'un office public d'HLM ne perçoit pas d'indemnité, sauf délibération contraire du conseil d'administration.

Ce sujet est aussi complexe qu'important et j'aimerais avoir des précisions sur les intentions qui sous-tendent cet amendement. Auriez-vous un exemple concret d'indemnité qui n'entrerait pas dans le cadre de l'écêtement ?

Peut-être suffirait-il de préciser que le montant qui excède le plafond de 1,5 fois l'indemnité parlementaire devra être reversé à la caisse commune et ne pourra être reversé aux autres élus ?

**Mme Perrine Goulet (Dem).** Certaines fonctions sont déjà concernées par l'écêtement : la participation au conseil d'administration d'un établissement public local ou du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), ainsi qu'aux conseils d'administration et de surveillance d'une société présidant une autre société.

Toutefois, d'autres ne le sont pas : je pense notamment aux fonctions exercées dans le cadre de certaines associations.

Pour ne plus avoir à se demander si l'indemnisation accordée au titre de telle ou telle fonction est soumise à l'écêtement, nous proposons d'inclure toutes les indemnités dans le dispositif, à partir du moment où la personne est nommée, élue ou mandatée pour assumer la fonction en question, et ce, quelle que soit la forme juridique de la structure concernée. En effet, certaines structures adoptent des formes juridiques spécifiques précisément pour contourner la limite de l'écêtement.

Enfin, cela permettra de mieux répartir les fonctions annexes entre élus et, partant, de favoriser leur implication.

*La commission adopte l'amendement. L'article 1<sup>er</sup> bis est ainsi rédigé.*

*Amendement CL220 de M. Emmanuel Duplessy*

**M. Emmanuel Duplessy (EcoS).** L'amendement vise à créer, parallèlement à la DGF octroyée aux collectivités par l'État, une enveloppe spécifique, non utilisable à d'autres fins, consacrée aux indemnités et aux frais inhérents à la fonction d'élu.

Les collectivités doivent choisir entre verser une juste indemnité aux élus ou abonder la DGF du montant correspondant pour financer des projets communaux. Cette mesure leur épargnerait ce dilemme.

Lorsque l'Assemblée nationale vote une augmentation des indemnités versées aux élus, les collectivités territoriales sont contraintes de la financer. La création de cette enveloppe permettrait de séparer les deux budgets, à charge ensuite pour le gouvernement de revaloriser le montant de la DGF et de l'enveloppe à la hauteur des besoins.

**M. Didier Le Gac, rapporteur.** Avis défavorable. Par cet amendement, vous touchez à la libre administration des collectivités territoriales. Un conseil municipal peut tout à fait décider de diminuer le montant des indemnités des élus ; le cas n'est pas si rare : des exemples ont été cités tout à l'heure.

De plus, cela entraînerait une rigidification contraire au principe même de la DGF, qui est une dotation libre d'emploi, attribuée sans affectation particulière ; les élus en font l'usage qu'ils souhaitent pour arbitrer entre leurs dépenses de fonctionnement.

*La commission rejette l'amendement.*

**Article 2** (art. L. 2123-20-1, L. 2123-24, L. 2123-34, L. 2123-34-1, L. 3123-15-1, L. 3123-17, L. 3632-2, L. 3632-4, L. 4135-15-1, L. 4135-17, L. 5211-12, L. 7125-18, L. 7125-20, L. 7227-18, L. 7227-20, L. 7227-21 du code général des collectivités territoriales) : *Fixation par principe des indemnités de fonction au maximum légal pour l'ensemble des exécutifs locaux et modification du mode de calcul de l'enveloppe indemnitaire globale*

*Amendements identiques CL44 de M. Laurent Mazaury, CL69 de M. Philippe Gosselin, CL192 de M. Hervé Saulignac et CL401 de M. Sébastien Huyghe, amendements identiques CL493 de M. Didier Le Gac et CL22 de M. Freddy Sertin, amendement CL110 de M. Philippe Gosselin (discussion commune)*

**M. Paul Molac (LIOT).** L'amendement CL44 vise à supprimer l'extension aux adjoints au maire de la fixation par principe des indemnités de fonction au maximum légal. Nous estimons que la décision doit être prise par le conseil municipal. La mesure proposée nous paraît un peu trop rigide. Le risque est que l'on ne puisse plus financer les indemnités octroyées aux conseillers délégués pour couvrir leurs frais.

**M. Sébastien Huyghe (EPR).** Si le nombre d'adjoints est fixé au maximum légal, l'enveloppe consacrée aux indemnités sera entièrement consommée et il sera alors impossible d'octroyer une indemnité aux conseillers municipaux délégués. De plus, il est compliqué pour un maire, au cours des premiers jours de son mandat, de demander à ses adjoints de réduire leur indemnité. Laissons aux conseils municipaux la liberté d'en fixer le montant.

**M. Didier Le Gac, rapporteur.** Je suis également favorable à la suppression du principe de la fixation au maximum, par défaut, des indemnités des adjoints au maire, qui conduirait à vider l'enveloppe indemnitaire globale et à priver les conseils municipaux de toute latitude pour verser une indemnité aux conseillers délégués ou au conseil municipal.

Toutefois, vos amendements – qui me semblent provenir de l'AMF puisqu'elle nous a soumis une proposition identique – auraient pour conséquence de supprimer l'augmentation de 10 % de l'indemnité versée aux adjoints. Ne croyant pas que vous souhaitiez cette suppression, je vous invite à retirer vos amendements au profit du mien et de celui de M. Sertin, qui maintiennent l'augmentation des indemnités de fonction des adjoints.

*Les amendements CL44, CL69, CL192, CL401 et CL110 sont retirés.*

*La commission adopte les amendements CL493 et CL22.*

*En conséquence, les amendements CL138 et CL140 de M. Didier Le Gac, rapporteur, tombent.*

*Amendement CL325 de Mme Blandine Brocard*

**Mme Blandine Brocard (Dem).** L'amendement est le pendant pour les adjoints de celui concernant les maires, qui proposait une revalorisation dégressive de leurs indemnités.

Outre que je suis loin d'être convaincue de la nécessité de revaloriser les indemnités des maires des grandes villes, je plaide pour une augmentation significative pour les adjoints des petites communes.

À l'heure où nous demandons à nos concitoyens de gros efforts, il importe d'être transparent sur le coût de la revalorisation générale qui est proposée : il est de 110 millions d'euros dont 71 millions seraient compensés par la DPEL. L'amendement réduit ce coût de 9 millions.

**M. Didier Le Gac, rapporteur.** Je ferai la même réponse que sur l'amendement concernant les maires.

Vous soulevez légitimement la question de la progressivité des indemnités selon la taille des communes. Toutefois, il faut prendre garde au message envoyé : un mandat n'est pas plus simple ou plus compliqué selon qu'il est exercé dans une petite ou une grande commune.

J'entends la volonté de privilégier les petites communes, bien qu'elles aient bénéficié en 2019 d'une hausse de 20 à 50 % des indemnités des maires et de leurs adjoints en application de la loi « engagement et proximité ». Nous pouvons travailler ce point d'ici à la séance. En l'état, je suis défavorable à votre amendement.

**Mme Marie Pochon (EcoS).** Je ne suis pas favorable à l'amendement, qui s'inscrit dans une logique de nivellement par le bas des indemnités.

Nous avons proposé, à enveloppe constante, une répartition différente garantissant une meilleure indemnisation des élus dans les petites communes. La question n'est pas tant de savoir qui travaille le plus ou quel mandat est le plus difficile : c'est l'attractivité des mandats locaux qui doit guider notre réflexion en matière d'indemnisation.

Si les candidats risquent de manquer à l'appel pour les prochaines élections municipales dans certaines petites communes, notamment rurales, reconnaissez que dans les grandes villes, la question de l'attractivité ne se pose pas. Cela ne concerne pas seulement Paris, Lyon ou Marseille : dans ma circonscription, à Valence, l'élection suscite une foule de candidatures, prélude à une intense compétition.

**M. Philippe Vigier (Dem).** Je soutiens l'amendement. Imaginez les manchettes des journaux dans les prochains jours : « Ils augmentent les indemnités des élus pendant qu'on demande aux Français de se serrer la ceinture ». L'Assemblée et le Sénat ont déjà été confrontés à de tels reproches. L'article 2 est une arme de destruction massive contre les élus. Nous n'avons pas besoin de cela.

Dans la perspective du renouvellement des conseils municipaux, un complément de rémunération dans les petites communes, qui n'ont pas de services administratifs sur lesquels s'appuyer, serait bienvenu.

Réfléchissons un instant avant d'appuyer sur le bouton de cette mesure aux effets dévastateurs.

**M. Hervé Saulignac (SOC).** L'égalité est parfois source d'injustice. La hausse uniforme des indemnités est sans doute la solution la plus simple, mais les Français, si on les consultait, la jugeraient certainement scandaleuse pour les élus des grandes agglomérations dont les indemnités avoisinent les 5 000 euros. En revanche, ils ne trouveraient certainement rien à redire à une augmentation de 10 % pour les maires de petites communes car ils savent l'ampleur de la tâche qui pèse sur eux.

Même si je conçois que le débat est délicat sur le plan politique, ce serait une erreur de refuser la modulation de la revalorisation à périmètre financier constant – voire réduit, comme l'a suggéré Mme Brocard. Ce serait une mesure de justice que nos concitoyens comprendraient parfaitement, là où la hausse uniforme risque de nous causer bien des tracas.

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** Le sujet mérite en effet d'être examiné. Un travail collectif pourrait être mené d'ici à la séance en vue d'aboutir à une proposition alternative, cohérente avec les dispositions qui seront prévues pour les maires, qui concernerait les adjoints et les conseillers municipaux, délégués ou non. Mais à ce stade, il me paraît préférable que vous retiriez l'amendement.

**M. Didier Le Gac, rapporteur.** Nous pouvons nous engager à travailler d'ici à la séance. Le message relatif à la nécessité de moduler la revalorisation des indemnités a bien été entendu. À nous, députés, d'amender le texte adopté par les sénateurs. Demande de retrait ou avis défavorable.

**Mme Blandine Brocard (Dem).** Je maintiens l'amendement car, même si je me félicite du travail collectif annoncé par les rapporteurs, il convient de poser des jalons. Nous aurons notamment à nous prononcer sur le seuil – celui de 100 000 habitants, mentionné par certains, me semble élevé, même si cela représente une quarantaine de communes où les indemnités sont les plus importantes.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle adopte successivement les amendements rédactionnels CL141, CL142, CL143, CL144, CL147, CL146, CL145, CL148, CL149 et CL150 de M. Didier Le Gac, rapporteur.*

*La commission adopte l'article 2 modifié.*

## **Après l'article 2**

*Amendement CL151 de M. Didier Le Gac, rapporteur*

**M. Didier Le Gac, rapporteur.** Saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel a considéré, dans une décision du 6 juin 2024, que le seuil de 50 000 habitants, au-delà duquel les conseils municipaux pouvaient prévoir dans leur règlement intérieur une modulation des indemnités de leurs élus en fonction de leur assiduité, ne reposait sur aucune différence de situation et instituait une différence de traitement qui n'était pas en rapport avec l'objectif poursuivi. Par conséquent, il a jugé l'article L. 2123-24-2 du CGCT non conforme au principe d'égalité. L'amendement tire les conséquences de cette décision. L'article L. 5211-12-2 du même code prévoyant un seuil équivalent pour les EPCI, l'amendement a pour objet de le mettre en conformité avec la jurisprudence constitutionnelle.

*La commission adopte l'amendement. L'article 2 bis est ainsi rédigé.*

*Amendement CL271 de M. Jérémie Jordanoff*

**M. Emmanuel Duplessy (EcoS).** L'amendement vise à rendre obligatoire la modulation des indemnités en fonction de la participation aux travaux du conseil municipal, sur le modèle du conseil régional et du conseil départemental. Mais peut-être est-il redondant avec celui que nous venons de voter ?

**M. Didier Le Gac, rapporteur.** Il ne l'est pas car l'amendement précédent visait à étendre la faculté de modulation à tous les EPCI alors que le vôtre vise à transformer cette faculté en obligation pour les communes. Avis défavorable au nom de la libre administration des collectivités territoriales.

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** En outre, cette disposition introduirait une différence de traitement entre les communes et les EPCI, différence que l'amendement précédent cherchait précisément à gommer.

**M. Emmanuel Duplessy (EcoS).** Nous remédierons à cet inconvénient d'ici à la séance.

Puisque vous êtes soucieux du message adressé à nos concitoyens, le fait de laisser aux conseils municipaux la faculté de s'assurer de l'assiduité des élus ne me semble pas être un heureux symbole, en particulier dans une période où l'on reproche régulièrement aux médecins de délivrer aux salariés des arrêts maladie en trop grand nombre. L'obligation d'assiduité ne me semble pas relever de l'autoritarisme.

**M. Sébastien Huyghe (EPR).** Certains élus peuvent être empêchés d'assister au conseil municipal en raison de contraintes professionnelles alors que, par ailleurs, ils sont très mobilisés au service de leur commune. C'est un peu fort de café de leur imposer une obligation d'assiduité.

**M. Bryan Masson (RN).** Attachés au principe de libre administration des collectivités territoriales, nous sommes opposés à l'amendement car il appartient au maire de décider du rythme de travail de son équipe et de piloter le navire.

**M. Philippe Gosselin (DR).** S'il faut pouvoir sanctionner des absences répétées et injustifiées, il serait dommageable de pénaliser des élus très impliqués, qui, pour une raison ou pour une autre, ne pourraient pas assister à une réunion que l'on pourrait qualifier de statutaire. Laissons la liberté à chaque conseil municipal d'appliquer ou non, en fonction du règlement intérieur qu'il se sera donné, une modulation des indemnités. Soyons pragmatiques.

**Mme Élixa Martin (LFI-NFP).** La modulation constitue déjà une obligation dans les conseils départementaux et régionaux.

En vertu de l'amendement, le principe de la modulation est acté mais ses modalités d'application sont fixées par le conseil municipal par le biais du règlement intérieur, donc les élus – et le maire en particulier – conservent la liberté de donner la la s'agissant de la participation des élus.

Pourquoi serait-il plus compliqué pour les élus des petites communes d'être présents, comme vous l'indiquez ? Le cumul des mandats et l'engagement professionnel sont source de contraintes pour tous. Les élus locaux qui renoncent totalement à leur activité professionnelle sont sans doute minoritaires.

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** Il convient de différencier le cas des conseils départementaux ou régionaux et celui des conseils municipaux du fait de l'indemnisation que perçoivent les élus et du temps qu'ils doivent consacrer à leur mandat.

Grâce au niveau élevé d'indemnisation, les conseillers départementaux ou régionaux réduisent souvent leur activité professionnelle, sans l'interrompre complètement. À l'inverse, n'oublions pas que dans les petites communes, la plupart des élus ne sont pas indemnisés – seuls trois ou quatre le sont dans les communes de moins de 1 000 habitants, et ceux-ci doivent participer à de nombreuses réunions et mobilisations.

La généralisation de la modulation n'est pas à mon sens la meilleure des solutions. Il faut laisser le choix aux conseils municipaux, choix qui pourra varier selon leur politique en matière d'indemnisation : certains conseils choisiront d'indemniser tous les élus, éventuellement en contrepartie d'une exigence d'assiduité plus forte, quand d'autres auront une pratique différente.

L'obligation qui est proposée pourrait présenter une difficulté pour des élus qui sont très faiblement indemnisés, mais très mobilisés au service de leur collectivité.

*La commission rejette l'amendement.*

## **Deuxième réunion du mardi 17 juin 2025 à 21 heures**

Lien vidéo : <https://assnat.fr/fWt6Wn>

*Présidence de Mme Pascale Bordes, vice-présidente.*

**Article 3** (art. L. 173-1-6 [nouveau] du code de la sécurité sociale et art. L. 732-63 du code rural et de la pêche maritime) : *Majoration de la durée d'assurance retraite des élus locaux et exclusion de l'écrêtement de la retraite facultative par rente des agriculteurs anciennement élus locaux*

*Amendements CL152, CL153, CL154, CL155 et CL156 de M. Didier Le Gac*

**M. Didier Le Gac, rapporteur pour les articles 1<sup>er</sup> à 4 et 18 à 29.** Il s'agit d'amendements rédactionnels.

*La commission adopte successivement les amendements.*

*Amendement CL485 de M. Didier Le Gac*

**M. Didier Le Gac, rapporteur.** Nos collègues sénateurs ont instauré, avec cet article 3, une majoration d'un trimestre par mandat pour le taux de calcul de la pension des élus locaux exerçant des fonctions exécutives, dans la limite de huit trimestres, étant entendu que chaque mandat peut être pris en compte en cas de cumul. C'est la première fois qu'est prévue une telle amélioration de leur retraite. Toutefois, nous souhaitons proposer un dispositif plus ciblé et plus équitable qui limite le bénéfice de cette disposition aux seuls élus locaux n'ayant pu valider la totalité de leurs trimestres après avoir abandonné leurs activités professionnelles pour

se consacrer à leur mandat. Ce faisant, nous collons davantage à la réalité des parcours : 90 % des communes ont moins de 3 500 habitants et leurs élus modifient rarement la durée de leur activité professionnelle, une fois en place. S'ils la réduisent, c'est généralement dans des proportions allant de 20 % à 50 %, or c'est à partir de 60 % ou 70 % que les trimestres ne sont pas validés.

Les élus locaux ne réclament pas davantage de droits que leurs concitoyens. Ils veulent simplement de ne pas être perdants.

**M. Hervé Saulignac (SOC).** Je regrette que nous ne soyons pas plus nombreux ce soir pour débattre de cet amendement très important. Il s'agit d'un dispositif « plus ciblé », selon vous, monsieur le rapporteur, je dirai surtout beaucoup moins généreux que celui du Sénat. Nous avons adopté une revalorisation de 10 % des indemnités qui s'applique sans distinction à tous les élus. Pourquoi ce traitement égalitaire ne tient plus lorsqu'il s'agit des retraites ? En outre, votre amendement, qui ne concerne qu'un faible nombre d'élus, affaiblirait considérablement la portée générale du texte. On est tout de même loin du grand soir – il ne s'agit pas véritablement de créer un statut de l' élu local –, il ne restera plus grand-chose si vous ratiboisez les quelques avancées non négligeables qu'il contient – et que je minimise pas.

**Mme Violette Spillebout (EPR).** Je vous remercie, monsieur le rapporteur, de nous permettre d'ouvrir le débat sur les retraites des élus. Dans le cadre de notre mission d'information, Sébastien Jumel et moi-même avons pendant plus de six mois été à l'écoute des associations d'élus et des élus eux-mêmes. Dans les communes rurales, nous en avons rencontré qui, pour se consacrer à leur mandat, avaient réorganisé avec l'aide de leur famille leur activité non salariée, d'agriculteur ou d'artisan. L'impression générale que nous avons eue, c'est que les élus tenaient moins à une augmentation de leurs indemnités qu'à la reconnaissance de leur engagement pour la nation et la République française à travers la bonification de leurs retraites.

S'il y a un point dans cette proposition de loi sur lequel nous devons tenir bon en essayant d'obtenir le maximum d'avancées, c'est bien la revalorisation des retraites. Stéphane Delautrette et moi-même voulions instaurer, dans notre proposition de loi commune, une majoration doublée mais cela n'a pas été possible, du fait de l'article 40. Ne modifions pas cet article 3 par lequel les sénateurs ont pris en compte le besoin de reconnaissance des élus, qu'ils soient salariés, artisans, commerçants ou qu'ils exercent une profession libérale.

**Mme Catherine Hervieu (EcoS).** Rappelons tout de même qu'il ne s'agit d'accorder qu'un trimestre par mandat. Certes, certains élus cumulent les mandats dans la durée, mais d'autres sont découragés à la fin d'un premier mandat. Quel signe donnerait-on si on restreignait le bénéfice de cette disposition à l'heure où se manifeste une forme de défiance à l'égard de l'engagement politique ?

Les activités professionnelles des élus sont très diverses : pour les fonctionnaires, sont prévus des droits spécifiques ; pour ceux qui relèvent du droit privé, exercer un mandat n'est pas forcément simple. Pensons aussi à l'impact d'un tel choix sur le déroulement des carrières et à la situation des femmes, dont le parcours peut être compliqué par les grossesses ou les difficultés à combiner travail et engagement.

Cet article 3 n'a rien de révolutionnaire. Il s'agit d'une première pierre apportée à l'édifice. Conservons-le dans sa rédaction initiale et gardons-nous de le dénaturer.

**Mme Élixa Martin (LFI-NFP).** Nous arrivons au cœur du débat. Cela fait bien longtemps que nous discutons du statut de l' élu local, qui renvoie à un enjeu social. Notre travail consiste à créer des conditions favorables pour démocratiser la fonction d' élu et permettre à chacun d'y accéder, quels que soient son emploi, son niveau de diplôme, son sexe ou sa situation. En dehors de l'augmentation des indemnités, qui ne fait d'ailleurs pas partie des priorités des élus, s'exprime la préoccupation de ne pas être perdant lorsqu'on s'engage dans un tel mandat. C'est la raison pour laquelle, par exemple, est proposée une prise en charge des frais de garde et d'autres dépenses. La bonification des trimestres est regardée de près. Nous avons proposé une majoration plus généreuse que celle du Sénat mais notre amendement a été déclaré irrecevable – pour des raisons sur lesquelles je m'interroge. Quoi qu'il en soit, ne rabougrissons pas les droits sociaux des élus et conservons la version initiale.

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur pour les articles 5 à 17.** Vous l'aurez remarqué, je ne suis pas signataire de cet amendement, et mon collègue corapporteur ne m'en voudra pas d'exprimer ma divergence.

De la proposition de loi que j'ai déposée avec Violette Spillebout dans le prolongement des travaux de la mission d'information qu'elle a conduite avec Sébastien Jumel, et du rapport d'information que j'ai rédigé au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, un point de convergence émerge : la bonification des trimestres de retraite est une préoccupation majeure pour les élus, plus encore que la revalorisation des indemnités. La proposition que nous avons formulée collectivement allait au-delà de ce qui figure dans l'article 3 mais elle s'est heurtée à l'irrecevabilité au titre de l'article 40. Nous considérons qu'il faut préserver cette avancée voulue par les sénateurs, quand bien même elle ne serait pas à la hauteur de ce que nous aurions souhaité.

Je ne vous cache pas que j'ai fait des appels du pied au gouvernement pour travailler sur ces questions car au-delà de la majoration des trimestres, se pose le problème de la perte de revenus au moment de la retraite du fait des carrières partielles ou du faible niveau des indemnités dans un système comme le nôtre où le montant de la pension est proportionnel au niveau de cotisation. Nous avons lancé plusieurs pistes de travail, notamment la possibilité d'obtenir des bonifications à partir d'une caisse complémentaire de retraite comme l'Ircantec.

Nous sommes très attendus par les élus locaux sur ce sujet-là. C'est la raison pour laquelle, une fois n'est pas coutume, je voterai contre l'amendement de mon collègue corapporteur.

*La commission rejette l'amendement.*

*La commission **adopte** l'amendement rédactionnel CL157 de M. Didier Le Gac, rapporteur.*

*Puis elle **adopte** l'article 3 **modifié**.*

**Article 3 bis (nouveau) (procédure de législation en commission)** (art. L. 2123-30, L. 3123-25, L. 4135-25, L. 7125-32, L. 7227-33 du code général des collectivités territoriales) : *Ouverture de la possibilité de transférer la gestion des régimes de retraite facultatifs par rente des élus locaux à la Caisse des dépôts et consignations*

*La commission **adopte** l'amendement rédactionnel CL158 de M. Didier Le Gac, rapporteur.*

*Amendement CL194 de M. Hervé Saulignac*

**M. Hervé Saulignac (SOC).** Il s'agit d'assigner à la Caisse des dépôts un objectif de réduction des frais de gestion des régimes spécifiques de retraite mis en place avant 1992. Certaines associations d'élus dénoncent le caractère excessif de ces frais, ce que confirme la Cour des comptes dans son relevé d'observations définitives d'avril 2023 sur le rôle de la Caisse dans la gestion de trois régimes de retraite d'agents publics. Au regard de la vocation publique de ce groupe, placé sous le contrôle du Parlement et au service de nos concitoyens, cette diminution est un objectif central.

**M. Didier Le Gac, rapporteur.** Cette inquiétude a également été exprimée par Départements de France. La Caisse des dépôts, que j'ai interrogée à ce sujet, m'a précisé que « les conventions conclues à ce jour prévoient des frais de gestion compris entre 3,5 % et 3,8 % du montant des arrérages des rentes de l'année en cours, avec une rémunération minimum par ailleurs réévaluée annuellement. ».

S'il me paraît important de laisser aux départements la faculté de déléguer ou non la gestion des régimes spécifiques de retraite, je ne vois pas la nécessité d'encadrer le montant des frais de gestion fixés librement et contractuellement entre les départements et la Caisse des dépôts. En outre, votre amendement est dénué de portée normative puisqu'aucun encadrement n'est prévu par votre dispositif. Son adoption ne changera pas les modalités de détermination des frais de gestion. Avis défavorable.

**M. Hervé Saulignac (SOC).** Si cet amendement avait proposé un changement effectif de ces modalités, il aurait été frappé par l'article 40. Vous

comprenez bien que nous essayons, par des voies détournées, d'exprimer certaines de nos préoccupations.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*La commission **adopte** l'amendement rédactionnel CL159 de M. Didier Le Gac, rapporteur.*

*La commission **adopte** l'article 3 bis **modifié**.*

**Article 4** (art. L. 2335-1 et L. 2573-55 du code général des collectivités territoriales) : *Extension du bénéfice de la dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux à l'ensemble des communes de moins de 3 500 habitants et remise au Parlement d'un rapport relatif aux coûts liés aux attributions exercées par les maires au nom de l'État*

*Amendement CL36 de M. Bruno Bilde*

**M. Bruno Bilde (RN).** Cet amendement vise à étendre le bénéfice de la dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux (DPEL) aux communes comptant 1 000 à 9 999 habitants. Les charges des élus de communes dont la population est légèrement supérieure à 3 500 habitants sont comparables voire supérieures aux communes de moindre taille, notamment en matière de gestion des services publics, de sécurité ou d'aménagement du territoire. L'extension proposée vise à garantir une plus grande équité dans la répartition de cette dotation et à accompagner de manière plus réaliste les élus dans l'accomplissement de leurs missions. Il est urgent d'adapter les dispositifs d'aide à l'exercice du mandat local aux évolutions démographiques, économiques et sociales de nos territoires.

**M. Didier Le Gac, rapporteur.** L'enveloppe de la DPEL versée par l'État aux petites communes de moins de 1 000 habitants a déjà augmenté considérablement puisqu'elle est passée, entre 2019 et aujourd'hui, de 69 millions à 123 millions. La proposition de loi prévoit déjà d'étendre son versement aux communes de 1 000 à 3 500 habitants. Restons-en à cette extension, car l'extension que vous proposez s'inscrit dans un contexte budgétaire délicat, et il nous faut veiller à ce que le gouvernement lève ensuite le gage financier de ce texte. Évitions que des négociations supplémentaires viennent retarder l'adoption du texte.

J'ajoute que la DPEL est une enveloppe fermée, dont le montant est voté chaque année dans le cadre du projet de loi de finances. Si le nombre de ses bénéficiaires augmente, le versement sera moindre pour chacun d'entre eux. Avis défavorable.

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** Votre intention est louable, monsieur Bilde, mais il faut avoir en tête que notre objectif à tous est que le texte puisse être effectif, une fois voté. Or si nous allons au-delà du nouveau seuil de

3 500 habitants, qui représente déjà une marche haute à gravir, nous risquons de ne pas obtenir du Gouvernement la levée du gage financier.

En outre, si le montant global de l'enveloppe n'est pas rehaussé en proportion, cet élargissement se fera au détriment des plus petites communes qui sont celles, vous le savez, qui ont le plus besoin de cette dotation.

*La commission rejette l'amendement.*

*La commission adopte l'amendement rédactionnel CL160 de M. Didier Le Gac, rapporteur.*

*Amendements CL161 rectifié de M. Didier Le Gac et CL413 de Mme Françoise Buffet (discussion commune)*

**M. Didier Le Gac, rapporteur.** L'article 4 prévoit la remise au Parlement d'un rapport relatif aux coûts pesant sur les communes du fait des attributions exercées par les maires au nom de l'État. Cette demande nous paraît pertinente mais à la date retenue pour la remise, le 30 juin 2025, la présente proposition de loi sera loin d'être adoptée. Nous proposons donc le 30 juin 2026.

**Mme Françoise Buffet (EPR).** Mon amendement vise également à reporter la date de remise du rapport. Le maire n'est pas seulement agent exécutif de la commune, il exerce aussi ses fonctions en tant représentant de l'État, en organisant les élections ou en gérant l'état civil notamment. Il serait bon que l'accomplissement de ces missions soit soutenu par le versement mensuel d'une somme forfaitaire financée par l'État, qui viendrait s'ajouter à l'indemnité de fonction que le maire perçoit en tant qu'exécutif de la collectivité territoriale.

**M. Didier Le Gac, rapporteur.** Je vous propose de retirer votre amendement au profit du mien. J'ajoute que je ne vois pas très bien comment vous parvenez à estimer la somme forfaitaire de 500 euros que vous évoquez dans votre exposé sommaire.

**Mme Françoise Buffet (EPR).** Mon amendement va dans le même sens que le vôtre pour ce qui est de la date de remise. Pour le reste, j'évoque ces possibilités au conditionnel.

**Mme Élixa Martin (LFI-NFP).** Petite sortie de route : pourquoi ne pas étendre le champ du rapport aux surcoûts qu'entraîne pour les communes l'exercice de missions pour le compte de l'État – établissement des documents d'identité ou organisation des élections ? On saisirait l'ampleur de l'écart entre le montant des dotations qu'elles reçoivent et le coût de ces charges obligatoires qu'elles supportent.

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** L'enjeu que vous soulevez est bien réel, madame Martin, mais ce n'est pas l'objet de cette proposition de loi. Nous

pourrons y revenir dans le cadre des travaux de la délégation aux collectivités territoriales.

Madame Buffet, l'amendement de mon collègue rapporteur reprend le dispositif figurant dans la proposition de loi adoptée il y a un peu plus d'un an par les sénateurs, tout en modifiant la date de remise du rapport pour tenir compte de ce décalage. Votre amendement ne change pas la date, ce qui poserait une difficulté d'exécution.

*La commission **adopte** l'amendement CL161.*

*En conséquence, l'amendement CL413 **tombe**.*

*La commission **adopte** l'article 4 **modifié**.*

## TITRE II

### FACILITER L'ENGAGEMENT DES ÉLUS LOCAUX ET AMÉLIORER LES CONDITIONS D'EXERCICE DU MANDAT

#### Chapitre I<sup>er</sup>

#### **Améliorer les conditions matérielles d'exercice du mandat au quotidien**

**Article 5** (art. L. 2123-18-1, L. 3123-19, L. 4135-19, L. 5211-13, L. 6434-5 et L. 7227-23 du code général des collectivités territoriales) : *Remboursement obligatoire par la collectivité des frais de transport et de séjour engagés par les élus locaux*

*Amendement CL164 de M. Stéphane Delautrette*

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** Les sénateurs ont souhaité préciser que les frais de transport des élus locaux intègrent les dépenses liées au covoiturage et aux transports en commun – ce qui, en soi, est une bonne disposition. Mais elle est déjà satisfaite par l'article 4 du décret du 3 juillet 2006, qui prévoit le remboursement des frais engagés par les élus ayant pris les transports en commun, et par l'article 11, qui intègre les dépenses liées au covoiturage. Je vous propose donc la suppression de cette disposition.

**Mme Élisabeth Martin (LFI-NFP).** Nous disions un peu plus tôt que le statut de l'élu devait contribuer à la démocratisation de cette fonction sans que cela coûte aux élus. Or, puisque la collectivité devra couvrir les frais de transport, elle le fera nécessairement au détriment des politiques publiques, obligatoires ou non. Le statut de l'élu local, déjà fragile, ne doit s'appuyer que sur des dispositifs où tout est compensé à l'euro près, en particulier pour les petites communes, faute de quoi la mesure que nous votons ne sera pas réaliste et mettra les élus locaux dans l'obligation de choisir entre payer la carte de bus d'Untel ou financer des heures de service public.

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** C'est pour tenir compte de la difficulté de prendre en charge de tels frais, notamment pour les plus petites collectivités, que le seuil de la DPEL est porté de 1 000 à 3 500 habitants. L'objectif du présent texte est qu'une personne s'engageant dans un mandat local ne doit pas en être de sa poche. La question de la capacité financière devra être traitée lors de l'examen du projet de loi de finances.

*La commission adopte l'amendement.*

*Elle adopte l'amendement rédactionnel CL165 de M. Stéphane Delautrette, rapporteur.*

*Amendement CL331 de Mme Blandine Brocard*

**Mme Anne Bergantz (Dem).** Il s'agit de supprimer les alinéas 6 et 7 de l'article 5. La DPEL a été instaurée afin d'accompagner les petites communes dans la prise en charge des dépenses rendues obligatoires par les dispositions législatives relatives aux autorisations d'absence, au financement de la protection fonctionnelle, aux frais de formation, etc. L'ajout des frais de déplacement fera mécaniquement baisser l'enveloppe disponible pour les autres frais ; cela ne nous apparaît pas souhaitable.

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** Avis défavorable.

**Mme Violette Spillebout (EPR).** Il s'agit d'une question de principe. Cette proposition de loi, même si elle est incomplète, consacre plus d'une vingtaine d'articles à la création d'un statut de l' élu local. Or un statut, ce sont des droits. Il faut traiter séparément la question des droits ainsi créés et celle de leur financement, qui sera examinée dans le cadre du débat budgétaire.

Le signal envoyé par le présent texte à tous ceux qui souhaitent s'engager est très fort – rappelons que si nous en sommes là, c'est parce qu'il n'y a pas suffisamment de candidats, que certains maires démissionnent et que beaucoup hésitent à se présenter en 2026, en particulier dans les petites communes. Faire du remboursement des frais un droit et non plus un choix de la collectivité constituerait donc une avancée importante. Nous en avons déjà discuté de façon très approfondie lors de l'examen de la proposition de loi que nous avons proposée avec Stéphane Delautrette et qui, rappelons-le, avait été cosignée par l'ensemble des groupes de l'Assemblée nationale.

La DPEL sera certainement insuffisante mais on peut imaginer que des communes renoncent à d'autres droits, par exemple quand un maire, très occupé par son activité professionnelle, ne peut pas suivre des formations et préfère obtenir le remboursement de ses frais de déplacement en utilisant l'enveloppe commune. Notre rôle pendant le débat budgétaire consistera à rappeler que si l'on veut favoriser l'engagement, il faut donner aux élus locaux les moyens d'exercer leur mandat sans que cela leur coûte.

**Mme Éliisa Martin (LFI-NFP).** Nous sommes entièrement d'accord sur le principe. Toutefois, nous allons bientôt aborder le sujet de la protection fonctionnelle, qui risque de faire exploser les coûts puisqu'elle sera largement étendue – à juste titre.

Soyons clairs : donner à chacun les moyens d'être élu ne résoudra pas la crise de l'engagement local. Le moment viendra où nous devons aborder la question du sens du mandat. Dans un contexte d'austérité et de moindre soutien des services de l'État, ce sera compliqué. Nous y reviendrons tout au long de l'examen de ce texte, même si j'ai quelques doutes sur son issue en raison d'un probable recours à l'article 49.3 au moment du vote de la loi de finances. Nous sommes d'accord pour adopter des avancées dès maintenant, mais je crains que l'on ne se paye de mots.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement CL332 de Mme Blandine Brocard*

**Mme Anne Bergantz (Dem).** L'amendement a pour objet de compléter l'article 5 par l'alinéa suivant : « Les remboursements des frais de transport [...] sont subordonnés à la justification du caractère nécessaire de la présence physique de l'élu. » L'objectif est de garantir un usage rigoureux et justifié des deniers publics, en évitant que ce droit ne donne lieu à des déplacements non indispensables. Il ne remet pas en cause la légitimité du remboursement mais en renforce l'encadrement pour prévenir toute dérive ou automatisme.

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** Je ne partage pas la suspicion manifestée dans cet amendement à l'égard des élus, qui chercheraient à se faire rembourser des frais de déplacement injustifiés. De plus, je ne sais pas comment définir juridiquement le « caractère nécessaire de la présence physique ». Les élus savent juger quand ils ont besoin de se déplacer – ils ne le font pas pour le plaisir. Enfin, le remboursement des frais est relativement encadré dans les collectivités, y compris pour leurs salariés. Avis défavorable.

**Mme Violette Spillebout (EPR).** Je suis également défavorable à cet amendement. Il vise à prévenir des dérives qui ne correspondent pas aux pratiques des élus. C'est même l'inverse : dans les collectivités ayant instauré des dispositifs de remboursement, les élus ne se font pas tous rembourser leurs frais, loin de là, d'abord parce qu'il faut faire la démarche et ensuite parce que beaucoup, sachant que les moyens de la commune sont très limités, renoncent à en faire la demande. Si nous créons ce droit nouveau, sans doute seuls ceux qui en ont vraiment besoin l'utiliseront-ils, et non l'ensemble des élus.

**Mme Éliisa Martin (LFI-NFP).** Un autre aspect de cet amendement nous préoccupe : il est indiqué que la présence physique ne serait jugée nécessaire que si aucune alternative par visioconférence ou tout autre moyen de participation à distance n'est envisageable. Or les élus locaux ont besoin de se retrouver physiquement pour échanger, pour argumenter et pour prendre des décisions. Cela

risque de pousser les élus à participer physiquement en acceptant de ne pas être remboursés de leurs frais de déplacement ou bien de renoncer à être présents et de privilégier la participation à distance. C'est la raison pour laquelle nous ne soutenons pas cet amendement.

**M. Hervé Saulignac (SOC).** Avec un tel amendement, on s'éloigne de l'esprit du texte, qui vise à lever les freins à l'engagement et non à apporter plus de contraintes que de solutions. Cela ne manquera pas de générer du contentieux, par exemple quand un maire refusera de rembourser les frais de déplacement d'élus qui avaient jugé leur présence physique nécessaire. Qu'est-ce qu'un déplacement non indispensable ?

**M. Emmanuel Duplessy (EcoS).** Je doute du caractère opérationnel d'un tel amendement. Outre que la visioconférence doit rester l'exception, je ne sais pas comment l'on applique une telle mesure, par exemple lorsque le quorum est atteint : certains élus devront-ils faire une procuration pour être présents sans être présents, parce qu'ils ne pourraient plus justifier leur déplacement ?

Pour ma part, j'ai défendu des amendements qui tendaient à rendre obligatoire la présence : je ne peux donc pas voter un amendement qui invite les élus à ne venir que quand c'est vraiment nécessaire. L'objet de ce texte est de valoriser l'engagement démocratique, qui se fait avant tout en présentiel et par la rencontre. Promouvoir la gestion à distance me semble être une mauvaise idée.

**Mme Blandine Brocard (Dem).** Je remercie tous les intervenants, dont les propos mettent en lumière ce que nous n'avons précisément pas voulu dire. Il n'est pas question de jeter la moindre suspicion sur les élus locaux. Nous savons très bien qu'ils sont amenés à se déplacer pour participer à divers événements. Nous souhaitons simplement encadrer non pas des dérives mais des débordements, des excès – cela peut arriver. L'objet de cet amendement était de poser des limites mais nous avons sans doute mal défini sa portée. Par ailleurs, on ne peut pas nous faire le procès de vouloir privilégier la visioconférence. Nous savons très bien qu'un élu local doit être présent sur le terrain.

Nous vous remercions pour ces échanges et retirons donc cet amendement : nous essaierons de trouver une meilleure rédaction pour la séance.

*L'amendement est retiré.*

*La commission adopte l'article 5 modifié.*

**Article 5 bis (nouveau) :** *Création d'une circulaire « Statut de l'élu local » regroupant les dispositions statutaires applicables aux titulaires d'un mandat électif local*

*Amendement CL223 de M. Emmanuel Duplessy*

**M. Emmanuel Duplessy (EcoS).** L'article 5 *bis* prévoit l'adoption par voie de circulaire du statut de l' élu local. L'amendement vise à préciser le contenu de cette circulaire en rappelant les moyens mis à disposition des élus dans le cadre du pack sécurité – protection des élus, procédure de signalement, dépôt de plainte – car ils en ont encore trop peu utilisés.

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** Sur le fond, je souscris pleinement à votre démarche. Toutefois, votre amendement relève de l'injonction, ce qui n'est pas constitutionnel.

Je travaille actuellement à une nouvelle rédaction plus complète qui sera présentée en séance. Nous pourrions échanger sur cette question si vous le souhaitez. Demande de retrait ou, à défaut, avis défavorable.

*L'amendement est retiré.*

*La commission adopte l'article 5 bis non modifié.*

**Article 6 (procédure de législation en commission) :** (art. L. 3123-19, L. 3123-19-1, L. 4135-19, L. 4135-19-1, L. 7125-22 et L. 7127-23 du code général des collectivités territoriales) : *Allocation d'une indemnité forfaitaire pour la prise en charge des frais de représentation du président du conseil départemental ou du conseil régional*

*Amendements de suppression CL333 de Mme Blandine Brocard et CL 391 de M. Carlos Martens Bilongo*

**Mme Blandine Brocard (Dem).** Nous proposons la suppression de l'article 6 car nous doutons qu'il soit judicieux de créer une indemnité forfaitaire pour les frais de représentation. Contrairement aux frais remboursés sur justificatifs, une indemnité forfaitaire constitue une dépense pérenne, qui pèse directement sur le budget des collectivités. Dans un contexte de forte contrainte financière et d'effort de responsabilisation des dépenses publiques locales, nous nous interrogeons sur son opportunité et sur sa soutenabilité.

**M. Carlos Martens Bilongo (LFI-NFP).** Nous souhaitons également la suppression de cet article car il fait supporter aux collectivités des frais qui n'ont aucune utilité, au bénéfice de personnes ayant déjà de hauts revenus, comme les présidents de conseils départementaux et régionaux. Une telle disposition, compte tenu des efforts qui sont demandés aux Français, est totalement hors-sol.

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** L'article 6 ne fait qu'appliquer aux exécutifs régionaux et départementaux les dispositions existant pour les maires, quelle que soit d'ailleurs la taille de la commune. Quelle justification y aurait-il à prendre en charge les frais des maires et pas ceux des présidents et présidentes des départements et des régions ? C'est un sujet que j'ai découvert lors des auditions de Départements de France et de Régions de France.

J'insiste sur le fait qu'il ne s'agit pas d'avantages personnels mais de dépenses d'intérêt public engagées dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions. Cela concerne des déplacements, par exemple lorsqu'un président de région ou de département se rend à Paris pour une réunion. Encore une fois, ce sont des frais de représentation et non des frais personnels.

Avis défavorable à la suppression de l'article 6.

**M. Didier Le Gac, rapporteur.** J'ai partagé les mêmes interrogations sur cette question. Les représentants des régions et des départements nous ont expliqué que cette disposition était justifiée par le fait que de nombreux présidents de région et de département avaient été épinglés par les chambres régionales des comptes parce qu'il n'était pas prévu que les sommes engagées lors de leurs déplacements soient remboursées. Pour ma part, je suis plutôt pour une abstention mais cela n'engage que moi.

**Mme Élixa Martin (LFI-NFP).** On nous demande de délibérer à l'aveugle puisque nous n'arrivons pas à savoir quels frais pourraient entrer dans cette enveloppe. De plus, ces élus perçoivent des indemnités confortables qui, compte tenu de ce que nous avons voté précédemment, vont augmenter de 10 %. Il me paraît délicat d'adopter cette disposition : il faudrait la retirer pour prendre le temps de clarifier ce point. De surcroît, le caractère forfaitaire du remboursement soulève des interrogations car il serait versé sans que l'on sache exactement à quel type de frais il correspond.

**M. Bryan Masson (RN).** Nous voterons l'amendement de suppression pour une raison simple : les présidents de conseils régionaux ou départementaux disposent déjà de sacrés moyens – personnels pour leur cabinet, chauffeurs, enveloppe confortable pour les frais de représentation et de communication. Leur situation n'a strictement rien à voir avec celle des élus locaux qui souffrent – les maires de petites ou de moyennes communes : c'est eux que nous devrions soutenir, et non ceux qui ont la chance de diriger un exécutif généreusement doté. Puisque vous nous avez invités à ne pas jeter l'opprobre sur les petites communes, soyons cohérents et ne cédon pas à cette mesure excessive.

**Mme Catherine Hervieu (EcoS).** Si nous avons bien compris, alors que les gros moyens accordés aux présidents de région ou de département sont actuellement imputés sur les frais généraux, l'amendement vise à créer une ligne budgétaire dédiée aux frais de représentation, à l'instar de ce qui existe pour les conseils municipaux.

Nous y voyons un double intérêt : la clarté et la transparence sur des dépenses qui ont pu susciter des interrogations – je pense à certains frais de repas en Auvergne-Rhône-Alpes.

**M. Hervé Saulignac (SOC).** Les frais de représentation des présidents de région ou de département sont-ils aussi bien encadrés que les nôtres ? Certainement

pas. Ayant été président de département, je peux vous assurer que l'opacité qui règne est totale.

L'usage de l'avance de frais de mandat que les députés perçoivent est contrôlé par les services de l'Assemblée – il faut présenter des factures – et par le déontologue, nous employons un comptable, etc. Je vous mets au défi de m'indiquer quelles dépenses un président de région a engagées au titre des frais de représentation.

Contrairement à ce que certains pensent de prime abord, la création d'une indemnité forfaitaire est sans doute le moyen de contrôler ce qui ne l'est pas aujourd'hui. Peut-être faut-il améliorer le dispositif envisagé. Le Rassemblement national nous dit que les présidents de région ont de gros moyens : certes, mais là où il se trompe, c'est que ce qui importe, c'est le contrôle de ces moyens. Or aujourd'hui le contrôle est inexistant. Les frais de représentation sont prélevés sur l'enveloppe des frais de cabinet : il est impossible de savoir si un déjeuner était une réunion de travail ou autre chose. Si les frais sont strictement encadrés par une indemnité forfaitaire et la présentation de factures, il sera possible de le savoir.

Il faut poursuivre notre réflexion jusqu'à la séance mais la suppression de l'article n'est peut-être pas la meilleure solution.

**Mme Agnès Firmin Le Bodo (HOR).** Nous devons nous poser deux questions sur cet article : souhaitons-nous créer une indemnité forfaitaire supplémentaire pour les frais de représentation ou contrôler les frais existants ? Qui contrôle le budget supplémentaire éventuel ?

Un président de conseil départemental ou régional bénéficie déjà d'un chauffeur, d'une enveloppe par le biais des frais de cabinet, mais il en est de même pour les maires des grandes collectivités, qui ont un cabinet.

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** Contrairement à ce que j'ai entendu, le texte ne prévoit pas de revaloriser de 10 % les indemnités des présidents de conseil régional ou départemental ; il ne concerne que les conseils municipaux.

Nous soutenons la mesure introduite par les sénateurs, qui se borne à étendre aux présidents de conseil régional ou départemental les dispositions applicables aux maires, en particulier en ce qui concerne le périmètre des dépenses et les modalités de contrôle. Par conséquent, comme l'a dit Mme Firmin Le Bodo, les questions que vous posez valent aussi pour les maires.

J'ai tendance à penser qu'un dispositif plus encadré est préférable à des désordres révélés au détour d'un contrôle de la chambre régionale des comptes. C'est la raison pour laquelle je maintiens mon avis défavorable à la suppression de l'article, qui, à l'instar de nombre de dispositions du texte, cherche à harmoniser les règles applicables aux différentes collectivités.

*La commission **adopte** les amendements.*

*En conséquence, l'article 6 est **supprimé** et les autres amendements **tombent**.*

**Article 6 bis (nouveau) (procédure de législation en commission) :** (art. L. 2511-33 du code général des collectivités territoriales) : *Alignement des droits et garanties des conseillers d'arrondissement sur ceux des conseillers municipaux*

*Amendement CL171 de M. Stéphane Delautrette*

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** L'amendement vise à compléter les garanties accordées aux conseillers d'arrondissement dans les villes de Paris, Marseille et Lyon. Le gouvernement a déjà ouvert la voie, au Sénat, en étendant à ces élus certaines protections prévues pour les conseillers municipaux. Nous proposons ici d'aller plus loin, pour garantir à ces élus les mêmes droits que ceux des autres communes de France.

Concrètement, plusieurs dispositifs leur seront désormais applicables : le droit de bénéficier d'un stage de remise à niveau dans leur entreprise ; la possibilité de disposer d'un véhicule de service lorsque leurs fonctions le justifient ; l'accès à une aide pour financer le chèque emploi-service universel, ainsi que l'aménagement de leur poste de travail en cas de handicap.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Elle **adopte** l'article 6 bis **modifié**.*

**Article 7 (procédure de législation en commission) :** (art. L. 2121-7-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : *Possibilité de recours à la visioconférence pour la réunion des commissions du conseil municipal*

*Amendement de suppression CL392 de Mme Élisabeth Martin*

**Mme Élisabeth Martin (LFI-NFP).** Nous ne sommes pas favorables à l'extension du recours à la visioconférence pour certaines réunions.

D'une part, nous n'avons pas le recul suffisant pour juger de l'intérêt de ce procédé. D'autre part, la réunion en présentiel reste à nos yeux la meilleure méthode pour débattre, en particulier sur des sujets complexes.

Nous préférons donner aux élus les moyens de se consacrer à leur mandat, sans que les obligations qui en découlent soient trop difficiles à concilier avec leurs obligations professionnelles, et de participer aux réunions dans les meilleures conditions.

Par ailleurs, même si, à l'initiative des élus, l'accès à internet s'est largement amélioré, il manque encore de fiabilité dans certaines régions. La robustesse du dispositif dans toutes ses acceptions peut être questionnée.

Bref, soyons des êtres humains, voyons-nous et travaillons en présence les uns des autres.

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** Le recours à la visioconférence ne concerne pas les réunions délibératives mais plutôt des réunions préparatoires, celles des commissions municipales.

L'objet de la proposition de loi est de faciliter l'engagement local de tous. Je prendrai plusieurs exemples : un étudiant, qui ne fait pas ses études dans la commune dans laquelle il est conseiller municipal, pourrait voir un intérêt à ce que les réunions puissent se tenir partiellement – et non intégralement – en visioconférence ; une personne en situation de handicap, qu'il est souhaitable de ne pas obliger à se déplacer pour toutes les réunions – et vous savez qu'elles sont nombreuses si l'on compte celles liées à l'intercommunalité. Le recours à la visioconférence peut aussi se justifier pour des raisons économiques – les déplacements ont un coût même s'ils peuvent être pris en charge – ou de commodité pratique.

Il n'est pas question de systématiser le recours à la visioconférence. Je souscris à l'idée selon laquelle un projet municipal tient à l'unité de l'équipe. Il est donc important de se réunir en présentiel. Mais la suppression de cette faculté nouvelle peut constituer un frein à l'engagement local. Avis défavorable.

**M. Hervé Saulignac (SOC).** Pourquoi vouloir supprimer une belle possibilité comme celle-là ?

Il n'est pas question d'une généralisation de la visioconférence, à laquelle je serais opposé. Les réunions en présentiel restent ce qu'il y a de mieux. Mais pourquoi priver une personne en situation de handicap de cette option ? Un député, qui est encore membre du conseil municipal, serait certainement très heureux de pouvoir assister à une réunion qui concerne sa commune.

Dès lors que le recours à la visioconférence n'est pas obligatoire, nous sommes favorables à tout ce qui peut améliorer les conditions de travail des élus municipaux, donc défavorables à l'amendement.

**Mme Violette Spillebout (EPR).** Notre groupe est également défavorable à la suppression de l'article. Je fais miens les exemples que vous avez cités – étudiants, parlementaires, personnes en situation de handicap – auxquels j'ajoute les salariés et ceux qui ne résident pas de manière permanente dans la commune – qu'on est parfois bien content de trouver pour compléter une liste. La visioconférence constitue une grande facilité pour les propriétaires de résidences secondaires, qui acceptent de contribuer à la sauvegarde de la vie démocratique du village.

Je termine par l'argument écologique. La limitation des déplacements est aussi une manière d'alléger le bilan carbone.

**Mme Agnès Firmin Le Bodo (HOR).** Il y a un point sur lequel nous sommes tous d'accord : le présentiel doit rester la norme. Mais tirons parti de ce que le covid nous a appris. La visioconférence est une faculté offerte, qui peut intéresser les étudiants dont nous avons besoin sur les listes municipales, les personnes en situation de handicap voire, tout simplement, quand on est malade.

Je reprends à mon compte l'argument écologique de Mme Spillebout. Je suis conseillère départementale et il m'est arrivé de faire deux heures de route pour assister à une réunion qui a duré trois minutes.

Il faut savoir s'adapter. Sans le covid, nous ne nous serions peut-être pas posé la question mais puisque la possibilité existe, saisissons-la.

**Mme Élixa Martin (LFI-NFP).** Si la covid nous a appris quelque chose, c'est que nous étions des animaux sociaux et que nous avons besoin de contacts humains et directs.

Je crois avoir entendu certains évoquer d'autres réunions que celles des commissions municipales, confirmant notre crainte que cette disposition soit la porte ouverte à toutes les fenêtres, autrement dit que la faculté réservée pour certaines réunions spécifiques devienne le droit commun. L'exercice démocratique réclame une présence en chair et en os autour de la table.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle adopte l'amendement rédactionnel CL173 de M. Stéphane Delautrette, rapporteur.*

*Amendement CL278 de M. Jérémie Jordanoff*

**M. Emmanuel Duplessy (EcoS).** L'amendement tend à confier au conseil municipal et non au maire le soin de convoquer les réunions des commissions en visioconférence afin de s'assurer du caractère collectif de cette décision.

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** Le maire est l'exécutif de la commune : il est seul compétent pour organiser les services et convoquer les réunions des commissions municipales.

D'un point de vue pratique, le choix de donner au conseil municipal le pouvoir de convoquer une réunion de commission en visioconférence me paraît difficilement applicable. Avis défavorable.

**M. Hervé Saulignac (SOC).** Faudra-t-il organiser une visioconférence pour consulter le conseil municipal sur le recours à la visioconférence ?

Dans la vraie vie, je vois mal comment un maire pourrait décider de convoquer des réunions en visioconférence sans le consentement des membres du conseil municipal. Il ne semble pas utile d'alourdir le dispositif.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle adopte l'amendement rédactionnel CL174 de M. Stéphane Delautrette, rapporteur.*

*Amendement CL363 de Mme Marie Pochon*

**Mme Marie Pochon (EcoS).** L'amendement concerne les communes de moins de 1 000 habitants dont le conseil municipal est parfois confronté à des difficultés liées aux contraintes professionnelles des élus et à l'éloignement du lieu de la réunion – sans parler des étudiants, pénalisés alors qu'ils souhaitent sincèrement s'engager pour leur commune.

Le quorum étant fixé à la moitié des membres du conseil municipal, la régularité d'une séance peut être entachée par l'absence de quelques-uns. Ces absences peuvent être fréquentes en raison des distances à parcourir, en particulier dans les zones de montagne.

Afin de faciliter l'engagement de tous, l'amendement vise donc à autoriser, en cas d'empêchement, un membre du conseil municipal, à participer à une séance en visioconférence, sans droit de vote, sous réserve que les moyens techniques de la commune le permettent.

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** Si ledit conseiller municipal ne dispose pas de droit de vote, je ne vois pas en quoi sa présence entre dans le calcul du quorum.

Ensuite, pourquoi réserver cette faculté aux communes de moins de 1 000 habitants ? Je suis défavorable à l'amendement.

**M. Stéphane Mazars (EPR).** L'amendement est intéressant pour les communes de montagne mentionnées par Mme Pochon mais aussi pour les communes nouvelles. En effet, dans les territoires ruraux, les anciennes communes qui composent la commune nouvelle sont parfois séparées par des dizaines de kilomètres, ce qui complique les déplacements. Le groupe EPR est plutôt favorable à l'amendement.

**Mme Agnès Firmin Le Bodo (HOR).** Lors des débats précédents, plusieurs orateurs ont exprimé leur opposition à l'extension du recours à la visioconférence aux réunions délibératives.

S'il est important d'autoriser la visioconférence pour faciliter la participation aux réunions préparatoires, l'exigence démocratique impose que les délibérations aient lieu en présentiel.

Je comprends les difficultés de déplacement, mais si l'on commence à entrouvrir la porte à la visioconférence dans les instances délibérantes, nous ne sommes pas à l'abri un jour d'une séance dans l'hémicycle en visioconférence.

Par ailleurs, l'amendement ne résout pas le problème du quorum que vous mettez en avant puisque l'élu en distanciel n'aurait pas de droit de vote.

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** Votre intention est de permettre à l'élu qui ne peut pas assister au conseil municipal d'être informé du déroulement de la réunion. Pour cela, il existe un compte rendu, plus ou moins détaillé selon la taille de la commune, et parfois des enregistrements.

L'intérêt du mandat municipal réside dans la participation à la prise de décision. Je ne comprends pas votre objectif dès lors que l'élu ne peut pas prendre part à la décision. Je suis sensible aux difficultés que pose l'éloignement, notamment dans les communes nouvelles, mais votre volonté n'est-elle pas finalement d'autoriser le recours à la visioconférence pour les réunions avec délibérations ?

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle adopte l'article 7 modifié.*

#### **Après l'article 7**

*Amendements CL234 de M. Emmanuel Duplessy et CL300 de Mme Anne Bergantz (discussion commune)*

**M. Emmanuel Duplessy (EcoS).** Je regrette que l'amendement précédent, qui permettait simplement à tout conseiller municipal ne pouvant être présent au conseil de pouvoir le suivre à distance sans droit de vote, n'ait pas été adopté. L'argument du procès-verbal ne me convainc pas. Il aurait été préférable de s'attaquer à une inégalité de fait, puisque certains conseils municipaux – comme celui dont je suis membre – le permettent, en systématisant la diffusion à distance, ainsi que nous le proposons dans des amendements. Ceux-ci ont été considérés comme des cavaliers, ce que je trouve pour le moins original.

L'amendement CL234, issu d'une proposition du rapport Spillebout-Jumel, propose d'allonger le délai de convocation des conseillers municipaux de trois à six jours francs dans les communes de moins de 3 500 habitants et de cinq à dix jours francs dans les communes au-dessus de ce seuil. Cela permettrait aux élus, surtout s'ils sont dans l'opposition, de disposer de plus de temps pour analyser les délibérations que le conseil votera et commentera.

**Mme Anne Bergantz (Dem).** L'amendement propose également de rallonger le délai de convocation, mais de seulement deux jours – soit sept au total – pour les communes de plus de 3 500 habitants. Cela donnerait ainsi au moins un week-end aux conseillers municipaux pour étudier des documents qui comptent

parfois plusieurs centaines de pages. Cela faciliterait l'engagement local en améliorant les conditions de son exercice.

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** J'ai été maire d'une commune de 600 habitants pendant quinze ans et je peux témoigner que l'organisation d'un conseil municipal, avec une secrétaire de mairie qui a d'autres tâches, n'est pas chose facile. Le rallongement des délais, dont je comprends la motivation, risque de complexifier encore les choses. L'augmentation de la fréquence des conseils me semble préférable, car elle permettrait de raccourcir les réunions et d'alléger le volume de documents, mais cela relève de la libre administration des collectivités.

Avis défavorable aux deux amendements.

**Mme Violette Spillebout (EPR).** Nous avons effectivement travaillé, notamment avec notre collègue Zgainski, sur la question de l'allongement des délais de convocation, qui nous a semblé importante, notamment pour mieux garantir les droits de l'opposition.

Le système actuel n'incite en effet pas les majorités municipales à faire un effort sur les délais. Je peux en témoigner en tant que cheffé de l'opposition au conseil municipal dont je suis membre. Nous nous retrouvons à devoir lire, décortiquer et critiquer des documents de 1 000 pages en cinq jours et les deuxièmes envois deux ou trois jours avant ne sont pas rares. Nous serons donc favorables aux deux amendements. Il y a trop peu de dispositions dans ce texte favorables à un meilleur exercice de l'opposition, notamment municipale. Les associations d'élus d'opposition nous ont d'ailleurs reproché de ne pas faire assez attention au renouvellement démocratique.

**M. Emmanuel Duplessy (EcoS).** Il n'est certes pas simple d'être dans la majorité, mais il ne l'est pas davantage d'être dans l'opposition, surtout dans les plus gros conseils municipaux où la prime majoritaire fait que quelques élus ont la responsabilité de faire vivre l'opposition et donc le débat démocratique. Ainsi, dans mon conseil municipal, qui compte cinquante-cinq élus, nous sommes moins de dix dans l'opposition. Cela représente une importante charge de travail, d'autant qu'il n'y a quasiment aucun accompagnement technique et que nous travaillons à côté.

Nous disposons ici d'un levier pour renforcer les droits de l'opposition. Il serait d'autant plus dommage de ne pas le saisir que tous nos autres amendements en ce sens ont été déclarés irrecevables.

**Mme Agnès Firmin Le Bodo (HOR).** Le respect de l'opposition est un enjeu important, mais nous devrions également réfléchir aux commissions préparatoires, qui ont lieu au moins une semaine avant le conseil municipal. Elles permettent en effet aux élus, de la majorité comme de l'opposition, d'avoir accès aux délibérations. Peut-être faudrait-il les rendre obligatoires pour toutes les strates de conseils municipaux ou prévoir la mise en ligne préalable des délibérations. Un délai de convocation de dix jours est trop long pour les petites collectivités territoriales.

**M. Philippe Gosselin (DR).** Je m'étonne aussi que plusieurs amendements aient été déclarés irrecevables, alors qu'ils portaient sur le statut de l' élu local au sens large.

Nous pouvons tous, un jour, nous retrouver dans l'opposition. Je ne m'y sens pas encore totalement, c'est compliqué. Il est donc important de protéger les droits de l'opposition, mais un délai de convocation de dix jours ne me semble pas être raisonnable. Peut-être pouvons-nous nous mettre d'accord sur un délai plus court.

**Mme Anne Bergantz (Dem).** Je remercie Mme Spillebout d'avoir mentionné le nom de notre collègue Frédéric Zgainski, qui avait déposé une proposition de loi sur le fonctionnement des conseils municipaux prenant en compte la question des élus minoritaires.

Mon amendement est plus mesuré que celui de M. Duplessy puisqu'il propose de rallonger le délai de convocation de trois à cinq jours pour les communes de moins de 3 500 habitants et de cinq à sept jours pour les autres. Le but est de faire en sorte qu'il y ait toujours un week-end entre la convocation et la réunion.

**M. Bruno Bilde (RN).** Il me semble que nous parlons en termes de jours francs. Un délai de dix jours francs représente donc douze jours calendaires, puisque ni le jour de l'envoi de la convocation ni celui de la séance du conseil municipal ne sont pris en compte, ce qui est très lourd pour les services municipaux. Cela me semble excessif. En outre, le délai actuel de cinq jours comprend déjà en réalité un week-end puisqu'il s'agit de jours francs.

**M. Hervé Saulignac (SOC).** Quand on est dans l'opposition, ces délais sont trop courts pour pouvoir examiner les rapports ; au contraire, quand on est dans la majorité, ils obligent à envoyer les documents trop longtemps à l'avance. Je le dis d'autant plus facilement que j'ai été dans la majorité et dans l'opposition.

Objectivement, les délais actuels sont trop courts et il faut les rallonger, mais un délai de dix jours me semble excessif. Il risque de générer une augmentation des rapports sur table.

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** M. Bilde l'a rappelé : les délais sont calculés en jours francs. Les délais actuels comprendront donc toujours un week-end puisque le délai de cinq jours est un délai de sept jours calendaires. S'agissant du délai de trois jours, donc cinq jours calendaires, dans les faits, il se traduira par l'envoi de la convocation la semaine précédant celle de la tenue du conseil municipal.

Il faut bien sûr respecter les droits de l'opposition, mais, Mme Firmin Le Bodo l'a rappelé, il ne faut pas oublier les travaux préparatoires. Tout ne tient pas dans le dossier du conseil municipal, même si les commissions préparatoires ne sont pas obligatoires, il est simplement prévu que les oppositions doivent y être représentées pour les communes de plus de 1 000 habitants. La

question ne se pose d'ailleurs pas que pour les conseils municipaux, mais également pour les conseils régionaux et départementaux.

**M. Emmanuel Duplessy (EcoS).** En signe de bonne volonté, je retire mon amendement, au profit de l'amendement CL300.

*L'amendement CL234 est retiré.*

*La commission adopte l'amendement CL300. L'article 7 bis est ainsi rédigé.*

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission rejette l'amendement CL279 de M. Jérémie Iordanoff.*

*Amendement CL184 de Mme Delphine Lingemann*

**Mme Delphine Lingemann (Dem).** Le présentiel doit rester la norme, mais il faut s'adapter à l'évolution des modes de communication et des modes de vie. Cet amendement propose donc de permettre aux conseillers municipaux de demander, dans un délai de prévenance raisonnable, d'assister à une réunion en visioconférence. Pour éviter l'absentéisme et tout détournement du dispositif, ces demandes doivent être justifiées par un impératif personnel ou professionnel et, pour préserver la dynamique collégiale, leur nombre ne peut excéder dix par mandat. Le calcul du quorum doit prendre en compte également les conseillers participant en visio, mais les votes essentiels, comme ceux du budget ou de l'élection du maire, sont réservés aux séances tenues physiquement. Enfin, lorsqu'un ou plusieurs conseillers assistent au conseil en visio, les votes devront se faire par scrutin public. Les modalités pratiques de la visio doivent être organisées par le règlement intérieur.

Cet amendement répond à une demande légitime de nos jeunes. Il est défendu par l'Association des jeunes élus de France. Je rappelle pour finir que le code de commerce autorise déjà les visioconférences pour les réunions des conseils d'administration et des conseils de surveillance, sauf pour l'approbation des comptes.

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** Votre amendement propose d'étendre l'exception à la règle de la présence aux instances délibératives et au vote. Même si vous encadrez cette exception, j'y vois un risque de dévitalisation des réunions du conseil municipal. La présence est nécessaire à la cohésion de l'équipe et à la cohérence du projet. Avis défavorable.

**Mme Agnès Firmin Le Bodo (HOR).** Si on étend la possibilité de participer en visio à des réunions délibératives, c'est la démocratie qui finira par en subir les conséquences. Être élu signifie être présent aux réunions délibératives. Il n'y a rien de pire que d'organiser des réunions en mode hybride. Lors de la pandémie, la visio nous a permis de fonctionner, mais elle était la règle pour tous.

On invoque l'exemple des jeunes étudiants qui s'engagent. Lorsque j'étais étudiante, j'ai été engagée sur une liste municipale et cela signifiait pour moi d'être

présente. Il n'y a pas que les étudiants qui ont des obligations et ceux qui s'engagent savent à quoi ils s'engagent. Ne les stigmatisons pas avec de genre d'argument.

**M. Philippe Gosselin (DR).** Lors du covid, nous avons fait l'expérience des conseils municipaux par visio. Les maires que j'ai pu interroger dans la Manche ont senti le manque d'échanges spontanés et naturels. J'ai aussi fait l'expérience de réunions de conseil communautaire en mode hybride : c'est ingérable, personne ne pose de question et le conseil se transforme en simple chambre d'enregistrement. On peut peut-être prévoir la visio pour des circonstances exceptionnelles, mais pas pour des impératifs personnels. Cette idée n'est pas encore mûre.

**Mme Élixa Martin (LFI-NFP).** Encore une fois, la tenue de réunions en visio est la porte ouverte à toutes les fenêtres et cet amendement en apporte encore la preuve.

Vous proposez d'encadrer la visio en l'interdisant pour les votes essentiels. Le problème, c'est que chaque réunion du conseil municipal demande de tels votes. Ce n'est donc pas de bon aloi pour le fonctionnement de l'instance.

Un tel dispositif ne pose pas que des questions humaines, mais aussi techniques et financières : la visio pour des réunions délibératives demande l'utilisation d'une plateforme très robuste. Qui devra la payer ?

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendements identiques CL80 de M. Philippe Gosselin, CL106 de M. Paul Molac, CL207 de M. Hervé Saulignac, CL226 de M. Emmanuel Duplessy, CL304 de M. Frédéric Valletoux et CL334 de M. Laurent Croizier*

**M. Philippe Gosselin (DR).** La loi « 3DS » du 21 février 2022 a autorisé, dans des cas limités, la visio pour les réunions des commissions permanentes des conseils départementaux et régionaux, mais elle a oublié les bureaux des EPCI. L'amendement propose de corriger cet oubli.

**Mme Agnès Firmin Le Bodo (HOR).** En complément à la défense de M. Gosselin, j'ajoute l'argument écologique. Il faut faciliter les réunions du bureau des EPCI, qui n'est pas une instance délibérative, pour des personnes qui viennent de différents endroits. Je rappelle qu'il s'agit d'une faculté et non d'une obligation.

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission adopte les amendements. L'article 7 ter est ainsi rédigé.*

## Chapitre II

### **Faciliter la conciliation du mandat avec l'exercice d'une activité professionnelle**

**Article 8 A (nouveau)** (art. L. 237-1 du code électoral) : *Suppression de l'incompatibilité entre l'exercice d'un mandat communautaire et un emploi salarié au sein d'une des communes membres de l'EPCI*

*Amendements de suppression CL175 de M. Stéphane Delautrette, CL208 de M. Hervé Saulignac, CL250 de M. Jean-Claude Raux et CL403 de Mme Élisabeth Martin*

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** Le Sénat a souhaité supprimer l'incompatibilité entre l'exercice d'un mandat communautaire et l'occupation d'un emploi salarié au sein d'une commune membre du même EPCI. Une telle situation risque pourtant d'obérer l'objectivité du conseiller communautaire concerné. Imaginez par exemple qu'un secrétaire général de mairie soit élu dans une autre commune membre du même EPCI et qu'il siège, à ce titre, à la commission locale d'évaluation des charges transférées (Clect) : la conciliation entre ses fonctions professionnelles et sa position d'élu pourrait poser quelques difficultés. Revenir sur cette incompatibilité n'a pas de sens : c'est la raison pour laquelle je propose la suppression de l'article 8 A.

**M. Hervé Saulignac (SOC).** En effet, il faut supprimer la suppression ! J'ai un peu de mal à comprendre les raisons pour lesquelles le Sénat a souhaité revenir sur cette incompatibilité. Nous devons la rétablir, faute de quoi nous nous exposerons à un certain nombre de conflits d'intérêts et nous attiserons les suspensions.

**M. Jean-Claude Raux (EcoS).** Notre amendement n'est pas révolutionnaire : il ne vise qu'à supprimer un article additionnel introduit par le Sénat. Je souscris aux propos de M. le rapporteur.

**Mme Élisabeth Martin (LFI-NFP).** Je me félicite de cette unanimité en faveur de la suppression de l'article. Ce n'est pas pour rien que cette incompatibilité a été instaurée : elle vise non seulement à prévenir les conflits d'intérêts, mais également à garantir l'indépendance de l'élu. Lorsqu'il prend une décision, un conseiller communautaire ne doit tenir compte que de son mandat : personne ne peut se servir du fait qu'il est également salarié d'une commune pour exercer sur lui quelque pression que ce soit. Ainsi, l'incompatibilité protège tant la décision publique que la personne elle-même. Les sénateurs ont parfois de drôles d'idées !

Nous reparlerons de ce sujet lorsque nous évoquerons la suppression du conflit d'intérêts public-public. Il est assez évident que ces deux mesures sont liées, mais à chaque jour suffit sa peine...

**M. Philippe Gosselin (DR).** Dans certains cas précis, le rétablissement de l'incompatibilité serait fort regrettable, car les élus concernés sont de bonne foi, mais je perçois les risques du cumul de fonctions. Les propos d'Élisabeth Martin témoignent

d'une réalité : il est effectivement possible – même si cette situation n'est pas très fréquente – que l'existence d'un lien hiérarchique dans le cadre de la fonction publique, du reste tout à fait légitime, soumette un élu communautaire à des pressions particulières. Un élu doit pouvoir prendre des décisions en toute autonomie et indépendance. Il peut certes subir d'autres pressions, sans aucun rapport avec le lien hiérarchique, mais ne tentons pas le diable et convergeons tous vers la solution la plus sage, qui consiste à supprimer cet article.

*La commission adopte les amendements.*

*En conséquence, l'article 8 A est supprimé.*

### **Avant l'article 8**

*Amendement CL337 de Mme Blandine Brocard*

**Mme Blandine Brocard (Dem).** Cet amendement, travaillé avec l'Association des maires ruraux de France, vise à insérer dans le code du travail un article renvoyant aux dispositions du code général des collectivités territoriales (CGCT) qui prévoient des garanties de protection pour les élus salariés, afin de les rendre plus accessibles aux directions des ressources humaines.

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** Sur le fond, votre amendement n'apporte rien en droit positif, puisque les garanties visées ont d'ores et déjà force légale et s'imposent donc aux employeurs des salariés élus.

Sur la forme, le renvoi à un titre particulier au sein d'un chapitre du CGCT risque de favoriser un raisonnement *a contrario* pour les autres droits éventuellement consacrés ailleurs au sein du même code et dont bénéficient tout autant les salariés élus.

Demande de retrait ; à défaut, avis défavorable.

*La commission adopte l'amendement. L'article 8 B est ainsi rédigé.*

**Article 8** (art. L. 3142-79 et L. 3422-1-1 [nouveau] du code du travail) :  
*Extension de la durée maximale du congé électif*

*Amendement CL245 de M. Stéphane Delautrette ; amendements identiques CL42 de M. Bruno Bilde, CL284 de M. Jérémie Iordanoff et CL427 de Mme Élisabeth Martin ; amendements CL210 de M. Hervé Saulignac et CL338 de Mme Blandine Brocard (discussion commune)*

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** Ainsi que l'ont rappelé les représentants de la direction générale du travail lors de leur audition, le recours à un congé électif par les candidats aux élections municipales peut entraîner des effets économiques non négligeables. Sachant que plus de 900 000 personnes se sont portées candidates aux élections municipales de 2020 et qu'un peu plus de 22 %

d'entre elles étaient retraitées, on estime que plus de 700 000 candidats pourraient demander à bénéficier du congé électif de vingt jours prévu par le Sénat, ce qui aurait des conséquences importantes dans le monde du travail.

Je ne remets pas en cause la nécessité de disposer d'un congé pour mener une campagne électorale. Il est légitime de permettre aux candidats de s'y investir pleinement : en ce sens, je partage tout à fait l'objectif visé par le Sénat. Cependant, on peut s'interroger sur l'adéquation entre le nombre de jours proposés et le besoin réel. L'expérience des uns et des autres montre que l'on n'utilise pas forcément l'intégralité des droits accordés. Il me semble donc possible de trouver un compromis plus juste en portant la durée du congé électif à quinze jours ouvrables, au lieu des dix proposés actuellement et des vingt prévus par le Sénat.

Nos collègues sénateurs ont voulu, peut-être par facilité, aligner la disposition relative aux élections municipales, départementales et régionales sur le régime applicable aux élections législatives et sénatoriales, ce dernier restant inchangé. Mon amendement CL245 distingue ces deux types d'élections, ce qui n'est pas le cas d'un certain nombre d'autres amendements déposés à l'article 8.

**M. Bruno Bilde (RN).** Notre amendement CL42 vise à porter de vingt à trente jours ouvrables la durée du congé dont peut bénéficier un salarié candidat à une élection locale. Cela permettrait à chaque candidat de disposer d'un temps de préparation suffisant pour conduire une campagne dans des conditions équitables, quelles que soient ses contraintes professionnelles. Dans les faits, vingt jours peuvent être insuffisants pour mener une campagne électorale, notamment dans les territoires ruraux. Il s'agit donc d'une mesure de justice, qui faciliterait l'accès de tous au processus électoral et favoriserait une plus grande diversité des profils des candidats aux scrutins locaux.

**M. Jean-Claude Raux (EcoS).** Je ne pense pas qu'il s'agisse d'un congé électif : nous parlons en réalité du nombre de jours d'autorisation d'absence pouvant être accordés à un candidat par son employeur. Notre amendement CL284 vise à porter ce plafond de vingt à trente jours ouvrables. Ces jours ne sont évidemment pas rémunérés : ils permettent simplement au candidat de consacrer un peu de temps à la préparation de sa campagne électorale.

**Mme Élisabeth Martin (LFI-NFP).** Nous devons créer les conditions pour que les candidats aient le temps de s'organiser et de mener leur campagne de la meilleure manière possible. Cela peut s'avérer très compliqué, d'autant que le premier ministre n'a pas tenu son engagement d'instaurer une banque de la démocratie permettant de financer les campagnes – je plaisante un peu, mais vous avez compris où je voulais en venir... De nombreuses questions techniques se posent.

Ce congé fait partie des mesures permettant de démocratiser les fonctions électives. Même si ces absences peuvent avoir un impact dans les petites entreprises, il est compliqué d'opposer l'intérêt de l'entreprise à l'intérêt de la personne, qui a besoin de temps pour préparer et mener sa campagne, et à l'intérêt de la démocratie.

**M. Éric Martineau (Dem).** L'article 8 prévoit de doubler la durée du congé électif, qui passerait de dix à vingt jours. Si cette évolution peut sembler pertinente, notamment pour les têtes de liste, il convient d'éviter de faire peser un poids trop lourd sur les entreprises. Afin de préserver leur équilibre économique et organisationnel, nous proposons de limiter l'allongement du congé aux têtes de liste et de maintenir la durée de dix jours pour les autres candidats.

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** Je donne un avis défavorable aux autres amendements que le mien, qui fait la synthèse entre dix et vingt jours, puisque j'en propose quinze !

Nous n'avons pas réussi à obtenir des données permettant d'évaluer le nombre de jours réellement pris par les candidats au titre de cette possibilité prévue par la loi. Cela nous aurait pourtant été utile. Ce qui est certain, c'est que ces jours ne sont pas rémunérés – pour qu'ils le soient, le salarié doit solliciter des congés payés. Je ne pense pas être le seul ici à avoir été élu local, notamment en zone rurale ; en tout cas, je peux vous dire que quand j'étais candidat à une élection municipale, dans ma petite commune de 600 habitants, je ne prenais pas de jours pour faire campagne, ne serait-ce qu'à cause de la perte de salaire que cela aurait entraîné. On peut se faire plaisir en ouvrant des droits, mais quelle en est l'utilité s'ils ne sont pas utilisés ?

Par ailleurs, nous travaillons à améliorer l'attractivité des mandats. Pour ce faire, nous devons non seulement favoriser les candidatures, mais également permettre aux élus de concilier leur engagement avec leur vie professionnelle et assurer leur employabilité.

Voilà pourquoi je propose de placer le curseur à quinze jours. Un congé de trente jours serait beaucoup trop long. Rester à vingt jours ne me poserait pas de réel problème, mais je pense intuitivement que cette durée est surdimensionnée par rapport à la réalité de l'utilisation de ce droit. Cependant, la discussion doit se poursuivre.

**Mme Violette Spillebout (EPR).** Nous avons eu une discussion à ce sujet au sein du groupe EPR. Avec Sébastien Huyghe, nous avons finalement considéré que l'amendement CL338, qui prévoit une modulation de la durée du congé électif en fonction de la responsabilité du salarié au sein de la liste – vingt jours pour une tête de liste, comme aux élections législatives et sénatoriales, et dix jours pour un autre candidat, qui continuera donc de pouvoir bénéficier de ce droit, du reste assez peu utilisé, dans les conditions actuelles –, était le plus équilibré.

Peut-être pourrions-nous aussi faire varier la durée du congé en fonction de la taille de la commune : les candidats n'ont sans doute pas besoin de prendre autant de jours dans une petite commune, où la campagne dure un, deux ou trois mois, que dans une grande ville, où elle s'étale sur six mois. Nous étudierons cette question d'ici à la séance.

Quoi qu'il en soit, nous sommes favorables à l'amendement CL338 et défavorables aux autres.

**M. Paul Molac (LIOT).** Si je comprends bien, les jours accordés aux candidats ne sont pas rémunérés.

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** Je vous le confirme.

**M. Paul Molac (LIOT).** C'est une bonne chose, car dans le cas contraire, cette disposition créerait une charge pour les entreprises.

Si cette mesure profite indéniablement aux salariés, les travailleurs indépendants ne peuvent pas forcément prendre des jours de congé. Il y a donc une inégalité devant l'élection.

Par ailleurs, j'ai entendu parler de certains salariés qui prenaient une dizaine de jours pour se présenter à une élection, mais sans faire d'affiche ni mener campagne. Autrement dit, ils considéraient ce congé comme des vacances supplémentaires, bien que non rémunérées.

Nous ne disposons pas d'étude d'impact. Le rapporteur a évoqué 900 000 candidats possibles : c'est quand même beaucoup !

Un congé de vingt jours me paraît trop long. Une dizaine de jours me semblent tout à fait suffisants.

**Mme Agnès Firmin Le Bodo (HOR).** En proposant quinze jours, monsieur le rapporteur, vous cherchez une voie médiane – peut-être devenez-vous quelque peu centriste... Nous soutiendrons cependant l'amendement CL338 de Mme Brocard, qui permet de moduler la durée du congé en fonction de l'élection et de la taille de la commune. En effet, on ne mène pas une campagne de la même façon dans un village de 500 habitants ou dans une ville de 100 000 habitants. Dans le second cas, l'investissement du candidat dépend aussi de sa place sur la liste.

L'enjeu est de faire vivre la démocratie, à travers la création d'un statut de l'élu local, mais aussi de faire admettre à des chefs d'entreprise que certains de leurs salariés ont envie de s'engager dans la vie politique. Or je ne connais pas un seul chef d'entreprise qui accepterait d'accorder, pour ce motif, un congé de trente jours. Le bon modèle reste celui d'un congé de dix jours, qui doit être fractionnable – puisque vous avez tous ici mené campagne, vous savez qu'un candidat peut devoir s'absenter deux heures dans la journée pour faire un marché, puis retourner travailler avant de participer à une réunion publique à 18 heures, en dehors de son temps de travail. Il convient donc de créer un congé modulable, permettant le découpage des journées et tenant compte à la fois de la nature de l'élection et de la place du candidat sur la liste.

M. Molac a raison, les professions libérales sont une nouvelle fois désavantagées, tandis que les fonctionnaires sont avantagés, car ils peuvent prendre des jours de congé spécifiques. Cependant, quand on choisit de s'engager, on le fait avec le statut qui est le sien, en toute connaissance de cause.

**Mme Blandine Brocard (Dem).** Je remercie ceux d'entre vous qui soutiennent l'amendement du groupe Les Démocrates, qui vise à moduler la durée du congé en fonction de la place du candidat sur la liste.

Le congé de trente jours ouvrables proposé par certains collègues correspond, si je ne m'abuse, à un mois et demi de campagne, ce qui est assez incroyable. Je comprends qu'un candidat fasse campagne dans les gares le lundi matin, ou qu'il arpente les marchés de fin journée le lundi soir, mais que fait-il le lundi à 15 heures ? Imaginez également la charge que l'on ferait peser sur les entrepreneurs... On a d'ailleurs parlé de l'inégalité que ce congé créait entre les salariés, d'un côté, et les travailleurs indépendants et les agriculteurs, de l'autre.

Dans tous les amendements déposés par notre groupe, nous avons voulu valoriser la notion d'engagement, comme l'a fait à l'instant Mme Firmin Le Bodo. Nous devons raison garder. Je remercie M. le rapporteur, qui n'est pas loin de donner un avis favorable à notre amendement...

**Mme Élixa Martin (LFI-NFP).** Quel que soit le nombre de jours proposés, le salarié n'est aucunement obligé de les prendre : la loi lui offre une possibilité et fixe un plafond. Chacun estimera ses besoins : même si la loi accorde vingt jours aux candidats, je fais le pari que celui qui n'en aura besoin que de quinze n'en prendra effectivement que quinze. Du reste, ces jours peuvent être imputés sur les congés payés.

Par ailleurs, j'appelle votre attention sur le fait que les professions libérales ne recourent pas à l'intégralité des personnes qui exercent une activité économique de façon indépendante. Il me semble d'ailleurs que les professions libérales ne sont pas trop mal représentées parmi les élus – je vous renvoie aux statistiques publiées à ce sujet.

Nos hésitations montrent qu'il est difficile d'objectiver les besoins. Stéphane Delautrette relevait d'ailleurs que nous n'avions pas d'étude d'impact ni d'éléments concrets et objectifs permettant de déterminer le nombre de jours nécessaires aux candidats salariés. C'est la raison pour laquelle nous penchons plutôt pour un congé électif de trente jours, considérant que les personnes ne prendront que ce dont elles ont besoin.

Nous ne sommes pas vraiment convaincus de la nécessité de distinguer les têtes de liste des autres candidats. Je comprends votre préoccupation, mais cela dénote d'une logique propre à la V<sup>e</sup> République, que nous remettons en question.

**M. Emmanuel Duplessy (EcoS).** En dépit des droits spécifiques dont dispose la tête de liste, je ne partage pas la philosophie de l'amendement de Mme Brocard. Je reste convaincu de la nécessité de valoriser la dimension collective de l'engagement politique : il ne me semble donc pas opportun d'entériner le fait que la tête de liste occupe une place particulière.

Effectivement, les jours de congé prévus par la loi sont un maximum. J'aimerais que l'on arrête de faire croire que les salariés passent leurs journées à se demander comment ils pourront couler leur boîte ! En dehors de cas très particuliers, j'imagine qu'un candidat salarié dans une entreprise qui ne compte que deux ou trois collaborateurs ne va pas s'amuser à partir en congé électif au risque de mettre en difficulté son employeur. Par ailleurs, la grande majorité des élus locaux continuent de travailler pendant leur mandat : ils n'ont donc vraiment aucun intérêt à saborder leur entreprise. Il est un peu fatigant d'entendre sans cesse que les salariés jouent contre les intérêts de leur employeur.

J'entends toutefois que ces propositions, formulées en l'absence d'étude d'impact, concernent énormément de personnes. Peut-être faut-il avancer par étapes et prévoir dans un premier temps un relèvement du plafond. Nous nous rabattons donc sur l'amendement de M. le rapporteur ou de M. Saulignac.

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** Si je propose un congé de quinze jours ouvrables, c'est parce que la campagne officielle pour les élections municipales démarre quinze jours avant le premier tour et se poursuit une semaine entre les deux tours. La référence à la durée légale de la campagne permet aux candidats de justifier facilement l'utilisation de ces jours de congé auprès de leur employeur.

Je comprends votre préoccupation, madame Brocard, mais votre amendement, tel qu'il est rédigé, n'est pas opérant. Vous ajoutez en effet les mots « en tête de liste » à l'alinéa 3, lequel s'applique aux candidats « à l'Assemblée nationale ou au Sénat ; au Parlement européen ; au conseil municipal ; au conseil départemental ou au conseil régional ; à l'Assemblée de Corse ; au conseil de la métropole de Lyon ; aux élections mentionnées à l'article L. 388 du code électoral ». Vous voyez bien que cela ne fonctionne pas.

Ensuite, mettre à part la tête de liste me pose un problème en matière d'égalité des candidats. Dans les petites communes, il arrive que des candidats ne souhaitant pas assumer une responsabilité exécutive contribuent plus que les autres à la campagne électorale, voire y consacrent plus de temps.

Sans préjudice d'une nouvelle rédaction de l'amendement, convaincu que la durée de quinze jours est un juste consensus, je vous engage à adopter mon amendement et émets un avis défavorable aux autres.

*L'amendement CL210 est retiré.*

*La commission rejette l'amendement CL245.*

Elle **rejette** les amendements identiques CL42, CL284 et CL427.

Elle **adopte** l'amendement CL338.

*Amendement CL483 de M. Didier Le Gac*

**M. Didier Le Gac, rapporteur.** Stéphane Delautrette et moi-même proposons d'allonger la durée du préavis d'information de l'employeur pour prendre un congé électif. Le code du travail prévoit un délai de vingt-quatre heures. Nous avons auditionné plusieurs organisations professionnelles pour préparer l'examen de la proposition de loi. Si toutes sont attachées à la vie démocratique, elles nous ont rappelé que, dans les petites et très petites entreprises, prévoir un délai de vingt-quatre heures revient à prévenir la veille pour le lendemain. Il faut veiller à ne pas bouleverser les conditions de travail et la bonne marche de l'entreprise. Nous proposons de faire passer le délai de vingt-quatre heures à soixante-douze heures.

*La commission adopte l'amendement.*

*Amendement CL432 de Mme Élisabeth Martin*

**Mme Élisabeth Martin (LFI-NFP).** Il s'agit de permettre à la personne salariée ayant mené campagne, et non à l'employeur, de choisir entre prendre des congés payés ou des jours de récupération. Nous n'exprimons aucune défiance d'une quelconque nature à l'égard de l'employeur ; nous souhaitons borner le dispositif par des droits clairement établis, au profit du salarié, pour qu'il puisse mener la campagne en ayant aussi peu d'entraves que possible. Bien entendu, dans la plupart des cas, ces choses sont discutées en bonne intelligence mais, afin d'éviter que la décision soit imposée au salarié, nous préférons lui laisser l'initiative et la décision.

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** Comme vous, je crois en la discussion entre le salarié-candidat et l'employeur pour trouver ce qui répond au mieux aux besoins du candidat et aux difficultés qui peuvent résulter de son choix pour l'entreprise. Le choix de recourir aux jours de récupération ou aux congés payés doit être laissé à la liberté d'appréciation dans l'accord entre le salarié et l'employeur. Il ne peut être imposé à l'employeur.

J'émetts donc un avis défavorable à l'amendement, d'autant qu'il s'agit non seulement de faciliter la conciliation entre vie professionnelle et mandat, mais aussi d'éviter que les employeurs n'aient peur que leurs salariés s'engagent pour la vie collective. Je crains que les dispositions visant à imposer des décisions aux employeurs n'aient l'effet inverse de celui que nous cherchons à produire, qui est de les encourager à favoriser l'engagement local de leurs salariés.

**Mme Élisabeth Martin (LFI-NFP).** Pour nous, la conciliation entre vie professionnelle et vie de mandat ne s'inscrit pas dans une logique d'accommodements avec l'employeur. Par ailleurs, même si le choix du salarié à des

conséquences sur la vie de l'entreprise, il n'en est pas moins libre de choisir entre jours de récupération et congés payés.

Enfin, il ne faudrait pas laisser entendre – je sais que telle n'est pas votre volonté – que l'engagement d'un salarié dans un mandat pourrait mettre en danger son emploi. S'inscrire dans une logique de conciliation entre la vie de mandat et les intérêts de l'entreprise ne simplifie pas les choses. Tel n'est pas l'angle sous lequel nous abordons la question. Si l'on donne la primeur aux intérêts de l'entreprise, le risque est que l'on se sépare d'un salarié – on imagine bien comment, dans le quotidien des entreprises, certaines situations peuvent tourner.

*La commission rejette l'amendement.*

*La commission adopte l'article 8 modifié.*

### **Première réunion du mercredi 18 juin 2025 à 9 heures**

Lien vidéo : <https://assnat.fr/9rUKe0>

*Présidence de M. Florent Boudié, président.*

#### **Après l'article 8**

*Amendement CL266 de Mme Catherine Hervieu*

**Mme Catherine Hervieu (EcoS).** Cet amendement vise à aider financièrement les artisans, agriculteurs et commerçants indépendants qui optent pour une location-gérance de leur fonds de commerce afin de se consacrer à l'exercice d'un mandat électif local. Le dispositif proposé insère un article après l'article 35 *ter* du code général des impôts afin de prévoir, notamment, un abattement fiscal de 30 % sur la redevance perçue dans ce cadre. L'objectif est de faciliter l'entrée dans le mandat dès lors que le statut professionnel des intéressés ne leur permet pas de bénéficier d'autorisations d'absence.

**M. Stéphane Delautrette.** Si je partage la finalité recherchée, j'en reviens à l'échange que nous avons eu hier. Le gouvernement nous a en effet rappelé son souhait de n'ouvrir aucune niche fiscale. Or nous souhaitons que le gage soit levé, afin de permettre l'application des dispositions déjà votées : l'introduction d'une charge supplémentaire n'incitera pas le gouvernement à le faire. Avis défavorable.

**Mme Catherine Hervieu (EcoS).** Nous en débattons dans l'hémicycle. Il est souhaitable de favoriser le pluralisme de la représentation des élus locaux, notamment avec le public ciblé ici. Il y a, si je puis dire, niche fiscale et niche fiscale.

*La commission adopte l'amendement. L'article 8 bis est ainsi rédigé.*

**Article 9** (art. L. 2123-1, L. 2123-2, L. 2123-3 et L. 4135-1 du code général des collectivités territoriales) : *Extension du champ des autorisations d'absence et augmentation du plafond de remboursement des pertes de revenus subies par l' élu*

*Amendements identiques CL178 de M. Stéphane Delautrette et CL339 de Mme Blandine Brocard*

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** L'amendement CL178 vise à supprimer l'alinéa 8 de l'article 9. Introduit en séance publique au Sénat, il prévoit l'octroi d'un temps de repos de vingt-quatre heures pour les élus municipaux en cas de déclenchement d'une alerte rouge sur le territoire de la commune. Les auditions ont en effet montré que la notion d'alerte rouge ne renvoie à aucune base juridique clairement définie.

**Mme Blandine Brocard (Dem).** Ne faisons pas peser de contraintes supplémentaires sur les entreprises qui emploient des élus, au risque d'obtenir l'effet inverse de celui escompté. Par ailleurs, cette alerte rouge pourrait également s'appliquer aux pompiers et acteurs de la sécurité civile, qui sont loin d'être les derniers à s'engager dans les exécutifs municipaux.

*La commission adopte les amendements.*

*En conséquence, l'amendement CL305 de Mme Agnès Firmin Le Bodo tombe.*

*Amendement CL162 de M. Didier Le Gac*

**M. Didier Le Gac.** L'amendement vise à instaurer un délai minimal de soixante-douze heures sous lequel l' élu salarié doit avertir son employeur de son absence. En effet, si la grande majorité des organisations professionnelles sont enclines à favoriser l'exercice de la fonction d' élu de leurs salariés, elles demandent simplement un préavis minimum, de façon que les salariés ne quittent pas leur poste de travail dans la journée, ou la veille pour le lendemain.

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** Comme vous pouvez le constater, je ne suis pas cosignataire de cet amendement. Il convient de distinguer les absences pour participer à une campagne électorale, visées à l'article 8, et les absences liées à l'exercice du mandat, visées à l'article 9. Dans le dernier cas, porter à soixante-douze heures le délai d'information de l'employeur n'est pas toujours compatible avec la réalité de l'exercice du mandat. Nous-mêmes, parlementaires, sommes quelquefois informés d'une réunion en préfecture la veille ou l'avant-veille. Le délai de soixante-douze heures est disproportionné et de nature à rendre plus difficile l'absence de l' élu pour l'exercice de son mandat. Je n'y suis donc pas favorable, et même très défavorable. Une fois n'est pas coutume, les deux rapporteurs ne partagent pas la même position.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement CL268 de Mme Catherine Hervieu*

**Mme Catherine Hervieu (EcoS).** Dans un souci d’harmonisation, cet amendement vise à élargir à l’ensemble des élus locaux – et non aux seuls maires et adjoints au maire – la procédure dérogatoire au régime de déclaration préalable des autorisations d’absence en cas de crise ou de situation exceptionnelle.

*Suivant l’avis du rapporteur, la commission **adopte** l’amendement.*

*Elle **adopte** les amendements rédactionnels CL179 et CL180 de M. Stéphane Delautrette, rapporteur.*

*Amendement CL269 de Mme Catherine Hervieu*

**Mme Catherine Hervieu (EcoS).** Mon amendement vise à supprimer l’alinéa 16, qui précise que l’employeur n’est pas tenu de payer les autorisations d’absence des élus salariés. Cet alinéa entre en effet en contradiction avec l’esprit initial du texte : une meilleure reconnaissance des élus.

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** L’amendement, qui modifie une disposition applicable aux seuls élus régionaux, entre en contradiction avec les autres dispositions du code général des collectivités territoriales (CGCT) pour les élus municipaux et départementaux, qui ne sont pas visés par le dispositif. Vous introduiriez donc une formulation différente, applicable aux seuls élus régionaux. Avis défavorable.

*La commission **rejette** l’amendement.*

*Elle **adopte** l’amendement rédactionnel CL181 de M. Stéphane Delautrette, rapporteur.*

*La commission **adopte** l’article 9 **modifié**.*

## **Après l’article 9**

*Amendement CL296 de Mme Catherine Hervieu*

**Mme Catherine Hervieu (EcoS).** Afin de permettre aux élus locaux de répondre à leurs nombreuses sollicitations, nous proposons qu’ils puissent bénéficier, à leur demande, d’un temps partiel de droit, dans le respect des règles en vigueur.

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** Vous souhaitez permettre aux élus locaux de bénéficier, à leur demande, d’un temps partiel de droit, dont ils détermineraient eux-mêmes la quotité. Le code du travail permet d’ores et déjà de solliciter le recours à une réduction de la durée du travail, sous forme d’une ou plusieurs périodes d’au moins une semaine, au titre des « besoins de la vie personnelle » du salarié – l’engagement en tant qu’élu peut en faire partie. Il n’y a pas d’appréciation portée par l’employeur sur le caractère légitime ou non du motif

de la demande du passage à temps partiel. Le dispositif actuel ne peut être refusé que pour des raisons objectives liées au fonctionnement de l'entreprise, indépendamment du motif de la demande de recours à ce temps partiel. Par ailleurs, votre amendement n'instaure pas un temps partiel de droit en faveur de l' élu salarié, qui reste soumis à la même autorisation de l'employeur. Avis défavorable.

**Mme Catherine Hervieu (EcoS).** Le fait d'inscrire ce dispositif dans la proposition de loi donnerait un signal aux employeurs et les inciterait à respecter le code du travail.

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** Votre amendement revient à permettre une décision unilatérale du salarié. Si je partage votre objectif, la rédaction du dispositif et la perspective d'une décision unilatérale, dans le cadre de la relation avec l'employeur, me posent problème.

*La commission rejette l'amendement.*

**Article 9 bis (nouveau)** (art. L. 1132-3-4 du code du travail) : *Assimilation des temps d'absence de l' élu municipal à une durée de travail effective pour l'octroi des avantages sociaux*

*Amendement de suppression CL177 de M. Stéphane Delautrette*

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** L'article 9 bis modifie le code du travail afin d'y inscrire que les droits d'absence du salarié détenant un mandat de conseiller municipal sont assimilés « à une durée de travail effective pour la détermination du droit aux prestations sociales ». Cet article précise qu'« aucune modification de la durée et des horaires de travail prévus par le contrat de travail ne peut être effectuée en raison des absences intervenues » du fait de l'exercice du mandat de l' élu salarié. Si je partage l'objectif de protection des salariés, le dispositif proposé ne crée aucun droit nouveau. En effet, il figure déjà à droit constant dans le CGCT, dans des termes identiques. Une duplication ne nous semble donc pas utile ; aussi, dans un souci de clarté et de lisibilité du droit, M. Le Gac et moi proposons-nous de supprimer l'article.

**M. Emmanuel Duplessy (EcoS).** Nous ne sommes pas favorables à la suppression de cet article. Si je conviens de son caractère redondant, l'inscription des droits des élus dans le code du travail est de nature à favoriser l'appropriation des règles liées au statut de l' élu dans les entreprises, qui se réfèrent au code du travail et non au CGCT. Je le rappelle, le but de ce texte est de favoriser l'engagement des salariés du privé.

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** Suivant votre logique, il faudrait dupliquer dans le code du travail toutes les dispositions du CGCT relatives à l'exercice du mandat. Dès lors que ce n'est pas le cas l'article, qui ne crée pas de droit nouveau, présente peu d'utilité. Ne dupliquer qu'une disposition parmi toutes les autres n'aurait guère de sens.

*La commission adopte l'amendement.*

*En conséquence, l'article 9 bis est supprimé et les amendements CL319 de M. Jean-Claude Raux, CL366 de Mme Marie Pochon, CL409 et CL419 Mme Françoise Buffet tombent.*

**Article 10** (art. L. 1621-6 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : *Création d'un label « Employeur partenaire de la démocratie locale »*

*Amendement de suppression CL436 de Mme Élisabeth Martin*

**M. Carlos Martens Bilongo (LFI-NFP).** L'article 10 crée un label « Employeur partenaire de la démocratie locale ». Il est dangereux de permettre aux entreprises privées de faire prévaloir leurs intérêts sur la démocratie locale. Ce dispositif ouvre une brèche susceptible de créer des conflits d'intérêts, avec un risque d'ingérence dans les collectivités locales.

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** Le dispositif est calqué sur celui qui a été proposé pour l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires. L'objectif est d'inciter les entreprises à favoriser l'engagement de leurs salariés au service des citoyens. Si je ne suis pas favorable à un crédit d'impôt – un amendement à venir proposera que la valorisation de l'engagement de l'entreprise ne soit pas financière, mais relève davantage de l'image de l'entreprise –, il me paraît utile d'inciter les entreprises à favoriser l'engagement local de leurs salariés. Avis défavorable.

**M. Carlos Martens Bilongo (LFI-NFP).** Une niche fiscale sera-t-elle créée ?

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** Je proposerai par amendement de supprimer la niche fiscale, et de la remplacer par un dispositif de valorisation de l'entreprise dans l'engagement RSE – responsabilité sociale des entreprises. Je ne suis toutefois pas favorable à la suppression de l'article, car le label est intéressant.

*L'amendement est retiré.*

*Amendement CL340 de Mme Blandine Brocard*

**Mme Anne Bergantz (Dem).** Il s'inscrit dans une logique d'équité entre tous les élus. Le dispositif de convention avec les employeurs ne doit pas être réservé aux seuls élus locaux. En effet, l'exercice de tout mandat implique un engagement particulier, qui peut être compliqué à concilier avec une activité professionnelle. Ces engagements font vivre notre démocratie : nous souhaitons qu'ils soient pris en compte dans leur diversité et que les entreprises qui les accompagnent soient distinguées.

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** Si je comprends l'intention de cet amendement, le texte porte sur l'engagement des élus locaux – dans les conseils municipaux, départementaux, régionaux – et non sur l'engagement associatif, dont

on sait qu'il faut le soutenir. Par ailleurs, l'article 10 prévoit que la convention doit être signée avec une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Il n'est donc pas pertinent d'étendre cette possibilité à l'ensemble des élus. Avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement CL280 de Mme Catherine Hervieu*

**Mme Catherine Hervieu (EcoS).** Cet amendement vise à dégager un temps suffisant aux élus locaux sur l'année pour assurer les différentes fonctions de leur mandat tout en préservant leur équilibre familial et professionnel. La diversité des profils des élus – à laquelle nous sommes attachés – n'en sera qu'favorisée.

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** Je partage votre avis : il faut travailler sur le contenu de la convention, dans un objectif de simplification et de clarté. Le texte prévoit qu'un décret fixera les conditions d'attribution du label. Je vous propose d'y travailler dans la perspective de la séance et vous invite donc à retirer votre amendement.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendements identiques CL285 de M. Stéphane Delautrette et CL206 de M. Hervé Saulignac*

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** Dans sa rédaction actuelle, le texte prévoit que les conventions-cadres avec les employeurs sont signées par les collectivités territoriales et les EPCI. Or un employeur peut être amené à signer des conventions avec plusieurs collectivités, départements ou EPCI, selon sa taille, son rayonnement géographique et le nombre d'élus locaux qu'il emploie. Dans un souci de simplification et de facilitation, cet amendement propose de confier aux associations d'élus la possibilité d'élaborer des conventions-cadres, dans lesquelles s'inscriraient les conventions signées avec les employeurs, les collectivités ou les EPCI. Ces conventions-cadres pourraient constituer un modèle permettant de simplifier la signature de conventions par chaque collectivité et facilitant le processus de labellisation.

*La commission adopte les amendements.*

*Amendements CL287 et CL317 de Mme Blandine Brocard, amendements CL286 de M. Stéphane Delautrette et CL293 de Mme Catherine Hervieu (discussion commune)*

**Mme Anne Bergantz (Dem).** L'amendement CL287 vise à supprimer l'alinéa 4 de l'article 10, qui, si nous l'avons bien compris, permet à une entreprise qui paie son salarié pendant ses heures d'absence de déduire 60 % de la somme de ses bénéfices imposables. Dans le contexte actuel des finances publiques, il ne nous

semble pas pertinent de créer une énième niche fiscale pour les entreprises, d'autant que cette disposition peut conduire à un effet d'aubaine, notamment pour les entreprises employant des cadres, qui rattraperont le travail qu'ils n'ont pas effectué durant leurs heures d'absence.

L'amendement CL317 répond à un souci d'équité. S'il peut sembler contradictoire avec l'amendement que je viens de défendre, il vise à étendre une niche fiscale à tous les signataires de la convention : pourquoi la limiter aux seuls employeurs publics et privés et en priver les travailleurs non salariés, notamment les agriculteurs ? En effet, l'exercice d'un mandat a forcément des répercussions sur leur chiffre d'affaires, puisqu'il leur faut embaucher pour pallier leurs absences ou augmenter leur amplitude horaire.

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** Il me semble que nous sommes tous d'accord sur l'intérêt du label. Ce qui soulève une difficulté, c'est la niche fiscale. Je vous propose donc de la supprimer tout en préservant le dispositif de valorisation de l'entreprise, non pas en termes financiers mais de communication, sur son engagement pour favoriser l'engagement local, au titre de sa RSE par exemple. J'invite donc mes collègues à retirer leurs amendements au profit du mien.

*Les amendements CL287, CL317 et CL293 sont retirés.*

*La commission **adopte** l'amendement CL286.*

*Elle **adopte** l'amendement rédactionnel CL484 de M. Stéphane Delautrette, rapporteur.*

*Amendement CL39 de M. Bruno Bilde*

**M. Bryan Masson (RN).** Cet amendement vise à attribuer, de manière automatique, le label « Employeur partenaire de la démocratie locale » aux structures ayant signé une convention avec un élu local, pour aménager ses horaires de travail ou ses conditions d'exercice professionnel. Ce label constitue une reconnaissance symbolique forte mais son attribution reste facultative, d'où une incertitude et une inégalité de traitement potentielle, selon les territoires et les secteurs. En systématisant son attribution, nous encourageons l'engagement des employeurs dans le soutien à la vie démocratique locale.

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** Toutes les entreprises employant un élu local n'ont pas vocation à être labellisées. Les conditions d'attribution seront précisées par un décret. Je l'ai dit à Mme Hervieu, il me semble préférable de ne pas toucher à la rédaction actuelle et de retravailler, dans la perspective de la séance, à un dispositif plus clair sur les modalités d'attribution du label. Je vous invite à retirer votre amendement ; sinon, l'avis sera défavorable.

*La commission **rejette** l'amendement.*

*Amendement CL288 de M. Stéphane Delautrette*

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** Il s'agit de l'amendement que je vous ai présenté il y a quelques instants, proposant un dispositif alternatif au crédit d'impôt. Il vise à compléter l'article 10 par une mention selon laquelle l'employeur pourra faire état de sa qualité d'« Employeur partenaire de la démocratie locale » dans sa déclaration de performance extra-financière, pour une prise en compte au titre de la RSE.

**M. Jérémie Iordanoff (EcoS).** Nous voterons contre l'article 10. La logique de labellisation pose en effet problème, notamment d'un point de vue philosophique, car la démocratie n'est pas réservée à certains. Il ne saurait y avoir une forme d'affichage de certaines entreprises qui soutiendraient la démocratie, et pas les autres : toutes les entreprises sont concernées par la démocratie. Si je conçois qu'il faille favoriser l'engagement citoyen et la participation de toutes et tous aux questions collectives, cela ne relève pas de la responsabilité des entreprises, dont aucune ne doit être stigmatisée. Une telle logique est dépourvue de rapport avec les questions démocratiques et ne permettra pas de revitaliser l'engagement local au service de l'intérêt général.

**Mme Violette Spillebout (EPR).** Nous soutiendrons fermement cet amendement, qui permettra de compléter le label « Employeur partenaire de la démocratie locale ».

Monsieur Iordanoff, il existe déjà une communauté animée par le ministère du Travail intitulée « Les entreprises s'engagent », qui regroupe près de 100 000 entreprises. Elle a permis près de 203 000 engagements depuis 2022 et 1 500 événements de passage à l'action en faveur d'une société inclusive et d'un monde durable en 2024.

Le soutien à l'engagement dans la démocratie locale doit devenir l'un des piliers de la politique RSE des entreprises. Grâce à nos débats, nous pourrions par exemple pousser le gouvernement à signer une convention en ce sens avec les grandes entreprises françaises, afin qu'elles montrent l'exemple.

**Mme Elsa Faucillon (GDR).** Nous nous opposons à cet article car il ne précise pas suffisamment les critères d'attribution du label. Certaines entreprises, alors qu'elles maltraitent leurs salariés, pourraient le recevoir simplement parce qu'elles ont recruté un élu local et l'ont bien traité.

Il faudrait soumettre l'obtention de ce label au respect d'une pluralité de critères, comme c'est le cas en matière d'environnement. Sinon, les employeurs pourront s'acheter à bon compte un label, sur le modèle du *greenwashing*, ou écoblanchiment.

Même si je ne suis pas opposée à l'idée d'un label il comporte donc, dans la rédaction actuelle, plus de risques que d'avantages.

**Mme Brigitte Barèges (UDR).** Je suis contre un tel label à cause du risque de conflit d'intérêts. La situation des élus n'a rien à voir avec celle des pompiers, qui sont bénévoles et qu'il est normal de valoriser pour qu'ils aient un emploi.

Pensons aux élus qui seraient embauchés dans une entreprise du secteur du bâtiment et des travaux publics. Si elle passe un marché avec la collectivité, cela créera de nombreux problèmes.

**Mme Anne Bergantz (Dem).** Nous nous interrogeons également sur ce label. Le dispositif doit rester souple, car ce n'est pas l'entreprise qui est responsable de l'engagement citoyen de ses salariés, mais le contraire. À titre personnel, je voterai donc contre l'article 10.

**M. Didier Le Gac, rapporteur.** J'ai été président d'un SDIS, un service départemental d'incendie et de secours. Dans les petites et moyennes entreprises notamment, les employeurs sont fiers de signer une convention et les labels « Employeur partenaire national des sapeurs-pompiers » sont un succès.

Il ne s'agit pas ici de demander que les entreprises soient vertueuses dans tous les domaines, mais de valoriser celles qui acceptent de recruter un conseiller municipal ou un adjoint au maire et qui s'engagent à faciliter son engagement, en lui permettant parfois de quitter le travail plus tôt le soir ou d'être absent à certaines réunions. Les entreprises labellisées pourront communiquer sur cette démarche, dont la presse pourra aussi se faire l'écho. Ce sera le même dispositif que celui prévu pour les SDIS, qui est une vraie réussite.

**M. Joël Bruneau (LIOT).** L'enfer est pavé de bonnes intentions. Si nous créons un nouveau label, certaines entreprises feront tout pour éviter qu'un de leur salarié soit élu à un poste à responsabilité. Avant d'être élu maire de Caen et président de la communauté urbaine de Caen La Mer, je travaillais à la Caisse d'épargne. Si, au vu de mon engagement, ce groupe avait demandé le label « Employeur partenaire de la démocratie locale », il se serait privé de tout financement au profit de ces deux collectivités, à moins de s'affranchir des règles de prévention des conflits d'intérêts. Le problème concerne potentiellement une bonne partie du tissu local : toutes les banques, les entreprises de travaux publics, les entreprises de services aux collectivités – Veolia et Suez, par exemple – et les promoteurs immobiliers.

Certes, nous connaissons une crise de l'engagement, mais il faut faire confiance à la responsabilité individuelle. Quand on est salarié et que l'on veut s'engager, on est prêt à prendre certains risques pour sa carrière professionnelle. C'est un choix, n'allons pas chercher plus loin.

**M. Philippe Latombe (Dem).** Si les conventions signées avec les SDIS ne donnent pas lieu à des conflits d'intérêts, c'est parce que, contrairement aux élus locaux, les pompiers ne passent pas de marchés publics. Nous voterons contre l'article 10.

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** Oui, madame Faucillon, dans la perspective de la séance publique, il nous faut clarifier les règles d'obtention du label, plutôt que de les renvoyer à un décret.

Nous avons supprimé la réduction fiscale associée au label. À la place, par cet amendement, nous permettrons aux entreprises concernées de valoriser leur engagement en communiquant dans le cadre de leur RSE.

Quant aux conflits d'intérêts, si je suis votre raisonnement, ils concernent toutes les entreprises employant des élus, qu'elles soient labellisées ou non. Et si une entreprise ne souhaite pas afficher que certains de ses salariés sont élus, elle ne sera nullement obligée de demander le label. Les entreprises pourront choisir de valoriser ou non leur engagement citoyen.

Ainsi, je reste convaincu de l'utilité de cet amendement et de l'article 10. Nous devons toutefois retravailler sur les modalités d'obtention du label en séance publique.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*La commission **rejette** l'article 10.*

**Article 11** (art. L. 6315-1 du code du travail, art. L. 521-6 du code général de la fonction publique) : *Prise en compte du mandat électif local lors de l'entretien professionnel réalisé dans le cadre de la formation professionnelle*

*Amendement CL486 de M. Stéphane Delautrette*

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** Nous proposons une nouvelle rédaction de l'article 11, afin de renforcer le dialogue entre l' élu local salarié et son employeur.

Dans sa rédaction actuelle, l'article 11 vise à compléter l'entretien professionnel des salariés, qui est réalisé dans le cadre de leur formation professionnelle, ainsi que l'entretien d'évaluation annuel des agents publics. Il prévoit que, lorsque le salarié ou le fonctionnaire est titulaire d'un mandat local, ces entretiens portent obligatoirement sur les mesures destinées à faciliter la conciliation entre vie professionnelle et fonctions électives ainsi que la prise en compte de l'expérience acquise dans le cadre de celles-ci.

Nous souhaitons conserver ces avancées du Sénat. Toutefois, plutôt que d'imposer le traitement de ces questions dans le cadre de l'entretien professionnel ou d'évaluation – ce qui pourrait avoir des effets préjudiciables pour le salarié ou l'agent public élu – nous proposons que ces discussions soient conduites à la demande des salariés ou des agents publics visés et dans le cadre spécifique déjà prévu dans le code du travail et le CGCT.

**Mme Élixa Martin (LFI-NFP).** Cette réécriture va dans le bon sens en ce qu'elle soumet le traitement de ces questions à la demande du salarié ou de l'agent public. J'imagine qu'il n'est pas nécessaire de préciser que les syndicats pourront accompagner les élus concernés.

J'ajoute que, de la même manière que nous cherchons à inventer un endroit où nos concitoyens nouvellement élus pourront accéder à leurs droits, il faudrait introduire dans le texte le principe d'une information des employeurs, afin que ceux-ci connaissent l'impact de l'élection de leur salarié.

*La commission **adopte** l'amendement et l'article 11 est **ainsi rédigé**.*

*En conséquence, l'amendement CL341 de Mme Blandine Brocard **tombe**.*

**Article 11 bis (nouveau)** (art. L. 512-19 du code général de la fonction publique) : *Prise en compte de l'exercice de fonctions exécutives locales pour les affectations et les demandes de mutation au sein de la fonction publique de l'État*

*Amendement CL477 de M. Stéphane Delautrette*

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** Le Sénat a prévu de créer une nouvelle priorité légale de mutation pour les fonctionnaires exerçant un mandat exécutif local. Toutefois, ce dispositif affecterait la cohérence du régime de priorités légales en vigueur, lequel prend en compte la vie privée des agents et la nature de leur emploi – par exemple l'éloignement du conjoint, une situation de handicap, ou le fait d'être affecté à un poste supprimé.

Nous proposons le maintien d'une priorité pour les élus d'exécutifs locaux, mais qui s'appliquerait de manière subsidiaire par rapport aux priorités en vigueur dans la loi. Elle aurait néanmoins une valeur supérieure aux priorités fixées par les lignes directrices de gestion ministérielles.

Par ailleurs, nous proposons d'introduire une garantie contre les mutations forcées dans l'intérêt du service pour les élus locaux, en prévoyant que l'éloignement du lieu où le fonctionnaire est élu doit être pris en compte au titre des circonstances relatives à la vie personnelle du fonctionnaire.

Nous poursuivons le même objectif que le Sénat, mais la rédaction que nous proposons est plus opérationnelle.

*La commission **adopte** l'amendement et l'article 11 bis est **ainsi rédigé**.*

*En conséquence, l'amendement CL240 de Mme Violette Spillebout **tombe**.*

**Article 12** (art. L. 611-9, L. 611-11, L. 612-3, L. 685-1, L. 686-1 et L. 687-1 du code de l'éducation, art. L. 2123-18-1 du code général des collectivités territoriales) : *Création d'un statut de l'élu étudiant*

*Amendement CL270 de Mme Catherine Hervieu*

**Mme Catherine Hervieu (EcoS).** Par cet amendement nous proposons de faciliter l'engagement des étudiants dans une campagne électorale et l'exercice d'un mandat par les étudiants. Les étudiants représentent 4,50 % de la population, mais seulement 0,69 % des élus. Nous devons donc soutenir leur engagement.

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** Nous partageons votre intention. Si nous voulons garantir la pluralité des équipes municipales et leur représentativité, il faut lever les freins à l'engagement local des étudiants.

Toutefois, tel qu'il est rédigé, votre amendement ne précise pas la période au cours de laquelle les étudiants bénéficieraient d'aménagements pour leurs études au titre de leur candidature. Il faudra donc le retravailler dans la perspective de l'examen en séance. Demande de retrait.

*L'amendement est retiré.*

*Amendement CL40 de M. Bruno Bilde*

**M. Bryan Masson (RN).** Nous proposons de permettre aux étudiants élus locaux de conclure une convention tripartite avec leur établissement d'enseignement supérieur et la collectivité où ils exercent leur mandat. Cette convention de nature facultative faciliterait l'articulation entre les exigences universitaires et les obligations inhérentes au mandat local. Ce cadre juridique souple permettrait par exemple des aménagements d'emploi du temps, ou des modalités d'évaluation spécifiques.

Trop souvent, l'engagement dans la vie publique ralentit ou désorganise le parcours académique des étudiants, faute de mécanisme d'accompagnement approprié, alors qu'il ne devrait pas constituer un obstacle. Notre amendement répond à un impératif de conciliation entre vie étudiante et engagement citoyen, dans la perspective d'une réelle égalité des chances dans l'exercice du mandat électif.

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** Nous partageons votre intention : il faut permettre aux étudiants de s'engager dans la vie électorale. Mais l'article L. 611-11 du code de l'éducation prévoit déjà que « des aménagements dans l'organisation et le déroulement des études et des droits spécifiques liés à l'exercice de responsabilités particulières sont prévus par les établissements d'enseignement supérieur », et l'article 12 propose d'étendre leur bénéfice aux élus étudiants. La création de conventions tripartites facultatives n'ouvrirait donc aucun droit nouveau. Avis défavorable.

**Mme Violette Spillebout (EPR).** Notre groupe est défavorable à cet amendement. La convention tripartite proposée serait à la carte et dépendrait de l'école ou de l'université. Ce n'est pas suffisant.

Nous souhaitons pour notre part inscrire le statut d'élus étudiant dans la loi, afin que les absences liées à la participation à un conseil municipal, par exemple, soient reconnues comme valables au sein du cursus universitaire.

Quant à savoir à partir de quand on est candidat, la question s'était posée lors de l'audition des représentants la CNCCFP (Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques), dans le cadre des travaux sur la proposition de loi renforçant la sécurité des élus locaux et la protection des maires. Ceux-ci considéraient, je crois, que l'on devient officiellement candidat soit à partir du dépôt de la déclaration du mandataire financier pour la campagne soit à partir d'une déclaration de candidature dans la presse, sachant qu'une candidature peut toujours être annulée avant l'élection. Il reste un vide juridique sur ce point. Si nous voulons que davantage de jeunes s'engagent dans une campagne électorale, la sécurisation des mesures pour les étudiants candidats est une question majeure, sur laquelle nous devons poursuivre nos travaux communs.

**Mme Élixa Martin (LFI-NFP).** Il faut inscrire clairement les droits dans la loi, plutôt que dans une convention tripartite facultative. C'est une question de démocratisation du statut de l'élus, mais aussi d'indépendance. Les conventions proposées lieraient l'étudiant à l'établissement où il est inscrit et, puisqu'elles seraient à la carte, seraient accordées à la tête du client.

**M. Bryan Masson (RN).** Oui, les conventions proposées seraient facultatives. Nous pourrions retravailler l'amendement pour les rendre plus contraignantes. Nous voulions toutefois éviter d'instaurer une obligation, pour garantir de meilleures relations entre l'établissement universitaire, l'élus local étudiant et la municipalité. Les choses doivent se faire en douceur, de manière pédagogique, souple.

Nous voulons tous que les étudiants s'investissent dans un mandat électif, dans une liste électorale, dans la vie d'une cité. Nous devons réfléchir ensemble à la manière de faciliter ces engagements.

**Mme Catherine Hervieu (EcoS).** Nous souhaitons également faciliter l'engagement des étudiants. Toutefois, cela doit passer par un cadre commun, qui doit être le plus simple et le plus lisible possible, d'autant que les étudiants changent parfois d'établissement en cours d'année universitaire. Je ne suis pas d'accord avec la démarche de gré à gré proposée ici.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle adopte successivement les amendements rédactionnels CL487 et CL488 de M. Stéphane Delautrette, rapporteur.*

*La commission adopte l'article 12 modifié.*

### **Après l'article 12**

*Amendement CL265 de Mme Catherine Hervieu*

**Mme Catherine Hervieu (EcoS).** Pour favoriser la candidature d'étudiants à une élection, nous proposons qu'un décret fixe les conditions d'aménagement de leurs études supérieures.

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** Cet amendement poursuit le même objectif que le CL270, mais il est moins bien rédigé. Ces amendements doivent être retravaillés dans la perspective de la séance publique, afin d'être clarifiés. Demande de retrait ; à défaut, avis défavorable.

*L'amendement est retiré.*

**Article 13** (art. L. 2123-18-1, L. 2123-18-1-2 [nouveau], L. 3123-19, L. 3123-19-1-1 [nouveau], L. 4135-19, L. 4135-19-1-1 [nouveau], L. 5211-13, L. 5211-14) : *Facilitation des conditions d'exercice des élus en situation de handicap*

*Amendement CL320 de M. Jean-Claude Raux*

**M. Emmanuel Duplessy (EcoS).** Les personnes en situation de handicap représentent environ 16 % de la population, mais seulement 0,003 % des élus. Afin de résorber cet écart important et de leur permettre de s'engager dans la vie publique, il faut préciser que les frais liés à l'accessibilité doivent être pris en charge, « quelle que soit la situation de handicap ou la nature des besoins ».

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** Plusieurs amendements visant à favoriser l'inclusion des élus en situation de handicap ont été déposés, notamment par M. Peytavie. Je me réjouis qu'ils aient finalement été déclarés recevables et que nous puissions en débattre. Toutefois, je privilégie la rédaction de l'amendement CL86. Quant à celui que vous venez de présenter, j'en demande le retrait.

En effet, le droit en vigueur prévoit déjà un dispositif opérationnel et clair qui me semble couvrir l'ensemble des situations de handicap. Votre amendement, lui, couvrirait un champ plus large. Même si nous sommes favorables à l'inclusion, la partie réglementaire du CGCT prévoit déjà que les élus en situation de handicap peuvent obtenir le remboursement des frais spécifiques de déplacement, d'accompagnement et d'aide technique, dès lors qu'ils ont été reconnus comme travailleurs handicapés par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées, qu'ils bénéficient de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés, mutilés de guerre et assimilés, ou qu'ils peuvent prétendre au bénéfice de la carte mobilité inclusion.

Si certaines situations de handicap sont exclues du droit en vigueur alors qu'elles devraient légitimement y figurer, alors il faudra les examiner au cas par cas et en discuter avec le gouvernement. Enfin, un tel problème n'a pas été soulevé pendant les auditions – ce qui ne veut pas dire qu'il ne faille pas mieux prendre en compte les personnes en situation de handicap engagées localement. Demande de retrait ; à défaut, avis défavorable.

*L'amendement est retiré.*

*Amendements CL85 et CL91 de M. Sébastien Peytavie, amendement CL489 de M. Stéphane Delautrette (discussion commune)*

**M. Emmanuel Duplessy (EcoS).** Alors que les personnes en situation de handicap sont loin d'être les mieux pourvues financièrement, elles doivent parfois assumer des dépenses importantes pour adapter leur environnement à leurs problématiques spécifiques. Les élus en situation de handicap doivent ainsi avancer des frais liés à leur handicap, avant d'être remboursés quelques semaines ou mois plus tard par la collectivité où ils sont élus. Par l'amendement CL85, nous proposons qu'ils puissent plutôt présenter directement la facture à la collectivité – sur le modèle de la DMD, la dotation matérielle du député. Cela favoriserait leur engagement.

L'amendement CL91 vise à préciser que les aides donnant droit à un remboursement de frais pourront être « individuelles, matérielles, humaines et techniques ». Ainsi, une personne malentendante pourrait avoir accès à un locuteur de la langue des signes ou à d'autres adaptations. Il faut couvrir l'ensemble des champs de compensation et d'adaptation pour éviter les trous dans la raquette.

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** L'amendement CL489 est rédactionnel.

Quant aux deux autres amendements en discussion commune, je leur préfère le CL86, qui vise à dispenser les personnes en situation de handicap d'avance de frais, et qui sera examiné dans quelques instants. Même s'il poursuit le même objectif, l'amendement CL85 a le désavantage de prévoir également une révision du champ des frais spécifiques, qui devrait être retravaillée. Je demande donc son retrait.

Je rappelle par ailleurs que la proposition de loi permettra de porter le plafond de remboursement des frais spécifiques de 1 048 euros mensuels à 1 657 euros mensuels, par référence aux indemnités des maires d'une commune de moins de 1 000 habitants, et même à 1 829 euros mensuels, car l'article 1<sup>er</sup> prévoit en outre d'augmenter le montant des indemnités.

Quant à l'amendement CL91, il est satisfait. Je demande également son retrait.

**M. Emmanuel Duplessy (EcoS).** Je maintiens mes amendements, d'autant qu'ils ont été élaborés avec le concours d'associations de personnes en situation de

handicap : l'Observatoire du validisme en politique et l'association Handéo. Dans l'éventualité où ils seraient adoptés, je ne doute pas que notre collègue Peytavie acceptera d'y retravailler et de les perfectionner en vue de la séance.

**Mme Violette Spillebout (EPR).** Nous soutiendrons l'amendement CL91, mieux-disant et plus précis sur les différentes formes d'aides pouvant être apportées à un élu en situation de handicap dans l'exercice de son mandat. Un important travail d'analyse des dispositions actuelles du code général des collectivités territoriales a été mené afin d'identifier les améliorations possibles, en fonction du type de handicap. À cet égard, le texte du Sénat permet des avancées majeures puisqu'il prévoit notamment une augmentation du plafond de remboursement des frais engagés et l'obligation de rembourser l'aménagement du poste de travail. Après des échanges avec M. Peytavie, le groupe Ensemble pour la République avait d'ailleurs déposé des amendements complémentaires – jugés irrecevables – qui prévoyaient des exceptions pour aménager le poste de travail à domicile, lorsque l'élu en situation de handicap a besoin d'y préparer ses réunions. L'objectif est de lever les freins au maximum, pour que les personnes en situation de handicap s'engagent dans un mandat d'élu local.

**Mme Élisabeth Martin (LFI-NFP).** Nous soutenons ces amendements qui participent de la démocratisation de la fonction d'élu, laquelle doit pouvoir s'exercer en toute indépendance. Toutefois, notre inquiétude porte sur la réalité des financements : comment les communes financeront-elles les coûts liés à ces aménagements, y compris pour l'adaptation des locaux – dans certaines mairies, il faut monter des escaliers pour accéder à l'accueil ou aux bureaux ? Il faudra bien que le gouvernement – au hasard – s'engage à mobiliser les moyens nécessaires, dans le cadre du projet de loi de finances.

*Successivement, la commission rejette l'amendement CL85 et adopte l'amendement CL91.*

*En conséquence, les amendements CL489 de M. Stéphane Delautrette et CL86 de M. Sébastien Peytavie tombent.*

*Amendement CL96 de M. Sébastien Peytavie*

**M. Emmanuel Duplessy (EcoS).** Cet amendement vise à créer un droit opposable pour les élus en situation de handicap à bénéficier d'un aménagement du poste de travail ou de la prise en charge de leurs frais et à saisir la justice administrative en cas de refus opposé à leurs demandes d'adaptation.

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** Je comprends le problème soulevé : il n'est pas acceptable qu'un élu en situation de handicap se voit refuser le remboursement des frais spécifiques auquel il a droit. Toutefois, pour que les choses soient claires, l'article 5 de la proposition de loi prévoit que les élus « bénéficient » du remboursement de leurs frais et non plus qu'ils « peuvent [en] bénéficier ». Il n'est donc pas possible de refuser un droit garanti par la loi. De plus, tout élu peut

saisir le juge administratif dès lors que ses droits ne sont pas respectés. Cet amendement n'apportant rien de nouveau aux textes en vigueur, je vous invite à le retirer ; à défaut, j'émetts un avis défavorable.

**M. Emmanuel Duplessy (EcoS).** Je préfère le maintenir.

*La commission adopte l'amendement.*

*Amendement CL291 de M. Stéphane Delautrette*

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** Dans sa rédaction actuelle, l'alinéa 14 prévoit que le dispositif entre en vigueur à une date fixée par décret, et au plus tard le 1<sup>er</sup> juin 2025. Cette date étant dépassée, il est proposé de la reporter d'un an, ce qui laissera le temps au gouvernement de préparer le décret, tout en permettant à ceux qui seront élus au printemps 2026 de bénéficier de ces mesures dès les premiers mois de leur mandat.

*La commission adopte l'amendement.*

*Elle adopte l'article 13 modifié.*

**Article 14** (art. L. 325-14 du code général de la fonction publique, art. L. 6323-6 et L. 2145-5 du code du travail) : *Formation des élus locaux et des candidats à un mandat électif local*

*Amendement CL343 de Mme Blandine Brocard*

**M. Éric Martineau (Dem).** Si l'accompagnement des élus dans l'exercice de leurs fonctions est une priorité que nous soutenons, il est essentiel de s'adapter aux réalités de terrain et aux contraintes budgétaires des collectivités. C'est pourquoi nous proposons de restreindre les dispositifs de formation aux maires et aux adjoints au maire et d'exclure les conseillers municipaux qui n'ont pas de délégation. Il est logique que les maires et leurs adjoints, qui exercent une charge exécutive directe et sont confrontés au quotidien à la complexité de la gestion de la commune, bénéficient en priorité des formations les plus structurantes.

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** Il y a une discordance entre l'exposé sommaire de l'amendement et ce qui en résulterait s'il était adopté. En effet, l'alinéa 4 de l'article 14 prévoit que, dans les concours de la fonction publique, une épreuve puisse porter sur la reconnaissance de l'expérience acquise au titre de l'exercice d'un mandat électif local, qu'il soit exécutif ou non – actuellement, la loi ne prévoit cette possibilité que pour l'expérience professionnelle. L'objectif est de mieux prendre en compte les compétences ou l'expertise acquises par les élus locaux pendant leur mandat et de les valoriser dans les concours d'accès à la fonction publique, dans le respect du principe d'égalité d'accès aux emplois publics. C'est pourquoi je vous invite à retirer votre amendement ; à défaut, j'émettrais un défavorable.

**M. Éric Martineau (Dem).** Je le maintiens.

**Mme Élisabeth Martin (LFI-NFP).** Donner la priorité ne signifie pas restreindre ! Or votre amendement vise à restreindre les formations aux seuls maires et adjoints au maire – et non pas à leur donner la priorité, comme vous le mentionnez. Démocratisation, indépendance, essence. Le conseiller municipal est, lui aussi, amené à voter des délibérations – par exemple, pour donner l’avis de la commune sur le plan local d’urbanisme intercommunal (PLUI). L’écarter d’une formation qui est pourtant de nature à l’aider à comprendre ce sur quoi il doit se prononcer risque de susciter une forme de découragement. Par ailleurs, nous proposons, dans un amendement qui sera examiné ultérieurement, que les élus bénéficient systématiquement, au moment de leur élection, d’une formation sur leurs droits.

Ensuite, l’article 14 pose la question des organismes qui seront habilités à dispenser les formations, en particulier le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). Il faudra chiffrer les coûts liés à la présente proposition de loi, au moment d’examiner le projet de loi de finances : nous verrons alors si le gouvernement est favorable, oui ou non, à un statut de l’ élu local et à sa formation.

**Mme Catherine Hervieu (EcoS).** Cet amendement fige le dispositif, comme si les conseillers municipaux n’étaient jamais amenés à évoluer ni à exercer une délégation, voire à devenir maire à leur tour. Je peux en témoigner : un conseiller municipal n’est pas qu’une simple potiche et il doit maîtriser l’ensemble des politiques publiques. Si la formation se fait généralement sur le tas, au cours de l’exercice du mandat, il serait utile de compléter cette expérience par des formations reconnues, permettant de mieux appréhender la complexité des réglementations et l’évolution des lois en vigueur. Ce serait à la fois un gage de qualité et une démarche démocratique. Je suis donc choquée par cette proposition, qui ne respecte pas l’esprit de la proposition de loi.

**M. Bryan Masson (RN).** Nous sommes opposés à cet amendement pour la bonne raison que les maires et les adjoints au maire ne sont pas les seuls à s’investir et à se mobiliser pour la collectivité : n’oublions pas les élus délégués, à qui le maire a confié une partie de ses fonctions. Pourquoi faudrait-il les exclure, *de facto* ? Ils accomplissent également un travail important pour les administrés.

L’intention première de l’amendement n’était peut-être pas tant d’exclure certains élus du dispositif que d’aborder le sujet des finances publiques. Si le budget des collectivités ne peut pas évoluer en faveur des élus locaux, fermons le ban, rentrons chez nous et ne faisons pas de loi ! Si nous voulons vraiment travailler à un statut de l’ élu local et prendre en compte l’ensemble des élus qui œuvrent pour la collectivité et qui souffrent actuellement, il faut poser la question du budget plutôt que de chercher à en restreindre la cible – sinon, ce sera une loi inutile de plus !

**M. Éric Martineau (Dem).** Nous retirons notre amendement et verrons ce que nous ferons pour la séance. Néanmoins, l’article 14 pose bien la question de la

contrainte budgétaire pour les communes, d'autant qu'il concerne aussi, si vous le relisez, le mandat de responsable d'une association – y compris à titre bénévole.

*L'amendement CL343 est retiré.*

*Amendement CL478 de M. Stéphane Delautrette*

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** Cet amendement, qui a pour objet de répondre au déficit d'offre de formation dans les petites communes, vise à rétablir la possibilité, pour le CNFPT, de dispenser des formations aux élus locaux. Cette proposition, qui figurait dans le texte initial, a été supprimée au Sénat, qui a considéré que les formations actuelles du CNFPT n'étaient pas adaptées aux élus locaux et que celui-ci serait obligé de créer un nouveau programme de formation spécifique, duquel résulterait une charge supplémentaire.

Pour avoir échangé avec ses représentants, je sais que le CNFPT est favorable à l'idée de cibler la formation sur les plus petites communes, d'autant que la distinction entre les élus et les agents de la fonction publique n'est pas très importante dans ces collectivités qui ne disposent pas, comme leurs homologues de plus grande taille, de services techniques.

**Mme Violette Spillebout (EPR).** Notre groupe est très favorable à cet amendement ; nous en avons d'ailleurs déposé un en ce sens, sans doute un peu moins bien rédigé puisqu'il a été jugé irrecevable. L'essentiel, c'est que la formation des élus des communes de moins de 3 500 habitants progresse. À ce titre, le fait de les associer aux formations dispensées par le CNFPT aux agents municipaux, qui peuvent être issus de la même commune ou de la même communauté de communes, constituera un avantage pratique et leur permettra de se former en équipe. Pour avoir échangé avec le président du CNFPT lors du congrès de la Fédération nationale des centres de gestion qui s'est tenu à Lille récemment, je confirme qu'il y est favorable sur le principe. Reste à aborder la question des moyens. Nous savons aussi qu'en raison de leur charge de travail, des fonctionnaires sont parfois contraints de se désister d'une formation, ce qui ouvre la possibilité d'intégrer des élus locaux dans des sessions de formation déjà établies.

J'ajoute que nous avons adopté, en décembre 2023, une loi visant à revaloriser le métier de secrétaire de mairie : une nouvelle formation est donc sur le point de voir le jour, conformément aux décrets d'application publiés en juillet 2024. Or, dans le cas des petites communes, les besoins en formation d'un secrétaire de mairie et d'un élu local ne sont pas si éloignés. Cela permettra donc de renforcer l'efficacité de l'investissement public.

*La commission adopte l'amendement.*

*Amendements identiques CL479 de M. Stéphane Delautrette et CL205 de M. Hervé Saulignac*

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** Par cet amendement, nous proposons de sécuriser juridiquement la possibilité donnée à tout salarié de suivre des formations relatives à l'exercice d'un mandat local et aux règles qui encadrent les campagnes électorales. La proposition initiale visait à permettre aux candidats à un mandat électif local de bénéficier, dans le cadre de leur compte personnel de formation (CPF), des formations ouvertes aux élus locaux, afin de mieux les préparer, en cas d'élection, à l'exercice de leurs futures fonctions. Toutefois, considérant qu'il était trop complexe de définir la notion de candidat déclaré publiquement, le Sénat a finalement préféré étendre cette possibilité de formation à l'ensemble des salariés, dans le cadre de leur CPF.

La rédaction actuelle pose cependant deux difficultés : d'une part, l'article ne précise pas que les organismes de formation doivent être agréés par le Conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL) et, d'autre part, les organismes agréés ne proposent pas de formation relative aux règles applicables aux campagnes électorales. C'est pourquoi nous proposons de faire évoluer le dispositif, en prévoyant que les organismes habilités à dispenser les formations relatives au mandat soient agréés par le CNFEL et que les formations portant sur les règles encadrant les campagnes électorales répondent à un cahier des charges, fixé par le ministère de l'intérieur. Ces évolutions permettront d'assurer la cohérence avec les règles applicables au droit à la formation des élus et d'en sécuriser le déploiement.

*La commission adopte les amendements.*

*Amendements identiques CL481 de M. Stéphane Delautrette et CL204 de M. Hervé Saulignac*

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** Le Sénat a étendu, en séance publique, le congé de formation économique, sociale, environnementale et syndicale à l'ensemble des élus locaux, qu'ils soient membres de conseils municipaux, départementaux ou régionaux.

Cette mesure soulève deux difficultés. D'une part, elle ne répond pas aux besoins des élus locaux : le congé syndical permet à tout salarié qui le souhaite de participer à des stages ou à des sessions de formation économique, sociale, environnementale et syndicale, organisés soit par des centres spécialisés, rattachés aux organisations syndicales, soit par des instituts internes aux universités. Ce n'est pas ce dont les élus locaux ont besoin. D'autre part, elle augmente les autorisations d'absence pouvant être accordées aux élus : je rappelle que le congé de formation des élus, qui est actuellement de dix-huit jours par mandat, sera porté, si la loi est adoptée, à vingt-quatre. Il n'est pas rémunéré par l'employeur, mais la collectivité peut compenser les pertes de revenus. Le congé syndical, lui, est de douze jours par an – soit soixante-douze jours au total pour la durée d'un mandat municipal –, lesquels s'ajouteraient aux jours déjà prévus dans le texte pour les élus. Je ne vois donc pas l'intérêt de telles dispositions qui, au vu de notre analyse, ne répondent pas

aux attentes des élus. C'est pourquoi nous proposons de supprimer les alinéas 10 et 11 de l'article.

*La commission adopte les amendements.*

*Elle adopte l'article 14 modifié.*

**Article 14 bis (nouveau) (procédure de législation en commission)** (art. L. 2321-12-1 du code général des collectivités territoriales) : *Financement de bilans de compétences par le droit individuel à la formation des élus locaux*

**M. le président Florent Boudié.** Cet article faisant l'objet d'une procédure de législation en commission, je rappelle qu'il ne sera pas débattu en séance publique.

*Amendement de suppression CL482 de M. Stéphane Delautrette*

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** Nous proposons de supprimer l'article 14 bis, qui est déjà satisfait par les rédactions actuelles du CGCT et du code du travail. Il n'apporte rien au droit existant et crée un risque d'*a contrario*, notamment parce qu'il ne vise que les communes et sous-entend que les bilans de compétences ne feraient pas déjà partie des formations qui permettent la réinsertion professionnelle. Or, depuis 2022, 25 % des demandes de formation formulées dans le cadre du droit individuel à la formation des élus (DIFE) étaient liées à un projet de reconversion, et 7 % d'entre elles portaient sur un bilan de compétences, d'après les chiffres transmis par la Caisse des dépôts et consignations.

*La commission adopte l'amendement.*

*En conséquence, l'article 14 bis est supprimé.*

**Article 15** (art. L. 2123-13, L. 2123-14, L. 2573-7, L. 3123-11, L. 4135-11, L. 7125-13 et L. 7227-13 du code général des collectivités territoriales) : *Report des crédits de formation en cas de création d'une commune nouvelle et augmentation de la durée du congé de formation des élus*

*Amendement CL460 de Mme Catherine Hervieu*

**Mme Catherine Hervieu (EcoS).** Pour compléter l'article 15, nous proposons que les primo-élus disposent de six jours de congé formation supplémentaire, afin de s'approprier plus rapidement et plus efficacement les sujets complexes liés à l'exercice de leur mandat, et d'éviter qu'ils aient une impression de décalage ou le sentiment d'être des élus de seconde zone par rapport aux autres conseillers municipaux, lesquels bénéficient déjà d'une certaine expérience.

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** La formation est un véritable enjeu, et force est de constater que les élus ne recourent pas suffisamment à leurs droits en la matière. Le vrai sujet est donc de favoriser l'accès aux formations sur la plateforme

et de permettre aux élus de mobiliser leur DIFE, plutôt que d'augmenter le nombre de jours, qui sera déjà porté de dix-huit à vingt-quatre grâce à l'article 15. Si je comprends l'objectif poursuivi et l'idée de permettre aux élus de mobiliser les jours dont ils disposent pour se former, je ne pense pas qu'une augmentation du nombre de jours changera quoi que ce soit. C'est pourquoi je vous invite à retirer votre amendement ; à défaut, avis défavorable.

**Mme Catherine Hervieu (EcoS).** Je vous rejoins sur la difficulté de mobiliser le droit à la formation, sujet qui mériterait un travail d'évaluation en parallèle, dont la délégation parlementaire aux collectivités territoriales et à la décentralisation pourrait se charger. Néanmoins, inscrire officiellement, et de manière lisible, ce droit dans la loi permettrait d'irriguer dans les territoires et d'inciter les élus à l'exercer. De plus, étant donné l'enjeu des politiques publiques locales auxquelles ils seront confrontés dans le cadre du mandat à venir – en matière d'adaptation au changement climatique ou d'environnement, sujet attaqué sur plusieurs fronts –, ce droit à la formation mérite d'être considéré avec solennité.

**Mme Élisabeth Martin (LFI-NFP).** Cet amendement a le mérite d'appeler l'attention sur les conditions dans lesquelles un élu commence son mandat. J'évoquais tout à l'heure la nécessité pour un élu de connaître ses droits ; il s'agit ici davantage de connaissances sur le plan institutionnel. Ceux qui sont élus depuis longtemps ont fait l'expérience de la formation dans le grand bain. Je ne suis pas certaine que ce soit la meilleure manière d'entamer ces fonctions, qui sont à la fois fondamentales et complexes. J'entends également que le problème n'est pas lié au nombre de jours, même si le présent amendement cible spécifiquement les primo-élus auxquels il accorde un droit supplémentaire et qu'il est important de les accompagner dès le départ pour qu'ils ne se sentent pas perdus ou découragés. En outre, la formation supplémentaire pourrait intégrer une information sur leurs droits.

**M. Bryan Masson (RN).** Je rejoins l'argumentaire du rapporteur : les jours de formation ne sont pas suffisamment utilisés. La meilleure des formations, c'est celle qui se fait dans le grand bain, auprès des directeurs ou des chefs de service et des fonctionnaires qui font vivre la collectivité – ils l'ont fait avant nous, élus que nous sommes, et le feront encore bien après nous, lorsque nous ne le serons plus ; c'est sans doute aussi ce qui explique que les élus recourent peu à leurs jours de formation. Par conséquent, n'ajoutons pas encore des dispositifs qui s'éloignent de la réalité des maires, des adjoints et des conseillers municipaux.

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** Permettez-moi de rappeler le sens de l'article 15 *bis*, qui intègre l'obligation d'une session d'information sur les fonctions d' élu local et, donc, sur ses droits. La proposition de loi répond donc déjà à cette nécessité de mieux informer les élus dès leur entrée en fonction. Je le répète, plutôt que d'augmenter le nombre de jours de formation, il faut favoriser l'accès à celle-ci.

Par ailleurs, tel que votre amendement est rédigé, ces six jours de congé formation supplémentaires ne seraient pas financés, alors qu'actuellement, les pertes de revenus subies par l' élu lorsqu'il assiste à des formations sont compensées, et que les formations peuvent toujours être suivies pendant les congés payés. Six jours sans solde ne seront pas de nature à faciliter l'accès à la formation !

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle adopte l'article 15 non modifié.*

**Article 15 bis (nouveau)** (art. L. 1221-5 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : *Session d'information sur les fonctions d' élu local*

*Amendements identiques CL292 de M. Stéphane Delautrette, CL67 de M. Guillaume Gouffier Valente, CL107 de Mme Martine Froger, CL203 de M. Hervé Saulignac et CL344 de M. Laurent Croizier*

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** Tel que le texte est rédigé, la session d'information des élus doit être organisée dans les trois premiers mois de leur mandat, période durant laquelle ils doivent déjà faire tout un travail d'appropriation de leur fonction – le nouvel élu est tout de suite mis dans le bain. Je propose de porter ce délai à six mois pour s'assurer de l'effectivité de l'organisation, ce qui permettra aussi à l' élu de trouver des réponses à des questions qu'il se sera posées en ayant un peu baigné dans la fonction.

**M. Guillaume Gouffier Valente (EPR).** Mon amendement identique a été travaillé avec Intercommunalités de France.

**Mme Martine Froger (LIOT).** Il s'agit de porter de trois à six mois le délai imposé pour réaliser la formation.

**M. Laurent Croizier (Dem).** Il ne s'agit pas tant d'organiser cette session dans les délais les plus courts que dans les conditions les meilleures. Pour ce faire, nous proposons de porter de trois à six mois le délai imparti pour la réaliser.

**Mme Élixa Martin (LFI-NFP).** Le délai se discute mais, comme le président de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation est parmi nous, j'entends surtout dans cet échange une invitation à y voir clair sur les formations disponibles pour les élus. On pourrait imaginer une formation immédiate sur les droits et aussi sur l'environnement institutionnel, les deux questions difficiles en début de mandat. Au bout des six mois, on pourrait ensuite organiser ce type de formation, à un moment où l' élu a une conscience un peu plus claire de ses propres besoins. On bute, souvent sans le dire, sur l'adaptation des moyens de formation proposés par les CNFPT ou autres – n'oublions pas le rôle joué par les organismes de formation des partis.

*La commission adopte les amendements.*

*Amendement CL456 de Mme Catherine Hervieu*

**Mme Catherine Hervieu (EcoS).** Après avoir insisté sur l'exigence d'une formation de qualité, je soulignerai ici le caractère moins-disant de la notion de « session d'information », que je propose de remplacer par « formation ». S'agissant des délais, nous verrons ce qui sortira de nos travaux. Quoi qu'il en soit, une session d'information n'est pas forcément du même niveau qu'une session de formation qui pourra compter lors d'une démarche de validation des acquis de l'expérience (VAE).

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** La notion de formation est peut-être plus claire et précise que celle de session d'information, mais cette dernière offre sans doute plus de souplesse. Mais si notre commission considère que cette modification clarifie les choses, je m'en remets à sa sagesse.

**Mme Catherine Hervieu (EcoS).** Si j'ai bien entendu ce que vous disiez concernant l'évaluation du recours au droit à formation, cette modification permettra de voir plus précisément ce qu'il en est dans ce domaine. Elle serait cohérente avec les arguments que vous avez développés.

*La commission adopte l'amendement.*

*Amendements CL262 de M. Jean-Claude Raux et CL457 de Mme Élisabeth Martin (discussion commune)*

**M. Jean-Claude Raux (EcoS).** Nous avons toutes et tous en tête un ou des actes de violences sexistes et sexuelles (VSS) en politique, des petites remarques sexistes répétées aux cas de violences médiatisées. Le mouvement MeToo a percuté la politique comme presque tous les milieux de pouvoir, et c'est tant mieux. Pour lutter contre les VSS, il faut commencer par former très largement dans ce domaine. Nous proposons donc d'inclure un module dédié à la lutte contre les VSS dans la formation initiale obligatoire des élus locaux, comme le préconisait d'ailleurs le rapport de Mme Spillebout et de M. Jumel.

**Mme Élisabeth Martin (LFI-NFP).** La position de l'élu est complexe : il n'est pas le supérieur hiérarchique des agents, mais il leur donne des consignes. C'est une position qui peut être utilisée par certaines personnes – souvent des hommes – pour mettre la pression sur d'autres – souvent des femmes. De surcroît, la formation permet d'avoir des condamnations plus sévères. L'homme est informé de ce qu'il ne doit pas faire, notamment de ce qui peut être considéré comme des glissements de comportement. La formation est à la fois une mise en garde et une manière de sanctionner.

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** Je suis tout à fait favorable à une formation sur les VSS. L'amendement de Mme Martin est plus souple sur le contenu de la formation que celui de M. Raux qui le balise davantage. L'intention est la même et je suis favorable aux deux. S'il faut choisir, je pencherais pour la rédaction de

Mme Martin. Je suggère donc à M. Raux de retirer son amendement au profit de celui de sa collègue.

*Successivement, la commission rejette l'amendement CL262 et adopte l'amendement CL457.*

*Amendements CL187 de Mme Delphine Lingemann, CL458 de Mme Élisabeth Martin et CL468 de M. Carlos Martens Bilongo (discussion commune)*

**Mme Delphine Lingemann (Dem).** Je propose d'intégrer une information obligatoire sur les enjeux climatiques et environnementaux à la formation des élus locaux lors de leur prise de fonction. Il est important que les élus locaux disposent d'une compréhension claire de ces enjeux et des politiques publiques à mettre en œuvre à leur échelle.

**Mme Élisabeth Martin (LFI-NFP).** Il paraît nécessaire de favoriser une habitude en matière de prévention des risques et de gestion des crises. Les collectivités ont parfois du mal à respecter certaines de leurs obligations, moins par manque de volonté que par défaut d'information et de formation. En l'occurrence, nous visons la prévention et la gestion des risques climatiques.

**M. Carlos Martens Bilongo (LFI-NFP).** Il s'agit de compléter l'article par l'alinéa suivant : « 3° Une formation sur les enjeux énergétiques et climatiques ainsi que sur la bifurcation écologique. » Une telle formation en début de mandat permettra aux élus de mieux appréhender certains dossiers concernant notamment le chauffage des bâtiments publics ou la géothermie.

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** Si vous me le permettez, je vais donner un avis global. Ces amendements et les suivants consistent à étendre la formation obligatoire à de très nombreux domaines. Si je pense qu'il fallait ajouter les VSS, je suis plus réservé sur les autres propositions. Vous estimez nécessaire que les élus soient formés et sensibilisés aux enjeux climatiques et environnementaux. Ce n'est pas moi qui vous dirai le contraire. Mais viennent ensuite d'autres demandes de formation concernant la gestion des risques, la démocratie locale, les finances locales et les marchés publics, les outils à la disposition des élus contre les violences, la santé au travail. Ajoutons toutes les formations que les élus peuvent juger utiles pour l'exercice de leur mandat et qui ne figureraient pas dans la liste.

L'intention est plutôt bonne, mais rendre obligatoires toutes ces formations n'est-ce pas contraindre le choix des élus et les priver de formations qu'ils considèrent plus utiles pour eux dans l'exercice de leur mandat ? Si je souscris à l'idée que les élus soient bien formés sur tous ces sujets, je pense qu'il s'agit pour nous de faire en sorte qu'ils aient accès à ces formations, pas forcément de les leur imposer. Nous avons déjà adopté le principe d'une formation en début de mandat. En outre, les élus membres d'un exécutif ont des obligations de formation en fonction de leur délégation. Le tout cumulé, cela fait beaucoup d'obligations.

Même si je comprends l'intention, je demande un retrait de ces amendements. À défaut, j'émettrais un avis défavorable.

**Mme Éliisa Martin (LFI-NFP).** Ces différents amendements permettent de donner corps à ce que nous considérons comme des nécessités pour l'entrée en mandat. D'une certaine manière, ces thèmes viennent nourrir le contenu des formations initiales. C'est la raison pour laquelle nous maintenons notre amendement.

**Mme Delphine Lingemann (Dem).** À l'heure du changement climatique, il me semble essentiel d'intégrer tous les aspects environnementaux dans la construction des projets politiques locaux. Je vais donc maintenir aussi mon amendement.

**M. Joël Bruneau (LIOT).** Une fois de plus, chers collègues, je loue vos bonnes intentions ; mais le but recherché étant que les gens s'engagent en politique, n'allons pas trop loin dans ce genre d'obligations à remplir à peine sont-ils élus. J'irai même jusqu'à dire que les sujets éminemment importants que vous évoquez les uns et les autres, c'est avant de se présenter aux élections qu'il faudrait les travailler et sur lesquels il faudrait se former. Cela ne peut résulter que d'une démarche volontaire. Autre argument : il me semble exagéré d'aller jusqu'à ce niveau de détail dans une loi sur le statut de l' élu – formulation que je n'approuve pas tellement. Tant que nous y sommes, fixons aussi les horaires des conseils municipaux !

**M. Philippe Gosselin (DR).** Pour ma part, je pense qu'il faut avoir les potentialités de formation les plus larges possible, à condition bien sûr que leurs maquettes soient sérieuses. Nous pouvons en effet nourrir quelques interrogations sur certains organismes qui sont pourtant agréés et qui bénéficient de sources de financement parfois généreuses, dirais-je en faisant attention au choix des mots. Les dépenses de formation sont obligatoires, ce qui représente une manne. Peut-être serait-il intéressant d'évaluer ces actions de formation et les organismes qui les proposent ?

Je n'ai rien contre une formation aux enjeux énergétiques et climatiques, mais il y a beaucoup de sujets qui mériteraient de faire l'objet d'une formation à l'échelon municipal, celui de la proximité et du quotidien. Dans une loi, devons-nous entrer à ce point dans les détails ? Pour ma part, j'aimerais qu'il y ait des formations adaptées, personnalisées, vraiment *intuitu personae*. Il peut y avoir des formations à destination d'une majorité municipale ou de l'ensemble des conseillers municipaux, ce qui a du sens et dépasse les divergences légitimes dans une République. Mais il peut aussi y avoir des parcours personnalisés de formation. Parce que cela ne relève pas de leur domaine d'action, certains élus ne souhaitent peut-être pas être formés aux enjeux énergétiques et climatiques, même si cela peut être regrettable. Je trouve que nous allons un peu trop loin vers une offre forfaitaire. Laissons un peu de liberté et d'autonomie. Le mieux est parfois l'ennemi du bien.

**M. Bryan Masson (RN).** Les membres du groupe RN vont évidemment s'opposer à ces amendements, en allant dans le sens du rapporteur qui explique que ces contraintes ne sont pas bénéfiques pour les élus locaux. Or ce sont eux qui sont au centre de ce texte et les premiers de cordées sur le terrain. En matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, ils savent très bien comment prendre en considération la préservation de nos centres-villes, et ils le font dans leur grande majorité. Ils sont à la manœuvre dans le domaine des mobilités et des transports doux. Ils sont en première ligne concernant la gestion des déchets, le tri et le recyclage. Même chose en matière d'énergies, de bâtiments publics, d'eau et de biodiversité. Moi qui viens d'un territoire qui affronte sécheresse et risques d'incendies, je peux témoigner du fait que ce sont nos élus locaux qui préviennent et agissent, souvent avant l'État.

Élus de proximité au contact de la réalité, ils savent que l'écologie et la préservation de l'environnement sont primordiales. Ils sont en lien direct avec la population qui le leur rappelle, notamment à chaque élection. Ils sont moins éloignés que certains élus nationaux peut-être plus soumis à certains lobbies. Quand on est maire d'une petite commune, on est beaucoup plus libre et proche de la réalité, notamment en matière d'environnement. Je tenais à le dire pour défendre nos élus locaux qui agissent déjà en faveur de l'environnement.

**Mme Brigitte Barèges (UDR).** Je rejoins les précédents orateurs, notamment Joël Bruneau, ancien maire de Caen. La formation est financée par le budget municipal. Fixée en début de mandat, l'enveloppe peut être augmentée en fonction des besoins. Il faut vraiment garder une certaine souplesse. On peut faire des formations collectives pour tous les conseillers municipaux et des formations plus spécialisées pour un adjoint ou un conseiller délégué. Or nous sommes en train de monter une usine à gaz qui va coûter cher à nos finances locales. Il appartient aux élus de faire des efforts de formation personnelle – l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) et de nombreux organismes évoluant autour des mairies proposent des formations. Et on apprend aussi sur le tas. Il me semble qu'au fil du temps, nous créons une rente de situation pour l'élu local, alors que cette fonction est avant tout un engagement, un devoir, un mandat au profit des citoyens.

**Mme Élixa Martin (LFI-NFP).** On va dire que je n'ai pas entendu la notion de rente de situation. Scandaleux ! Pour les élus, il ne s'agit pas de savoir mais de faire. L'écologie est une question transversale qui va s'inviter dans tous les débats, y compris ceux qui concernent les politiques sociales. Cela doit nous inciter à faire le point sur les formations, leur nature et la manière dont elles sont dispensées. Monsieur Gosselin, vous avez raison de vous soucier de l'attribution des agréments, mais les exigences ont déjà été renforcées et la situation a évolué dans le bon sens.

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** Monsieur Masson, je n'ai jamais dit qu'il n'était pas bénéfique pour un élu de se former à certains sujets tels que le changement climatique. Loin de moi l'idée qu'une telle formation ne leur serait pas

utile dans l'exercice de leur mandat. En revanche, j'alerte sur un cumul de formations qui seraient à faire obligatoirement dans les six premiers mois de mandat. Il n'est pas réaliste de vouloir leur imposer un tel parcours en six mois, sans parler du coût de ces formations qui sera financé par le budget des communes. Les petites collectivités risquent de rencontrer des difficultés, sachant que le budget formation est proportionnel au budget des communes. Je vous invite à la prudence concernant l'adoption de ces amendements. Nous devons travailler sur l'accès aux formations, mais pas les imposer dans les six premiers mois de mandat.

*La commission rejette successivement les amendements.*

*Amendement CL227 de M. Emmanuel Duplessy*

**M. Emmanuel Duplessy (EcoS).** Il n'est certes pas possible d'aborder les sujets de fond lors de ce premier temps d'information sur le fonctionnement des collectivités, mais il est important de rappeler les bases en matière de droits et de devoirs des élus, et de présenter les outils à la disposition de ces mêmes élus pour lutter contre les violences et les menaces dont ils peuvent faire l'objet dans l'exercice de leur mandat. Les élus locaux se plaignent, souvent à juste titre, d'être en première ligne des montées en tension dans la société, liées notamment à l'affaiblissement de nos services publics et au fait que certains de nos concitoyens n'accèdent plus ou mal à leurs droits. Pour permettre aux élus de mieux connaître la législation, il serait intéressant de les informer sur le « pack sécurité » et sur l'existence dans chaque commissariat d'un référent auquel ils peuvent s'adresser quand ils subissent des violences. L'idée est d'informer sur l'état du droit, et non de dispenser une formation très poussée lors de cette première étape.

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** Pour les raisons développées précédemment, je demande le retrait de cet amendement. À défaut, j'émettrais un avis défavorable.

**Mme Violette Spillebout (EPR).** Malgré la loi promulguée il y a quelques mois après de longs échanges à l'Assemblée nationale, peu de progrès ont été faits en matière de violences à l'égard des élus. Nombre d'élus locaux ne connaissent pas les subtilités du droit pénal et ne savent pas quelle procédure engager quand ils sont diffamés ou injuriés. Dans certains départements, des conventions ont été signées entre l'AMF locale, la préfecture et les procureurs, mais il reste beaucoup de progrès à faire en faveur de la protection des élus locaux. Compléter ainsi la formation et revenir sur le sujet, c'est aussi une manière de continuer à agir auprès du gouvernement pour que l'accompagnement des élus soit renforcé. La cellule spéciale nationale recense désormais les faits de violence, mais, un an après l'adoption de la loi, je ne suis pas sûre que le législatif ait suffi pour faire cesser les agressions envers des élus locaux.

**Mme Élixa Martin (LFI-NFP).** Les propos de Mme Spillebout laissent à penser que la surenchère pénale, le cœur du projet de loi adopté il y a un an, n'est finalement pas très efficace. Une partie de la violence, y compris symbolique, à

l'égard des élus locaux s'explique par l'austérité imposée par les gouvernements successifs. Faute d'avoir les moyens de répondre à certaines situations, ces élus sont en difficulté. Comprendre n'est pas excuser, comme disait Max Weber, mais si nous n'arrivons pas à analyser l'origine d'une partie de ces violences, nous allons faire du sur-place : continuer dans une surenchère pénale qui ne règle rien. Les questions de démocratisation, d'indépendance et de sens se posent. Confronter les élus locaux à cette situation de manque terrible de moyens les met en difficulté et augmente la violence et les tensions avec les citoyens. Il faudrait prendre le temps de réfléchir à cet aspect et ne pas imaginer que l'on va régler le problème en informant les élus de leurs droits. Il faut évidemment qu'ils soient informés de leurs droits, mais nous devons aller plus loin dans l'analyse des raisons de la violence. J'aurais envie d'ajouter une remarque vraiment pas politiquement correcte : on se demande parfois ce qui doit nous arriver pour que nous soyons effectivement protégés.

**M. Joël Bruneau (LIOT).** Ce phénomène de société complexe ne touche malheureusement pas que les élus, il s'étend à toutes les personnes qui, de près ou de loin, sont en charge d'autorité ou représentent la République. Un maire de commune, qui organise régulièrement des réunions publiques et porte des projets pas toujours faciles à défendre, se heurte à des violences qui sont heureusement verbales dans la plupart des cas. Cet état de fait n'est pas lié à une question de moyens. L'austérité, chère collègue, c'est quand vous avez moins d'argent d'une année sur l'autre Or, jusqu'à preuve du contraire, les collectivités – comme l'État, d'ailleurs – dépensent de plus en plus chaque année. Il n'y a donc pas d'austérité, mais il peut y avoir des choix et des arbitrages avec lesquels on peut ne pas être d'accord.

Le vrai sujet de fond est que certains de nos concitoyens ont beaucoup de mal à appréhender le sens de l'intérêt général, qu'ils manifestent une conception un peu nombriliste de ce qui est légitime et une intolérance à la frustration. Certains n'acceptent pas qu'un projet d'intérêt général puisse aboutir si, selon eux, il nuit à des intérêts particuliers. Je peux vous citer le cas d'une manifestation contre l'installation d'un dentiste dans un quartier, au prétexte que les patients de ce praticien risquaient de prendre les places de stationnement des habitants dudit quartier. Nous en sommes là. Nous n'allons pas résoudre le problème par des formations ou des mesures de ce genre. Quant à l'atteinte à l'intégrité physique de l'élu, elle peut parfois s'expliquer par le fait que, au nom de certaines causes, on s'autorise des manœuvres violentes.

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** Pour ma part, je comprends tout l'intérêt que les élus soient bien informés sur ce sujet, mais je ne suis pas certain que cela passe forcément par l'obligation d'effectuer une formation dans les six mois qui suivent l'élection. De toute façon, si toutes ces formations sont rendues obligatoires dans ce délai, je ne vois pas comment les élus pourraient remplir ces obligations. Ce serait matériellement et budgétairement impossible. En revanche, je pense que l'information est impérative. Travaillons avec les associations pour que les élus soient mieux informés de leurs droits, notamment en matière de protection dans l'exercice de leurs fonctions.

*La commission adopte l'amendement.*

*Amendement CL263 de M. Jean-Claude Raux*

**M. Jean-Claude Raux (EcoS).** Je conçois, monsieur le rapporteur, que l'on ne puisse tout inclure de la formation initiale obligatoire, mais certains sujets sont très importants. C'est le cas de la lutte contre les discriminations, objet de cet amendement.

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** Une fois encore, ce n'est pas le sujet qui pose problème mais la capacité des collectivités à réaliser tous ces modules de formation. Avis défavorable.

*La commission adopte l'amendement.*

*Amendements CL462 et CL464 de Mme Élisabeth Martin*

**Mme Élisabeth Martin (LFI-NFP).** On en rajoute une petite couche. Nous voudrions permettre aux élus d'avoir une vision suffisamment claire des conditions dans lesquelles ils exercent leur mission. Pour ce faire, nous proposons qu'ils bénéficient d'une présentation détaillée sur le fonctionnement des finances locales et des marchés publics, et d'une formation sur le fonctionnement de la démocratie locale et la participation des citoyens. En effet, le rôle d'un élu local est aussi de trouver les moyens de faire en sorte que les citoyens prennent vraiment part à certaines décisions.

Certes, l'accumulation de toutes ces formations peut entraîner une difficulté, y compris temporelle, pour les élus qui doivent les faire. Elles sont pourtant nécessaires pour que le mandat local ait du sens et soit donc vécu de la meilleure manière possible, afin d'éviter le découragement.

Enfin, M. Bruneau nous dit qu'il y a austérité quand les budgets baissent. Eh bien c'est le cas : les budgets des collectivités baissent d'année en année. Le boulot de l'élu local est désormais de chercher où sabrer dans les dépenses, ce qui n'est pas sans conséquences sur la qualité et l'ampleur des services publics.

**M. Didier Le Gac, rapporteur.** Demande de retrait ; à défaut, avis défavorable.

Nous ne sommes évidemment pas opposés à la formation, qu'encouragent du reste de nombreuses mesures de cette proposition de loi, comme l'allongement du congé de formation.

Alors que le texte vise à faciliter et à simplifier l'exercice du mandat des élus, vos amendements créent des contraintes, notamment une obligation de formation sur des sujets variés – environnement, finances publiques, marchés publics. Certes, il faut former les élus, mais ils participent déjà à des sessions de formation en lien avec

les associations d'élus. Ce n'est pas en obligeant l'élu à suivre une session de formation tous les samedis matin qu'on lui donnera envie de poursuivre son mandat.

**M. Bryan Masson (RN).** Je suis tout à fait d'accord avec le rapporteur. Devons-nous encourager l'engagement des élus locaux ou les infantiliser ? Les contraintes que nous sommes en train de voter risquent de compliquer encore l'exercice du mandat, tant pour les élus actuels que pour les futurs élus, sans pour autant résoudre les problèmes auxquels ils sont confrontés. Un mandat local, c'est court. L'infantilisation conduira au désengagement.

Il faut s'attacher à résoudre les difficultés rencontrées par les élus locaux dans l'exercice de leur mandat. Ce type d'amendement ne favorise pas l'engagement et n'améliore nullement le quotidien des élus.

*La commission rejette successivement les amendements.*

*Amendements CL469 et 470 de Mme Catherine Hervieu*

**Mme Catherine Hervieu (EcoS).** Ce débat met en lumière des orientations en matière de politiques publiques sur lesquelles nous devons prendre position. Par définition, l'élu ne peut être expert en tout ; cela dit, il doit pouvoir exercer son mandat de la meilleure façon possible. Nos discussions à ce sujet sont donc intéressantes. Les dispositions qui pourraient être adoptées en séance contribueraient à améliorer la maîtrise de certains sujets par l'ensemble des élus locaux.

L'amendement CL469 reprend une demande de l'Association des petites villes de France qui souhaite que les élus soient formés à la gestion de crise. Par exemple, les effets du changement climatique se traduisent très concrètement dans les communes, notamment par des inondations, des incendies. Lorsque ces événements surviennent brutalement, les services de l'État et les SDIS viennent apporter leur appui. Néanmoins, ce sont les élus locaux qui sont en première ligne.

Il serait intéressant de prévoir en amont cette formation, qui permettrait d'assimiler tant des connaissances technologiques et relatives aux phénomènes naturels que les leçons tirées des retours d'expérience. L'expression « gestion de crise » est suffisamment large pour cela.

Quant à l'amendement CL470, il vise à prévoir une formation sur les enjeux de cybersécurité, vu les risques d'ingérence qui menacent les collectivités, ainsi qu'une sensibilisation à l'utilisation de l'intelligence artificielle. Plus généralement, il s'agit d'apprendre à se protéger.

Cette formation s'inscrit dans le cadre de la transposition de la directive européenne relative à la protection des entités critiques, comme les banques. À tous les échelons territoriaux – locaux, nationaux et européens –, il est essentiel de sensibiliser les élus à la cybersécurité. J'appelle votre attention sur le fait que cet amendement prend en compte des enjeux fondamentaux.

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** Certes, les élus doivent avoir connaissance des sujets importants que vous avez évoqués. Néanmoins, je m'interroge sur la faisabilité des mesures proposées. Tous ces sujets ne pourront être abordés lors de la session de formation obligatoire – le texte prévoyait initialement une session d'information – suivie par les élus dans les six premiers mois de leur mandat. En effet, il faudrait prévoir une ou deux semaines de formation pour assimiler ces sujets. Cela étant, nous devons faire en sorte que les élus soient informés et formés sur tous ces sujets au cours de leur mandat.

Une formation aussi dense aurait un coût très élevé, et il serait compliqué pour l'organisme de formation de couvrir tous les sujets lors d'une seule session. Pensons aussi aux petites communes, qui seraient soumises à la même obligation.

Par ailleurs, comme nous avons adopté un amendement remplaçant la session d'information par une session de formation, tout ce qui relève de la sensibilisation ou de l'information en interne ne s'inscrit pas dans le cadre de la formation.

**Mme Elsa Faucillon (GDR).** Les élus locaux ont besoin d'obtenir une réponse sur tous les sujets importants évoqués par mes collègues. Par leurs amendements, ils font remonter des souhaits d'élus locaux connus ou de collectifs.

En tant que législateurs, toutefois, nous ne devons pas imposer un cahier des charges pour les formations ou les sessions d'information. En revanche, il est important que ces sujets fassent l'objet d'une boîte à outils permettant à chaque élu de trouver ce dont il a besoin. Tous les élus n'ont pas besoin de suivre une formation sur les risques liés à la cybersécurité et sur la gestion de crise. En tant qu'élue locale et ancienne déléguée d'un quartier, je n'avais pas besoin d'une formation à la cybersécurité pour être une bonne élue de quartier.

Un élu local exerce un mandat politique ; il a des choix à faire. L'élue local doit à la fois gérer et lutter, il ne faut pas oublier l'un ou l'autre de ces aspects. La formation implique aussi une forme d'émancipation, qui se traduit par la possibilité pour l'élue de choisir.

**M. Ugo Bernalicis (LFI-NFP).** Nous soutenons ces amendements car le besoin est réel.

Cette série d'amendements et ce texte sont la conséquence de la faillite de la politique d'accompagnement des collectivités locales et des élus locaux menée depuis au moins huit ans. Certes, tous les élus locaux n'ont pas besoin de suivre une formation à la cybersécurité. Mais lorsqu'une commune est victime d'une cyberattaque, elle ne sait pas à qui s'adresser : elle ne sait pas forcément qu'elle peut contacter l'ANSSI – Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information –, qui apparaît comme une entité lointaine et qui manque de moyens.

Les élus n'ont pas besoin d'une formation à la gestion de crise tous les quatre matins. Néanmoins, en sa qualité d'agent de l'État, c'est le maire qui sera en première

ligne pour la gérer. Lorsqu'une crise, comme une pandémie, survient, le maire, selon la taille de sa commune, dispose de moyens plus ou moins importants alors qu'il doit prendre des décisions concrètes. Si toutes les structures accompagnaient réellement les élus locaux, nous ne nous ferions pas des nœuds au cerveau pour prévoir des formations adaptées aux besoins et aux situations.

Une structure était censée accompagner les élus locaux, notamment en matière d'ingénierie : l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). J'avais émis quelques réserves et critiques quant à la pertinence de cette structure qui ne réglerait aucun problème mais qui, en réalité, cacherait une diminution des moyens alloués aux différents secteurs relevant de sa responsabilité. Ces craintes sont devenues des certitudes ; tout le système dysfonctionne. Par exemple, le contrôle de légalité, qui est un outil pour accompagner les élus, est censé être une priorité depuis des années. Cela devait se traduire par le déploiement d'équivalents temps plein dans les préfetures et les sous-préfetures. Pourtant, rien n'a été fait en ce sens.

Dans la continuité des votes sur les amendements relatifs à la formation, allouons des moyens importants à l'accompagnement des élus.

*La commission rejette successivement les amendements.*

*Elle adopte l'article 15 bis modifié.*

#### **Après l'article 15 bis**

*Amendement CL246 de Mme Céline Thiébault-Martinez*

**Mme Céline Thiébault-Martinez (SOC).** Mon amendement vise à prévoir une formation consacrée aux risques professionnels, à destination de tous les élus, afin de rappeler les principes de prévention en matière de santé au travail. Les élus sont également des employeurs. À ce titre, il serait donc pertinent qu'ils bénéficient d'une telle formation pour exercer correctement leur mandat.

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** Votre amendement prévoit que cette formation devra être suivie par l'ensemble des membres de l'organe délibérant. Or son champ d'application aurait pu être limité aux seuls élus chargés des ressources humaines.

Bien que je considère que les élus doivent être mieux accompagnés sur ces sujets dans l'exercice de leur mandat, je vous invite à retirer votre amendement. À défaut, avis défavorable.

**Mme Élixa Martin (LFI-NFP).** Ce n'est pas exactement le sens de l'amendement, qui vise plutôt à préserver la santé des élus, en particulier leur santé mentale – c'est un véritable sujet. Selon l'enquête scientifique menée par l'AMF et le Cevipof – Centre de recherches politiques de Sciences Po –, l'une des principales difficultés rencontrées par les élus est leur mauvaise santé – et non l'insuffisance du

montant de leurs indemnités –, notamment en raison de la charge mentale liée à l'exercice du mandat qu'ils estiment, de manière légitime, considérable et terrible.

J'ignore si une formation leur permettra de résoudre ces difficultés, mais cet amendement a au moins le mérite de mettre en lumière que les élus locaux ne vont pas très bien.

**M. Joël Bruneau (LIOT).** Cet empilement de formations obligatoires en début de mandat n'aura pour effet que de décourager les élus locaux. Ce que demandent la plupart des élus locaux, qu'ils soient élus d'une petite ou d'une grande collectivité, c'est qu'on leur lâche un peu la bride pour qu'ils puissent mener à bien leurs projets.

Certes, la charge mentale est importante compte tenu d'un environnement de plus en plus complexe et de la pression exercée par nos concitoyens. Les maires de petites communes, confrontés à des questions pointues, se tourneront naturellement vers le secrétaire général de la préfecture. Plusieurs services déconcentrés apportent un appui aux collectivités sur certains dossiers auxquels ils ne s'opposent pas systématiquement – il ne faut pas noircir le tableau.

Sortez donc des approches théoriques et écoutez le vécu de ceux qui ont exercé un mandat d'élu local – bien entendu, mon expérience n'est pas celle d'un maire d'une commune de 250 habitants.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendements CL314 et CL465 de Mme Catherine Hervieu*

**Mme Catherine Hervieu (EcoS).** Par l'amendement CL314 nous insistons sur la nécessité d'organiser une formation consacrée à la gestion de crise liée au réchauffement climatique et aux aléas météorologiques.

Nous avons bien entendu les arguments ayant conduit au rejet de tous les amendements similaires. Néanmoins, le fait que nous insistions sur cette question et que les amendements aient été déposés par des groupes très différents témoigne de l'importance du sujet.

J'ai écouté les arguments du rapporteur : s'il semble trop compliqué de dispenser ces formations en début de mandat, leur organisation au cours de celui-ci serait pertinente. Si l'amendement ne précise pas ce point, il est important de l'évoquer pour, éventuellement, aboutir à un compromis en séance.

Enfin, cet amendement s'inspire des travaux du rapport sénatorial de la délégation aux collectivités territoriales « Engager et réussir la transition environnementale de sa collectivité ».

L'amendement CL465 s'inscrit dans la même logique. Il vise à dispenser une formation aux élus locaux chargés d'une délégation relative à l'organisation de la

démocratie locale ou participative, démarche visant à répondre aux besoins de notre société.

La nouvelle étape en matière de démocratie participative dans laquelle nous nous engageons, à la suite des premières lois du début du XXI<sup>e</sup> siècle, nécessite un important travail de conception et d'animation.

De plus, on constate une défiance des citoyens à l'égard des élus, même si elle s'exprime de manière plus modérée envers les élus locaux qu'envers les élus nationaux. Par exemple, la suppression de la taxe d'habitation n'a pas facilité ces relations.

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** Le CGCT prévoit déjà que les élus qui reçoivent délégation suivent obligatoirement une formation en début de mandat.

Par ailleurs, il ne revient pas à la loi de définir le programme de formation. Demande de retrait ; à défaut, avis défavorable sur ces deux amendements.

*La commission rejette successivement les amendements.*

*Amendement CL372 de Mme Marie Pochon*

**M. Sébastien Peytavie (EcoS).** Pour améliorer la lisibilité des offres de formation à destination des élus locaux, il est proposé d'envisager la création d'une plateforme numérique qui recenserait l'ensemble des offres de formation.

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** Votre amendement est satisfait puisque la plateforme « Mon Compte élu » propose un accès en ligne à toutes les formations dont bénéficient les élus dans le cadre de leur droit à la formation, qu'il s'agisse des formations liées à l'exercice du mandat, lesquelles font l'objet d'un catalogue spécifique, ou des formations généralistes suivies dans le cadre d'une reconversion. Demande de retrait ; à défaut, avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement.*

### Chapitre III

## **Faciliter la conciliation entre l'exercice du mandat et la vie personnelle de l'élu**

**Article 16** (art. L. 2123-18-2, L. 2335-1, L. 3123-19, L. 4135-19, L. 7125-22 et L. 7227-23 du code général des collectivités territoriales) : *Élargissement de la prise en charge par la commune des frais de garde et extension de la compensation par l'État du remboursement*

*Amendement CL219 de Mme Céline Thiébault-Martinez*

**Mme Céline Thiébault-Martinez (SOC).** Cet amendement vise à clarifier et à harmoniser le droit au remboursement des frais de garde d'enfants engagés par

les élus locaux dans le cadre de leur mandat, en fixant un âge plafond de 12 ans pour les enfants concernés.

Il s'agit de faciliter la vie des élus et d'éviter que les frais de garde d'enfant, rendus nécessaires par les engagements liés à leur mandat, ne pèsent sur leur budget et ne nuisent à l'exercice de leur mandat.

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** Vous proposez d'abaisser à 12 ans l'âge plafond, actuellement fixé à 16 ans dans la partie réglementaire du CGCT. Cet amendement est moins-disant que le droit en vigueur. Demande de retrait ; à défaut, avis défavorable.

*L'amendement est retiré.*

*Amendements CL201 de M. Hervé Saulignac et CL94 de M. Sébastien Peytavie (discussion commune)*

**Mme Céline Thiébault-Martinez (SOC).** L'amendement CL201 vise à supprimer l'alinéa 4 de l'article 16. Il tend donc à revenir sur l'extension aux communes de 3 500 à 10 000 habitants du financement par la DPEL – dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux – de la prise en charge des frais de garde d'enfants ou d'assistance aux personnes âgées.

**M. Sébastien Peytavie (EcoS).** Notre amendement, qui devrait être satisfait par le texte, s'oppose au précédent. Il vise justement à étendre la compensation par l'État du remboursement des frais de garde d'enfants ou d'assistance aux personnes âgées ou en situation de handicap aux communes de moins de 10 000 habitants, dont la situation financière reste fragile. Il y a là un enjeu car seuls 0,001 % des élus sont en situation de handicap.

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** Je comprends l'intention de l'amendement CL201. La question est de savoir si la DPEL sera revalorisée à la hauteur de l'ambition nouvelle qu'on veut lui donner. Je crains qu'elle ne reste à enveloppe constante, même si j'admets que son extension aux communes jusqu'à 10 000 habitants est une mesure intéressante.

Je m'en remets à la sagesse de la commission sur l'amendement CL201, qui vise à s'assurer que la DPEL permette d'atteindre les objectifs qui ont justifié sa création, car il permet d'assurer une plus grande sécurité du financement à destination des plus petites communes. Quant à l'amendement CL94, il est satisfait : demande de retrait et, à défaut, avis défavorable.

*La commission adopte l'amendement CL201.*

*En conséquence, l'amendement CL94 tombe.*

*Elle adopte l'article 16 modifié.*

## **Après l'article 16**

*Amendements identiques CL188 de Mme Delphine Lingemann, CL348 de Mme Blandine Brocard et CL375 de Mme Marie Pochon*

**Mme Delphine Lingemann (Dem).** Mon amendement vise à enjoindre le ministre chargé des collectivités territoriales à déterminer par arrêté un modèle de délibération fixant les modalités de remboursement des frais de garde d'enfants ou d'assistance aux personnes âgées ou handicapées.

Dans de nombreuses communes, la complexité des procédures de prise en charge des frais de garde d'enfants est un frein à l'engagement des femmes dans l'exercice de mandats locaux. Les inégalités entre les hommes et les femmes se creusent à l'arrivée des enfants.

La création de ce modèle de délibération permettrait de simplifier les procédures et favoriserait l'engagement des femmes.

**Mme Anne Bergantz (Dem).** Cet amendement a été travaillé avec l'Association des maires ruraux de France. Simple et concret, il est essentiel pour encourager et soutenir l'engagement des femmes dans les conseils municipaux.

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** Avis favorable. Il est difficile pour les petites communes d'avoir accès à des modèles de délibérations, qui sont des documents techniques et spécifiques. Ces amendements visent à faciliter l'exercice du mandat. Du reste, cette mesure permettra également d'aider des collectivités plus importantes.

**Mme Élixa Martin (LFI-NFP).** Premièrement, en l'absence de compensation à l'euro près des surcoûts liés à la prise en charge des frais de garde ou d'assistance par les collectivités, ces frais ne seront pas couverts. La collectivité devra arbitrer entre la conduite des politiques publiques et le soutien aux élus. Or les élus des petites communes privilégieront le pilotage et la mise en œuvre des politiques publiques.

Deuxièmement, cela pose la question de la mise à disposition par les services de l'État de moyens permettant aux élus locaux d'accomplir leurs missions. Selon l'étude de l'AMF et du Cevipof, la première raison du mécontentement et du découragement des élus locaux est leurs relations avec les services de l'État. Il ne s'agit pas de mettre en cause les fonctionnaires qui travaillent dans ces services mais de critiquer le manque de moyens alloués pour venir en aide aux élus.

Il n'y a pas si longtemps, les TPG – trésoriers-payeurs généraux – établissaient les budgets des communes à partir des consignes données par les maires. Aujourd'hui, les trésoreries ont été remplacées par un réseau d'aides à destination des décideurs locaux ; l'aide apportée est de nature différente.

Tout à l'heure, Ugo Bernalicis a évoqué le contrôle de légalité, qui ne se limite pas à relever les erreurs. Il s'agit d'un appui apporté aux élus locaux pour rédiger leurs délibérations. Or, désormais, ils n'en bénéficient plus.

**Mme Catherine Hervieu (EcoS).** Les amendements visant à faciliter l'engagement des femmes dans l'exercice du mandat local sont cohérents avec la nouvelle loi instaurant un mode de scrutin de liste paritaire pour les communes de moins de 1 000 habitants qu'ils traduisent concrètement.

En outre, l'adoption de ces amendements permettrait d'apporter des réponses aux femmes qui s'interrogent sur leur engagement pour 2026.

*La commission adopte les amendements. L'article 16 bis A est ainsi rédigé.*

**Article 16 bis (nouveau)** (art. L. 2123-18-4, L. 3123-19-1, L. 4135-19-1, L. 6434-4, L. 7125-23 et L. 7227-24 du code général des collectivités locales) : *Extension du bénéfice du chèque emploi-service universel (Cesu) à l'ensemble des élus locaux*

*Amendements de suppression CL295 de M. Didier Le Gac et CL346 de Mme Blandine Brocard*

**M. Didier Le Gac, rapporteur.** Stéphane Delautrette et moi sommes souvent en phase, mais nous sommes en désaccord sur cet article.

L'article 16 bis concerne le Cesu, le chèque emploi service universel. Bien que j'aie été maire pendant vingt ans, j'ignorais que la loi permettait aux communes d'accorder une aide financière aux élus qui, exerçant des fonctions exécutives – notamment les maires et les adjoints –, utilisent le Cesu. Cet article, introduit par le Sénat, prévoit d'étendre le bénéfice de cette aide à l'ensemble des élus. Cela soulève une question de finances publiques ; mais après tout, pourquoi pas ? C'est un choix politique.

En revanche, la rédaction de l'article me gêne. En l'état du droit, dès lors qu'une commune décide d'appliquer le dispositif, les élus peuvent utiliser le Cesu pour régler des frais de garde, y compris lorsque ces frais sont sans lien avec l'exercice du mandat. Certes, la collectivité peut prendre une délibération pour restreindre l'usage du Cesu, mais prenons garde au message que nous envoyons à nos concitoyens.

Je propose donc de supprimer l'article. Mais nous pourrions éventuellement retravailler sa rédaction en vue de l'examen en séance.

**Mme Violette Spillebout (EPR).** Nous avons travaillé sur le sujet avec M. Jumel. En cohérence également avec la proposition de loi que nous avons déposée avec M. Delautrette, nous allons voter contre cet amendement de suppression. J'entends que cette facilité offerte aux élus puisse ne pas être utilisée à

bon escient ; mais il est ressorti du travail d'écoute mené par le Sénat que l'aide financière relative aux Cesu mériterait d'être étendue à tous les élus, et non pas réservée au seul exécutif. L'article est donc une vraie avancée.

**Mme Anne Bergantz (Dem).** Cette mesure, dont nous comprenons l'intention, pose un problème de soutenabilité financière, notamment aux petites collectivités. L'esprit de la proposition de loi est d'accompagner les élus exerçant des responsabilités exécutives. Leur charge de travail et leur disponibilité ne sont objectivement pas les mêmes que celles des conseillers sans délégation. Enfin, cette extension n'a fait l'objet d'aucune évaluation.

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** Je suis très défavorable à ces amendements de suppression. L'article répond à une demande des élus. Restreindre l'extension du dispositif risque d'aller à l'encontre même de notre objectif de favoriser l'engagement de tous. Une facilité est donnée sans obligation pour les collectivités : elles participeront librement à la prise en charge des Cesu, en fonction de leurs moyens. Je suis favorable au maintien de cette disposition, complémentaire des autres dispositifs de remboursement de frais.

*La commission rejette les amendements.*

*Elle adopte l'article 16 bis sans modification.*

**Article 17** (art. L. 323-6, L. 331-3-1 [nouveau] et L. 331-8 du code de la sécurité sociale, art. L. 3142-88 du code du travail, art. L. 2123-9, L. 2123-25-1, L. 3123-7, L. 3123-20-1, L. 4135-7, L. 4135-20-1, L. 7125-26 et L. 7227-27 du code général des collectivités territoriales) : *Cumul des indemnités journalières et des indemnités de fonction*

*Amendement CL453 de Mme Élisabeth Martin*

**Mme Élisabeth Martin (LFI-NFP).** Les élus locaux peuvent avoir la tentation d'exercer leur mandat, quel que soit leur état de santé. Or l'alinéa 2 de l'article 17 ne les protège pas suffisamment. C'est pourquoi, au lieu d'une simple absence de contre-indication, nous souhaitons un avis formel du médecin, comme c'est le cas actuellement.

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** Je comprends votre intention de préserver la santé des élus. Loin de moi l'idée de les exposer. Néanmoins, l'expérience a montré que des élus avaient été contraints de rembourser leurs indemnités journalières au seul motif qu'ils n'avaient pas pensé à demander à leur médecin d'indiquer sur le formulaire Cerfa qu'ils pouvaient continuer à exercer leur mandat. La rédaction du Sénat est pertinente : elle apporte des garanties en matière de santé publique, puisque l'accord du médecin est maintenu – il peut préciser que l' élu malade ne doit pas continuer à exercer ses fonctions électives –, sans exposer l' élu à une quelconque obligation de remboursement lorsque certaines mentions ont été oubliées sur le Cerfa. Avis défavorable.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Suivant l'avis du rapporteur, elle **rejette** successivement les amendements CL273 et CL260 de Mme Lisa Belluco.*

*Amendement CL491 de M. Stéphane Delautrette*

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** En séance publique, le Sénat a étendu au congé d'adoption la mesure permettant à l'élu local de continuer à exercer son mandat et de bénéficier du cumul de l'indemnité journalière et de l'indemnité de fonction. Le texte modifie à cet effet l'article L. 331-8 du code de la sécurité sociale, relatif au congé de paternité et d'accueil de l'enfant. Or les dispositions relatives au congé d'adoption sont inscrites à l'article L. 331-7. Afin de rendre la mesure opérationnelle, c'est donc cet article que l'amendement complète.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*En conséquence, l'amendement CL253 de Mme Lisa Belluco **tombe**.*

*Amendement CL494 rectifié de M. Stéphane Delautrette*

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** Nous souhaitons que, en cas de remplacement provisoire du chef de l'exécutif, le droit à la suspension du contrat de travail et à la réintégration s'applique pour la période d'exercice provisoire des fonctions de chef de l'exécutif. En effet, la rédaction actuelle du texte prévoit que l'élu qui remplace le chef de l'exécutif empêché peut retrouver son emploi à l'expiration de son mandat, et non à la fin de la suppléance. Ces dispositions répondent aux difficultés qu'a récemment rencontrées Mme la maire de Poitiers.

**Mme Élixa Martin (LFI-NFP).** C'est un amendement très important. Parmi les enjeux de la démocratisation de la fonction d'élu se pose la difficulté du retour à l'emploi, en particulier pour les salariés du privé. L'amendement offre une garantie de retour à son poste. Même s'il concerne une situation particulière et provisoire, peut-être pourrions-nous y voir l'ébauche d'un modèle qui permettrait à des salariés du privé d'exercer un mandat sans perdre leur emploi.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Elle **adopte** l'amendement rédactionnel CL492 de M. Stéphane Delautrette, rapporteur.*

*Elle **adopte** l'article 17 **modifié**.*

**Après l'article 17**

*Amendement CL347 de Mme Blandine Brocard*

**Mme Anne Bergantz (Dem).** Cet amendement part d'un constat simple, en lien avec la situation de la maire de Poitiers. Lorsqu'une élue locale est en congé maternité et qu'elle ne peut reprendre ses fonctions pour des raisons de santé, il est difficile de maintenir la délégation de ses pouvoirs, faute d'un cadre légal clair. Nous proposons une mesure de bon sens, qui cherche à mieux concilier engagement politique et maternité. Quand la santé de l'élue ne lui permet pas de reprendre immédiatement ses fonctions, la délégation doit pouvoir être étendue à toute la durée de son congé maternité.

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** Il faut en effet trouver une solution. Si je souscris totalement à votre intention sur le fond, la forme légistique ne me paraît pas pertinente. Au lieu de créer un article additionnel, mieux vaudrait modifier l'article L. 2121-20 du CGCT. Je vous propose de retirer votre amendement de sorte que nous puissions travailler dessus d'ici à l'examen en séance.

*L'amendement est retiré.*

#### Chapitre IV

### Sécuriser l'engagement des élus et les accompagner dans le respect de leurs obligations déontologiques

**Article 18** (art. L. 432-12 du code pénal) : *Détermination des intérêts susceptibles de constituer l'infraction de prise illégale d'intérêts*

*Amendement de suppression CL367 de Mme Élisabeth Martin*

**Mme Élisabeth Martin (LFI-NFP).** Hier soir, dans sa grande sagesse, la commission a refusé une évolution proposée par les sénateurs selon laquelle un agent d'une commune elle-même membre d'une intercommunalité pouvait y être élu. Cela n'est pas sans lien avec cet article, qui vise à supprimer le conflit d'intérêts public-public. Nous y sommes opposés. Imaginons un élu qui prenne une décision à propos d'un organisme dans lequel travaille son conjoint. Même s'il y a un intérêt public à ce que cette prime soit votée, il y a aussi un intérêt personnel pour l'élue concernée. De surcroît, supprimer ce conflit d'intérêts, selon Transparency International ou Anticor, rendra moins transparentes et traçables les raisons de telle ou telle décision. Or il nous semble qu'il y a une aspiration citoyenne à ce que les décisions soient rendues dans les conditions les plus transparentes possible. Enfin, la jurisprudence n'est pas défavorable aux élus. La justice est capable de détecter les cas où la volonté d'accorder un avantage indirect à sa propre personne est manifeste. C'est pourquoi il ne faut pas supprimer le conflit d'intérêts public-public.

**M. Didier Le Gac, rapporteur.** Nous sommes d'accord sur deux points. Tout d'abord, il est vrai que cet article est l'un des plus importants. Chez moi, ce n'est pas tant l'incivilité, l'insécurité ou l'empilement des normes qui découragent les élus mais la suspicion qui règne sur leurs décisions quand ils sont élus dans deux organismes publics. Mon amendement CL454 reprend beaucoup de propositions faites par les différents groupes afin d'encourager les élus à repartir pour un nouveau

mandat. Entendons-nous bien : il ne s'agit pas d'aller sur le terrain du conflit d'intérêts public-privé. Il faut rassurer les associations qui travaillent dans ce domaine et le font de façon remarquable. Dans le conflit d'intérêts public-public, il n'y a pas d'enrichissement personnel. Il s'agit d'élus qui siègent dans deux organismes publics, deux collectivités locales ou dans une collectivité locale et une SPL – société publique locale – ou une SEM – société d'économie mixte –, et dont la probité est remise en cause.

Par ailleurs, il est vrai aussi que l'article 18, dans sa rédaction résultant des travaux du Sénat, n'est pas satisfaisant, puisqu'il ne règle pas la situation. Le législateur se penche sur cette question depuis quelque temps. Il y a eu la loi dite « 3DS », relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, qui avait essayé d'améliorer ce point sans régler grand-chose.

Le conflit d'intérêts public-public est une singularité française qui décourage nos élus locaux. Il n'est pas cohérent de sanctionner un élu qui détient deux mandats locaux ou qui siège au sein d'un organisme où il a été désigné par sa propre collectivité. Les élus nous disent souvent que c'est kafkaïen ! Pour toutes les associations d'élus, de l'AMRF – Association des maires ruraux de France – à France urbaine, en passant par l'AMF, l'Association des petites villes de France, Villes de France et la Fédération des élus des entreprises publiques locales (EPL), on ne peut plus continuer ainsi.

Nous avons aussi travaillé avec M. Christian Vigouroux, l'un de ceux qui connaissent le mieux le sujet du conflit d'intérêts. Il vient de remettre au Premier ministre un rapport remarqué et remarquable riche de nombreuses propositions que nous avons en partie reprises.

L'avis est donc défavorable. Je proposerai, avec mon amendement CL454, une rédaction mesurée, pesée et calculée à la virgule près pour répondre au mieux à la demande des élus locaux et à l'exigence de probité.

**Mme Violette Spillebout (EPR).** L'article 18 est extrêmement important pour l'ensemble des élus locaux. Le conflit d'intérêts public-privé reste pleinement visé et sanctionné ; les garde-fous déontologiques et la transparence dans l'exercice des fonctions restent nécessaires. L'exception française du conflit d'intérêts public-public fait courir un risque judiciaire qui pourrait la vie des élus locaux et constitue un frein à leur engagement. Nous sommes au cœur de la proposition de loi.

Dans le Nord, un cas a mobilisé tous les élus locaux tant il était hallucinant. Le maire de Grand-Fort-Philippe, M. Sony Clinquart, a été attaqué en justice et condamné pour détournement de fonds publics parce que, pour faire fonctionner la maison médicale qu'il avait créée et favoriser le recrutement de médecins, il a décidé d'y placer deux agentes de la ville comme secrétaires médicales. Le montage ayant été jugé incorrect juridiquement, Anticor a déposé plainte contre lui. Il a été condamné en première instance à six mois de prison avec sursis, 5 000 euros

d'amende et trois ans d'inéligibilité. Nous sommes bien loin d'un conflit d'intérêts touchant la vie privée d'un élu ou d'un couple. C'est une incohérence totale de notre droit. L'erreur administrative met en cause non seulement la probité mais aussi la responsabilité judiciaire d'un maire.

Le maire de Marcq-en-Barœul, M. Bernard Gérard, qui est aussi vice-président de la région, a proposé une subvention au conseil régional pour une salle de sport dans sa ville. Il n'a pas eu le droit de voter. Résultat : à une voix près la résolution pourrait ne pas être adoptée.

**M. Joël Bruneau (LIOT).** Il faut être raisonnable. Seul le génie français peut avoir inventé ce concept de conflit d'intérêts public-public. Quelle forme concrète prend-il dans une collectivité ? Un élu désigné après délibération par sa commune pour la représenter dans une instance publique n'a pas le droit de parler dans son conseil municipal du sujet sur lequel il a été délégué ni même, si l'on suit les recommandations à la lettre, d'être présent au sein du conseil municipal au moment où le sujet est abordé. C'est à ce point ubuesque que le président du conseil communautaire en arrive à demander à la moitié de la salle de sortir au moment des délibérations concernant le syndicat d'eau ! Parfois, on n'a même plus le quorum pour adopter la délibération qui le concerne un peu – la mise à disposition d'une parcelle pour construire un nouveau point de captage ou ériger un château d'eau. Cela n'a pas de sens de considérer qu'un maintien des choses en l'état nous permettrait de mieux répondre aux exigences naturelles de probité. Du reste, la probité ne s'impose pas par la loi, elle relève d'abord d'une conviction personnelle. Il ne peut pas y avoir de détournement à des fins personnelles, par définition, puisque l'élu est délégué par l'organe délibérant.

**Mme Élixa Martin (LFI-NFP).** Ce qui va protéger le mieux les élus de tout soupçon, c'est le fait de rendre les délibérations et les cheminements des décisions les plus transparentes possible. Or, en faisant sauter cette notion de conflit d'intérêts public-public, on rend les choses moins traçables. Lorsque Transparency International ou Anticor s'expriment, ils ont une parfaite connaissance du conflit d'intérêts public-public. Dans une logique de prudence, nous maintenons notre amendement de suppression. Nous nous abstenons sur votre proposition, monsieur le rapporteur, et étudierons ce sujet de très près pour la séance. Il faudrait aussi examiner très précisément l'exemple cité par Mme Spillebout car, d'une manière générale, me semble-t-il, la jurisprudence est plutôt favorable aux élus.

**M. le président Florent Boudié.** Une fois n'est pas coutume, je vais vous faire part d'une expérience personnelle. Je siège dans deux organismes en tant que conseiller régional d'opposition de Nouvelle-Aquitaine. Le président du conseil régional m'a nommé représentant dans une SPL et dans une SEM. J'ai dû, comme vous tous, déclarer à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) mon appartenance à ces conseils d'administration. J'avais d'abord omis de le faire, ne m'imaginant pas dans un cas de conflit d'intérêts, d'autant que j'ai assez rarement siégé, depuis le mois de juillet 2024, au sein de ces deux organismes.

La HATVP a saisi le bureau de l'Assemblée nationale, lequel, par le biais de son vice-président, Roland Lescure, m'a lui-même saisi, en me demandant instamment de quitter ces conseils d'administration, étant coupable d'un potentiel conflit d'intérêts aux termes de l'article 432-12 du code pénal.

**M. Emmanuel Duplessy (EcoS).** Notre groupe souhaite aussi permettre aux élus désignés représentants dans un certain nombre de satellites de la collectivité de participer aux délibérations concernant le satellite pour lequel ils ont été désignés représentants. Cette continuité nous semble importante et nous comprenons l'exaspération de certains élus locaux. Néanmoins, l'article 18 n'est pas satisfaisant. Seuls les alinéas 1<sup>er</sup> et 8, qui en constituaient la version originelle, répondent au problème. Les six autres alinéas ne concernent pas le conflit d'intérêts public-public.

Monsieur le président, en tant qu'élu local, je suis membre d'une SEM et le déontologue ne m'a rien demandé.

**M. le président Florent Boudié.** Faites attention, cher collègue ! Ce n'est pas le déontologue mais la HATVP qui a saisi le bureau de l'Assemblée nationale.

**M. Emmanuel Duplessy (EcoS).** Quant au premier exemple donné par Mme Spillebout, je ne suis pas certain qu'il s'agisse d'un conflit d'intérêts public-public mais plutôt d'un problème de mise à disposition sauvage de personnels.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement CL454 de M. Didier Le Gac*

**M. Didier Le Gac (EPR).** Cet amendement de réécriture de l'article 18 ne vise bien entendu pas à affaiblir les exigences déontologiques qui pèsent sur les élus, mais à répondre à leur crainte permanente de se retrouver mis en cause devant le juge pénal pour des conflits entre deux intérêts publics. Nous avons travaillé avec les associations d'élus auditionnées, avec la HATVP, dont nous avons sollicité l'avis, et avec le Gouvernement. Nous avons également consulté M. Christian Vigouroux, dont certaines des recommandations issues de son rapport sont traduites dans cet amendement.

Premièrement, l'amendement reprend, dans une rédaction un peu différente, la proposition des associations d'élus d'exclure du champ de la prise illégale d'intérêts les élus désignés par leur collectivité pour une fonction non rémunérée au sein d'un autre organisme. Plutôt que de recopier les dispositions du code pénal, solution juridiquement inutile, l'amendement se contente d'y renvoyer explicitement.

Deuxièmement, il apporte une réponse à une jurisprudence de 2023 de la Cour de cassation, laquelle a neutralisé la modification de l'article 432-12 du code pénal résultant de la loi du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire précisant que l'intérêt en cause devait être de nature à compromettre

l'impartialité, l'indépendance ou l'objectivité de l'auteur des faits. L'amendement précise donc que cet intérêt doit effectivement compromettre l'impartialité, l'indépendance ou l'objectivité de l'auteur.

Troisièmement, il prévoit d'exclure les intérêts publics du champ de l'article 432-12 du code pénal. Un élu qui siège dans deux organismes publics ou qui détient deux mandats locaux ne doit en effet pas pouvoir faire l'objet d'une condamnation pénale de ce fait.

Quatrièmement, il prévoit que pour des motifs impérieux d'intérêt général, en particulier en cas d'urgence, l'infraction de prise illégale d'intérêts ne peut être constituée. M. Vigouroux évoque deux exemples intéressants : d'une part, le cas d'un maire contraint, afin de faire face à un sinistre, de conclure en urgence un marché au bénéfice d'une entreprise exploitée par un proche, alors que celle-ci est la seule en mesure d'intervenir efficacement à brève échéance ; et, d'autre part, le cas de la commune qui investit dans une maison médicale où s'installe finalement un membre de la famille du maire, en l'absence d'autre candidat dans une région particulièrement touchée par la pénurie de médecins.

Cinquièmement, cet amendement supprime les modifications opérées par le Sénat concernant la liste des liens familiaux, comme vous le proposez, monsieur Duplessy, dans votre amendement CL229. Restreindre le délit de prise illégale d'intérêts à la seule famille directe nous semble en effet trop restrictif. Cette infraction pouvant aussi être constituée à des degrés plus éloignés : cousins, oncles ou grands-parents par exemple.

Enfin, il propose une coordination à l'article 432-12-1 du code pénal afin d'aligner la rédaction du délit de prise illégale d'intérêts applicable aux magistrats avec la nouvelle rédaction de l'article 432-12. Il opère également une modification similaire à l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, laquelle satisfait ainsi l'amendement CL230 de M. Duplessy.

Pour toutes ces raisons, je vous invite à adopter cet amendement qui permettra de véritablement sécuriser juridiquement l'exercice des fonctions d'élu local.

**Mme Élisabeth Martin (LFI-NFP).** Je ne suis pas certaine que la question porte sur la rémunération, par exemple d'un élu membre d'une SEM. Elle porte plutôt sur l'opposition entre deux intérêts généraux et concerne donc également les élus qui ne sont pas rémunérés pour leurs fonctions, mais aussi les situations où un élu ne cumule pas deux fonctions.

Prenons l'exemple d'un maire qui décide de verser un treizième mois dans des conditions un peu brinquebalantes dès la première partie du versement. Il devra effectuer le deuxième versement au mois de décembre quoi qu'il arrive, car s'il bloque la prime, il bloque le versement du traitement des fonctionnaires. Imaginons

en outre que ce versement intervienne trois mois avant les élections municipales et que la moitié des agents municipaux vivent sur le territoire de la commune. On voit bien le conflit d'intérêts public-public alors que le maire n'exerce aucune autre fonction. Pour la question des liens de parenté, c'est la même chose : votre rédaction n'épuise pas le sujet.

Il me semble donc problématique de restreindre ou de faire disparaître la notion de conflit d'intérêts public-public, d'autant que les magistrats prennent déjà en compte les éléments propres à la situation, comme dans le cas de réparation urgente d'un sinistre. Je m'abstiendrai donc.

**M. Joël Bruneau (LIOT).** Faire courir le risque à un élu de se retrouver devant un tribunal, même si celui-ci l'exonère, n'est pas la meilleure manière d'encourager et de soutenir son engagement.

Dans le cas d'un élu délégué par sa commune pour la représenter dans une SEM, par exemple, sa légitimité vient du conseil municipal, elle n'est pas *intuitu personae*. Par conséquent, s'il venait à prendre des décisions contraires à l'intérêt de la commune, il est probable que ses collègues ne le maintiendraient pas dans ses fonctions déléguées.

*La commission adopte l'amendement et l'article 18 est ainsi rédigé.*

*En conséquence, les autres amendements à l'article 18, ainsi que l'amendement CL230, tombent.*

### **Après l'article 18**

*Amendement CL455 de M. Didier Le Gac, amendements identiques CL30 de M. Freddy Sertin, CL65 de M. Guillaume Gouffier Valente, CL129 de Mme Valérie Bazin-Malgras, CL199 de M. Hervé Saulignac et CL351 de M. Laurent Croizier (discussion commune)*

**M. Didier Le Gac, rapporteur.** Cet amendement de réécriture qui s'inspire, comme les amendements identiques, d'une proposition des associations d'élus, concerne les règles de déport qui sont aujourd'hui un véritable irritant. Elles peuvent conduire à des situations ubuesques où la majorité des membres du conseil municipal, dont parfois ceux qui connaissent le mieux le dossier, se trouvent obligés de quitter la salle. En cas d'oubli, les élus peuvent même se retrouver inquiétés au pénal.

Il modifie certaines dispositions de la loi 3DS. Elle a le mérite d'exister, mais, dans les faits, elle n'a pas changé grand-chose pour les élus.

Il exclut des situations de conflits d'intérêts toutes les situations où la collectivité a désigné l'élu pour siéger au sein d'un autre organisme ou groupement, et non uniquement les cas où ils sont désignés en application de la loi. En contrepartie

de cette généralisation, l'amendement limite cette absence de conflits d'intérêts aux cas où l'élu ne perçoit pas d'indemnités de fonction au titre de cette représentation.

Il ajoute à la liste des actes exclus du champ du conflit d'intérêts le cas des élus qui signent seuls, au nom de la collectivité ou du groupement, un acte intéressant la personne morale concernée.

Il clarifie les exceptions au principe d'absence de conflit d'intérêts, notamment dans le cas où l'organisme extérieur est candidat à l'attribution, par la collectivité ou le groupement, d'un contrat de la commande publique, afin de garantir l'égalité de traitement des candidats.

Enfin, il consacre l'absence de conflit d'intérêts personnel d'un élu du seul fait qu'il siège dans deux collectivités territoriales ou groupements de collectivités territoriales, alors même que le cumul entre deux mandats locaux est autorisé.

**M. le président Florent Boudié.** Quel est votre avis sur les amendements identiques ?

**M. Didier Le Gac, rapporteur.** Mon amendement en est très proche, mais il ajoute plusieurs coordinations nécessaires pour garantir une bonne application. J'invite donc leurs auteurs à les retirer.

*Les amendements CL30 et CL65 sont retirés.*

*La commission adopte l'amendement CL455. L'article 18 bis A est ainsi rédigé. En conséquence, les amendements CL129, CL199 et CL351 tombent.*

**Article 18 bis (nouveau)** (art. L. 3132-5 et L. 4142-5 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales) : *Modalité de calcul du quorum en cas de départ de conseillers départementaux ou régionaux représentant leur collectivité au sein d'organismes extérieurs*

*Amendement CL459 de M. Didier Le Gac*

**M. Didier Le Gac, rapporteur.** Il s'agit d'un amendement de coordination, qui étend les dispositions de l'article aux sociétés d'économie mixte locales (SEML).

*La commission adopte l'amendement.*

*Amendements CL461 de M. Didier Le Gac et CL357 de Mme Violette Spillebout (discussion commune)*

**M. Didier Le Gac, rapporteur.** Mon amendement complète l'article afin de lever toute ambiguïté sur une éventuelle obligation de sortie de salle en cas de départ d'un élu. Ainsi, il est explicitement précisé qu'un membre d'une assemblée délibérante intéressé à l'affaire ne peut être considéré comme ayant pris part à la délibération en raison de sa seule présence à la réunion de l'organe délibérant. Cette

précision s'appliquera aux conseillers municipaux et communautaires, mais également aux conseillers départementaux et régionaux.

Par rapport à l'amendement CL357, il apporte plusieurs corrections légistiques et rédactionnelles. J'invite donc Mme Spillebout à le retirer.

*L'amendement CL357 est retiré.*

*La commission adopte l'amendement. CL461.*

*Elle adopte l'amendement rédactionnel CL429 de M. Didier Le Gac, rapporteur.*

*Elle adopte l'article 18 bis modifié.*

**Article 19** (art. L. 2123-35, L. 3123-29 et L. 4135-29 du code général des collectivités territoriales) *Octroi automatique de la protection fonctionnelle aux élus locaux victimes de violences, de menaces ou d'outrages*

*Amendement CL430 de M. Didier Le Gac*

**M. Didier Le Gac, rapporteur.** Cet amendement réécrit intégralement l'article 19, du fait de la promulgation, depuis l'adoption de la présente proposition de loi par le Sénat, de la loi du 21 mars 2024 renforçant la sécurité et la protection des maires et des élus locaux. Cette dernière ayant introduit une procédure d'octroi automatique de la protection fonctionnelle pour les exécutifs locaux, les dispositions de l'article 19 ayant le même objectif sont devenues sans objet.

Cet amendement conserve néanmoins les dispositions relatives à l'extension de la protection fonctionnelle aux conseillers municipaux, départementaux et régionaux qui ne sont pas chargés de fonction exécutive, y compris ceux qui ont cessé leurs fonctions. Pour ces élus, serait conservée la procédure d'octroi de la protection fonctionnelle sur délibération. La procédure d'octroi automatique resterait réservée aux exécutifs locaux, c'est-à-dire à une catégorie d'élus plus exposée et plus vulnérable dans la mesure où ils sont les plus visés par des actes d'agression.

L'amendement procède également à de légers aménagements de la procédure d'octroi automatique au regard des difficultés de la mise en œuvre constatées depuis la promulgation de la loi du 21 mars 2024.

*La commission adopte l'amendement et l'article 19 est ainsi rédigé.*

*En conséquence, l'amendement CL371 de Mme Élisabeth Martin tombe.*

**Après l'article 19**

*Amendement CL376 de Mme Marie Pochon*

**M. Emmanuel Duplessy (EcoS).** Avec cet amendement je propose la création de référents santé mentale au sein de chaque préfecture pour les élus locaux, lesquels peuvent être soumis à de fortes pressions. Leur mission serait d'accompagner, à leur demande, les élus locaux et de préparer des plans de prévention et d'identification des risques.

**M. Didier Le Gac, rapporteur.** Stéphane Delautrette et moi sommes très sensibles à cette question, mais votre amendement me semble rigide et difficile à mettre en œuvre. Je ne suis en effet pas sûr que les petites communes réussiront à trouver un référent. Je vous informe toutefois que nous donnerons un avis favorable à un amendement déposé après l'article 29 demandant un rapport sur l'impact des violences subies par les élus locaux sur leur santé mentale.

**M. Emmanuel Duplessy (EcoS).** Mon amendement prévoit la création d'un référent au sein des préfectures et non de chaque commune. Nous ne sommes pas déconnectés des réalités de nos communes ! Par ailleurs, il n'est pas rigide puisqu'il renvoie à un décret pour ses modalités d'application.

**Mme Élisabeth Martin (LFI-NFP).** Je ne veux pas donner le sentiment que nous prenons simplement acte des difficultés des élus locaux. Ils doivent pouvoir disposer des moyens financiers pour mettre en œuvre les projets pour lesquels ils ont été élus, ils doivent se sentir soutenus par les services de l'État et ils doivent se sentir moins seuls.

Tout cela a un coût – je pense notamment à l'extension de la protection fonctionnelle. Il faudra donc à un moment que nous nous demandions qui devra passer à la caisse pour ne pas se contenter d'intentions louables.

*La commission adopte l'amendement. L'article 19 bis est ainsi rédigé.*

**Article 20** (art. L. 2123-34, L. 3123-28 et L. 4135-28 du code général des collectivités territoriales) : *Application de la protection fonctionnelle en cas de poursuites pénales dans le cadre de l'audition libre*

*Amendements identiques CL431 de M. Didier Le Gac et CL198 de M. Hervé Saulignac*

**M. Didier Le Gac, rapporteur.** Cet amendement tire les conséquences de la décision QPC – question prioritaire de constitutionnalité – du Conseil constitutionnel du 4 juillet 2024 par laquelle il a jugé contraire au principe d'égalité le fait de n'octroyer aux agents publics la protection fonctionnelle que dans certains cas où leur est reconnu le droit à l'assistance d'un avocat.

Pour remédier à cette inconstitutionnalité, l'amendement aligne les conditions d'octroi de la protection fonctionnelle aux élus mis en cause pénalement sur celles prévues pour les agents publics à l'article 3 bis A de la proposition de loi visant à renforcer la sécurité des professionnels de santé.

*La commission **adopte** les amendements et l'article 20 est **ainsi rédigé**.*

*En conséquence, les amendements CL190 de Mme Delphine Lingemann et CL352 de M. Laurent Croizier **tombent**.*

## **Deuxième réunion du mercredi 18 juin 2025 à 15 heures**

Lien vidéo : <https://assnat.fr/LmCPxy>

*Présidence de M. Florent Boudié, président.*

**Article 21 (procédure de législation en commission)** (art. L. 2123-31, L. 2123-32, L. 2123-33 [abrogé] et L. 5211-15 du code général des collectivités territoriales) : *Alignement du régime de la responsabilité des communes en cas d'accident des conseillers municipaux sur celui des maires et de leurs adjoints*

*Amendement CL433 de M. Didier Le Gac*

**M. Didier Le Gac, rapporteur.** C'est un amendement de coordination.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Elle **adopte** l'article 21 **modifié**.*

**Article 22 (procédure de législation en commission)** (art. L. 561-10 du code monétaire et financier) : *Encadrement des demandes susceptibles d'être adressées par les établissements bancaires aux personnes politiquement exposées*

*Amendement de suppression CL379 de M. Carlos Martens Bilongo*

**Mme Élixa Martin (LFI-NFP).** Il n'est pas bon d'abaisser le niveau de vigilance qui s'applique aux élus : les mesures de contrôle sont globalement justifiées et participent du lien de confiance avec les citoyens. De surcroît, alors que la proposition de loi est censée porter uniquement sur le statut de l'élu local, l'article concernerait tous les élus.

**M. Didier Le Gac, rapporteur.** L'article 22 envoie un signal intéressant en rappelant la philosophie de la législation européenne relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. La quatrième directive anti-blanchiment impose ainsi aux institutions bancaires d'adopter une approche fondée sur les risques pour définir les mesures de vigilance applicables aux personnes politiquement exposées.

Face aux difficultés rencontrées par certaines de ces personnes, le Sénat a souhaité prévoir que les institutions financières « *adaptent l'intensité et la fréquence de ces mesures de vigilance complémentaires en fonction du profil de risque du client* ». Une telle précision ne modifierait pas le droit en vigueur, puisqu'elle

reprend l'esprit de la directive européenne. Je m'en remets à la sagesse de la commission.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*En conséquence, l'article 22 est **supprimé** et les amendements CL380, CL381 et CL382 de M. Carlos Martens Bilongo et CL62 de M. Jean-Pierre Bataille **tombent**.*

**Article 23** (art. L. 1111-1-1, 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 et art. L. 121-8 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie) : *Référence aux valeurs de la République dans la charte de l'élu local*

*Amendements de suppression CL435 de M. Didier Le Gac, CL294 de M. Jérémie Iordanoff et CL383 de Mme Élisabeth Martin*

**M. Didier Le Gac, rapporteur.** Nos collègues sénateurs souhaitent que le chef d'un exécutif local s'engage publiquement, lors de la première séance du conseil, à respecter les valeurs de la République mentionnées dans la charte de l'élu local.

Stéphane Delautrette et moi proposons de supprimer cet article. Il est en effet paradoxal de demander au maire de s'engager à respecter les symboles de la République et à ne pas porter atteinte à l'ordre public alors même qu'il en est le garant au titre de son pouvoir de police administrative générale. Les associations d'élus sont d'ailleurs très opposées à cette mesure.

**M. Jérémie Iordanoff (EcoS).** Au-delà du fait que le maire exerce des pouvoirs de police administrative, imposer aux élus des obligations supplémentaires pour des questions de principe revient à limiter le droit des citoyens et à réduire la portée de l'élection.

Dans une démocratie, les citoyens désignent leurs représentants. Ce choix est encadré par le droit, qui doit s'appliquer à tous : quiconque ne respecte pas les principes de la République s'expose à des sanctions, y compris à des peines d'inéligibilité, qui sont déjà prévues dans le code pénal. Ne confondons pas tout : un élu doit rester quelqu'un qui a la confiance de ses concitoyens. Il doit se conformer au droit, comme tout le monde, mais il n'y a pas lieu de lui fixer des limites supplémentaires.

Par ailleurs, dans la mesure où l'appréciation du respect de ces principes comporte une zone d'interprétation, voire de flou, je crains qu'une telle disposition soit davantage porteuse d'arbitraire que d'exemplarité. Nous sommes philosophiquement opposés à cet article.

**Mme Élixa Martin (LFI-NFP).** Effectivement, c'est la question de la liberté d'expression et d'action des élus qui est en jeu ici, donc de leur indépendance. De surcroît, cette charte dont on impose la signature aux associations a donné lieu à des suppressions de subvention arbitraires, qui laissent à penser que sa rédaction n'est pas sans poser problème.

Ce qui donne leur force aux élus, c'est le suffrage universel, et non un document signé sans qu'on sache trop dans quelles conditions, sous quelle égide ni comment serait apprécié son non-respect.

**M. Hervé Saulignac (SOC).** Nous voterons ces amendements de suppression, non sans nous interroger sur la défiance dont nos collègues sénateurs font preuve à l'égard des élus locaux qui sont pourtant leurs électeurs. À ma connaissance, aucun sénateur n'est d'ailleurs soumis à une telle obligation – pas plus que ne le sont les députés ou les ministres. Au nom de quoi devrions-nous introduire, dans un texte censé marquer notre confiance envers les élus, une telle mesure de défiance ?

*La commission adopte les amendements.*

*En conséquence, l'article 23 est **supprimé** et les amendements CL58 de Mme Martine Froger, CL131 de Mme Valérie Bazin-Malgras, CL197 de M. Hervé Saulignac, CL303 de M. Jérémie Jordanoff et CL132 de M. Philippe Gosselin tombent.*

### **Après l'article 23**

*Amendement CL398 de M. Sébastien Huyghe*

**M. Sébastien Huyghe (EPR).** Être élu local, c'est exercer une responsabilité devant ses électeurs, mais aussi devant la République. Dans un moment de forte défiance démocratique, il est essentiel de rappeler solennellement ce que signifie l'engagement public. Je propose donc d'instaurer une prestation de serment au cours de laquelle les maires, les présidents de conseil régional ou départemental et les présidents d'intercommunalité prononceraient la formule suivante : « *Je jure d'exercer mes fonctions avec impartialité, diligence, dignité, probité et intégrité en respectant les principes, les lois et les symboles de la République* ».

Plus qu'une simple formalité, ce serait un acte fort rappelant que le mandat électif est d'abord un engagement moral et républicain au service de l'intérêt général. Alors que certains professionnels comme les magistrats ou les avocats prêtent déjà serment, il serait cohérent que les élus, dépositaires de la souveraineté populaire, s'engagent aussi explicitement à respecter les valeurs de la République.

Ce geste symbolique aurait toute sa place dans la vie démocratique. Il contribuerait à restaurer la confiance entre les citoyens et leurs représentants et

pourrait d'ailleurs, dans un cadre adapté, être étendu aux parlementaires – je défendrai prochainement une proposition en ce sens.

Les maires deviendraient ainsi des officiers de police judiciaire assermentés.

**M. Didier Le Gac, rapporteur.** Comme l'a souligné M. Saulignac, de telles propositions sont clairement perçues par les associations d'élus que nous avons rencontrées comme une marque de défiance à leur égard, et ce d'autant plus que les parlementaires ne sont pas soumis aux mêmes obligations. Le code général des collectivités territoriales prévoit d'ailleurs déjà que le maire donne lecture de la charte de l' élu local lors de la première séance du conseil municipal. Chaque membre du conseil en prend donc bien connaissance.

Avis défavorable.

**Mme Éliisa Martin (LFI-NFP).** Si j'étais provocatrice, je suggérerais de jurer sur la Bible !

Certaines notions mentionnées dans le serment que vous proposez peuvent être discutables. On peut se demander ainsi comment sera jugé le choix d'un élu d'ouvrir l'école de sa commune à des personnes qui ne sont pas en règle sur le plan administratif.

Derrière cette fausse simplicité et cette fausse évidence, il y a un risque majeur d'entraver l'action des élus. On ne peut pas l'accepter. Un élu tire sa légitimité du suffrage universel auquel il s'est soumis en présentant un programme.

**M. Philippe Gosselin (DR).** Le fait d'exiger le respect des lois de la République ne constitue pas une entrave à l'action des élus, les mots ont un sens ! L' élu est tenu d'appliquer le droit, à double titre lorsqu'il est maire et donc à la fois agent de l'État et exécutif local.

La charte de l' élu local, qui a été instituée à la suite du rapport sur le statut de l' élu que j'avais commis avec M. Philippe Doucet en 2013, engage l'ensemble des élus et pas seulement le maire et les présidents de conseil départemental et régional. Ils se doivent tous d'être irréprochables. Lorsque l'on représente les citoyens, on doit être au-dessus, non pas des lois, mais de tout soupçon.

Le serment n'est pas en lui-même une entorse aux valeurs républicaines puisqu'on en prête un lorsque l'on devient membre de la Cour de justice de la République.

Enfin, la réflexion n'est sans doute pas encore mûre, mais si nous voulions aller au-delà de la charte, nous devrions nous appliquer à nous-mêmes les nouvelles exigences.

**M. le président Florent Boudié.** Dans la loi « séparatisme » dont j'étais le rapporteur général, nous avons renforcé le contrôle préfectoral à l'égard des

délibérations qui contreviendraient aux principes et valeurs de la République. C'est le niveau approprié pour intervenir, me semble-t-il.

**M. Hervé Saulignac (SOC).** Les amendements de ce type participent de la défiance qu'ils prétendent combattre.

En outre, je m'étonne de la présence du terme d'impartialité dans le serment. En effet, on ne demande pas à un maire d'être impartial ! Un candidat aux élections municipales prend un certain nombre d'engagements et, devenu maire, il prend parti pour ce qu'il défend.

Je ne conteste pas l'intérêt de la solennité du serment, mais en l'état, nous ne pouvons pas voter l'amendement.

**M. Sébastien Huyghe (EPR).** Faites preuve d'un peu d'honnêteté intellectuelle. Il n'est pas demandé au maire d'être impartial mais d'exercer ses fonctions avec impartialité, et ce après la campagne électorale. Ne dénaturez pas la rédaction.

Cette proposition est loin de manifester la moindre défiance à l'égard des élus. J'aurais souhaité étendre la prestation de serment aux parlementaires mais cela nécessite d'être inscrit dans une loi organique.

**M. Didier Le Gac, rapporteur.** La charte de l'élu local, qui doit être lue lors du premier conseil municipal, ou qui est censée l'être, comporte des mots très forts : « *L'élu local exerce ses fonctions avec impartialité, diligence, dignité, probité et intégrité.* » Il y est aussi question de poursuivre le seul intérêt général, d'exclure tout intérêt personnel, de faire cesser tout conflit d'intérêts ou de la possibilité de consulter un référent déontologue par exemple. Cette charte est insuffisamment connue.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement CL112 de M. Karim Ben Cheikh*

**M. Emmanuel Duplessy (EcoS).** Cet amendement vise à considérer les conseillers des Français de l'étranger et les membres de l'Assemblée des Français de l'étranger comme des élus locaux au sens de l'article L. 1111-1-1 du code général des collectivités territoriales. Certes, ils n'ont pas de fonction exécutive, mais ils sont élus au suffrage universel et exercent des missions de consultation, de représentation et d'accompagnement. Pourtant, ils ont le sentiment d'être des « sous-élus ». Il est nécessaire de reconnaître leur engagement et leur rôle au sein de nos institutions et auprès de nos concitoyens vivant à l'étranger.

**M. le président Florent Boudié.** Je constate que j'ai été très indulgent dans mon appréciation de la recevabilité au titre de l'article 45 de la Constitution, je le regrette.

**M. Didier Le Gac, rapporteur.** En effet, cet amendement est quelque peu incongru. Je demande son retrait, ou j'aurai un avis défavorable. Faute de collectivités territoriales à l'étranger, il ne peut y avoir d'élus locaux. Les représentants des Français de l'étranger n'étant pas régis par le code général des collectivités territoriales, la charte de l'élu local ne peut pas s'appliquer à eux comme le prévoit votre amendement.

*La commission rejette l'amendement.*

**Article 24** (art. L. 1111-1-2 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : *Obligation de déclaration des dons, avantages et invitations*

*Amendements CL387, CL385 et CL386 de M. Carlos Martens Bilongo, CL312 de M. Jérémie Iordanoff et CL254 de M. Jean-Claude Raux (discussion commune)*

**Mme Élisabeth Martin (LFI-NFP).** Nos trois amendements concernent les dons, cadeaux et avantages faits aux élus, notamment lorsqu'ils sont d'un montant supérieur à 150 euros. Ils sont déposés dans une logique de transparence et non de suspicion. L'amendement CL385 a pour objet d'imposer aux élus la déclaration au référent déontologue des dons, avantages et invitations à un événement sportif ou culturel d'une valeur supérieure à 150 euros. Le CL386 tend à leur imposer de publier tous leurs rendez-vous avec les représentants d'intérêts privés, termes que nous avons préférés à celui bien connu des parlementaires nationaux et européens de lobbyistes. Ces derniers peuvent en effet être tentés d'approcher des élus pour obtenir un vote dans le sens qui convient à leurs affaires.

**M. Jérémie Iordanoff (EcoS).** Mon amendement vise à interdire les dons et avantages d'un montant supérieur à 150 euros. Une telle interdiction s'applique aux sénateurs et je souhaiterais qu'il en aille de même pour les autres parlementaires. Il ne me semble pas utile d'interdire les cadeaux lorsqu'ils sont dérisoires et qu'on les assortit d'obligations déclaratives. Mais je ne vois en aucune façon l'utilité de cadeaux supérieurs à 150 euros, sachant qu'il existe des exceptions notamment pour les cadeaux provenant d'une collectivité.

**M. Sébastien Peytavie (EcoS).** Créé par la loi « 3DS » de 2022, le référent déontologue, désigné par l'organe délibérant, paraît être l'acteur clé pour tenir le registre des cadeaux, dons et avantages reçus par les élus. C'est ce que propose l'amendement CL254, inspiré par le rapport de Mme Spillebout et de M. Jumel sur le statut de l'élu local ainsi que par la proposition de loi de Mme Spillebout et de M. Delautrette. L'amendement laisse un délai d'un mois à compter de sa réception pour déclarer le cadeau.

**M. Didier Le Gac, rapporteur.** Avis défavorable à l'ensemble des amendements. Nous considérons qu'en l'occurrence, l'article adopté par le Sénat est bien rédigé.

Il ne faut pas sous-estimer la portée de cette disposition : pour la première fois, tous les élus seront tenus de déclarer les dons et cadeaux d'un montant supérieur à 150 euros. Le registre sera tenu par la mairie et le déontologue pourra en prendre connaissance.

Nous ne souhaitons pas une interdiction totale. Certains cadeaux ou invitations ont un caractère usuel ou quasi protocolaire. Il en va de même pour les invitations aux événements sportifs et culturels qui se tiennent sur le territoire.

L'avancée que représente cet article nous semble suffisante.

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** Il faut bien comprendre que le conseil municipal peut décider d'interdire les dons et les cadeaux. S'il ne prend pas de délibération en ce sens, la règle que nous connaissons en tant que députés s'applique, avec la déclaration des cadeaux supérieurs à 150 euros sur un registre.

Il appartient au déontologue de s'assurer de l'existence du registre, auquel il doit avoir accès pour exercer sa mission. Le contenu du registre peut aussi être porté à la connaissance des citoyens dans le respect des règles en matière d'accès aux documents administratifs.

Le processus nous a semblé suffisamment sécurisé pour être conservé en l'état.

**Mme Élixa Martin (LFI-NFP).** Nous sommes favorables à une interdiction des dons et cadeaux faits par une entreprise privée à un élu, et encore plus s'ils dépassent 150 euros. Ce serait bien plus clair, d'autant que l'interdiction s'applique déjà pour les fonctionnaires d'État. Pour quelle raison une entreprise ferait-elle un tel geste si ce n'est par intérêt ? Je précise qu'il ne s'agit pas des cadeaux destinés à la collectivité, mais bien à l'élu. L'inscription sur un registre présente l'intérêt d'assurer une traçabilité, mais elle ne permet pas de lever le doute sur les motivations des entreprises donatrices.

**M. Hervé Saulignac (SOC).** Ces amendements introduisent une ambiguïté dans notre travail.

La moralisation de la vie publique est un objectif louable, mais l'objet de la proposition de loi est de créer un statut de l'élu local. Nous cherchons à améliorer les conditions d'exercice des mandats pour les rendre plus attractifs. Si la proposition de loi finit par dresser un catalogue d'exigences nouvelles, aussi légitimes soient-elles, les élus locaux risquent d'en conclure qu'ils se sont fait rouler dans la farine. Nous avons intérêt à garder l'esprit initial du texte et à rester fidèles à son titre, quitte à traiter de la moralisation de la vie publique dans un autre cadre.

*La commission rejette successivement les amendements.*

*Elle adopte l'article 24 non modifié.*

**Article 24 bis (nouveau) (procédure de législation en commission)** (art. 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique) : *Pré-remplissage des déclarations d'intérêts par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique*

*Amendements de suppression CL60 de M. Bruno Bilde, CL196 de M. Hervé Saulignac, CL233 de M. Emmanuel Duplessy et CL388 de M. Carlos Martens Bilongo*

**M. Hervé Saulignac (SOC).** L'article 24 bis est une fausse bonne idée. En effet, le pré-remplissage des déclarations d'intérêts par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) paraît difficilement applicable, notamment parce que les administrations n'ont pas nécessairement connaissance des informations nécessaires.

La déclaration risque ainsi d'être incomplète, erronée, incomprise, autrement dit davantage source de confusion, voire de contentieux, qu'apte à faciliter la vie des intéressés.

**M. Emmanuel Duplessy (EcoS).** Tant sur la forme que sur le fond, cette mesure est malvenue, en dépit de bonnes intentions.

Sur la forme, la HATVP ne dispose pas des informations nécessaires pour remplir la déclaration, ou aurait des difficultés à les réunir. Sur le fond, la déclaration est l'occasion pour l' élu de s'interroger, au moins une fois au cours de son mandat, sur les éventuels conflits d'intérêts auxquels il pourrait être confronté.

**M. Carlos Martens Bilongo (LFI-NFP).** Nous désapprouvons également le pré-remplissage, qui favorisera les erreurs ou les manquements. La déclaration est une opération importante, qui ne doit pas être survolée. Par ailleurs, la HATVP n'a pas accès aux informations nécessaires.

**M. Didier Le Gac, rapporteur.** Sagesse. Le pré-remplissage se heurte en effet à des difficultés de mise en œuvre et le président de la HATVP, que nous avons auditionné, a souligné le fait que l'Autorité ne disposait pas des moyens financiers et humains suffisants pour l'assurer. En outre, seuls les élus locaux connaissent les intérêts qui sont susceptibles d'interférer avec leurs fonctions. En tout état de cause, ils auraient à vérifier ce qui a été pré-rempli.

Pour information, l'obligation de déclaration ne concerne que les maires de communes de plus de 20 000 habitants et les adjoints aux maires de communes de plus de 100 000 habitants.

*La commission **adopte** les amendements.*

*En conséquence, l'article 24 bis est **supprimé**.*

### TITRE III SÉCURISER LA SORTIE DE MANDAT DES ÉLUS LOCAUX

#### Avant l'article 25

*La commission **adopte** l'amendement rédactionnel CL437 de M. Didier Le Gac, rapporteur.*

**Article 25** (art. L. 2123-11-1, L. 3123-9-1 et L. 4135-9-1 du code général des collectivités territoriales et section 4 [nouvelle] du chapitre II du titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> de la sixième partie du code du travail) : *Automaticité du bilan de compétences et de la validation des acquis de l'expérience et création d'un mécanisme de certification*

*La commission **adopte** successivement l'amendement rédactionnel CL438 et l'amendement de précision CL439 de M. Didier Le Gac, rapporteur.*

*Amendement CL440 de M. Didier Le Gac, rapporteur*

**M. Didier Le Gac, rapporteur.** Pour construire le texte, les sénateurs ont suivi le déroulement du mandat, du début à la fin. Le titre III concerne la fin du mandat.

Cet amendement vise à supprimer le délai de six mois dans lequel le jury qui statue sur la validation des acquis de l'expérience pour les élus locaux doit se prononcer. Or le droit commun prévoit des délais plus courts : selon l'article R. 6412-5 du code du travail, le jury doit se réunir « *avant la fin du troisième mois qui suit le dépôt du dossier de validation* ». Les conditions ne doivent pas être moins favorables pour les élus locaux.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Elle **adopte** successivement l'amendement rédactionnel CL443 et l'amendement de coordination CL444 de M. Didier Le Gac, rapporteur.*

*Elle **adopte** l'article 25 **modifié**.*

**Article 26** (art. L. 1621-2, L. 2123-11-2, L. 2123-11-3 [nouveau], L. 3123-9-2, L. 3123-9-3 [nouveau], L. 4135-9-2, L. 4125-9-3 [nouveau], L. 7125-11 et L. 7227-11 du code général des collectivités territoriales) : *Extension du bénéfice de l'allocation différentielle de fin de mandat et contrat de sécurisation de l'engagement*

*L'amendement CL195 et **retiré**.*

*Amendement CL445 de M. Didier Le Gac*

**M. Didier Le Gac, rapporteur.** L'amendement a pour objet de supprimer le transfert de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) à France Travail de la gestion du fonds de l'allocation différentielle de fin de mandat (ADFM).

Il ressort de nos auditions que ce transfert n'est pas souhaité par les deux opérateurs concernés et que son coût serait non négligeable – 6 millions d'euros. Il ne pourrait techniquement pas être mis en œuvre dès 2026 et il n'apporterait pas de réelle amélioration pour les élus, dans la mesure où la CDC assure déjà la gestion de leur droit à la formation.

Conservant l'esprit du contrat de sécurisation de l'engagement introduit par le Sénat à l'article 26, l'amendement vise à en simplifier les modalités de mise en œuvre. Ainsi, il inscrit dans la loi le principe d'un parcours d'accompagnement personnalisé, proposé par France Travail, comprenant des mesures d'accompagnement ainsi que, si nécessaire, des périodes de formation et d'immersion professionnelle. Ce parcours s'adresse aux élus dont le mandat a cessé et dont l'avenir professionnel n'est pas assuré.

*La commission adopte l'amendement.*

*Amendement CL473 de M. Didier Le Gac*

**M. Didier Le Gac, rapporteur.** Nous proposons de supprimer l'extension de l'allocation différentielle de fin de mandat aux adjoints des communes de moins de 10 000 habitants. Il ressort des auditions que ces élus sont peu susceptibles de bénéficier de l'ADFM, car il est rare qu'ils cessent intégralement leur activité professionnelle durant leur mandat.

En revanche, l'extension du dispositif aux maires des communes de moins de 1 000 habitants serait conservée, car eux cessent parfois leur activité professionnelle.

**Mme Élisabeth Martin (LFI-NFP).** Vous dites qu'il est rare que des adjoints de communes de moins de 10 000 habitants cessent toute activité ; cela signifie que certains le font, même s'ils sont minoritaires. Je propose qu'ils puissent bénéficier du dispositif. Il est par ailleurs fondamental qu'ils soient accompagnés par France Travail, en particulier s'ils veulent retourner en entreprise. Évitions de les placer dans l'insécurité.

**Mme Blandine Brocard (Dem).** Je ne suis pas sûre qu'il faille maintenir le dispositif en l'état. L'allocation différentielle de fin de mandat est taillée pour certains mastodontes de la politique et ne concerne pas les communes de moins de 10 000 habitants. Seuls 218 anciens maires l'ont demandée en 2024, ce qui témoigne d'une méconnaissance à laquelle il faut remédier.

Par ailleurs, il n'est pas normal que d'autres catégories d'élus qui ont complètement arrêté de travailler – femmes ayant commencé un mandat après un

congé de maternité, étudiants, travailleurs à temps partiel – n’aient pas accès à cette allocation.

Nous devons plutôt faire en sorte que l’ADFM soit mieux connue – dans ma circonscription, personne n’en a entendu parler ! – et concerne davantage d’élus. Je déposerai un amendement en ce sens en séance.

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** Ce dispositif est en effet trop méconnu des élus. Je rappelle toutefois que l’ADFM ne peut être perçue que par une personne qui a totalement interrompu son activité pour exercer un mandat. Elle s’applique si cette personne reprend une activité professionnelle dont les revenus sont inférieurs aux indemnités de fonction qu’elle percevait pendant son mandat. Il nous semble que cette situation ne se présente pas dans les communes de moins de 10 000 habitants, vu le montant des indemnités des élus. Nous pouvons toutefois approfondir la question avant la séance, pour être sûrs de ne pas passer à côté de l’objectif. Quoiqu’il en soit, le vrai problème est la grande méconnaissance du dispositif. Durant les quinze ans où j’ai été maire et président d’intercommunalité, je n’en ai pas entendu parler.

**M. Hervé Saulignac (SOC).** Je partage l’avis de Mme Martin. Pourquoi supprimer une mesure qui concerne si peu de monde, et a donc une si faible incidence financière ? Nous risquons de susciter des griefs auprès de la poignée d’adjoints qui y seraient éligibles. Nous ne voterons donc pas cet amendement.

**M. Sébastien Huyghe (EPR).** Le dispositif est peu utilisé – tant mieux pour les finances publiques. Mais il n’y a pas de raison de le supprimer dès lors qu’il constitue un filet de sécurité pour certaines personnes. C’est aussi une reconnaissance du travail accompli dans les fonctions d’ élu.

**M. Didier Le Gac, rapporteur.** Un adjoint dans une commune de moins de 10 000 habitants perçoit 900 euros brut, soit entre 700 et 800 euros net ; il nous semblait donc peu vraisemblable qu’il arrête de travailler. J’entends cependant vos arguments. Supprimer cette allocation enverrait sans doute un mauvais signal. Je retire donc l’amendement : nous le retravaillerons pour la séance.

*L’amendement est retiré.*

*Amendement CL474 de M. Didier Le Gac*

**M. Didier Le Gac, rapporteur.** Une fois encore, l’ADFM est un très bon dispositif, trop méconnu – j’ai été maire pendant vingt ans et je ne savais pas qu’elle existait. Les sénateurs ont prévu de porter sa durée d’un an à deux ans, l’indemnité étant versée à 100 % la première année et à 80 % la seconde. Or nos auditions et divers échanges nous laissent penser que c’est un peu long. Nous proposons de maintenir la durée d’un an avec une prise en charge de 100 %, afin de mieux couvrir les élus locaux dans l’année qui suit la fin de leur mandat. La mesure s’appliquerait également aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

En parallèle, comme le prévoit l'amendement CL445 que nous venons d'adopter, France Travail proposera aux élus concernés un accompagnement facilitant leur retour à l'emploi.

**M. Emmanuel Duplessy (EcoS).** Pourquoi ce délai d'un an, dans un pays où il suffit de « traverser la rue pour trouver du travail » ?

*La commission **adopte** l'amendement. En conséquence, l'amendement CL475 tombe.*

*Elle **adopte** l'amendement rédactionnel CL446 de M. Didier Le Gac, rapporteur.*

*La commission **adopte** l'article 26 **modifié**.*

**Article 27** (article L. 2123-11-4 [nouveau] du code général des collectivités territoriales et articles L. 1234-8, L. 1234-11, L. 3141-5 et L. 3142-88 du code du travail) : *Sécurisation de la situation de l'élu local ayant cessé d'exercer son activité professionnelle*

*Amendement CL448 de M. Didier Le Gac*

**M. Didier Le Gac, rapporteur.** Nous proposons de supprimer un ajout du Sénat qui assimile la période durant laquelle un élu local suspend son contrat de travail à une période de travail effectif pour le calcul de ses congés payés. Une telle mesure nous paraît excessive : si un élu suspendait son contrat de travail pendant deux mandats, soit douze ans, il bénéficierait à son retour dans son entreprise de soixante semaines de congés payés, soit plus d'une année.

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** La priorité est de nous assurer qu'un élu qui arrête son mandat retrouve son poste dans les meilleures conditions. Or les modalités proposées par le Sénat ne sont pas de nature à faciliter son retour dans l'entreprise.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Elle **adopte** l'article 27 **modifié**.*

**Après l'article 27**

*Amendement CL434 de Mme Catherine Hervieu*

**Mme Catherine Hervieu (EcoS).** En cohérence avec l'article 27, nous souhaitons que les maires d'arrondissement aient accès au dispositif de cessation de l'activité professionnelle.

**M. Didier Le Gac, rapporteur.** Avis favorable. Il y a lieu de faire bénéficier les maires d'arrondissement, au même titre que les maires et leurs adjoints, de la

possibilité de suspendre leur contrat de travail pour une durée pouvant aller jusqu'à deux mandats. Au regard du nombre d'habitants des arrondissements, cette mesure nous paraît de bon sens.

*La commission **adopte** l'amendement. L'article 27 bis A est ainsi **rédigé**.*

**Article 27 bis (nouveau) (procédure de législation en commission)** (article L. 3142-85 du code du travail) : *Extension de la durée au-delà de laquelle la réintégration d'un sénateur dans son entreprise n'est plus obligatoire lorsque son mandat a été renouvelé*

*La commission **adopte** l'article 27 bis **non modifié**.*

**Article 28 (procédure de législation en commission)** (articles L. 2122-35, L. 3123-30, L. 4135-30, L. 6224-11, L. 6325-11, L. 6434-11, L. 7125-37 et L. 7227-38 du code général des collectivités territoriales) : *Réduction de la durée requise pour bénéficier de l'honorariat en qualité d'élu local*

*La commission **adopte** l'article 28 **non modifié**.*

#### **TITRE IV DISPOSITIONS FINALES**

**Article 29** : *Compensation des conséquences financières de la proposition de loi*

*La commission **adopte** l'article 29 **non modifié**.*

#### **Après l'article 29**

*Amendements CL84 de M. Sébastien Peytavie et CL310 de Mme Catherine Hervieu (discussion commune)*

**M. Sébastien Peytavie (EcoS)**. J'ai déposé de nombreux amendements relatifs aux élus en situation de handicap, mais ils n'ont pas été jugés recevables en application de l'article 40 de la Constitution. Il faut pourtant prendre la mesure du problème : alors que 16 % de la population française présente un handicap, nous comptons 0,001 % d'élus en situation de handicap.

Les personnes en situation de handicap se heurtent à de nombreux freins dans l'exercice de leur vie associative et plus encore dans une candidature à un mandat local, d'autant qu'elle est soumise à des plafonds financiers alors qu'elle implique des frais importants : aide humaine, matérielle, etc. L'article 13 de la proposition de loi comporte des avancées intéressantes, mais cela ne suffit pas. En 2010, la France a ratifié la Convention relative aux droits des personnes handicapées de l'Onu, dont

les signataires s'engagent, à l'article 29, « à faire en sorte que les personnes handicapées puissent effectivement et pleinement participer à la vie politique ».

Nous sommes très loin du compte. Nous continuons d'aborder le handicap sous l'angle des aides individuelles alors qu'il faudrait le faire sous l'angle collectif. Nous avons la responsabilité collective d'avancer dans ce domaine.

Nous demandons qu'un rapport sur les conditions d'exercice du mandat des élus en situation de handicap nous soit remis dans un délai de six mois. J'espère que nous aurons des échanges avec le Gouvernement et que nous effectuerons des avancées considérables en séance.

**Mme Catherine Hervieu (EcoS).** Nous devons faire de la prise en compte du handicap dans l'exercice des mandats une priorité. Après les lois de 1975 et 2005, nous piétinons. Ce n'est pas glorieux. Mon amendement ne fait pas concurrence à celui de M. Peytavie : nous n'étions pas sûrs qu'ils franchiraient la barrière de l'article 40 et nous voulions insister sur la nécessité de prendre des mesures opérationnelles, avec les budgets correspondants.

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** Nous prenons la mesure du sujet. Je regrette, comme vous, que des amendements visant à mieux traiter la question des élus en situation de handicap n'aient pas passé la barre de la recevabilité – c'est la limite des propositions de loi. Nous aborderons le sujet avec le Gouvernement afin de le convaincre de déposer des amendements en séance.

Je regrette aussi que nous ne traitions pas des aidants, qui représentent 11 millions de nos concitoyens : pour les mêmes raisons, les amendements les concernant n'ont pas été jugés recevables.

Nous sommes favorables à l'amendement de M. Peytavie car il est plus large que celui de Mme Hervieu, dont nous demandons le retrait.

**Mme Catherine Hervieu (EcoS).** Je le retire au profit de celui de M. Peytavie.

**M. Sébastien Peytavie (EcoS).** Imaginez que nous ayons un collègue sourd à l'Assemblée et que nous devons retranscrire nos débats en direct, en vélotypie ou en langue des signes : cela aurait un coût considérable. Il serait impossible pour la personne concernée d'assumer ces frais. Il faut en prendre la mesure, en pensant à la diversité des handicaps. Combien de conseils municipaux restent inaccessibles aux fauteuils roulants ? Même cette mesure basique, qui n'est pas la plus chère, n'est pas appliquée. D'autres pays ont sacrément avancé. J'étais la semaine dernière à New York où j'ai rencontré l'élue chargée du handicap : deux personnes la suivent en permanence et tous les frais de transcription sont couverts. Nous sommes très loin du compte. Il sera important d'avancer en séance.

*L'amendement CL310 est retiré.*

*La commission adopte l'amendement CL 84. L'article 30 est ainsi rédigé.*

*Amendement CL281 de M. Emmanuel Duplessy*

**M. Emmanuel Duplessy (EcoS).** Nous souhaitons qu'un rapport compare les indemnités perçues par les élus locaux qui siègent dans des organismes extérieurs avec le travail effectif que requièrent ces fonctions. Nous constatons en effet des inégalités. Les élus chargés d'une mission locale ne sont jamais indemnisés, par exemple, alors que cela demande un investissement important ; à l'inverse, le seul fait d'assister à la réunion d'un syndicat intercommunal une fois par mois peut donner lieu à des jetons de présence. Certes, il est de la responsabilité de l'exécutif et de l'équipe en place de répartir le travail de manière équilibrée, mais il serait intéressant d'avoir un état comparatif du niveau d'engagement et des indemnités liés à diverses fonctions. Cela pourrait nous inviter à réfléchir à d'autres modes d'indemnisation, mieux accordés à la charge de travail et aux responsabilités assumées, dans un esprit méritocratique.

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** Traditionnellement, nous souhaitons éviter de multiplier les rapports – celui de M. Peytavie fait exception.

Nous avons insisté, dans nos débats, sur la nécessité de laisser l'enveloppe indemnitaire à la main des conseils municipaux, afin qu'ils indemnisent les adjoints à la hauteur de leur engagement. Votre proposition ne va pas dans ce sens. Au reste, les indemnités liées aux participations extérieures – EPCI, syndicats, *etc.* – sont normées. Enfin, nous avons adopté un amendement visant à écrêter les indemnités perçues, toutes indemnités confondues, à une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire. Cela me conduit à vous donner un avis défavorable.

**M. Emmanuel Duplessy (EcoS).** Ce n'est pas parce que des règles existent qu'elles sont justes et qu'elles produisent les effets attendus. Je ne saurais dire si l'inégalité se traduit par des excès ou des insuffisances : l'écrêtement ne résout donc pas la question. Il serait dommage de faire l'économie d'une réflexion sur ce sujet qui concerne les élus au quotidien.

**M. le président Florent Boudié.** Exception faite du rapport sur le handicap, notre travail me semble être plutôt de commettre nous-mêmes des rapports que d'en demander systématiquement au Gouvernement – qui, généralement, ne les rend pas.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement CL365 de Mme Élisabeth Martin*

**Mme Élisabeth Martin (LFI-NFP).** Voici une nouvelle demande de rapport sous-tendue par une intention positive. Certains dispositifs prévus par la proposition de loi auront des conséquences opérationnelles et financières pour les collectivités qui nous inquiètent. En particulier, nous souhaitons que les conséquences de l'élargissement du nombre de communes éligibles à la dotation particulière relative

aux conditions d'exercice des mandats locaux soient évaluées. Quand la charge s'alourdit, les dotations doivent suivre, sans quoi certaines mesures ne pourront pas être mises en œuvre – par exemple l'augmentation de 10 % des indemnités dans les communes les plus modestes. Cela doit être compensé à l'euro près.

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** Avis défavorable, comme sur toutes les demandes de rapport. C'est une vraie question, dont nous aurons l'occasion de débattre lors de l'examen du projet de loi de finances. L'impact financier des mesures de la proposition de la loi a été évalué : il faudra s'assurer que les frais liés à l'extension de la dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux seront bien couverts. Si l'État ne tenait pas ses engagements, les associations d'élus ne manqueraient pas de nous le faire savoir. Le cas échéant, nous pourrions mener une mission spécifique sur le sujet. Le problème des rapports, c'est qu'ils dressent des constats sans rien proposer.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendements CL373 et CL377 de Mme Marie Pochon*

**M. Sébastien Peytavie (EcoS).** Les budgets participatifs sont un levier de la démocratie locale qui a pris de l'ampleur ces dernières années, majoritairement dans les grandes communes. Malheureusement, les villes de moins de 10 000 habitants n'ont pas toujours les moyens humains de les pratiquer. C'est pourquoi nous demandons un rapport sur l'opportunité d'accompagner les élus locaux de ces communes dans une telle démarche.

En 2024, par ailleurs, 2 501 faits de violence ou incivilités visant les élus ont été recensés, selon le rapport d'activité 2023-2025 du Centre d'analyse et de lutte contre les atteintes aux élus. Nous demandons au Gouvernement de se mettre en lien avec toute organisation pertinente et association d'élus locaux pour mieux comprendre les impacts que peuvent avoir sur la santé mentale le rôle d'élus ainsi que les violences subies dans le cadre du mandat. Ce rapport devra prendre en compte la pluralité des situations géographiques et prêter une attention particulière aux élus des territoires ruraux, qui subissent un plus grand isolement et des difficultés spécifiques.

**M. Didier Le Gac, rapporteur.** La santé mentale est grande cause de l'année. Nous avons adopté l'amendement CL376 créant un référent pour la santé mentale des élus locaux, qui subissent une pression très forte, dans chaque préfecture. Votre amendement est donc satisfait. Demande de retrait, ou, à défaut, avis défavorable.

Avis défavorable sur l'amendement CL373.

*L'amendement CL377 est retiré.*

*La commission rejette l'amendement CL373.*

*Amendement CL451 de Mme Élisabeth Martin*

**Mme Élisabeth Martin (LFI-NFP).** Nous réfléchissons beaucoup aux besoins des élus locaux en matière de formation et aux coûts correspondants, et je suis allée jusqu'à interpeller M. le président de la délégation aux collectivités territoriales pour que nous travaillions sur le sujet. Les communes vont rencontrer des difficultés pour couvrir tous ces besoins, sans compter la complexité croissante dans ce domaine. C'est pourquoi l'État doit accompagner davantage les communes.

**M. Stéphane Delautrette, rapporteur.** Nous avons effectivement échangé tous les deux sur cette question. Le sujet de la formation est d'autant plus important que nous devrions voir bientôt de nouveaux élus arriver. Au lieu d'un rapport qui ne fera que dresser des constats, il serait plus utile de lancer une mission ou un travail spécifique à la délégation, tant sur l'accès à la formation que sur son coût. Avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement.*

**Titre**

*Amendement CL309 de Mme Amélie Lakrafi*

**Mme Amélie Lakrafi (EPR).** À la suite de M. Karim Ben Cheikh, je me réjouis d'avoir l'occasion de mettre en lumière des élus locaux dont l'existence et l'engagement sont très largement méconnus. On le sait peu : nos compatriotes à l'étranger, qui sont 3,5 millions selon l'Insee, élisent tous les six ans au suffrage direct universel des conseillers des Français de l'étranger, véritables élus de proximité qui jouent un rôle social indéniable à l'heure où tous les observateurs de cet écosystème constatent une paupérisation grandissante de nombreux compatriotes, en particulier des plus âgés. Cela en surprendra peut-être plus d'un parmi vous : les Français de l'étranger ne sont pas des nantis ou des privilégiés. Dans une circonscription comme la mienne, en Afrique subsaharienne, certaines situations sociales et humaines sont particulièrement alarmantes.

Ces 442 élus sont répartis dans le monde entier, y compris dans les zones en tension, où ils demeurent présents, entièrement engagés pour rassurer, aiguiller, épauler nos concitoyens. Ce n'est d'ailleurs pas le contexte international qui va démentir la force de leur engagement et l'intérêt de leur présence. Je veux leur rendre un hommage appuyé, car si leur importance a été consacrée dans le droit, ils demeurent souvent invisibilisés dans les faits. Ils exercent leur mandat de manière quasi bénévole, quand ils n'en sont pas de leur poche. Pour remédier à ce déficit de reconnaissance, je crois personnellement en la force du symbole et pouvoir parler d'eux aujourd'hui devant vous est indéniablement très important. Inscrire leur existence dans cette proposition de loi pourrait utilement poser les bases d'une valorisation méritée. Je forme le vœu que l'adoption de mon amendement ouvre la possibilité de défendre en séance ceux qui ont malheureusement été jugés irrecevables à ce stade.

**M. Didier Le Gac, rapporteur.** Nous avons évoqué cette question tout à l'heure à propos de la charte de l'élu local, que le groupe Écologiste et social souhaitait étendre aux élus des Français de l'étranger. Ces propositions ne nous semblent pas appropriées puisque les dispositions de la proposition de loi ne s'appliquent pas à eux, dans la mesure où ils ne sont pas des élus locaux aux termes du code général des collectivités territoriales. Leur statut est régi par d'autres lois spécifiques. Avis défavorable.

*La commission **rejette** l'amendement.*

*Elle **adopte** l'ensemble de la proposition de loi **modifiée**.*

*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, portant création d'un statut de l'élu local (n° 136) dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.*

## PERSONNES ENTENDUES

### Ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation

- **Mme Françoise Gatel**, ministre déléguée chargée de la ruralité
- **Direction générale des collectivités locales (DGCL)**
  - M. Pascal Mathieu, sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale
  - Mme Gaëlle Lugand, adjointe au sous-directeur
  - M. Laurent Stirnemann, chef du bureau des élus locaux et de la formation des personnels territoriaux
  - M. Nicolas Orban, adjoint au chef du bureau
  - Mme Louise Seiler, chargée d'études juridiques sur le statut de l'élu local
- **Conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL)**
  - M. Guy Billoudet, président, maire de Feillens, président de la communauté de communes Bresse et Saône, vice-président du conseil départemental de l'Ain

### Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

- **Audition commune**
  - Direction du Budget (DB)**
    - M. Clément Boisnaud, sous-directeur de la cinquième sous-direction (budgets de la défense, de la sécurité, de l'administration gouvernementale, générale et territoriale de l'État et des relations avec les collectivités territoriales)
    - Mme Jeanne Girodon, adjointe au chef du bureau des collectivités locales
  - Direction de la législation fiscale (DLF)**
    - Mme Marie-Christine Brun, directrice adjointe

### Ministère de l'Intérieur

- **Direction des missions de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur (DMATES)**
  - M. Christophe Kirgo, adjoint au chef du bureau des élections politiques

### **Ministère de la Justice**

- **Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG)**

— M. Julien Morino-Ros, sous-directeur de la négociation et de la législation pénales

### **Ministère du travail, de la santé, des solidarités et des familles**

- **Direction générale du travail (DGT)**

— Mme Eva Jallabert, sous-directrice des relations du travail

— Mme Sophie Fleurance, adjointe au chef du bureau des relations individuelles du travail

- **Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)**

— M. Benjamin Maurice, délégué général

— M. Stéphane Remy, sous-directeur de la formation professionnelle

— Mme Stéphanie Le Blanc, sous-directrice des mutations économiques

— M. Stéphane Lherault, chef du département France Travail

— Mme Cécile Bertrand, cheffe de projet sur le compte personnel de formation (CPF)

### **Ministère de l'action publique, de la fonction publique et de la simplification**

- **Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)**

— Mme Marie-Josée Miranda, sous-directrice du recrutement, des compétences et des parcours professionnels

— Mme Kadiatou Koita, adjointe au chef de département de la mobilité et des parcours professionnels

### **Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche**

- **Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP)**

— M. Patrick Courilleau, adjoint à la cheffe de service de la stratégie des formations et de la vie étudiante

### **Autres administrations**

- **Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)**
  - M. Jean Maïa, président
- **Caisse des dépôts et consignations (CDC)**
  - Mme Marianne Kermoal-Berthomé, directrice des politiques sociales
  - Mme Laure Manoukian, directrice de l'innovation et de la prospective
  - Mme Giulia Carré, directrice des relations institutionnelles
- **France Travail**
  - M. Aymeric Morin, directeur général adjoint délégué chargé de l'offre de services
  - M. Jean-Pierre Tabeur, directeur de l'accompagnement des demandeurs d'emploi
  - Mme Virginie Met, responsable du département parcours et services intensifs
  - Mme Lucie Lourdelle, responsable du département réglementations particulières

### **Associations d'élus locaux**

- **Régions de France**
  - M. Stéphane Perrin-Sarzier, président délégué aux finances, vice-président du conseil régional de Bretagne
  - M. Frédéric Eon, conseiller parlementaire et juridique
- **Départements de France**
  - M. Jean-Léonce Dupont, vice-président délégué, président du conseil départemental du Calvados
  - M. Brice Lacourieux, conseiller chargé des relations avec le Parlement
- **Table ronde**
  - **Association des maires de France (AMF)**
    - Mme Catherine Lhéritier, co-présidente du groupe de travail « Conditions d'exercice du mandat », maire de Valloire-sur-Cisse, présidente des maires de Loir-et-Cher

**Association des maires ruraux de France (AMRF)**

— M. Éric Krezel, vice-président en charge du statut de l' élu, maire de Ceffonds

— Mme Catherine Leone, chargée de mission

**Association des petites villes de France (APVF)**

— M. Daniel Cornalba, membre du bureau, maire de l'Étang-la-Ville

— M. André Robert, délégué général

**France urbaine**

— M. Bastien Taloc, conseiller fonction publique territoriale et institutions

— M. Jean Deysson, conseiller cohésion des territoires et réforme territoriale

— Mme Sarah Bou Sader, conseillère parlementaire

**Intercommunalités de France**

— M. Fabian Jordan, vice-président en charge de la commission Institutions, président de Mulhouse Alsace Agglomération

— M. Simon Mauroux, responsable du pôle Institutions

— Mme Montaine Blonsard, responsable des relations avec le Parlement

**Villes de France**

— M. Jean-François Debat, président délégué, maire de Bourg-en-Bresse

• **Audition commune**

**Association nationale des élus locaux d'opposition (AELO)**

— M. Jean-Paul Lefebvre, président, conseiller municipal de Noisy-le-Sec

**Union nationale des élus locaux (UNEL)**

— Mme Solène Le Monnier, présidente, conseillère municipale de Berric

**Autres associations**

• **Fédération nationale des organismes de formation des élus locaux (FNOFEL)**

— M. Aurélien Sebton, président, président de l'organisme de formation Koncilio

• **Fédération des élus des entreprises publiques locales (FEDEPL)**

— M. Benjamin Gallepe, directeur général

— M. Léopold Sanchez-Villaescusa, responsable des affaires législatives et réglementaires

- **Association pour la prise en compte du handicap dans les politiques publiques et privées (APHPP)**

- M. Matthieu Annereau, président, conseiller municipal de Saint-Herblain, conseiller métropolitain de Nantes Métropole

- M. Guillaume Baugin, vice-président

- M. Vincent Julé, vice-président

- Mme Béatrice Annereau, membre, conseillère régionale des Pays de la Loire

- M. Jacques-Eric Delatre, membre, adjoint au maire de Montargis

- M. Frédéric Lequilbec, membre, conseiller municipal de Cherbourg, conseiller communautaire de Cherbourg-en-Cotentin

- **Anticor**

- Mme Inès Bernard, déléguée générale

### **Personnalités**

- **Mission « *Sécuriser l'action des autorités publiques dans le respect de la légalité et des principes du droit* »**

- M. Christian Vigouroux, président de section honoraire au Conseil d'État, président de la mission

- M. Florian Roussel, maître des requêtes au Conseil d'État, rapporteur général de la mission

## **CONTRIBUTIONS ÉCRITES**

- **Mouvement des entreprises de France (MEDEF)**

- **Section Services publics de la Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres (CFE-CGC)**