

Proposition de loi (n° 136) portant création d'un statut de l'élu local

Document faisant état de l'avancement des travaux de
MM. Didier Le Gac et Stéphane Delautrette, rapporteurs

Mardi 17 juin 2025

COMMENTAIRE DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI

TITRE I^{ER}

AMÉLIORER LE RÉGIME INDEMNITAIRE DES ÉLUS POUR RECONNAÎTRE LEUR ENGAGEMENT À SA JUSTE VALEUR

Article 1^{er}

(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

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 1^{er} 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.

1. 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 ⁽¹⁾

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 ⁽²⁾ qui correspond à un traitement brut de **4 110,52 euros depuis le 1^{er} janvier 2024** ⁽³⁾. 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 1 048,2 euros bruts pour les maires des villes de moins de 500 habitants et à 5 960,3 euros bruts pour ceux des communes de plus de 100 000 habitants.

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 ^{er} 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

(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

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.

2. Le dispositif proposé par le Sénat

a. La disposition initiale

Dans sa version initiale, l'article 1^{er} 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 ^{er} janvier 2024)	Montant résultant de la proposition de loi
Moins de 500	25,5	28,1	1 048,2	1 155,1
De 500 à 999	40,3	44,5	1 656,5	1 829,2
De 1 000 à 3 499	51,6	57	2 121	2 343
De 3 500 à 9 999	55	61	2 260,8	2 507,4
De 10 000 à 19 999	65	71,7	2 671,8	2 947,2
De 20 000 à 49 999	90	99,3	3 699,5	4 081,8
De 50 000 à 99 999	110	121,4	4 521,6	4 990,2
100 000 et plus	145	160	5 960,3	6 576,8

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* » ⁽¹⁾.

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.

(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.

b. Les modifications apportées par le Sénat

La commission des Lois du Sénat n'a pas souhaité apporter de modification à l'article 1^{er} 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 ⁽¹⁾ 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.

*

* *

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

➤ **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

(1) 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).

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.

1. 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^{er}*), 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 ⁽¹⁾.

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 ^{er} 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.

(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.

2. 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).

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 ⁽¹⁾.

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 nommer des adjoints de quartier, dans la limite de 10 % de l'effectif du conseil municipal ⁽²⁾.

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 :

(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 »

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

– 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 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^{er} 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 ^{er} janvier 2024)	Montant résultant de la proposition de loi
Moins de 500	9,9	10,9	406,9	448
De 500 à 999	10,7	11,8	439,8	485
De 1 000 à 3 499	19,8	21,8	813,9	896,1
De 3 500 à 9 999	22	24,3	904,3	998,9
De 10 000 à 19 999	27,5	30,3	1 130,4	1 245,5
De 20 000 à 49 999	33	36,4	1 356,5	1 496,2
De 50 000 à 99 999	44	48,5	1 808,6	1 993,6
100 000 à 200 000	66	72,8	2 712,9	2 992,5
Plus de 200 000	72,5	80	2 980,1	3 288,4

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.

*

* *

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'écêtement de la retraite facultative par rente des agriculteurs anciennement élus locaux

➤ **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.

1. 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 ⁽¹⁾.

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**

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

de retraite institué au profit des agents non titulaires des collectivités publiques (Ircantec). En outre, depuis 2013 ⁽¹⁾, 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 ⁽²⁾.

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**, dispose que, « *lorsque l'addition des revenus et pensions (...) est supérieure au plafond mentionné [à l'article] ⁽³⁾, 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** ⁽⁴⁾.

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. »

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

(2) 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.

(3) 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.

(4) 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. »

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

2. 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'écèlement 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^{er} du code de la sécurité sociale par une nouvelle disposition, permettant aux assurés ayant exercé les fonctions d'élus locaux de bénéficier de la prise en compte d'**un trimestre supplémentaire par mandat complet** pour la 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.* » ⁽¹⁾

● 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'écèlement 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 écèlement est réalisé.**

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

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**⁽¹⁾. 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 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.* »

*

* *

(1) 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.

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

➤ **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).

*

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^{er} 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.

*

* *

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

➤ **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^{er} 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.

1. 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 ⁽¹⁾.

2. 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^{er} 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 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

(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.

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.

*

* *

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

CHAPITRE I^{ER}

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

➤ **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.

1. 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*** ⁽¹⁾.

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 ⁽²⁾. 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 ⁽¹⁾.

2. 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 l’accompagnement et à l’aide technique des élus en situation de handicap, auxquels

(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.

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 : l'article 4 du décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 prévoyant d'ores et déjà le remboursement des frais engagés par les élus ayant pris les transports en commun, tandis que l'article 11 intègre les dépenses liées au covoiturage.

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**.

*
* *

Article 5 bis

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

➤ **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 ⁽¹⁾.

*
* *

Article 6

(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

➤ **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.

1. 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 ⁽²⁾. En outre, une indemnité unique et globale peut être déterminée par le conseil municipal ⁽³⁾.

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*

(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.

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

(3) Conseil d'État, 4 janvier 1929, Cuvilliez.

des mandats spéciaux ou la participation à des réunions organisées en dehors de la 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 ⁽¹⁾ et L. 4135-19 ⁽²⁾ 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 ⁽³⁾.

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 ⁽⁴⁾.

2. 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 **bénéficier, sur présentation d'un justificatif et après délibération du conseil, du remboursement par la collectivité de ses frais de représentation.**

b. Les modifications apportées par le Sénat

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

(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.

● 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** ⁽¹⁾.

Par deux amendements identiques n°s 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.

*
* *

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

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit par quatre amendements identiques adoptés en séance publique au Sénat ⁽²⁾, l'article 6 *bis* a pour objet d'étendre aux conseillers d'arrondissement de

(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.

(2) Amendements n°s 225 rect. de M. Guy Benarroche, 244 rect. de Mme Cécile Cukierman, 283 rect. de Mme Colombe Brossel et 385 du Gouvernement.

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.

1. 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 « 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).

2. 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^{os} 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.

*

* *

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

➤ **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.

1. 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** ⁽¹⁾. Elle a par la suite estimé qu'il ne peut être dérogé qu'à titre exceptionnel à ce principe ⁽²⁾.

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 contrainte**. L'article 6 de l'ordonnance n° 2020-391 du 1^{er} 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*

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

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

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 ⁽¹⁾ ;

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

2. 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.**

(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.

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.

*
* *

CHAPITRE II

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

Article 8A

(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

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

L'article 8A, 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.

1. 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.* »

2. Le dispositif proposé par le Sénat

Introduit par un amendement n° 118 rect. *bis* de M. Jean-Baptiste Lemoyne en séance publique, l'article 8A 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 exclure de la vie communautaire des conseillers municipaux, adjoints ou même des maires qui ont une activité professionnelle au sein de collectivités locales.* » ⁽¹⁾

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.

*

* *

Article 8

(art. L. 3142-79 et L. 3422-1-1 [nouveau] du code du travail)

Extension de la durée maximal du congé électif

➤ **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 6 afin de le rendre applicable pour les candidats aux élections territoriales de Polynésie française et des îles de

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

Wallis-et-Futuna ainsi que pour les candidats aux élections provinciales de Nouvelle-Calédonie.

1. 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 ⁽¹⁾, 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 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.

(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.

2. 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 6** 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 6 pour l'élection des membres du conseil territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon.

*

* *

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

➤ **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.

1. 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** ⁽¹⁾.

● 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 3 500 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

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

	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 ⁽¹⁾.

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

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

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**.

2. 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

(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.

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) ⁽¹⁾, du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) ⁽²⁾, du plan climat-air-énergie territorial (PCAET) ⁽³⁾, du programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés (PLPDMA) ⁽⁴⁾ et du programme local de l'habitat (PLH) ⁽⁵⁾ ;

– 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* » ⁽⁶⁾.

● 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

(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^{er} du décret n°89-655 du 13 septembre 1989 relatif aux cérémonies publiques, préséances, honneurs civils et militaires

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 ⁽¹⁾, 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

(1) Amendements n^{os} 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 Mizzon, Ronan Danrec, Olivier Bitz, Cécile Cukierman, Marie-Do Aeschlimann, Corinne Bourcier et Philippe Grosvalet.

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.

*

* *

Article 9 bis

(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

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

Introduit par deux amendements identiques en séance publique au Sénat, l'article 9 *bis* créé un nouvel article L. 1132-3-4 au sein du chapitre II, consacré au principe de non-discrimination, du titre III du livre I^{er} 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* ⁽¹⁾ *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 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* ».

(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.

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.

*

* *

Article 10

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

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

➤ **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.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article L. 723-11 du code de la sécurité intérieure a consacré, au niveau législatif, l'existence du label « Employeur partenaire des sapeurs-pompiers ».

➤ **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.

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 notamment 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 généralement ouverte aux organismes qui facilitent l'engagement de leur personnel. Les mesures prises à cette fin sont inscrites dans une **convention** avec l'administration concernée, et portent notamment sur la durée de l'autorisation d'absence annuelle accordée aux citoyens engagés, ainsi que sur le délai de préavis que ces derniers doivent respecter pour pouvoir s'absenter, qui doivent être au moins égaux aux minimums légaux ⁽¹⁾.

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 ⁽²⁾, ce label a été consacré au niveau législatif par la loi « Matras » du 25 novembre 2021 ⁽³⁾. 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* » ⁽⁴⁾.

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 » ⁽⁵⁾.

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

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

(3) 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.

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

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

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** »⁽¹⁾. La convention doit prévoir des mesures tendant à faciliter « *l'engagement, l'activité et la réactivité dans la réserve* »⁽²⁾.

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** »⁽³⁾.

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 afin qu'il soit pris en compte au titre de la responsabilité sociale des entreprises (RSE)⁽⁴⁾, 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 durabilité, pour les sociétés soumises à cette obligation⁽⁵⁾.

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

En application de l'article 238 *bis* du code général des impôts (CGI), **les dons effectués par les entreprises au profit de certains organismes poursuivant**

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

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

(3) Article L. 411-3 du code de la sécurité intérieure.

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

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

une finalité d'intérêt général ouvrent droit à une réduction d'impôt, sous certaines conditions.

L'entreprise mécène bénéficie ainsi d'une réduction d'impôt qui s'élève à **60 % de la valorisation des dons annuels** lorsque ceux-ci sont inférieurs à 2 millions d'euros, et à 40 % au-delà. La réduction 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.

S'il ne définit pas explicitement les actions de mécénat, cet article établit notamment, dans son 1, les catégories 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** : philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel ou concourant 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.

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 » ⁽¹⁾.

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 »** ⁽²⁾. 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

(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).

des Armées ainsi que de la **réserve opérationnelle de la gendarmerie nationale** ⁽¹⁾ et, depuis janvier 2025, de la **réserve opérationnelle de la police nationale** ⁽²⁾.

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 ⁽³⁾, 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 donnés.

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* 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 néanmoins contribuer à faciliter la réalisation, par l'employeur, de la déclaration fiscale. Depuis la loi « Matras » du 25 novembre 2021 ⁽⁴⁾, 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^{er} 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 ⁽⁵⁾. 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.

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

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

(3) *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.*

(4) *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-A-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. »*

(5) *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.*

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 ⁽¹⁾, 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 effet, en tant que collectivités publiques, les collectivités territoriales sont susceptibles de constituer des organismes bénéficiaires. La doctrine fiscale 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 »* ⁽²⁾.

Toutefois, 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 ⁽³⁾. 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.

Comme le relève une réponse ministérielle du 27 octobre 2016, rendue à propos de la réduction fiscale en faveur du mécénat applicable aux particuliers, **« 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 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] »** ⁽⁴⁾.

(1) Bofip, paragraphe précité.

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

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

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

Auditionnée par vos rapporteurs, **la direction de la législation fiscale (DLF) considérait que ces conditions posées par l'article 238 bis du CGI étaient en pratique difficiles à réunir dans le cas de la mise à disposition par une entreprise d'un élu salarié au bénéfice d'une collectivité territoriale.** La DLF relevait par exemple que l'exigence d'une activité non lucrative conduirait à exclusion du bénéfice du dispositif les collectivités qui interviendraient dans le secteur concurrentiel, par le biais de sociétés publiques locales. S'y ajoutait par ailleurs 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

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 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.

III. 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 » ⁽¹⁾.

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 » ⁽²⁾.

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

*

* *

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

➤ **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 ⁽⁴⁾ a ouvert la possibilité aux élus locaux salariés ou agents publics de bénéficier d'un entretien

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

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 fonctionnaires.

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** ⁽¹⁾.

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

(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*.

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.

L'entretien professionnel est systématiquement proposé en cas de retour d'un congé ayant occasionné une longue absence ⁽¹⁾. 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** ⁽²⁾ 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 ⁽³⁾.

(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.

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 ⁽¹⁾.

Le fonctionnaire bénéficie pour cela, chaque année, d'un **entretien professionnel** avec l'autorité hiérarchique ⁽²⁾.

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 expérience professionnelle, ses besoins de formation et ses perspectives d'évolution professionnelle, notamment en termes de mobilité et de carrière ⁽³⁾.

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 ⁽⁴⁾.

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 il relève, sans être soumis à une appréciation de sa valeur professionnelle ⁽⁵⁾.

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 ⁽⁶⁾ 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.

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

(2) 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.

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

(4) 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.

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

(6) 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.

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.

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

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

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.

(1) *Articles L. 2123-1, L. 3123-1 et L. 4135-1 du code général des collectivités territoriales.*

(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. »*

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 ⁽¹⁾. Ces derniers relevaient que « *pour améliorer la discussion entre employeur et employé élu local, il faudrait prendre en compte le mandat dans les 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**.

III. 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** ⁽²⁾. Considérant que ce droit demeurerait 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 ⁽³⁾.

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**

(1) *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).*

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

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

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

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** ⁽²⁾.

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.

*

* *

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

➤ **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.

(1) Amendement n° 188 rect. bis de Mme Annick Girardin.

(2) Amendement n° 172 de M. Olivier Bitz.

➤ 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.

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** ⁽¹⁾.

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** ⁽²⁾.

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 ⁽³⁾.

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 ⁽⁴⁾, **les affectations prononcées tiennent compte des demandes formulées par les intéressés et de leur situation de famille.**

(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.

Les demandes de mutation sont examinées en donnant **priorité aux fonctionnaires de l'État relevant de l'une des situations suivantes** ⁽¹⁾ :

– 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°) ;

– être en **situation de handicap** relevant de certaines catégories, mentionnées par le CGFP ⁽²⁾ (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* ⁽³⁾.

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 départager les demandes individuelles de mobilité ⁽⁴⁾.

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

(1) Article L. 518-19 du code général de la fonction publique.

(2) 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°).

(3) Article L. 518-20 du code général de la fonction publique.

(4) 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.

particulières de recrutement, ou souhaitant rejoindre une affectation en sa qualité de proche aidant ⁽¹⁾.

II. LE DISPOSITIF INTRODUIT 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 d'élu local pour les affectations et les demandes de mutation** au sein de la fonction publique de l'État ⁽²⁾.

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.

*

* *

(1) Article 10 du décret n° 2019-1265 du 29 novembre 2019 relatif aux lignes directrices de gestion.

(2) Amendement COM-4 rect. de Mme Anne Ventalon et de M. Mathieu Darnaud.

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

➤ 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.

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⁽¹⁾, 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 prévoit 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.

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*^[2]. Cela peut concerner, à titre d'exemple, les engagements des étudiants élus dans une collectivité locale ». Cette

(1) Le « système européen de crédits-ECTS ».

(2) 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. »

possibilité constitue toutefois d'une **simple faculté**, et non une obligation, qui dépend de la politique de chaque établissement ⁽¹⁾.

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 ⁽²⁾, 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 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 ⁽³⁾.

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

(1) *Circulaire du 23 mars 2022 (NOR : ESRS2206041C) 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 [...] ».*

(2) *Loi n° 2018-166 du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants, dite loi « ORE ».*

(3) *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.*

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.

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 ⁽¹⁾.

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

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).

(1) Voir également les commentaires des articles 5 et 13 de la présente proposition de loi.

Le 1^o 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^o 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^o 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.

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 aux séances et réunions du conseil.

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 ⁽¹⁾ :

- des séances plénières du conseil municipal ;
- des réunions de commissions instituées par une délibération du conseil municipal 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 ;
- des 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.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Sur proposition de ses rapporteurs, la commission des Lois du Sénat a adopté deux amendements, l'un rédactionnel ⁽²⁾ , l'autre procédant à des coordinations permettant l'application de l'article dans certaines collectivités d'outre-mer ⁽³⁾.

(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) Amendement COM-126 des rapporteurs.

(3) Amendement COM-125 des rapporteurs.

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 ⁽¹⁾.

*

* *

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

➤ **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, 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^{er} juin 2025 l'entrée en vigueur du dispositif.

(1) Amendement n° 391 du Gouvernement.

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.

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** ⁽¹⁾, au remboursement des **frais d'aide à la personne** ⁽²⁾, et au remboursement de leurs **frais de transport** ⁽³⁾ ⁽⁴⁾.

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 légèrement selon la collectivité concernée ⁽⁵⁾.

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**.

(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).*

(5) *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.*

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**.

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 ⁽¹⁾ ou **bénéficiaire de l'obligation d'emploi** des travailleurs handicapés, mutilés de guerre et assimilés ⁽²⁾ ;

– soit peuvent prétendre au bénéfice de la **carte « mobilité inclusion »** ⁽³⁾ .

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** ⁽⁴⁾.

(1) *Articles L. 5213-1 et L. 5213-2 du code du travail.*

(2) *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-pompiers 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.*

(3) *Article L. 241-3 du code de l'action sociale et des familles.*

(4) *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^{er} 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.

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.

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 département 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

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 ainsi 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 s'y rendre.

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** ⁽¹⁾. 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°** 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.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

A. EN COMMISSION DES LOIS

1. 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** ⁽²⁾.

(1) L'article 1^{er} de la proposition de loi propose par ailleurs de porter ce montant à 1 829 euros.

(2) Amendement COM-99 des rapporteurs.

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.

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) ⁽¹⁾. 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*.

2. 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^{er} juin 2025**, afin de contraindre le pouvoir réglementaire à appliquer rapidement ces dispositions ⁽²⁾.

(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).*

B. 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'élus en situation de handicap** ⁽¹⁾.

Ont ainsi été rendues 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 ⁽²⁾ ;

– 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** ⁽³⁾.

*

* *

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

➤ **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 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.

➤ **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.

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

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** »⁽¹⁾. 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.

(1) Article L. 2123-12 du CGCT pour les communes, L. 3123-10 pour les départements, L. 4135-10 pour les régions.

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) ⁽¹⁾.

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.

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*).

B. LE DROIT INDIVIDUEL À LA FORMATION DES ÉLUS (DIFE)

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

(1) Article R. 1221-12 du code général des collectivités territoriales.

est ouvert pour chacun des élus ⁽¹⁾, 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 le taux est au moins égal à 1 % ⁽²⁾. 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 ⁽³⁾ : chaque élu local acquiert 400 euros de droits individuels par an, et peut détenir jusqu'à 800 euros ⁽⁴⁾.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

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 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) 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.

(2) Si le DIFE est bien ouvert à chaque élu local, le taux de la contribution légale ne s'applique qu'aux indemnités versées.

(3) 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.

(4) 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.

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* »⁽¹⁾.

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.

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°).

(1) Rapport n° 366 précité.

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.

III. 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** ⁽¹⁾.

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* ».

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** ⁽²⁾. 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** ⁽³⁾.

(1) Amendement COM-114 des rapporteurs.

(2) Amendement COM-113 des rapporteurs précité.

(3) Amendement COM-113 des rapporteurs.

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** ⁽¹⁾.

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 **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** ⁽²⁾.

(1) Amendement n° 403 du Gouvernement et sous-amendement n° 422 des rapporteurs.

(2) Amendement COM-115 des rapporteurs.

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 ⁽¹⁾.

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.

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 ⁽²⁾, 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.

(1) Amendement COM-115 des rapporteurs.

(2) 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.

3. L'extension du congé de formation syndicale à l'ensemble des élus locaux

Sur proposition de Mme Cécile Cukierman ⁽¹⁾, avec avis de sagesse des rapporteurs et contre l'avis du Gouvernement, **le Sénat a étendu le congé de formation économique, sociale, environnementale et syndicale aux formations 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** ⁽²⁾.

Ce congé serait désormais ouvert à l'ensemble des membres des conseils municipaux, départementaux et régionaux.

*

* *

Article 14 bis

(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

➤ **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.

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**

(1) Amendement n° 250 de Mme Cukierman et des membres du groupe Communiste Républicain Citoyen et Écologiste – Kanaky.

(2) Articles L. 2145-5 et suivants du code du travail.

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 ⁽¹⁾, 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 ⁽²⁾.

(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** ⁽¹⁾ 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 INTRODUIT PAR LE SÉNAT

Créé sur proposition de M. Yves Bleunven ⁽²⁾, 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^{er} 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* »⁽¹⁾.

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.

*

* *

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

➤ **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

(1) *Compte rendu intégral des débats du Sénat, séance du 7 mars 2024.*

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.

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 ⁽¹⁾.

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 commune, qui détermine par ailleurs les orientations et les crédits ouverts à ce titre ⁽²⁾.

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 ⁽³⁾.

B. LE CONGÉ DE FORMATION OUVERT AUX ÉLUS LOCAUX

Le CGCT ouvre par ailleurs aux élus locaux un droit à un congé de formation.

(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) Rapport n° 366 (2023-2024), déposé le 28 février 2024.

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** ⁽¹⁾.

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 ⁽²⁾.

Les modalités de mise en œuvre de ce droit sont précisées par voie réglementaire ⁽³⁾.

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

L'**article 15** prévoit deux mesures tendant à encourager le recours à la formation par les élus locaux.

Le **1^o** 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 ⁽⁴⁾.

Le **2^o** 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*

(1) 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.

(2) 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.

(3) 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.

(4) Rapport d'information n° 215 (2023-2024) de Nadine Bellurot, Pascal Martin et Guylène Pantel, « Faciliter l'exercice du mandat local », 14 décembre 2023.

formation des élus locaux et de les autoriser à suivre des formations plus longues et plus techniques ».

En revanche, le 2° ne modifie pas la durée maximale au cours de laquelle l'élu a droit au maintien de sa rémunération.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Sur proposition de ses rapporteurs, la commission des Lois du Sénat a adopté un amendement de coordination rédactionnelle ⁽¹⁾.

*

* *

Article 15 bis

(art. L. 1221-5 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Session d'information sur les fonctions d'élu local

➤ **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.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Le code général des collectivités territoriales encadre le droit à la formation des élus locaux ⁽²⁾.

Il prévoit ainsi 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 ⁽³⁾.

(1) *Amendement COM-122 des rapporteurs.*

(2) *Voir le commentaire de l'article 14 de la présente proposition de loi.*

(3) *Articles L. 2123-12 du CGCT pour les communes, L. 3123-10 pour les départements, L. 4135-10 pour les régions*

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 ⁽¹⁾.

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** ⁽²⁾. 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.

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.

II. LE DISPOSITIF INTRODUIT 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 en début de mandat** ⁽³⁾.

En application du nouvel article 15 *bis*, qui crée un article L. 1221-5 dans le CGCT, 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 au cours des trois premiers mois de son mandat**.

(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.

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

(3) Amendement n° 126 rectifié bis de M. Iacovelli.

Cette session comporterait :

– 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, suggérerait que cette session s'étende sur **deux jours** ⁽¹⁾.

*

* *

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

➤ **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 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.

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.

(1) *Compte rendu intégral des débats du Sénat, séance du 7 mars 2024.*

➤ 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.

I. L'ÉTAT DU DROIT

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 ⁽¹⁾.

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 ⁽²⁾.

(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.

Enfin, 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**.

Ainsi, le remboursement auquel a procédé la commune est 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), dont les modalités de calcul sont encadrées par l'article L. 2335-1 du CGCT et précisées par voie réglementaire ⁽¹⁾.

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 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

Population (habitants)	Montant de la majoration
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.

(1) Le dispositif de la DPEL est présenté dans le commentaire de l'article 4.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

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.

Cette extension rendrait un peu plus de 2 000 nouvelles communes éligibles au dispositif de compensation ⁽¹⁾.

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**, 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.

III. 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 ⁽²⁾.

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 ».

(1) D'après les statistiques rendues publiques par la DGCL, au 1^{er} 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.

En séance publique, sur proposition de M. Bitz et du Gouvernement ⁽¹⁾, 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 3500 habitants le droit à la 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* ».

*

* *

(1) Amendements identiques n° 339 de M. Bitz et des membres du groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants et n° 394 du Gouvernement.

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**

➤ **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.

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 réunions** (il s'agit des réunions donnant droit à une autorisation d'absence, selon la liste limitative prévue par le CGCT).

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 ces services.

Issu de la fusion du chèque-service, communément appelé chèque-emploi service, et du titre emploi service⁽¹⁾, le dispositif du **chèque emploi-service**

(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, XII^{ème} législature, 7 juin 2005).*

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 ⁽¹⁾.

Ainsi, la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité ⁽²⁾ 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 **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 ⁽³⁾ ;

– 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 ⁽⁴⁾ ;

(1) 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.

(2) Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, article 87.

(3) Article L. 2123-18-4 du code général des collectivités territoriales.

(4) Article L. 3123-19-1 du code général des collectivités territoriales.

– 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 ⁽¹⁾.

Le dispositif a par la suite été adapté pour permettre la rémunération des associations ou entreprises agréées et non plus des seuls salariés ⁽²⁾, puis pour tirer les conséquences de la fusion du chèque-service dans le Cesu ⁽³⁾.

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 ⁽⁴⁾.**

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 raison de leurs responsabilités en tant qu'élu et du niveau assez faible de leurs indemnités ».*

Elle a enfin 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 ⁽⁵⁾, et aux élus communaux de la Polynésie française ⁽⁶⁾.

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, au bénéfice des élus titulaires d'un mandat exécutif.**

(1) Article L. 4135-19-1 du code général des collectivités territoriales.

(2) 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.

(3) Article 3 de l'ordonnance n° 2009-1530 du 10 décembre 2009 modifiant la partie législative du code général des collectivités territoriales.

(4) 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.

(5) Articles L. 6434-4, L. 7125-23 et L. 7227-24 du code général des collectivités territoriales.

(6) Second alinéa du XII de l'article L. 2573-7 du code général des collectivités territoriales.

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 ⁽¹⁾.

Enfin, 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 ⁽²⁾.

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** ⁽³⁾.

II. LE DISPOSITIF INTRODUIT 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 ⁽⁴⁾.

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.

Il procède également aux coordinations requises pour étendre l'application de la mesure à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Guyane et en Martinique.

*

* *

(1) 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.

(2) Articles D. 2123-22-4 à D. 2123-22-7 du code général des collectivités territoriales.

(3) Par référence au montant fixé à l'article D. 7233-8 du code du travail.

(4) Amendement n° 400 du Gouvernement.

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

➤ **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, un congé maternité ou un congé paternité et cumuler, le cas échéant, leurs indemnités de fonctions 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 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 ;
- d'étendre au congé d'adoption la possibilité de poursuivre les activités liées à l'exercice du mandat, et ainsi de bénéficier du cumul d'indemnités ;
- de garantir à l'élu qui est empêché d'exercer ses fonctions en cas de maladie, maternité, paternité et accueil de l'enfant, adoption ou accident de percevoir les indemnités journalières de la sécurité sociale et une partie de son indemnité de fonction d'élu local afin de maintenir, *a minima*, une somme correspondant à son indemnité de fonction pleine.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. L'INDEMNISATION DE L'ÉLU EN CAS D'ARRÊT MALADIE

Depuis le 1^{er} 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 ⁽¹⁾.

(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.

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 continue d'exercer ses fonctions électives lors de l'arrêt maladie ou du congé de parentalité.

a. 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 de l'indemnité journalière** ⁽¹⁾.

En l'application de ces dispositions, un salarié, par ailleurs élu local, placé en congé de maladie, peut 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, il peut se voir réclamer le remboursement des indemnités journalières, voire une sanction financière.

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.

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

(1) 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^e civ., 15 juin 2017, n° 16-17567).

la nature du congé, le maintien des droits à traitement selon des durées et modalités adaptées ⁽¹⁾.

b. 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. Les conditions diffèrent selon qu'ils remplissent ou non les conditions d'ouverture des droits au titre de son mandat ou de son activité professionnelle :

– **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 son indemnité de fonction, la collectivité lui verse un complément d'indemnité égal à cette différence ⁽²⁾ ;

– **si l'élu ne remplit pas les conditions d'ouverture des droits au titre de son activité professionnelle**, et sous condition ⁽³⁾, 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 ⁽⁴⁾.

2. La situation de l'élu local qui a interrompu totalement son activité professionnelle pour exercer son mandat

Enfin, 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 ⁽⁵⁾.

(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) 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.

(3) 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).

(4) Articles L. 2123-25-1 et D. 2123-23-1 du code général des collectivités territoriales.

(5) 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.

B. L'INDEMNISATION DE L'ÉLU EN CAS DE CONGÉ MATERNITÉ OU DE PATERNITÉ

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.

Si l'élu 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**.

Comme cela est prévu en cas d'arrêt maladie, l'élu qui perçoit une indemnité de fonction, qui n'a pas interrompu toute activité professionnelle, et qui est en congé maternité ou paternité 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 ⁽¹⁾.

Si l'élu 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* » ⁽²⁾.

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.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

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

(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) 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.

maladie, un congé maternité ou un congé paternité et cumuler, le cas échéant, leurs indemnités de fonctions avec les indemnités journalières.

Le 1^o 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.

Comme c'est déjà le cas actuellement, 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.

Les 2^o et 3^o portent sur le cumul entre indemnités journalières et indemnités de fonction.

Le 2^o 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**.

Le 3^o modifie l'article L. 331-8 du code de la sécurité sociale, relatif au **congé 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.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

A. 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

département, 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, département ou régional, désigné par l'organe délibérant ⁽¹⁾.

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 ⁽²⁾.

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** ⁽³⁾ .

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 ses engagements professionnels le temps nécessaire à l'exercice de l'intérim** à la tête de la collectivité territoriale dont il est membre ⁽⁴⁾.

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.

B. 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

(1) Article L. 2122-17 du code général des collectivités territoriales pour les communes, L. 5214-8 pour les communauté 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.

(4) Amendement COM-96 des rapporteurs.

poursuivre les activités liées à l'exercice de leur mandat lors d'un congé d'adoption, et bénéficier ainsi du cumul d'indemnités ⁽¹⁾.

C. 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** ⁽²⁾.

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'arrêt maladie, d'un congé maternité ou 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. Comme le relèvent les rapporteuses du texte au Sénat, il existe donc une « *différence de 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* ».

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, versé par la collectivité afin de garantir une indemnité égale à l'indemnité de fonction pendant le congé ;

– 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 ⁽³⁾.

(1) Amendement n° 228 de M. Benarroche.

(2) 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.

(3) Amendement n° 416 des rapporteurs.

*

* *

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**

➤ **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.

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 »⁽¹⁾. 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 ⁽²⁾.

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 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^e 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* ».

(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.*

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* ⁽¹⁾, 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 :

– 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 ;

(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’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* ⁽¹⁾ » 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* ⁽²⁾. De même, la participation à une réunion informelle ⁽³⁾ ou encore l’émission d’un avis peuvent suffire ⁽⁴⁾. Ou même, dans certains cas, une simple abstention, s’agissant du renouvellement de marchés par tacite reconduction ⁽⁵⁾ ».

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 ⁽⁶⁾, que cet intérêt devait être **de nature à compromettre l’impartialité, l’indépendance ou l’objectivité de l’auteur des faits**.

Toutefois, dans un arrêt du 5 avril 2023 ⁽⁷⁾, 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*

(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.

(7) Cour de cassation, chambre criminelle, 5 avril 2023, n° 21-87.217.

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 ;
- 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.

* *

Article 18 bis

(art. L. 3132-5 et L. 4142-5 [nouveaux] 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

➤ **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.

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* »⁽¹⁾.

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

(1) *Ainsi que celles des conseils communautaires et du conseil syndical des syndicats mixtes fermés.*

pas considérés, du seul fait de cette désignation, comme étant intéressés à l'affaire ⁽¹⁾ :

– 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.

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.**

(1) *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.*

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT

À l’initiative de Mme Nathalie Delattre ⁽¹⁾, de M. Étienne Blanc ⁽²⁾ et des membres du groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants (RDPI) ⁽³⁾, 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 déplacer :

- **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 départs nombreux, ce qui justifie d’y réduire, pour le calcul du quorum, le nombre des membres en exercice.

*

* *

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

➤ **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

(1) Amendement n° 40 rect.

(2) Amendement n° 280 rect.

(3) Amendement n° 258.

prévoyait également l'automaticité 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.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Initialement reconnue par la jurisprudence ⁽¹⁾, la protection fonctionnelle de certains élus locaux a été inscrite dans la loi au début des années 2000 ⁽²⁾. Il existe aujourd'hui **deux régimes de protection fonctionnelle** applicables aux élus :

- une protection pour les élus faisant l'objet de poursuites pénales ⁽³⁾ ;
- 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 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 :

(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.

– 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 ⁽¹⁾ ;

– 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 ⁽²⁾.

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** ⁽³⁾. 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 ⁽⁴⁾.

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.

(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.

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 ⁽¹⁾ ;

– 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 commune ⁽²⁾.

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** ⁽³⁾ (assistance psychologique, soutien médical, *etc.*) ainsi qu'à **des mesures de protection** visant par exemple à faire cesser les menaces.

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

(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 département 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 ».

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 ⁽¹⁾ ;

– pour le président de l'assemblée de Martinique, les vice-présidents, le président du conseil exécutif et les conseillers exécutifs ⁽²⁾.

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 bénéfice 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.

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.

(1) Article L. 7125-36 du code général des collectivités territoriales.

(2) Article L. 7227-37 du code général des collectivités territoriales.

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 ⁽¹⁾, 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 ⁽²⁾, « *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**.

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

(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.

l'automaticité 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 automaticité sont dès lors devenues sans objet depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2024-247 du 21 mars 2024 renforçant la sécurité et la protection des maires et 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

➤ **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.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Ainsi qu'il a été évoqué *supra* ⁽¹⁾, 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*

(1) Voir le commentaire de l'article 19 de la présente proposition de loi.

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 ⁽¹⁾ ;

– **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 ⁽²⁾.

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 ⁽³⁾ ;

– pour le président de l'assemblée de Martinique, les vice-présidents, le président du conseil exécutif et les conseillers exécutifs ⁽⁴⁾.

(1) Article L. 3123-28 du code général des collectivités territoriales.

(2) Article L. 4135-28 du code général des collectivités territoriales.

(3) Article L. 7125-35 du code général des collectivités territoriales.

(4) Article L. 7227-36 du code général des collectivités territoriales.

2. Une protection obligatoire, octroyée par l'organe délibérant

La **décision d'octroi** de la protection fonctionnelle est prise **par le conseil municipal** ⁽¹⁾, **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 ;
- qui, eu égard à leur nature et aux conditions dans lesquelles ils ont été commis, revêtent une particulière gravité ⁽²⁾.

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 ⁽³⁾, **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

(1) 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.

(2) Conseil d'État, 30 décembre 2015, nos 391800 et 391798.

(3) Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

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* »⁽¹⁾. 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.

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* »⁽²⁾, le Conseil a censuré ces dispositions, dont l'abrogation a été différée au 1^{er} 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**.

(1) Conseil constitutionnel, décision QPC n° 2024-1106 du 11 octobre 2024.

(2) Conseil constitutionnel, décision QPC n° 2024-1098 du 4 juillet 2024.

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 ⁽¹⁾, 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 **témoign 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 président de l'assemblée de Martinique, les conseillers le suppléant, le président du conseil exécutif et les conseillers exécutifs.

*

* *

Article 21

(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

➤ **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.

(1) https://www.senat.fr/amendements/2023-2024/367/Amdt_395.html.

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** ⁽¹⁾ ;

– 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* » ⁽²⁾. Cette notion, qui figure également à l'article L. 2123-18 du code général des collectivités territoriales en matière de remboursement de frais, « *exclut les activités courantes de l'élu municipal [et] doit correspondre à une opération déterminée de façon précise* » ⁽³⁾.

Une **telle 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 ⁽⁴⁾ et les régions ⁽⁵⁾ 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.

(1) Article L. 2123-31 du code général des collectivités territoriales.

(2) Conseil d'État, Sieur Maurice, 24 mars 1950.

(3) Circulaire du 15 avril 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, NOR : INTB9200118C.

(4) Article L. 3123-26 du code général des collectivités territoriales.

(5) Article L. 4135-26 du code général des collectivités territoriales.

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.

*

* *

Article 22

(art. L. 561-10 du code monétaire et financier)

Encadrement des demandes susceptibles d'être adressées par les établissements bancaires aux personnes politiquement exposées

➤ **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.

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^{ème} (1) et 5^{ème} (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^{ème} 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) 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.

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 ;

– 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 ⁽¹⁾ 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 ⁽²⁾.

(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.

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 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^{ème} directive, modifie le régime applicable aux PPE. Ce règlement ne **modifie pas l'esprit des réglementations antérieures** : le règlement

européen du 31 mai 2024 ⁽¹⁾ 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** ».

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** ⁽²⁾ 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

(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.

(2) Sera désormais considérée comme conjoint une personne liée par un partenariat enregistré, une union civile ou un dispositif similaire.

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.

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.

*

* *

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

➤ **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.

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 ⁽¹⁾, 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.

2. En séance publique

En séance publique, le Sénat a adopté l'article 23 sans y apporter de modification.

*

* *

(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.

Article 24

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

Obligation de déclaration des dons, avantages et invitations

➤ **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 déontologues** 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 déontologue 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 déontologues chargés d'apporter aux élus locaux « *tout conseil utile au respect des principes déontologiques consacrés* » par la charte.

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 agréé 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 ⁽¹⁾, 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 référent 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 référent déontologue pour leurs élus par délibérations concordantes* ».

(1) Loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat.

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 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 ⁽¹⁾, 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 ⁽²⁾, 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

(1) Amendement COM-117.

(2) Amendement COM-118.

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 ⁽¹⁾, 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.

*

* *

Article 24 bis

(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

➤ **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.

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 fonctions.

(1) Amendement n° 396.

En application des 2° et 3° du I de l'article 11 de la loi, **certaines 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 ⁽¹⁾ ;

– 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.

(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.

*

* *

TITRE III SÉCURISER LA SORTIE 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^{er} du livre I^{er} 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

➤ **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.

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^{er} 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 ⁽¹⁾ 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) ⁽²⁾, 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 ⁽³⁾ ;

(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.

(3) Articles L. 6412-1-1 et R. 6412-1 du code du travail.

– la validation des acquis de l’expérience est ensuite entérinée par un jury devant lequel se présente le candidat ⁽¹⁾ et qui doit se réunir « *avant la fin du troisième mois qui suit le dépôt du dossier de validation* » ⁽²⁾.

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. 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.

(1) Article L. 6412-3 du code du travail.

(2) Article R. 6412-5 du 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^{er} 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.

*

* *

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

➤ **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.

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 ⁽¹⁾ ;
- présidents et vice-présidents des conseils départementaux ⁽²⁾ ;
- présidents et vice-présidents des conseils régionaux ⁽³⁾ ;
- président et vice-présidents de l'assemblée de Guyane ⁽⁴⁾ ;
- président et vice-présidents de l'assemblée de Martinique ainsi qu'au président du conseil exécutif et aux conseillers exécutifs ⁽⁵⁾.

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.

(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.

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** ⁽¹⁾, **départementaux** ⁽²⁾ et **régionaux** ⁽³⁾ **bénéficiant de l'ADFM**, qui serait proposé par l'opérateur France Travail.

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.

(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.*

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 ⁽¹⁾, 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.

*

* *

Article 27

(art. L. 2123-11-4 [nouveau] du code général des collectivités territoriales et art. 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

➤ **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,

(1) *Sous-amendement n° 423.*

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 **bénéficie 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.

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 (CGCT) permet aux **maires et aux adjoints au maire**⁽¹⁾, **aux présidents des conseils départementaux et aux vice-présidents**⁽²⁾ **ainsi qu'aux présidents des conseils régionaux et aux vice-présidents**⁽³⁾ 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

(1) Article L. 2123-9 du CGCT.

(2) Article L. 3123-7 du CGCT.

(3) Article L. 4135-7 du CGCT.

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 du 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 ⁽¹⁾ ;

– **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 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 ⁽²⁾.

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 ⁽³⁾ n'est cependant pas pris en compte

(1) Article L. 1234-8 du code du travail.

(2) Article L. 1234-11 du code du travail.

(3) 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.

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** ⁽¹⁾ et, d'autre part, du **montant de son indemnité de licenciement** ⁽²⁾.

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 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** ;

(1) Article L. 1234-8 du code du travail.

(2) Article L. 1234-11 du code du travail.

– 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 bénéficier 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⁽¹⁾.

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.

*

* *

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

➤ **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

(1) Voir le commentaire de l’article 26 de la présente proposition de loi.

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.

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** ⁽¹⁾, **aux présidents des conseils départementaux et aux vice-présidents** ⁽²⁾ **ainsi qu'aux présidents des conseils régionaux et aux vice-présidents** ⁽³⁾. Pour ces élus, le droit à réintégration est maintenu jusqu'à l'expiration de **deux mandats consécutifs**.

(1) Article L. 2123-9 du CGCT.

(2) Article L. 3123-7 du CGCT.

(3) Article L. 4135-7 du CGCT.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT

En séance publique le Sénat, à l’initiative de Mme Frédérique Puissat et plusieurs de ses collègues ⁽¹⁾, 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 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.

*

* *

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

➤ **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

(1) Amendement n° 1 rect.

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.

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** ⁽¹⁾, les conseillers régionaux ⁽²⁾, les conseillers territoriaux outre-mer ⁽³⁾, les conseillers à l'assemblée de Guyane ⁽⁴⁾ et les conseillers à l'assemblée de Martinique ⁽⁵⁾ 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 ⁽⁶⁾, 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 ⁽⁷⁾ à six ans.

(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 Bellurot, Pascal Martin et Guylène 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.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté l'article 28 sans y apporter de modification.

*

* *

Article 29

Compensation des conséquences financières de la proposition de loi

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.

*

* *

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)**