

# **FACILITER L'EXERCICE DU MANDAT LOCAL**

SOUS EMBARGO jusqu'au 14/12/23 à 12h00

---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LISTE DES RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>5</b>
<b>LISTE DES BONNES PRATIQUES.....</b>	<b>10</b>
<b>AVANT-PROPOS .....</b>	<b>12</b>
<b>I. DONNER AUX ÉLUS LE TEMPS D'EXERCER LEUR MANDAT.....</b>	<b>16</b>
A. LA LOI ENGAGEMENT ET PROXIMITÉ PRÉVOYAIT DES AMÉLIORATIONS ATTENDUES DE LONGUE DATE.....	16
B. DES RECOMMANDATIONS NOUVELLES POUR AMÉLIORER L'EFFECTIVITÉ DE CES DISPOSITIFS D'ABSENCE LÉGAUX .....	17
<b>II. SÉCURISER L'ACTION DES ÉLUS EN MATIÈRE DE PRÉVENTION DES CONFLITS D'INTÉRÊT ET D'ENGAGEMENT DE LEUR RESPONSABILITÉ PÉNALE PERSONNELLE .....</b>	<b>19</b>
A. DES AVANCÉES LEGISLATIVES EN 2020 ET 2021.....	19
B. DES DIFFICULTÉS PRATIQUES D'APPLICATION À CORRIGER POUR SÉCURISER L'ACTION DES ÉLUS LOCAUX .....	20
<b>III. VALORISER L'ENGAGEMENT DES ÉLUS LOCAUX AU-DELÀ DES ASPECTS FINANCIERS .....</b>	<b>27</b>
A. UNE APPROCHE DÉFENSIVE AVEC LA NOTION DE NON-DISCRIMINATION INSCRITE DANS LE DROIT DU TRAVAIL .....	27
B. LA NÉCESSITÉ DE RENFORCER LA RECONNAISSANCE DES ÉLUS .....	28
<b>IV. VISER LA DIVERSIFICATION DES PROFILS ET L'ÉQUILIBRE DES GENRES AVEC DES MESURES FACILITANT LA CONCILIATION MANDAT / VIE PERSONNELLE.....</b>	<b>30</b>
A. UNE PRISE EN CHARGE FINANCIÈRE CROISSANTE PAR L'ÉTAT DES FRAIS DE GARDE D'ENFANTS OU D'ASSISTANCE AUX PERSONNES.....	30
B. LE RESSEREMENT SOCIOLOGIQUE DES ÉLUS REND NÉCESSAIRE DE NOUVELLES MESURES .....	33
<b>V. FACILITER L'ENTRÉE DANS LE MANDAT .....</b>	<b>36</b>

A. L'ENTRÉE DANS LE MANDAT A ÉTÉ COMPLIQUÉE APRÈS LES ÉLECTIONS DE 2020 PAR LA CRISE SANITAIRE .....	36
B. DES PROPOSITIONS POUR FACILITER ET SOLENNISER L'ENTRÉE DANS LE MANDAT .....	36
<b>VI. AMÉLIORER L'ACCÈS À LA FORMATION TOUT AU LONG DU MANDAT ....</b>	<b>40</b>
A. LA REFORME DE LA FORMATION DES ÉLUS LOCAUX DE 2021 N'A PAS ENCORE PRODUIT TOUS SES EFFETS.....	40
B. ENCOURAGER LES ÉLUS LOCAUX À SE FORMER ET FLUIDIFIER LE SYSTÈME DE GESTION .....	41
<b>EXAMEN EN DÉLÉGATION.....</b>	<b>45</b>
<b>PERSONNES ENTENDUES AU SÉNAT .....</b>	<b>46</b>
<b>LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES.....</b>	<b>47</b>
<b>ANNEXE 1 : LISTE DES PRINCIPALES PROPOSITIONS ET SOUS-PROPOSITIONS DU RAPPORT D'INFORMATION N° 851 « AVIS DE TEMPÊTE SUR LA DÉMOCRATIE LOCALE : SOIGNONS LE MAL DES MAIRES » DÉPOSÉ LE 5 JUILLET 2023 .....</b>	<b>48</b>
<b>ANNEXE 2 : LISTE DES PRINCIPALES PROPOSITIONS ET SOUS-PROPOSITIONS DU RAPPORT D'INFORMATION N° 851 « LIBRE ADMINISTRATION, SIMPLIFICATION, LIBERTÉS LOCALES : 15 PROPOSITIONS POUR RENDRE AUX ÉLUS LOCAUX LEUR POUVOIR D'AGIR » DÉPOSÉ LE 6 JUILLET 2023.....</b>	<b>51</b>

## LISTE DES RECOMMANDATIONS

N° de la recommandation	Recommandations	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support/action
1	<b>faciliter l'utilisation des autorisations d'absence pour les maires avec 3 mesures pratiques.</b>	Gouvernement et Parlement	1 <sup>er</sup> semestre 2024	Loi ordinaire et décret n°89-655 du 13 septembre 1989 (*)
	Reconnaitre la mobilisation des maires en situation de crise			
	Élargir le champ des autorisations d'absence (*)			
	Assimiler les temps d'absence légale à du temps de travail effectif en matière d'avantages sociaux			
2	<b>Simplifier et sécuriser les règles liées à la mise en œuvre pratique des conflits d'intérêt</b>	HATVP	Avant le renouvellement municipal de 2026	Loi ordinaire
	Allonger de 2 à 5 mois les délais de dépôt des déclarations d'intérêt auprès de la HATVP et faire pré-remplir par l'administration la déclaration de patrimoine	Gouvernement et Parlement	1 <sup>er</sup> semestre 2024	Loi ordinaire
3	<b>S'interroger sur le recentrage de la responsabilité pénale du maire sur les situations d'infraction intentionnelle</b>	Gouvernement et Parlement	1 <sup>er</sup> semestre 2024	Loi ordinaire

<b>4</b>	<b>Favoriser les dispositifs qui reconnaissent l'engagement des élus</b>			
	Lancer une campagne nationale de communication valorisant les élus locaux	<b>Ministère chargé des collectivités territoriales</b>	<b>Avant le renouvellement municipal de 2026</b>	<b>Campagne de communication nationale</b>
	Créer un label « <i>employeur partenaire de la démocratie locale</i> » ou « <i>entreprise citoyenne</i> »	<b>Gouvernement et Parlement</b>	<b>1<sup>er</sup> semestre 2024</b>	<b>Loi ordinaire</b>
	réduire de dix-huit à douze ans la durée requise pour bénéficier de l'honorariat municipal		<b>Avant le renouvellement municipal de 2026</b>	<b>Loi ordinaire</b>
	Modifier la dénomination sous laquelle apparaissent les heures d'absence d'un élu sur son bulletin de salaire en passant d'« <i>absence non rémunérée</i> » à « <i>absence fonction d'élu local de la République</i> »	<b>Ministère du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion</b>	<b>Avant le renouvellement municipal de 2026</b>	<b>Décret de modification du code du travail</b>

	<b>Faciliter l'exercice du mandat pour tous les élus quel que soit leur situation avec six mesures concrètes</b>			
5	Permettre la poursuite de l'exercice du mandat pendant le congé maternité/paternité des élus, sauf avis du contraire du praticien pour le congé maternité, et donc reconnaître la légalité du cumul des indemnités de fonction avec les indemnités journalières versées aux femmes enceintes élues	<b>Gouvernement et Parlement</b>	<b>1<sup>er</sup> semestre 2024</b>	<b>Loi ordinaire</b>
	Élargir la possibilité de prise en charge des frais de garde d'enfants à l'ensemble des activités de l' élu nécessaires à l'exercice du mandat local			
	Étendre la compensation par l'État des frais de garde engagés par les élus pour la participation aux réunions liées au mandat en passant du seuil des communes de 3 500 habitants, au seuil des communes de 10 000 habitants			
	Conclure des conventions limitant les conséquences négatives de l'absence d'harmonisation entre statuts pour les élus transfrontaliers	<b>Gouvernement</b>	<b>Avant le renouvellement municipal de 2026</b>	<b>Accords transfrontaliers</b>
	Prendre en compte le fait d'exercer un mandat dans l'entretien professionnel	<b>Gouvernement et Parlement</b>	<b>1<sup>er</sup> semestre 2024</b>	<b>Loi ordinaire</b>
	Autoriser, sous conditions à définir, la visioconférence pour les réunions et les commissions au niveau du bloc communal.			

	<b>Faciliter l'entrée dans le mandat</b>			
6	Créer un droit à l'information des élus	Gouvernement et Parlement  Préfectures	Avant le renouvellement municipal de 2026	Loi ordinaire et Instruction ministérielle demandant aux Préfets de se rapprocher des associations d'élus pour assurer ce droit
	Élaborer un <i>memento</i> ou un guide pratique expliquant le statut de l' élu	Ministère chargé des collectivités territoriales (DGCL)	2024	Guide pratique
	<b>Inciter les élus locaux à faire usage de leurs droits à la formation et fluidifier le système de gestion</b>			
7	Étendre le Congé de formation économique, sociale, environnementale et syndicale (CFESES) aux formations à l'exercice d'un mandat local	Gouvernement et Parlement	Avant le renouvellement municipal de 2026	Loi ordinaire
	Étendre les possibilités de report des crédits formation non consommés au budget formation de l'exercice suivant en cas de création d'une commune nouvelle	Gouvernement et Parlement	1 <sup>er</sup> semestre 2024	Loi ordinaire

	Simplification de l'accès et le fonctionnement de la plateforme numérique du DIFE	<b>Première Ministre (direction interminist. du numérique) Et Caisse des Dépôts et Consignations</b>	<b>1<sup>er</sup> semestre 2024</b>	<b>Simplification informatique, supports pédagogiques</b>
	Relèvement du niveau de compensation financière dont bénéficient les élus qui perdent du revenu en se formant. Actuellement fixé à 1,5 SMIC, le plafond pourrait être relevé à 2 SMIC	<b>Gouvernement et Parlement</b>	<b>1<sup>er</sup> semestre 2024</b>	<b>Loi ordinaire</b>

SOUS EMBARGO jusqu'au 14/12/23 à 12h00

## LISTE DES BONNES PRATIQUES

N° de la recommandation à laquelle est rattachée la bonne pratique	Bonne pratique	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support/action
<p style="text-align: center;"><b>2</b> Simplifier et sécuriser les règles liées à la mise en œuvre pratique des conflits d'intérêt</p>	Donner la possibilité de mutualiser la fonction de référent déontologue au niveau départemental ou intercommunal, ou de créer un répertoire national permettant de pouvoir solliciter les personnes y figurant.	Collectivités territoriales État	À partir de 2024	Répertoire local ou national
	Inciter les collectivités à délibérer sur une charte qui explicite les principes déontologiques.	Collectivités territoriales	À partir de 2024	charte
<p style="text-align: center;"><b>6</b> Faciliter et solenniser l'entrée dans le mandat en accompagnant les élus locaux, notamment les nouveaux.</p>	Instaurer une cérémonie officielle de prestation de serment de chaque maire.	Communes	Post élections de 2026	Cérémonie officielle
	Demander aux associations d'élus d'adresser un courrier pour informer les élus sur leurs droits en début de mandat	Associations nationales et locales d'élus locaux	Post élections de 2026	courrier
	Organiser la mise en place d'un système de parrainage, sur la base du volontariat entre les nouveaux maires élus et d'anciens maires du département (hors de la commune concernée).	Associations nationales et locales d'élus locaux	Post élections de 2026	Recueil des demandes et organisation des mises en contact

<b>7</b> <b>Inciter les élus locaux à faire usage de leur droit à la formation</b>	<b>Inciter les élus à se former et encourager les collectivités de rattachement de l' élu à abonder leur compte DIFE.</b>	<b>Élus locaux</b>  <b>Associations nationales et locales d'élus locaux</b>	<b>Dès 2024</b>	
---	---	---	-----------------	--

SOUS EMBARGO jusqu'au 14/12/23 à 12h00

## AVANT-PROPOS

La démocratie locale **n'existe pas sans élus locaux engagés et ayant les moyens de répondre aux attentes** de leurs concitoyens. Ce constat est au cœur de **deux rapports récents du Sénat**, publiés les 5 et 6 juillet 2023 :

- « *Avis de tempête sur la démocratie locale : soignons le mal des maires* » de Maryse CARRÈRE et Mathieu DARNAUD<sup>1</sup>.
- « *La décentralisation libre administration, simplification, libertés locales : 15 propositions pour rendre aux élus locaux leur pouvoir d'agir* » du groupe de travail piloté par Gérard LARCHER, Président du Sénat<sup>2</sup>.

Ces rapports lancent un **signal d'alarme**, dans un contexte, que chacun connaît, de **démission** des maires et des élus et de **crise des vocations**

Ils entrent en résonance avec des travaux plus ciblés de notre Délégation dont notamment les rapports :

- « *À la recherche de l'État dans les territoires* » de Agnès CANAYER et Éric KERROUCHE de septembre 2022
- et « *ANCT : se mettre au diapason des élus locaux !* » de Charles GUENÉ et Céline BRULIN de janvier 2023.

Ces rapports **replacent le débat au bon niveau** : avant même d'évoquer les améliorations concrètes pour les personnes exerçant un mandat, il faut réaffirmer que les **conditions d'exercice des mandats dépendent de modes opératoires, du cadre et de la capacité d'agir et plus généralement du sens de cet engagement**. En effet, le fonctionnement quotidien d'une collectivité est le **cadre dans lequel s'inscrivent l'activité** des élus locaux, et notamment des maires.

**Réussir son mandat**, c'est constater que son engagement à du sens au quotidien parce qu'il procure un **pouvoir d'agir** qui permet de répondre aux besoins de ses concitoyens et d'améliorer la vie des habitants. **Réussir son mandat**, c'est constater que les conditions collectives de l'exercice des compétences permettent de transformer l'engagement en action.

Or force est de constater que pour les 500 000 élus locaux et particulièrement les maires, **la tendance lourde de ces dernières années est une contraction de la capacité de faire, particulièrement au niveau**

---

<sup>1</sup> Rapport sur l'avenir de la commune et du maire, en date du 5 juillet 2023 de Maryse CARRÈRE et Mathieu DARNAUD : <https://www.senat.fr/travaux-parlementaires/structures-temporaires/missions-dinformation-communes/mission-dinformation-sur-lavenir-de-la-commune-et-du-maire-en-france.html>

<sup>2</sup> Rapport du groupe de travail sur la décentralisation présidé par Gérard LARCHER, en date du 6 juillet 2023 : <https://www.senat.fr/travaux-parlementaires/controle-et-evaluation/groupe-de-travail-sur-la-decentralisation.html>

**communal.** Le sentiment qui domine est le découragement ou l'autocensure ; la vague de démission sans précédent n'est qu'un symptôme de ce dernier. Les **conditions dans lesquelles les maires et les élus exercent leur mandat** se sont largement **dégradées** et leur action est très **contrainte** et **entravée**. Dès lors, comment susciter des vocations lorsque le fait de vouloir se mettre au service de ses concitoyens se heurte en pratique au mur des impossibilités, des normes, des empêchements et de la complexité inutile ?

« *L'avenir de la démocratie locale est obscurci par l'affaiblissement progressif des communes, vidées de leurs moyens d'agir, abandonnées par l'État ou concurrencées au sein du bloc local ainsi que par le découragement des élus face aux multiples difficultés auxquelles ils sont confrontés* » résumait le rapport de Maryse CARRÈRE et Mathieu DARNAUD.

Outre ce diagnostic préoccupant, ces rapports dessinent aussi les **raisons d'espérer** et le **chemin à emprunter pour redonner de la force** à la démocratie locale et à ses représentants.

Les deux premiers rapports précités dressent ces pistes pour rendre aux communes la liberté de leur avenir et de redonner aux maires « *le pouvoir d'agir* ». Ces rapports, sur les points qui intéressent la mission, **dégagent quatre enjeux majeurs** :

- ménager des **marges de manœuvres locales** sur des champs d'action où seules l'hyper proximité et l'adaptation aux réalités territoriales sont garantes de l'efficacité des politiques publiques.
- **abandonner la tentation dirigiste en matière de composition du paysage communal et de développement de l'intercommunalité et faire confiance** aux acteurs locaux pour améliorer l'existant.
- **permettre aux communes de disposer des moyens pour agir** : moyens financiers, moyens humains et accès à l'ingénierie.
- échanger avec un **État accompagnateur, facilitateur et partenaire** des élus locaux dans un **cadre d'action simplifié**.

**Vos rapporteurs appellent à l'application des recommandations de ces deux rapports appelées dans leur intégralité dans les annexes 1 et 2.**

Le présent « *rapport flash* » est consacré plus spécifiquement aux sujets liés à l'exercice personnel des mandats, c'est-à-dire l'ensemble des **droits et garanties**, parfois regroupées sous l'expression « *statut de l'élu* », dont bénéficient les quelque 500.000 élus locaux afin de **faciliter l'exercice de leurs missions**.

Prévu dès les lois « *Defferre* » de 1982<sup>1</sup>, le statut de l'élu s'est progressivement construit depuis le début des années 1990.

---

<sup>1</sup> La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions annonce un futur statut de l'élu : « Des lois détermineront (...) le mode d'élection et le statut des élus » (article 1<sup>er</sup>).

Votre délégation a produit, le 5 juillet 2018, un rapport comportant **six tomes** sur le sujet. Ces travaux, qui font toujours **référence** aujourd'hui, ont largement inspiré 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* »<sup>1</sup>, en particulier son titre V intitulé « *reconnaître et renforcer les droits des élus* ».

De manière constante, votre délégation poursuit **deux objectifs** pour rendre le mandat local aussi attractif que possible : concilier le mandat avec la vie personnelle et professionnelle de l' élu et protéger l' élu dans le cadre de ses fonctions.

La multiplication des actes de violence et la montée des incivilités dont les élus sont victimes, a conduit notre assemblée à prendre une **initiative forte** avec la proposition de loi, déposée par nos collègues François-Noël BUFFET, Françoise GATEL et Mathieu DARNAUD<sup>2</sup>, et adoptée à l'unanimité par notre assemblée le 10 octobre 2023. Ce texte a été largement soutenu par le Gouvernement.

Notre délégation poursuit le travail réalisé sur le statut de l' élu en ayant mis à son programme de travail trois « *rapports flash* » qui s'enchaînent fin 2023 :

- un « *rapport flash* » présenté le 16 novembre dernier, consacré au **régime indemnitaire des élus** parce que la question de la juste indemnisation des élus est un enjeu démocratique majeur, au cœur de l'engagement républicain. Les rapporteurs sont Françoise GATEL, François BONHOMME et Éric KERROUCHE ;
- un « *rapport flash* » consacrée à la réussite de la sortie du mandat électif et à l'insertion professionnelle des anciens élus. Les rapporteurs sont Agnès CANAYER, Thierry COZIC et Gérard LAHELLEC ;
- et le présent « *rapport flash* » qui se concentre sur les questions rencontrées par les élus pendant l'exercice de leur mandat.

Dans ces « *rapports flash* », notre délégation porte naturellement une attention particulière à la mise en œuvre et au suivi des recommandations qu'elle avait formulées en 2018 dans le rapport précité. **Elles ont été largement suivies d'effet**, notamment dans le cadre la loi « *engagement et proximité* » promulguée le 27 décembre 2019.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 642 (2017-2018), tome I à VI, « Faciliter l'exercice des mandats locaux » : <https://www.senat.fr/rapports-classes/crcoll2017.html>

<sup>2</sup> Texte n° 648 (2022-2023) déposé au Sénat le 26 mai 2023 ; voir le dossier législatif : [https://www.senat.fr/senateur/darnaud\\_mathieu14259y.html](https://www.senat.fr/senateur/darnaud_mathieu14259y.html). Ce texte vise, d'une part, à mieux protéger les élus locaux dans l'exercice de leurs mandats, d'autre part, à améliorer l'accompagnement des élus par les acteurs chargés des élus victimes.

Cependant, le sujet n'est pas épuisé et vos rapporteurs entendent bien relayer les préoccupations des élus locaux en la matière pour continuer à adapter le statut de l'élu à la réalité des conditions d'exercice des mandats.

Le présent rapport propose 7 recommandations visant à garantir un meilleur exercice des mandats pour les élus afin de favoriser l'engagement dans le mandat local.

SOUS EMBARGO jusqu'au 14/12/23 à 12h00

## I. DONNER AUX ÉLUS LE TEMPS D'EXERCER LEUR MANDAT

### A. LA LOI ENGAGEMENT ET PROXIMITÉ PRÉVOYAIT DES AMÉLIORATIONS ATTENDUES DE LONGUE DATE

Le législateur, par le biais de la loi « engagement et proximité » de 2019, a, comme le préconisait la recommandation n°10 de votre délégation (tome relatif au « régime social »), **augmenté le crédit d'heures** à la disposition des élus locaux. L'article 23 du décret n°2021-1708 du 17 décembre 2021, en tenant compte des montants prévus par l'article 87 de la loi n°2019-1461 du 27 décembre 2019 (article R. 2123-5 CGCT), revalorise ainsi le volume trimestriel du crédit d'heures de manière à améliorer les conditions d'exercice des mandats locaux, notamment pour les **élus des petites communes**.

#### Montant trimestriel des crédits d'heures après revalorisation par la loi engagement et proximité

Fonctions de l'élu	Taille de la commune	Durée légale du crédit d'heures (par trimestre)	Rappel de l'apport de la loi Engagement et Proximité
Conseiller municipal	Moins de 3 500 habitants	10 heures 30	(+ 3H30)
	Entre 3 500 habitants 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	
	100 000 habitants ou plus	70 heures	(+17h30)
Adjoint au maire	Moins de 10 000 habitants	70 heures	(+ 17h30)
	Entre 10 000 et 29 999 habitants	122 heures 30	(+ 17h30)
	30 000 habitants ou plus	140 heures	
Maire	Moins de 10 000 habitants	122 heures 30	(+ 17h30)
	10 000 habitants ou plus	140 heures	

Source : Service public.fr

Par ailleurs, l'article 85 de cette même loi **étend aux conseillers des communautés de communes les autorisations d'absence** dont bénéficient les conseillers municipaux pour exercer leur mandat.

La loi n°2022-217 du 21 février 2022 dite loi « 3DS » a modifié l'article L. 2123-1 (4°) du CGCT en assurant à un salarié membre d'un conseil municipal le droit de bénéficier du temps nécessaire pour se rendre et participer « aux réunions des assemblées, des bureaux et des commissions spécialisées des organismes nationaux où il a été désigné ou élu pour représenter les

collectivités territoriales ou des établissements publics en relevant », en addition des trois précédents motifs déjà autorisés<sup>1</sup>.

## **B. DES RECOMMANDATIONS NOUVELLES POUR AMÉLIORER L'EFFECTIVITÉ DE CES DISPOSITIFS D'ABSENCE LÉGAUX**

Les témoignages recueillis par la mission confirment que les maires et adjoints consacrent du temps à leur mandat au détriment de leur temps personnel, leur temps de congés et leur temps professionnel.

L'effectivité des dispositifs légaux (autorisation d'absence et crédits d'heures) apparaît très relative. Malgré le droit, ces avantages sont souvent **l'objet d'une négociation à la baisse** avec l'employeur. Plusieurs situations conflictuelles ont été signalées dans les auditions qui conduisent à nier ce droit dans la pratique. Quand bien même les absences sont acceptées, **le volume de travail qui pèse sur le salarié n'est généralement pas modulé**. À titre d'exemple l'AMRF a réalisé une consultation de ces adhérents<sup>2</sup> et près **de la moitié des salariés du privé répondaient qu'ils n'utilisaient pas le système d'absence légale**. Les maires et adjoints trouvent des solutions au détriment de leur vie professionnelle, familiale et parfois de leur santé.

Une maire nous a adressé un témoignage écrit : *« je me sens coupable d'être en mairie et pas au travail et inversement, quand je suis au travail, je me sens coupable de ne pas être en mairie. Pour exercer mon mandat je suis obligée de mordre sur mes nuits, mes week-ends et tout mon temps libre. »*

S'il est normal qu'un engagement nécessite un investissement, il **n'est plus acceptable que le déséquilibre se creuse entre temps nécessaire pour se consacrer à son engagement et temps légitimement octroyé**.

Vos rapporteurs ont entendu la demande des associations nationales d'élus qui demandent de **relever les crédits d'heures sur la base d'un nouveau forfait pour les maires et adjoints** : crédit unique à 140 heures pour les adjoints (au lieu d'une fourchette de 70 à 140 heures actuellement selon les strates géographiques) et à 175 heures pour les maires (au lieu de la fourchette 122h30 à 140 actuellement).

**L'équilibre est cependant délicat à trouver**, car toute extension de ces dispositifs ne doit pas constituer des contraintes trop importantes pour les employeurs de nature à pénaliser les élus sur le marché du travail. Il convient également de ne pas faire peser le choix personnel de s'engager dans un mandat local sur l'employeur et/ou la collectivité.

---

<sup>1</sup> Pour mémoire, ces trois motifs sont : 1° les séances plénières du conseil municipal ; 2° les réunions de commissions dont l'élu est membre et instituées par une délibération du conseil municipal ; et 3° les réunions des assemblées délibérantes et des bureaux des organismes où l'élu a été désigné pour représenter la commune.

<sup>2</sup> Plus de 200 réponses reçues.

De plus, compte tenu du fait que ces crédits **sont peut sollicités dans la pratique, vos rapporteurs proposent d'autres pistes de réflexion.**

**Recommandation n°1 : Faciliter l'utilisation des autorisations d'absence pour les maires avec trois mesures pratiques.**

**Premièrement**, il est proposé de **déroger au régime déclaratif préalable en cas d'autorisation d'absence liée à une situation de crise** (catastrophe naturelle comme par exemple les récentes inondations ayant touchées le Nord de la France ou la Polynésie française, attentat, accident majeur ...). Les maires font face, dans ces situations aux sollicitations immédiates : préfets, concitoyens, services de secours, etc. Pour obtenir une autorisation d'absence, l'élu doit informer son employeur par écrit, trois jours au moins avant son absence. En cas de crise, une simple information en temps réel de son employeur suffirait avec une régularisation *a posteriori*. Il conviendra d'encadrer les situations de crises concernées. Ce point est important notamment pour les maires ultramarins, particulièrement assujettis à des risques climatiques.

**Deuxièmement**, vos rapporteurs recommandent **d'élargir le champ des autorisations d'absence** définies à l'article L. 2123-1 du CGCT **en ajoutant les cérémonies publiques** au sens du décret n°89-655 du 13 septembre 1989 relatif aux cérémonies publiques, préséances, honneurs civils et militaires, liées à la fonction de maire (deuils, accueils républicains, visites ministres et personnalités...) **et de réunions décisionnelles organisées au niveau intercommunal** (SCOT, attractivité territoriale, ZAN, démographie médicale, futurs programmation d'équipement, ...) dans des conditions à définir par décret (précisions sur le champ des réunions ou sur le nombre par an...).

**Troisièmement**, ces temps d'absence légale doivent être assimilés à du «*temps de travail effectif*» pour **tous les avantages sociaux** qui sont ouverts de par la loi, les conventions ou toute décision propre à l'employeur, à l'instar de ce qui existe actuellement pour les représentants syndicaux. Cette mesure ne se limite pas aux maires mais doit bien couvrir tous les élus.

Deux questions doivent être résolues :

- à ce stade, ces temps d'absence sont assimilés à du temps de travail effectif pour la détermination de la durée des congés payés, des droits découlant de l'ancienneté (art. L. 2123-7, L. 3123-5 et L. 4135-5 du CGCT) et pour la détermination des prestations sociales (art. L. 2123-25, L. 3123-20 et L. 4135-20 du CGCT). La DGCL a signalé lors de son audition que ces dernières dispositions sont cependant inopérantes **en raison de l'absence de modalités techniques permettant aux élus de cotiser « fictivement » sur des périodes d'absence pour lesquelles ils ne sont pas rémunérés**. Cette perte de salaire a notamment une **incidence sur le niveau de retraite**. La DGCL indique avoir saisi la Direction de la Sécurité Sociale (DSS)

de cette difficulté d'ordre technique et informatique. La DSS a indiqué travailler à sa résolution, laquelle impliquerait de créer un dispositif d'exonération à la source pour les employeurs (la création d'heures non rémunérées, reconnues comme existantes mais exonérées de charges, dans les systèmes informatiques comptables et fiscaux). **Vos rapporteurs seront attentifs à la résolution de cette difficulté ;**

- les avantages sociaux accordés par l'employeur à un salarié peuvent être calculés selon le temps de présence/temps de travail effectif (en application de convention collective, contrat de travail etc.). Or, le CGCT n'assimile pas les temps d'absence liés au mandat à du temps de travail effectif pour l'attribution des avantages sociaux. Il convient donc d'inscrire dans le CGCT que les temps d'absences des élus sont considérés comme du temps de travail effectif pour l'octroi des avantages sociaux : 13<sup>ème</sup> mois, tickets restaurants... même si cela représente un coût pour l'employeur.

De façon plus générale, vos rapporteurs estiment qu'il faudra peut-être un jour rémunérer une partie des autorisations d'absence et faire supporter ce coût à l'État. Par exemple, **une journée mensuelle, pourrait être obligatoirement rémunérée pour les maires, financée par l'État.** Les maires seraient rémunérés par leur employeur, comme pour un congé payé. L'État, via un fonds national « *démocratie locale* » rembourserait l'employeur dans une limite qui pourrait être fixée à 2 SMIC.

## II. SÉCURISER L'ACTION DES ÉLUS EN MATIÈRE DE PRÉVENTION DES CONFLITS D'INTÉRÊT ET D'ENGAGEMENT DE LEUR RESPONSABILITÉ PÉNALE PERSONNELLE

### A. DES AVANCÉES LEGISLATIVES EN 2020 ET 2021

La loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire a substitué à la notion d'intérêt « *quelconque* » celle, inspirée de la définition du conflit d'intérêts issue de la loi du 11 octobre 2013, d'intérêt « *de nature à compromettre son impartialité, son indépendance ou son objectivité* ». Elle a suivi en ce sens la recommandation n°4 du rapport de 2018 de la délégation (tome « *responsabilité pénale et déontologie* »).

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* ») a quand a elle satisfait la recommandation n°6 de rapport de 2018 de la délégation. La loi a posé le principe selon lequel le seul fait qu'un élu soit désigné, en application de la loi, pour représenter la collectivité ou le groupement de collectivités au sein de l'organe décisionnel d'une autre

personne morale ne permet pas de le considérer comme intéressé à l'affaire lorsque la collectivité ou le groupement délibère sur une affaire intéressant cette personne morale. En outre, et afin de mieux accompagner les élus, la loi a consacré, dans son article 218, le droit pour chaque élu local de consulter un référent déontologue. Afin de clarifier les dispositions introduites par la loi « 3DS » et, plus généralement, de répondre aux questions pratiques des élus en matière de prévention des conflits d'intérêts, de nombreux échanges se sont tenus depuis octobre 2022 avec les associations d'élus locaux. Cette concertation a donné lieu à l'élaboration par le ministère chargé des collectivités territoriales et de la ruralité (DGCL) et le ministère de la justice (DACG) d'une foire aux questions (FAQ)<sup>1</sup>, remise par la Première ministre aux présidents des associations d'élus le 12 avril dernier. En ce sens cette modification législative s'inscrit dans la recommandation n°6 du rapport de 2018 de la délégation (tome « *responsabilité pénale et déontologie* »).

Enfin, le dispositif de l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique a été rappelé. En ce sens, la recommandation n°7 est satisfaite puisqu'elle proposait « *d'introduire dans le CGCT un dispositif prévoyant et organisant spécifiquement le déport des élus locaux en cas de conflit d'intérêts* ».

## **B. DES DIFFICULTÉS PRATIQUES D'APPLICATION À CORRIGER POUR SÉCURISER L'ACTION DES ÉLUS LOCAUX**

S'il est normal qu'un standard élevé d'exigences en matière de probité et d'intégrité encadre l'action des élus locaux, certaines de ces dispositions, ou de leur interprétation pratique parfois très large, peuvent être particulièrement paralysantes ou absurdes pour des élus locaux qui souhaitent simplement faire avancer l'action publique de bonne foi.

**Recommandation n°2 : simplifier et sécuriser les règles liées à la mise en œuvre pratique des conflits d'intérêt.**

**Premièrement, la mission recommande d'allonger les délais de dépôt des déclarations d'intérêt auprès de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATPV) et faire pré-remplir par l'administration la déclaration de patrimoine.**

Une fois désignés, les chefs des exécutifs des collectivités territoriales et les élus titulaires d'une délégation de ces derniers<sup>2</sup>, doivent adresser au président de la HATPV qui est une autorité administrative indépendante, une déclaration de situation patrimoniale ainsi qu'une déclaration d'intérêts. Cette déclaration doit être réalisée dans les deux mois

<sup>1</sup> Cette FAQ est disponible via le lien suivant : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/Institution/4.%20elus%20locaux/FAQ%20-%20Conflits%20d'int%C3%A9r%C3%AAts%20-%20mai%202023.pdf>

<sup>2</sup> Voir le détail sur [https://www.hatpv.fr/espacedeclarant/patrimoine-interets-instruments-financiers/la-declaration-dinterets/#post\\_4579](https://www.hatpv.fr/espacedeclarant/patrimoine-interets-instruments-financiers/la-declaration-dinterets/#post_4579)

qui suivent leur entrée en fonction. Les communes de moins de 20 000 habitants ne sont pas concernées. De plus, ils doivent adresser une autre déclaration d'intérêts à leur exécutif local afin que des arrêtés de déport soient pris.

Concrètement, il est proposé de laisser un **délai de 5 mois (au lieu de 2 mois actuellement)** après les élections ou la nomination pour faire sa déclaration d'intérêt à la HATVP<sup>1</sup>. En effet, dans la pratique, la plupart des intérêts pour des élus locaux ne surgissent que dans les mois qui suivent l'élection, notamment au gré des désignations des élus dans divers organismes où ils représentent la collectivité. Ce sont bien souvent ces désignations qui constituent l'essentiel des conflits d'intérêts potentiels plutôt que des intérêts préexistants. Ce délai permettrait aussi aux élus de prendre conseil auprès du référent déontologue sur la teneur de l'arrêté de déport nécessaire pour sécuriser leur action. De plus, il donnerait le temps aux exécutifs de mieux agencer la combinaison des intérêts préalables à l'élection avec les responsabilités exercées au sein de l'exécutif et les impératifs de désignations extérieures. **Enfin, il permettrait de réduire le nombre de déclarations correctives liées à ces mouvements de début de mandat.** Il convient donc de modifier l'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

La mission constate que la désignation d'un référent déontologue des élus, est obligatoire depuis le 1er juin 2023. Cependant, de nombreuses collectivités territoriales n'ont pas désigné leur référent déontologue, **faute de candidat**. La difficulté principale réside dans l'impossibilité de recruter ledit référent en interne de la collectivité. Il conviendrait de donner aux collectivités locales la possibilité de **mutualiser** cette fonction, peut être au niveau départemental ou intercommunal, ou de créer un répertoire national permettant de pouvoir solliciter les personnes y figurant. Trois référents déontologues ont ainsi été mutualisés au niveau du département du Rhône par exemple.

Une bonne pratique consisterait aussi, à **inciter les collectivités à délibérer sur une charte** qui explicite les principes déontologiques de référence, donne des repères précis et pratiques pour les élus et organise le conseil et le contrôle de ces principes.

**La mission recommande aussi de faire pré-remplir par l'administration la déclaration de patrimoine des élus locaux**, sur le modèle de la déclaration de revenus pré-remplie par l'administration fiscale pour tous les contribuables. Les élus n'auraient ainsi qu'à vérifier et compléter.

**Deuxièmement, la mission recommande d'expertiser les règles de mise en œuvre des conflits d'intérêts.**

---

<sup>1</sup> Ces éléments sont posés par l'article 11 de la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique

La loi dite « 3DS » a modifié la rédaction de l'article L. 1111-6 du CGCT. Désormais « *les représentants d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales désignés pour participer aux organes décisionnels d'une autre personne morale de droit public ou d'une personne morale de droit privé en application de la loi ne sont pas considérés, du seul fait de cette désignation, comme ayant un intérêt, au sens de l'article L. 2131-11 du présent code, de l'article 432-12 du code pénal ou du I de l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, lorsque la collectivité ou le groupement délibère sur une affaire intéressant la personne morale concernée ou lorsque l'organe décisionnel de la personne morale concernée se prononce sur une affaire intéressant la collectivité territoriale ou le groupement représenté* ».

Cette mention « *en application de la loi* » s'inscrit dans cette philosophie : elle préserve les élus d'un potentiel conflit d'intérêt du seul fait qu'ils ont été désignés par la loi pour assurer une représentation complémentaire à leur mandat. Autrement dit, puisqu'ils sont désignés au nom de la loi, ils ne peuvent pas être, de ce seul fait, en conflit d'intérêt.

Si cette avancée est de nature à limiter les risques de conflit d'intérêts pour les élus locaux et donc à réduire les risques de condamnation, elle pose des difficultés pratiques :

- ces dispositions se révèlent **complexes à mettre en œuvre**. Il s'agit en effet de vérifier si les élus représentent leur collectivité dans d'autres organismes « *en application de la loi* », sans que la liste des organismes concernés puisse être aisément dressée. Il résulte de ces régimes de dépôts différenciés, une complexité d'application pour les services des collectivités qui vient fragiliser la crédibilité du cadre juridique. Par exemple, une région qui désigne des représentants dans plus de 1 500 organismes extérieurs crée des milliers de conflits d'intérêt potentiels, et il est difficile de savoir quelles sont les désignations « *en application de la loi* » et celles qui ne le sont pas. Dans les petites communes, ce n'est pas tant le nombre de désignations que le manque d'ingénierie qui fait défaut pour sécuriser les élus. Enfin, il n'est pas impossible que les interprétations sur ces situations dites « *en application de la loi* » diffèrent entre la HATVP, les administrations centrales de l'État et le juge (qu'il soit pénal ou administratif). La FAQ évoquée précédemment donne des exemples de désignations concernées, sans pour autant constituer un inventaire exhaustif ;
- cette rédaction aboutit à **exclure** du champ d'application de la loi les élus, très nombreux en pratique, qui représentent leur collectivité ou leur groupement **au sein d'une association** « *loi 1901* », pourtant à but non lucratif.

Ainsi, l'élu le mieux à même d'informer l'assemblée délibérante des activités d'une structure subventionnée dans laquelle il siège au nom de la collectivité, doit se déporter et céder sa place à un autre élu qui, en dernière analyse, a le moins de lien avec l'objet du débat. L'élu désigné pour

représenter sa collectivité locale est de fait privé de la possibilité de rendre compte ce qui **fragilise la transparence de la décision publique ainsi que l'effectivité du contrôle de ces organismes ou satellites.**

Intercommunalité de France signale d'ailleurs une dérive pratique constatée pour contourner ce paradoxe : « *dans certaines intercommunalités où une opposition est constituée, la majorité en place a pu décider que des élus d'opposition siègeraient au sein dudit satellite. Or, pour les raisons précédemment évoquées, ces élus d'opposition ne peuvent plus participer aux débats et au vote, et doivent être remplacés par des élus de la majorité.* »

La mission recommande d'expertiser ce point, notamment lié à la mention « *en application de la loi* », afin de simplifier et sécuriser la mise en œuvre pratique de ces dispositions.

**Troisièmement, la mission recommande de clarifier le régime juridique du déport en donnant une base légale obligatoire à la mention du déport sur les procès-verbaux des assemblées.** Compte tenu des risques liés à ces déports, il est nécessaire de sécuriser l'action des collectivités en portant cette mention au compte rendu de leurs délibérations.

Vos rapporteurs tiennent aussi à signaler que la mise en œuvre pratique des règles de déport est l'objet de nombreuses critiques des élus et des associations d'élus. Deux points sont l'objet de ces discussions :

D'une part, le déport n'étant pas défini par la loi, le juge a considéré, que l'absence de participation au débat et au vote devait s'accompagner d'une **sortie physique de la salle du conseil**. En pratique cette règle abouti, selon les élus auditionnés, à des conseils qui se transforment « *en saloon* », où le fonctionnement de l'assemblée est haché par ces jeux d'entrées et sorties, semant de la confusion et de l'incompréhension et donnant un spectacle peu valorisant et peu compréhensible pour le citoyen. Il arrive également que des élus restent dans les assemblées pour pouvoir signaler verbalement au Président de séance qu'ils se déportent ce qui les placent en situation de fragilité au regard de la jurisprudence actuelle. Il existe une demande forte de mettre fin à ce point et de permettre aux élus de rester dans la salle sans toutefois prendre part ni au débat, ni au vote.

D'autre part, la question se pose sur les **règles de calcul du quorum**. Selon une jurisprudence constante, le Conseil d'État (Conseil d'État, 19 janvier 1983, n°33241<sup>1</sup>), considère que ne doivent pas être pris en compte pour le **calcul du quorum** les conseillers en exercice auxquels une disposition légale interdit de prendre part au vote ou leur enjoint de se

---

<sup>1</sup> « Les conseillers en exercice auxquels une disposition légale interdit de prendre part au vote ou leur enjoint de se retirer au moment de certaines délibérations ne doivent pas être pris en compte, même s'ils sont présents, pour le calcul du quorum. Il en est ainsi pour le maire, lors de l'approbation du compte administratif (Conseil d'État, 22 mai 1986, commune de la Teste-de-Buch), ainsi que pour les conseillers intéressés à l'affaire évoquée (Conseil d'État, 19 janvier 1983, Chauré) ».

retirer au moment de certaines délibérations. La loi dite « 3DS » a introduit une nouvelle disposition<sup>1</sup> qui prévoit que les élus intéressés à l'affaire au sens de l'article L. 1111-6 du CCGT ne sont pas comptabilisés parmi les membres en exercice de l'assemblée municipale pour la délibération en question. Ils sont donc exclus dans la prise en compte du **calcul du quorum**.

Cette disposition vise à faciliter la possibilité d'atteindre le quorum afin que l'exécutif ne soit pas contraint de convoquer deux fois l'assemblée, en sachant pertinemment que le vote ne pourra se faire que la seconde fois puisqu'il n'y a pas de condition de quorum.

**Cependant elle pose des difficultés pratiques.** En effet, l'article L. 2121-17 stipule que le conseil municipal ne délibère valablement que lorsque la majorité de ses membres en exercice est présente. Le quorum doit être atteint au moment « *de la mise en discussion* » de chacun des points de l'ordre du jour et lorsque la majorité des membres présents physiquement est réunie lors de la séance. Lorsque plusieurs points à l'ordre du jour doivent être soumis au vote, il faut tenir compte, pour l'appréciation du quorum, **des éventuels départs ou déports** des conseillers en cours de séance, et s'assurer avant chaque vote que le quorum est toujours atteint.

Aussi, à chaque départ d'un élu, les dispositions législatives **conduisent à un nouveau calcul du quorum sur une assiette plus réduite**. Avec l'exemple précédemment cité des 1 500 organismes dans lesquels peuvent siéger des élus de l'assemblée, on imagine aisément la complexité de calcul et re-calcul du quorum à chaque délibération en fonction du nombre d'élu en situation de départ...

**Une mesure de simplification pourrait être de considérer que les élus qui se déportent ne viennent pas en déduction du quorum.** D'une part, cela supprime toutes ces opérations mathématiques et d'autre part cela correspond mieux à la réalité car les élus sont présents même s'ils se déportent et ne prennent pas part au vote.

**Recommandation n°3 : s'interroger sur le recentrage de la responsabilité pénale du maire sur les situations d'infraction intentionnelle : délit d'octroi d'avantage injustifié, délit de prise illégale d'intérêt et homicide ou blessure involontaire causés à autrui.**

**Premièrement**, la mission propose de questionner les conditions d'application de la responsabilité pénale personnelle des élus en matière de **délit d'octroi d'avantage injustifié**.

---

<sup>1</sup> Au sein de l'article L2131-11 du CGCT prévoyant que : « En application du II de l'article L. 1111-6, les représentants des collectivités territoriales ou des groupements de collectivités territoriales mentionnés au I du même article L. 1111-6 ne sont pas comptabilisés, pour le calcul du quorum, parmi les membres en exercice du conseil municipal ».

Le délit d'octroi d'avantage injustifié prévu à l'article 432-14 du code pénal recouvre un champ d'application extrêmement large. En effet, l'**article 432-14** du code pénal précise « *est puni de deux ans d'emprisonnement et d'une amende de 200 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction, le fait par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public ou exerçant les fonctions de représentant, administrateur ou agent de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics, des sociétés d'économie mixte d'intérêt national chargées d'une mission de service public et des sociétés d'économie mixte locales ou par toute personne agissant pour le compte de l'une de celles susmentionnées de procurer ou de tenter de **procurer à autrui un avantage injustifié par un acte contraire aux dispositions législatives ou réglementaires** ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics et les contrats de concession.* »

Ainsi, tout manquement aux règles de la commande publique se voit pénalement sanctionné. Le délit est constitué même si l'avantage a été procuré de manière involontaire en raison d'une simple erreur de procédure ou d'une omission. Ceci produit un sentiment d'insécurité juridique et pousse les collectivités à faire preuve d'un formalisme extrême qui ralentit et renchérit les procédures de passation des contrats publics.

Aussi, il conviendrait d'examiner la notion d'« **acte contraire** » et d'évaluer la portée d'une rédaction qui la complèterait en intégrant l'élément d'intentionnalité en évoquant par exemple « *un manquement délibéré* ».

Ce questionnement semble compatible avec les dispositions du droit de l'Union Européenne. En effet, la directive n°2017/1371 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal « *établit des règles minimales relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions en matière de lutte contre la fraude et les autres activités illégales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union* ». La directive précise à ce titre que pour caractériser les comportements frauduleux qui constituent des infractions pénales visées par la présente directive, « **la notion d'intention doit être applicable à tous les éléments constitutifs** », et « **le caractère intentionnel d'un acte ou d'une omission peut résulter de circonstances factuelles objectives** ».

Plus globalement, les règles relatives aux marchés publics sont régies par la **directive 2014/24/UE** et la **directive 2014/25/UE**. Toutes les procédures en matière de passation de marchés publics doivent en outre respecter les principes du droit de l'Union, en particulier la libre concurrence. L'article 18 de la première directive énonce ainsi que « *les pouvoirs adjudicateurs traitent les opérateurs économiques sur un pied d'égalité et sans discrimination et agissent d'une manière transparente et proportionnée. Un marché ne peut être conçu dans l'intention de le soustraire au champ d'application de la présente directive ou de limiter artificiellement la concurrence. La concurrence est considérée comme artificiellement limitée lorsqu'un marché est conçu dans*

*l'intention de favoriser ou de défavoriser indûment certains opérateurs économiques. »*

L'article 26 dispose par ailleurs que « *sont notamment considérées comme irrégulières les offres qui ne sont pas conformes aux documents de marché, qui sont parvenues tardivement, qui comportent des éléments manifestes de collusion ou de corruption ou que le pouvoir adjudicateur a jugées anormalement basses* ». Ne sont pas visées les erreurs matérielles ou omissions involontaires.

**Deuxièmement**, la mission propose d'être attentive au **champ d'application du délit de prise illégale d'intérêt**.

La loi du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire a modifié ce délit. Il était jusqu'alors caractérisé par « *le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise...* ». Le législateur a remplacé cette notion par celle d'intérêt « *de nature à compromettre son impartialité, son indépendance ou son objectivité* » afin de **caractériser plus précisément l'intérêt en question**.

Cependant, la Cour de cassation, dans un arrêt du 5 avril 2023 (n°21-87.217), a estimé que « *les précisions de l'article 432-12 du code pénal dans sa rédaction issue de la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 aux termes de laquelle l'intérêt doit être de nature à compromettre l'impartialité, l'indépendance ou l'objectivité de l'auteur du délit sont équivalentes* à celles résultant de sa rédaction antérieure par laquelle le législateur, en incriminant le fait, par une personne exerçant une fonction publique, de se placer dans une situation où son intérêt entre en conflit avec l'intérêt public dont elle a la charge, a entendu garantir, dans l'intérêt général, l'exercice indépendant, impartial et objectif des fonctions publiques ». Ainsi la Cour considère que la nouvelle rédaction de l'article 432-12 du code pénal **n'était pas plus favorable** que l'ancienne et ne s'appliquait dès lors pas aux situations antérieures à son entrée en vigueur, ou n'impliquait pas de changement des critères d'appréciation souveraine des juges.

Il conviendra, pour les affaires à venir qui seront jugées sous l'emprise de cette nouvelle rédaction, d'être **vigilant sur l'application de la loi** afin que l'intention du législateur, qui était manifestement de préciser les choses et de mettre en place un régime pénal plus favorable, soit respectée.

**Troisièmement**, la mission propose de questionner le **champ d'application de la responsabilité pénale personnelle des élus pour homicide ou blessure involontaire**.

La loi dite « *Fauchon* » du 10 juillet 2000 a cherché à mieux délimiter les cas dans lesquels les élus locaux pouvaient être condamnés,

principalement pour blessures ou homicides involontaires, lorsqu'ils ont manqué d'agir pour éviter que l'accident survienne. Les élus ne sont pénalement responsables, selon les termes de l'article 121-3 du code pénal issu de cette loi, que s'ils ont commis une faute « qualifiée », c'est-à-dire s'ils ont :

- « *soit violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement* ». Cette première situation ne souffre pas de débat.

- « *soit commis une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'elles ne pouvaient ignorer* ». Cette seconde hypothèse, permet de condamner des maires pour une « *faute caractérisée* », qui n'est toutefois pas définie.

Afin de garantir les élus contre un engagement injustifié de leur responsabilité personnelle, tout en offrant aux victimes d'accidents toutes les garanties auxquelles elles ont droit, des évolutions pourraient être envisagées. La **responsabilité pénale personnelle des maires** pourrait être circonscrite aux cas où ils ont violé de façon **manifestement délibérée** une règle particulière de prudence ou de sécurité (comme dans la première hypothèse). En revanche, afin de renforcer le droit des victimes, il pourrait être envisagé l'engagement de la **responsabilité pénale de la commune**, comme personne morale.

### III. VALORISER L'ENGAGEMENT DES ÉLUS LOCAUX AU-DELÀ DES ASPECTS FINANCIERS

#### A. UNE APPROCHE DÉFENSIVE AVEC LA NOTION DE NON-DISCRIMINATION INSCRITE DANS LE DROIT DU TRAVAIL

Cette question de non-discrimination ne faisait pas l'objet de recommandations particulières dans les rapports de la délégation en 2018, même si le rapport soulignait que la reconnaissance « symbolique » de l'engagement des élus locaux était une piste d'amélioration des conditions d'exercice du mandat.

La loi n°2019-1461 du 27 décembre 2019 dite « *engagement et proximité* » a ajouté, dans son article 86, une nouvelle interdiction de **discrimination dans le droit du travail** relative à « *l'exercice d'un mandat électif local* » ceci protège les élus de toute mesure discriminatoire dans leur carrière professionnelle qui serait en tout ou partie motivée par la **détention d'un mandat électif local** (modification de l'article L. 1132-1 du code du travail). Ce **principe de non-discrimination** s'applique en matière d'embauche, de formation, de licenciement, de rémunération, d'intéressement, de reclassement, de promotion ou de mutation est étendu aux salariés titulaires d'un mandat électif local.

La loi « *engagement et proximité* » a supprimé les **dispositions du CGCT relatives au statut de salarié protégé des élus locaux**<sup>1</sup>. Elle a ainsi mis fin à une disparité : seuls certains salariés élus locaux bénéficiaient du statut de « *salarié protégé* », tandis que d'autres n'en bénéficiaient pas<sup>2</sup>.

**Le Sénat souhaitant conforter ce statut de salarié protégé** en précisant la durée durant laquelle les élus peuvent en bénéficier.

La difficulté pour les élus discriminés à obtenir gain de cause, vu la longueur du temps judiciaire, pose de nouveau la question du retour à un statut protégé élargi.

## **B. LA NÉCESSITÉ DE RENFORCER LA RECONNAISSANCE DES ÉLUS**

**Recommandation n°4 : favoriser les dispositifs qui reconnaissent l'engagement des élus : campagne nationale de valorisation des élus locaux, label des entreprises citoyennes, honorariat municipal, explication de la nature de leurs absences sur leur bulletin de paye, etc.**

**Premièrement**, la mission recommande à l'État de lancer, avant les municipales de 2026, **une campagne nationale de communication** de grande ampleur, pour présenter les missions des élus locaux et leur travail au service de l'intérêt général, qui clarifierait la réalité du mandat et serait de nature à susciter des vocations.

**Deuxièmement**, comme le mentionnait le rapport du 16 novembre 2023 précédemment cité relatif aux indemnités des élus, il conviendrait 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 (voir encadré). 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.

Sur ce dernier point, il convient de rappeler que la démarche de Responsabilité sociétale et environnementale (RSE) est fondée sur une approche incitative reposant sur le volontarisme : il s'agit d'encourager les entreprises à s'engager pour mettre en œuvre des mesures pour réduire ses impacts négatifs et contribuer mieux à l'intérêt général. Cependant, elle est assortie d'un certain nombre d'obligations légales, comme par exemple l'obligation de réaliser des plans d'action et de rendre compte (rapports RSE, déclarations de performance extra-financière, reporting de durabilité...). Les obligations reposent plutôt sur des entreprises de grande taille. Il serait

---

<sup>1</sup> Modification de l'article L. 2123-9 du CGCT pour supprimer la qualification de « salariés protégés » des maires et adjoints des communes de plus de 10 000 habitants n'ayant pas cessé d'exercer leur activité professionnelle

<sup>2</sup> Cass. soc. 2 avril 2014, n° 13-11060, BC V n° 93

souhaitable d'inclure le statut de l'élu dans la partie sociale de cette démarche, afin de connaître les agissements des entreprises en la matière (nombre de crédits d'heures octroyés, facilités offertes dans l'organisation du travail, ...). Cette mesure aurait aussi le mérite de valoriser la place de l'élu dans l'entreprise.

#### **Statut des sapeurs-pompiers**

Le label « *employeur partenaire des sapeurs-pompiers* » créé par une circulaire du 19 juillet 2006 vise à récompenser et valoriser les employeurs ayant mis en place des dispositifs facilitant la conciliation entre les impératifs de la vie professionnelle des sapeurs-pompiers volontaires et l'exercice de leurs missions au sein des services d'incendie et de secours.

L'entreprise ou l'administration en question peut bénéficier de ce label. Il est attribué pour une durée de trois ans aux employeurs ayant signé une convention prévoyant un nombre annuel minimum de huit jours ouvrés d'autorisation d'absence sur le temps de travail du salarié. Ce label national est délivré par le Ministre de l'intérieur et des outre-mer.

Par ailleurs, les employeurs peuvent bénéficier d'avantages financiers. En effet, dans le cadre d'une convention de formation professionnelle continue avec le SDIS, des aides financières sont prévues. Il existe ainsi un dispositif d'abattement sur la prime d'assurance incendie (article L723-19 du code de la sécurité intérieure). Il existe également un dispositif d'abattement d'impôt au titre du mécénat (uniquement dans le secteur privé) : les entreprises qui mettent à disposition des SDIS des salariés bénéficient des dispositions de l'article 238 bis du code Général des Impôts. Enfin, l'employeur public ou privé peut être subrogé, à sa demande, dans le droit des sapeur-pompier volontaires à percevoir les indemnités en cas de maintien, durant son absence, de sa rémunération et des avantages y afférents dans la limite de ceux-ci (article 7 de la loi 97-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers).

Des avantages peuvent également être tirés au titre de la formation professionnelle. Pour les employeurs publics, il est possible d'inscrire la formation des sapeurs-pompiers dans les priorités des plans de formations des ministères, administrations publiques et établissements publics. La formation est intégralement prise en charge par le SDIS. Pour les employeurs privés, il est possible d'admettre, au titre du financement de la formation professionnelle continue, la part de la rémunération et des charges sociales correspondant à l'absence pour formation du sapeur-pompier volontaire pendant son temps de travail effectif.

Prenant exemple de ce régime, les entreprises employant un élu local pourraient également bénéficier de privilèges similaires, valorisant d'une part leur engagement et facilitant d'autre part l'exercice du mandat de l'élu en proposant un meilleur aménagement entre vie professionnel et mandat local.

**Troisièmement**, la mission recommande de réduire à douze ans la durée requise pour **bénéficier de l'honorariat municipal**. Cette distinction honorifique, conféré par le Préfet aux élus locaux, participe à la reconnaissance de l'engagement des élus, même si elle n'est assortie d'aucun avantage financier. L'article L. 2122-35 du CGCT prévoit actuellement des durées différenciées de 15 à 18 ans selon les types de collectivités avec des spécificités liées aux collectivités ultramarines. Cette nouvelle durée unique coïnciderait avec l'accomplissement de deux mandats complets et

permettrait à un plus grand nombre d'élus de se voir accorder cette distinction, en reconnaissance de leurs services.

**Quatrièmement, modifier la dénomination** sous laquelle apparaissent les heures d'absence d'un élu sur son bulletin de salaire en passant d'« *absence non rémunérée* » à « *absence fonction d'élu local de la République* ». Il conviendrait d'ajouter ce point dans l'article R. 3243-1 du code du travail.

Il a aussi été évoqué en audition par plusieurs maires, comme une forme de reconnaissance de leur double engagement professionnel et politique, le souhait que le congrès des maires puisse se tenir le samedi, un temps qui permet à ces élus qui travaillent de pouvoir s'organiser pour être présents à cet évènement.

Pour mémoire la recommandation n°7 présentée plus avant dans ce rapport permettra également aux élus de présenter le courrier des associations d'élus à leur employeur et est de nature à renforcer cette reconnaissance.

Enfin, cette reconnaissance peut également se mesurer au-delà des mandats. Les recommandations présentées dans le « *rapport flash* » relatif à la réussite de la fin de mandat contribuent aussi à renforcer la reconnaissance des élus.

#### **IV. VISER LA DIVERSIFICATION DES PROFILS ET L'ÉQUILIBRE DES GENRES AVEC DES MESURES FACILITANT LA CONCILIATION MANDAT / VIE PERSONNELLE**

##### **A. UNE PRISE EN CHARGE FINANCIÈRE CROISSANTE PAR L'ÉTAT DES FRAIS DE GARDE D'ENFANTS OU D'ASSISTANCE AUX PERSONNES.**

La loi « *engagement et proximité* » a amélioré les conditions d'exercice du mandat en prêtant attention à la prise en charge des frais de garde et d'assistance des élus locaux. Cette amélioration répond à la recommandation n°10 du rapport de la Délégation en 2018 (tome « *régime indemnitaire* »).

L'article 91 de cette loi, devenu l'article L. 2123-18-2 du CGCT, a rendu obligatoire un dispositif qui n'était jusque-là que facultatif. Il prévoit en effet que « *les membres du conseil municipal bénéficient d'un remboursement par la commune des frais de garde d'enfants ou d'assistance aux personnes âgées, handicapées ou ayant besoin d'une aide personnelle à leur domicile qu'ils ont engagés en raison de leur participation* » à un certain nombre de réunions : séances plénières du conseil municipal, réunions de commissions dont les élus sont membres si elles ont été instituées par délibération du conseil municipal, et réunions des assemblées délibérantes et des bureaux des organismes où ils ont été désignés pour représenter la commune. **Cette prise en charge est donc désormais une obligation depuis le 29 décembre**

**2019.** Les modalités de ce remboursement sont fixées par délibération du conseil municipal, dans la limite du SMIC horaire.

Par ailleurs, le même article a instauré, uniquement pour les communes de moins de 3 500 habitants, la compensation de cette dépense par l'État. Les modalités de ce remboursement ont été fixées par un décret en date du 30 juillet 2020 relatif aux conditions et modalités de compensation par l'État des frais de garde ou d'assistance engagés par les communes, qui modifie les articles D. 2123-22-4-A, D. 2123-22-4-B, D. 2123-22-4-C du CGCT.

Enfin, une note d'information de la DGCL du 15 février 2021 précise les modalités « *d'ouverture du dispositif de remboursement des sommes correspondant aux frais de garde ou d'assistance des élus des communes de moins de 3 500 habitants* ».

Toutefois, ce mécanisme, quoique plus satisfaisant que l'ancien, a été critiqué par les élus car il nécessitait une demande expresse de la collectivité à l'État. C'est pourquoi le versement de cette compensation a été simplifié par l'article 110 de la loi de finances pour 2023, promulguée le 30 décembre 2022. Celle-ci prend désormais la forme d'une **sous-enveloppe de la DPEL**<sup>1</sup>, attribuée chaque année aux communes concernées (4,5 millions d'euros en 2023). Cette opportune simplification répond, là encore, aux recommandations de votre délégation qui, en 2018, soulignait que « *la complexité des procédures et les contraintes pesant sur les budgets locaux dissuadent certains élus communaux de demander le remboursement de leurs dépenses* ».

Dans son rapport sur la mission budgétaire « *relation avec les collectivités territoriales* », la commission des finances a d'ailleurs **souligné l'intérêt de ce versement automatique via la DPEL** : « *En raison de la lourdeur des modalités de compensation par l'État aux communes des remboursements effectués aux membres du conseil municipal pour frais de garde ou d'assistance ce dispositif de compensation n'a été que très peu utilisé par les communes concernées depuis sa mise en place en 2019. En 2021, seules trois communes ont demandé le remboursement des frais de garde et d'assistance. Son intégration à la DPEL permettra un versement automatique à toutes les communes de moins de 3 500 habitants sous la forme d'un forfait sans qu'il soit nécessaire pour les communes de faire une demande expresse* »<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Pour rappel, la DPEL est la « Dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux ». C'est un prélèvement sur recettes de l'État.

<sup>2</sup> Projet de loi de finances pour 2023 : Relations avec les collectivités territoriales - Rapport général n° 115 (2022-2023), tome III, annexe 26, déposé le 17 novembre 2022 : <https://www.senat.fr/rap/122-115-326/122-115-326.html>

**Prise en charge des frais de garde et d'assistance  
des élus municipaux  
depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023**

Périmètre	Remboursement des frais de garde et d'assistance	Compensation par l'Etat
Tous les conseillers municipaux	<b>Toutes</b> les communes, quelle que soit la population.	Sous-enveloppe de la DPEL attribuée chaque année aux <b>seules</b> communes de moins de 3500 habitants

Le barème est actuellement fixé par l'article D. 2335-1-1 du CGCT<sup>1</sup> :

Nombre d'habitants de la commune	Montant de la compensation annuelle
de 1 à 99 habitants	108 €
de 100 à 499 habitants	131 €
de 500 à 1 499 habitants	153 €
de 1 500 à 2 499 habitants	176 €
de 2 500 à 3 499 habitants	200 €

Pour diversifier les profils sociologiques des élus, l'article 99 de la loi « *engagement et proximité* » a facilité le vote lors de scrutins à bulletin secret d'un conseiller municipal en situation de handicap. Ainsi, l'article L. 2121-21 du CGCT a été complété par un alinéa prévoyant que : « *tout conseiller municipal atteint d'infirmité certaine et le mettant dans l'impossibilité d'introduire son bulletin dans l'enveloppe est autorisé à se faire assister par une personne de son choix.* »

Enfin, l'article 106 de cette loi encourage la formation d'agents de collectivités à la langue des signes française : à titre expérimental, pour une durée maximale de trois ans à compter de la publication de la dite loi, les collectivités territoriales de plus de 10 000 habitants proposaient à un agent au moins par collectivité concernée, au titre des formations de perfectionnement, une formation à la langue des signes française. Si aucun décret d'application n'a été publié par la suite, le directeur général des

---

<sup>1</sup> Article créé par le décret n° 2023-352 du 9 mai 2023 portant diverses mesures relatives aux dotations de l'Etat aux collectivités territoriales et à la péréquation des ressources fiscales.

collectivités locales a considéré, dans une circulaire du 22 juillet 2021<sup>1</sup>, que la loi était suffisamment précise pour être immédiatement mise en œuvre.

### ***B. LE RESSEREMENT SOCIOLOGIQUE DES ÉLUS REND NÉCESSAIRE DE NOUVELLES MESURES***

Le répertoire national des élus permet de constater que :

- la part de maires de moins de 40 ans, qui était de 12,16 % en 1983, est réduite à 3 % en 2022 ;
- les femmes représentent seulement 19,8 % des maires et la strate des communes entre 5.000 et 10.000 habitants est celle où la proportion est la plus faible (16,9 %) ;
- les employés et ouvriers représentent moins de 9 % des maires, alors qu'ils représentent 45 % des actifs ;
- les maires de plus de 60 ans forment désormais la majorité absolue des maires (55 % du total après les élections de 2020, contre 49,7 % en 2014), et les retraités sont toujours prépondérants (à hauteur de 40 % des maires) alors que les employés et les ouvriers représentent moins de 9 % du total (contre 45 % des actifs).

Il convient donc de poursuivre les efforts visant à couvrir plus de profils afin d'assurer une meilleure représentativité de la société et de lever les obstacles aux candidatures des catégories de genre, d'âge ou socio-économiques sous représentées.

À ce titre, il faut noter l'évolution, notamment après les élections municipales de 2020, du positionnement de plusieurs associations d'élus comme l'AMF et l'AMRF pour recommander la mise en place du scrutin de liste pour l'élection des conseils municipaux dès les premiers habitants. **Vos rapporteurs soulignent ce changement.**

Voter devrait être un acte positif et il paraît désormais incongru de se rendre aux urnes pour rayer des noms sur une liste. De plus le fait de constituer une liste permet de présenter un collectif, de créer une cohésion d'équipe et de bâtir le projet et le programme au moment des élections et non une fois l'élection réalisée. Il s'agit de recentrer l'élection sur un programme porté par une liste, plutôt que sur le choix personnels d'élus.

Vos rapporteurs avancent plusieurs recommandations pour faciliter l'exercice du mandat à tous les élus, quelque soit leur situation.

**Recommandation n°5 : faciliter l'exercice du mandat pour tous les élus quelle que soit leur situation avec six mesures concrètes.**

---

<sup>1</sup> [IMP3-191221072217080 \(collectivites-locales.gouv.fr\)](https://www.collectivites-locales.gouv.fr/)

**Premièrement**, dans la lignée de la recommandation n°6 du « *rapport flash* » relatif aux indemnités des élus, qui visait à offrir la possibilité de **continuer à exercer son mandat dans le cadre d'un arrêt maladie**, il est recommandé de permettre la poursuite de l'exercice du mandat pendant le **congé maternité/paternité des élus**, sauf avis du contraire du praticien pour le congé maternité. Cela permettrait de reconnaître la **légalité du cumul des indemnités de fonction avec les indemnités journalières** versées aux femmes enceintes élues. Certaines caisses locales considèrent que la poursuite du mandat de maire durant le congé maternité, et donc la perception d'indemnités de fonction à ce titre, remettraient en cause le droit au versement des indemnités journalières. Toute ambiguïté doit être levée en la matière et le principe du cumul doit être affirmé, soulignant le dévouement dont font preuve les élus concernées.

**Deuxièmement**, il convient d'élargir la possibilité de prise en charge des frais de garde d'enfants à l'ensemble des activités de l'élu nécessaires à l'exercice du mandat local. En effet, ces frais de garde sont principalement engagés le soir ou le week-end : réunions publiques, séminaire de l'exécutif, réunions de préparation, etc.

**Troisièmement**, vos rapporteurs recommandent d'étendre la mesure prévoyant la compensation par l'État des frais de garde engagés par les élus pour la participation aux réunions liées au mandat en passant du seuil des communes de 3 500 habitants, au seuil des communes de 10 000 habitants. Ce point était déjà mentionné dans le rapport du groupe de travail piloté par Gérard LARCHER, Président du Sénat. En réponse aux questions des rapporteurs, la DGCL a indiqué dans sa contribution écrite que « *le coût d'une telle extension serait de 518 420 € annuels et pourrait être pris en charge au titre de la DPEL* ».

**Quatrièmement**, comme le recommandait le rapport « *avis de tempête sur la démocratie locale : soignons le mal des maires* », il convient, de réactiver les négociations bilatérales avec les États voisins de la France afin de conclure des conventions limitant les conséquences négatives<sup>1</sup> de l'absence d'harmonisation entre statuts pour les **élus transfrontaliers**.

**Cinquièmement**, pour améliorer la discussion entre employeur et employé élu local, il faudrait prendre en compte le mandat **dans les entretiens professionnels**. À titre d'exemple, pour les salariés élus du personnel ou délégués syndicaux, l'article L. 2141-5 du code du travail prévoit qu'un accord collectif peut être mis en place pour « *déterminer les mesures à mettre en œuvre pour concilier la vie personnelle, la vie professionnelle et les fonctions syndicales et électives, en veillant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes. Cet accord prend en compte l'expérience acquise, dans le cadre de*

---

<sup>1</sup> À titre d'exemple, la sénatrice Christine HERZOG, dans une question orale le 28/12/2017, soulignait déjà que « de nombreux habitants du département de la Moselle sont des travailleurs frontaliers en Allemagne ou au Luxembourg ; plusieurs centaines d'entre eux sont des élus locaux. Or les élus locaux d'un pays qui travaillent dans le pays voisin ne peuvent bénéficier ni du statut de l'élu local du pays où ils sont élus, ni du statut de l'élu local du pays où ils travaillent. »

*l'exercice des mandats, par les représentant du personnel désignés ou élus dans leur évolution professionnelle* ». De tels accords pourraient exister pour les élus locaux en modifiant cet article ou l'article L. 6315-1 du même code. Ces accords pourraient par exemple **faciliter la mise en place du télétravail**. La mission a reçu un témoignage d'un maire s'étant vu refuser une demande de jours de télétravail alors que ses missions le permettaient et que son travail se situait à 500 km du lieu d'exercice de son mandat. Il faut rappeler que le CGCT prévoit déjà le droit pour tout salarié de bénéficier, au début de son mandat, d'un entretien individuel avec son employeur (privé ou public) portant sur les modalités pratiques d'exercice de son mandat au regard de son emploi (articles L. 2123-1, L. 3123-1 et L. 4135-1 du CGCT).

Enfin, **sixièmement**, sous conditions à définir (nombre maximum de personnes en visioconférence, nombre maximum de visioconférence par élu dans l'année...), il pourrait être envisagé d'**autoriser la visioconférence** pour les réunions et les commissions au niveau du bloc communal. Ce point est aussi important à souligner pour les élus d'outre-mer. À titre d'exemple, le récent rapport de votre délégation, intitulé « *encourager l'intercommunalité en Polynésie française* », de Françoise GATEL et Agnès CANAYER formulait la recommandation n°4 « *doter toutes les communes et communes associées d'un système de visio-conférence et promouvoir cet usage* ».

#### **Usage de la visioconférence dans les collectivités et les EPCI**

La loi engagement et proximité n° 2019-1461 établissait un régime strict de l'usage de la visioconférence au sein des collectivités<sup>1</sup>. L'article 170 de la loi 3DS est venu le remodeler en l'assouplissant et en l'élargissant. En effet, il est désormais possible d'organiser une réunion « *en plusieurs lieux par visioconférence* » au sein : des conseils départementaux et de leurs commissions permanentes, des conseils régionaux et de leurs commissions permanentes ainsi que dans les conseils communautaires ou syndicaux des EPCI. Auparavant, seuls les EPCI étaient concernés par le dispositif.

Le recours à la visioconférence n'est en revanche prévu ni pour les conseils municipaux ni pour les bureaux des EPCI. Il est également important de souligner que certaines réunions ne peuvent se tenir par visioconférence pour des questions de sincérité du scrutin et afin d'assurer le maintien d'un lien direct entre les citoyens et les élus locaux.

Par ailleurs, le Sénat a adopté le 23 novembre 2023 une proposition de loi (texte n° 437 2022-2023) d'Henri CABANEL visant à renforcer la culture citoyenne. Son article 6 crée dans le CGCT des garanties pour les étudiants élus aux conseils municipaux, départementaux ou régionaux, dans le déroulement de leurs études supérieures. Cet article crée des garanties d'aménagements dans le déroulement de leurs études supérieures pour les étudiants élus aux conseils municipaux, départementaux et régionaux. L'article précise notamment les aménagements possibles pour l'étudiant : ils

<sup>1</sup> Pour plus de précisions, une note de la DGCL, publiée en 2022, explique le dispositif et les modalités de visioconférence introduit par la loi : <https://blog.landot-avocats.net/wp-content/uploads/2023/07/Note-DGCL-visio-202207.pdf>

peuvent porter sur l'emploi du temps, les modalités de contrôle des connaissances, la durée du cursus d'études, ou encore recourir à l'enseignement à distance et de manière générale aux technologies numériques.

La question de la reconnaissance de l'engagement des élus se pose aussi pour les 442 conseillers des Français de l'étranger qui siègent au sein de 160 conseils consulaires installés auprès des postes diplomatiques et consulaires. Leurs revendications vont, à titre d'illustration, du port de l'écharpe tricolore lors des manifestations officielles, à la définition d'un ordre protocolaire fondé sur les fonctions et qualités des conseillers des Français de l'étranger, ou encore à la prise de parole du président du conseil consulaire devant la communauté française à l'occasion de la fête nationale.

## V. FACILITER L'ENTRÉE DANS LE MANDAT

### A. L'ENTRÉE DANS LE MANDAT A ÉTÉ COMPLIQUÉE APRÈS LES ÉLECTIONS DE 2020 PAR LA CRISE SANITAIRE

Il existe quelques dispositifs, assez récents qui permettent de porter une attention particulière à cette entrée de mandat.

L'article 90 de la loi n° 2019-1461, codifié aux articles L. 2123-1 du CGCT et L. 6315-2 du code du travail, donne la possibilité à l'élu « *au début de son mandat* » de demander un entretien individuel avec son employeur. Ceci permet à l'élu, au terme d'un temps de concertation, de dialoguer avec son employeur et le cas échéant de mettre en place les modalités de conciliation entre vie professionnelle et mandat électif.

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 rendu obligatoire la formation organisée au cours de **la première année de mandat** pour tous les élus ayant reçu une délégation. Cette disposition est la reprise de la recommandation n°3 du rapport de 2018 précité réalisé par la Délégation.

Le contexte des élections de 2020, avec les contraintes fortes sur les réunions en présentiel compte tenu de la crise sanitaire, a pointé que ce moment était clé pour faire collectif et lancer le mandat. Aussi, vos rapporteurs ont exploré quelques axes d'amélioration concernant le bon démarrage des mandats locaux.

### B. DES PROPOSITIONS POUR FACILITER ET SOLENNISER L'ENTRÉE DANS LE MANDAT

Vos rapporteurs sont convaincus que **l'entrée dans le mandat est un moment capital**. Les témoignages abondent sur les difficultés qui remontent

en début de mandat parmi les élus qui n'avaient pas une connaissance suffisante de la réalité du bloc local. « *Le passage de citoyen représenté à représentant, parfois sans réelle préparation peut s'avérer laborieux* » résume l'Association Jeunes élus de France. Lors d'une audition un maire a décrit les choses ainsi « *du jour au lendemain on doit tout connaître sans que l'on ne vous apprenne rien, c'est une véritable tragédie et on se sent bien seul !* ». La DGCL confirme ce point : « *la principale difficulté identifiée par la DGCL lors de l'entrée dans le mandat semble être l'insuffisante connaissance par les élus des droits et des dispositifs dont ils peuvent bénéficier en leur qualité d'élus* ».

Schématiquement quatre enjeux se cumulent :

- la nécessité de **lancer un travail d'équipe** et de **passer d'une logique de campagne à une logique de mise en œuvre collective** coordonnée et priorisée de projets et de gestion ;
- la nécessité de réaliser un **diagnostic des collectivités** : état financier et réelles marges de manœuvre, projets et programmation déjà en cours, arbitrages prioritaires, etc ;
- la prise en compte dans le quotidien des **réalités intercommunales** peu intégrée dans les programmes de campagne municipaux ;
- la **complexification générale des affaires publiques locales** : normes, commande publique, urbanisme, multiplication des guichets de financements, gestion des ressources humaines... tout cela « *exige une mise à niveau rapide et conséquente, a fortiori dans les petites communes disposant de peu d'ingénierie* » comme le rappelle l'Association Nationale des Pôles Territoriaux (ANPP) dans sa contribution écrite.

L'entrée dans le mandat est aussi le moment privilégié, où les élus, particulièrement les nouveaux élus, sont réceptifs à toute information qui pourra leur permettre de mieux exercer leur mandat. Pour toutes ces raisons, il semble qu'il faille porter une **attention accrue** à ces premières semaines.

**Recommandation n°6 : faciliter et solenniser l'entrée dans le mandat en accompagnant les élus locaux, notamment les nouveaux.**

**Premièrement**, une **cérémonie officielle** de prestation de serment de chaque maire pourrait être prévue. Cette cérémonie pourrait se dérouler devant le conseil municipal. Elle officialiserait l'entrée dans la fonction et matérialiserait la solennité de ce moment.

**Deuxièmement**, il pourrait être suggéré **aux associations d'élus d'adresser un courrier pour informer les élus** sur leurs droits. Ce courrier mettrait en avant la contribution indispensable des élus locaux au service de la collectivité et la chance pour une entreprise/une administration de compter des élus dans leurs équipes. Ce courrier pourrait ainsi être transmis par l'élus à son employeur/chef de service.

**Troisièmement, le droit à l'information des élus locaux en début de mandat** pourrait se traduire par la mise en place d'une ou deux journées d'information mobilisant les associations d'élus et les services de l'État quelques semaines après le scrutin. L'État pourrait donner instruction aux préfets afin qu'ils contribuent à ces journées organisées par les associations de maires. À défaut d'initiative locale, les préfets pourraient se rapprocher des acteurs locaux pour organiser ces journées eux-mêmes.

Ces journées auraient pour objectif de **poser les fondamentaux de la fonction de maire** et seraient une **porte d'entrée du dispositif de formation** en expliquant aux élus comment mobiliser leurs droits à formation. L'objectif essentiel étant de faire reconnaître l'intérêt et le caractère complémentaire de la formation à l'engagement politique. « *La journée d'information devra s'inscrire dans un parcours des compétences dont elle constituera la première étape mais aussi la porte d'entrée* » résumait le rapport « *la formation des élus locaux* » de janvier 2020 de l'inspection générale de l'administration et l'Inspection générale des affaires sociales au sujet de cette recommandation.

Ces journées ne doivent pas être un temps de formation uniquement descendant de l'État, mais doivent donner l'occasion d'avoir des **échanges de pairs à pairs** en mobilisant l'expérience d'élus, voire d'anciens élus, pour diffuser des messages à leurs collègues. La **cible prioritaire** doit être les maires. Le périmètre pertinent semble être l'arrondissement. En fonction de la taille du département, du nombre d'élus locaux et des capacités des organisateurs à faire, il serait éventuellement possible d'ouvrir ces journées aux **adjoints** et aux **nouveaux élus**. Ces sessions pourraient aussi s'étendre sur plusieurs mois afin de lisser cette tâche et permettre à plus d'élus de bénéficier de cette information. Rien n'empêche aussi que la réunion soit accessible en visioconférence au plus grand nombre et qu'elle soit enregistrée pour que plus d'élus puissent s'y référer par la suite.

**Quatrièmement**, les associations locales d'élus pourraient organiser la **mise en place d'un système de parrainage**, sur la base du volontariat entre les nouveaux maires élus et d'anciens maires du département (hors de la commune concernée). Ce système pourrait conduire à une forme de dialogue bienveillant, entre un ancien maire aguerri aux difficultés de l'exercice et un nouveau maire ayant besoin d'un conseil, d'un appui ou d'une expérience pour faciliter l'appréhension de ses nouvelles fonctions.

Favoriser les communautés de pratiques et les échanges entre élus locaux est une bonne pratique à développer. Il existe bien sûr les associations de maires et d'élus et leur fédération locale qui doivent être encouragées et renforcées pour accompagner les maires. De même l'animation sous forme de groupe de pair à pair, la mise en place de questions/ réponse ou plateformes dédiées, voire de véritable séance de codéveloppement, semblent un point d'appui essentiel pour les élus. Ces espaces peuvent aussi être ouverts à la mise en place d'un soutien psychologique dans des cas très particuliers. En audition, des exemples ont été rapportés concernant la

situation de maires particulièrement affectés par des évènements survenus dans le cadre de leur fonction : meurtre dans la commune, accident dramatique... Ce type de soutien peut s'avérer nécessaire dans une phase difficile de l'exercice du mandat.

Une autre **bonne pratique** consiste, à l'instar des initiatives de la sous-préfecture du Havre, à réunir régulièrement les élus des communes de l'arrondissement afin de leur présenter les sujets d'actualité, un focus sur une politique publique et les précisions sur l'accompagnement des collectivités par les services de l'État (photo ci-dessous).



Source : <https://twitter.com/Prefet76/status/1618264837326508032>

**Cinquièmement**, la mission recommande d'élaborer un *memento* ou un guide du statut des élus locaux (droits, garanties, obligations, conditions d'exercice du mandat) sur un modèle « *questions que se posent les élus / réponses pratiques* ». Autrement dit, la traduction du droit en langage courant afin de faciliter la compréhension et l'appropriation des dispositifs légaux par les élus. Ce *memento* qui pourrait être réalisé par la direction générale des collectivités locales, serait **remis** lors des journées d'informations du début de mandat. Il permettrait ainsi de regrouper les points ayant trait aux conditions d'exercice du mandat local pour être diffusé aux **employeurs et aux gestionnaires de ces dispositifs** (DRH notamment).

#### Des documents utiles pour l'information des nouveaux élus locaux :

La direction générale des collectivités locales (DGCL) a coordonné les travaux de réalisation d'un **guide du maire** en liaison avec les autres ministères : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/guide-maire-2>.

Il est utilement complété par une **boîte à outils** présente sur le site du Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires : <https://www.ecologie.gouv.fr/boite-outils-et-guide-des-elus>

L'Association des Maires de France a réalisé un guide intitulé « *le statut de l'élu local* » qui peut accompagner la prise de fonction.

<https://www.amf.asso.fr/m/document/fichier.php?FTP=082b34f6a4e23e65c49d41d08be0aa5d.pdf&id=7828>

La DGCL a produit un **guide sur la formation des élus locaux**.

[file:///C:/Users/mplaces/Downloads/doc2958-guide\\_dgcl\\_formation\\_des\\_elus\\_locaux\\_avril\\_2022.pdf](file:///C:/Users/mplaces/Downloads/doc2958-guide_dgcl_formation_des_elus_locaux_avril_2022.pdf)

L'AMF, le CNFPT et la Fédération Nationale des Centres de Gestion (FNCDG) ont produit le **guide du maire « employeur territorial »**.

[file:///C:/Users/mplaces/Downloads/doc2740-livret\\_maire\\_employeur\\_territorial.pdf](file:///C:/Users/mplaces/Downloads/doc2740-livret_maire_employeur_territorial.pdf)

SMACL Assurances, qui anime l'Observatoire des risques juridiques de la vie territoriale et associative depuis plus de 20 ans a réalisé un **guide centré sur la charte de l'élu local**.

<https://www.calameo.com/books/0048500258bf3156bf039>

Le CNFPT a aussi mis en place, à l'attention des directeurs généraux des services et secrétaires de mairie, un **kit d'accueil des nouveaux élus dans leur prise de fonction et l'exercice de leur mandat**. Il est composé de trois vidéos et d'un vade-mecum notions clés sur la vie communale et intercommunale.

<https://www.cnfpt.fr/sinformer/bouquets-ressources/elections/kit-bien-debuter-mandat/national>

## VI. AMÉLIORER L'ACCÈS À LA FORMATION TOUT AU LONG DU MANDAT

### A. LA REFORME DE LA FORMATION DES ÉLUS LOCAUX DE 2021 N'A PAS ENCORE PRODUIT TOUS SES EFFETS

Les propositions de votre délégation en 2018 sur le volet formation ont largement trouvé leur écho dans les années qui ont suivies et notamment dans le cadre de la réforme de la formation des élus de 2021<sup>1</sup>.

Les recommandations n°1 et n°6 ont été réalisées<sup>2</sup>. En effet, un guide complet achevé en 2022 explicite l'ensemble du dispositif de formation des élus et a été diffusé aux associations d'élus. L'article 107 de la loi « engagement et proximité » a supprimé la références aux communes de 3 500 habitants et plus concernant **l'obligation d'organisation d'une formation durant la première année de mandat à destination des élus ayant reçu une délégation**. Enfin, l'ordonnance n° 2021-45 du 20 janvier 2021 a

---

<sup>1</sup> Initiée par la loi « engagement et proximité » du 27 décembre 2019, la réforme de la formation des élus locaux procède de deux ordonnances et d'une loi. L'ordonnance du 20 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux et l'ordonnance du 27 janvier 2021 adaptant le dispositif à la Nouvelle-Calédonie ont été ratifiées par la loi n° 2021-771 du 17 juin 2021, parue au Journal officiel le lendemain. Cette loi ratifie les ordonnances et ajoute au texte initial, en revenant même sur certains points, à l'initiative des sénateurs. Le texte de loi a été adopté par l'Assemblée nationale dans la version modifiée par le Sénat.

<sup>2</sup> **Recommandation n° 1 :** Encourager l'administration et les associations d'élus à se coordonner pour améliorer l'information des élus locaux sur le droit à la formation, par exemple par la rédaction d'un vade-mecum.  
**Recommandation n° 6 :** Sécuriser juridiquement le recours aux plans de formation mutualisés à l'échelle intercommunale, en précisant dans la loi les modalités et les modes de calcul de cette mutualisation des budgets formation dans le cadre d'un EPCI.

ouvert la possibilité pour les communes de confier la gestion de la formation à leur EPCI-FP.

La formation tout au long du mandat des élus locaux peut tout de même faire l'objet d'axes d'amélioration.

#### **La réforme de la formation des élus en 2021**

L'ordonnance du 20 janvier 2021, portant réforme de la formation des élus locaux, est prise en application de l'article 105 de la loi « *engagement et proximité* ».

Elle prévoit notamment la création d'un espace dédié aux élus dans la plateforme numérique, le compte « *DIF* », pour leur permettre d'accéder à une offre de formation de qualité et adaptée à leurs besoins. Les élus bénéficient, avec cette réforme, de droits libellés en euros et non plus en heures. Par ailleurs, et afin de conforter le financement de la formation par la collectivité, les communes et leurs EPCI à fiscalité propre peuvent désormais mutualiser l'organisation et le financement de la formation de leurs élus, en tout ou en partie. Les compétences du Conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL) sont renforcées et l'agrément que les organismes de formations doivent obtenir pour former des élus à l'exercice de leur mandat peut être suspendu ou retiré en cas de manquement à leurs obligations.

L'ordonnance a été ratifiée par une loi du 17 juin 2021, qui l'a complétée afin de notamment prévoir la possibilité de cumul du DIFE sur toute la durée du mandat des élus dans la limite d'un plafond.

### **B. ENCOURAGER LES ÉLUS LOCAUX À SE FORMER ET FLUIDIFIER LE SYSTÈME DE GESTION**

Le rapport de l'inspection générale de l'administration et de l'inspection générale des affaires sociales de janvier 2020 sur « *la formation des élus locaux* » estime à 3 % le nombre d'élus locaux se formant chaque année.

La réforme de la formation des élus est encore récente et il est encore trop tôt pour tirer des enseignements réellement conclusifs. Il convient de souligner que des ajustements sont en cours, comme le récent rehaussement du plafond de cumul qui vient de passer de 700 à 800 €<sup>1</sup>.

Dans l'intervalle, vos rapporteurs formulent plusieurs recommandations.

#### **Recommandation n°7 : inciter les élus locaux à faire usage de leurs droits à la formation et fluidifier le système de gestion.**

**Premièrement, la mission incite les élus à se former.** Il est aussi recommandé que les collectivités de rattachement de l' élu s'impliquent plus avant dans la formation de ce dernier, **en abondant son compte DIFE.** Il s'agit d'une bonne pratique à développer.

<sup>1</sup> Le plafond des droits susceptibles d'être détenus par un élu sur son compte a été relevé de 700€ à 800€ par arrêté du 27 mars 2023.

**Deuxièmement**, il convient, sur le modèle du **Congé de formation économique, sociale, environnementale et syndicale (CFESES)**, d'ouvrir aussi à tout salarié des formations à l'exercice d'un mandat local. Le CFESES, détaillé à l'article L. 2145-1 du code du travail, permet à un salarié appelé à exercer des fonctions syndicales de se former (voir ci-dessous). En pratique, il est ouvert à tout salarié intéressé. Un dispositif équivalent pourrait être mis en place pour un salarié **appelé à exercer des fonctions d'élus local**. Cette mesure vise à donner de la visibilité à la fonction d'élus avant de s'engager.

**Le congé de formation économique, sociale, environnementale et syndicale (CFESES)**

L'article L. 2145-1 du code du travail dispose que « *les salariés appelés à exercer des fonctions syndicales bénéficient du congé de formation économique, sociale, environnementale et syndicale prévu à l'article L. 2145-5. La durée totale des congés pris à ce titre dans l'année par un salarié ne peut excéder dix-huit jours* ».

Ce congé permet d'acquérir des connaissances économiques, sociales, environnementales ou syndicales dans le but d'exercer des responsabilités électives, notamment syndicales. Il est ouvert à l'ensemble des salariés et aucune condition d'ancienneté n'est nécessaire pour en bénéficier. Le salarié doit à ce titre adresser une demande écrite d'autorisation d'absence à son employeur par lettre recommandée avec avis de réception, au moins 30 jours avant le début de la formation. Pendant ce congé, le salarié bénéficie du maintien total de sa rémunération par l'employeur.

**Troisièmement**, il convient d'étendre les possibilités de **report** des crédits formation non consommés au budget formation de l'exercice suivant en cas de création d'une commune nouvelle.

**Quatrièmement**, les nombreux témoignages recueillis plaident pour **une simplification de l'accès et le fonctionnement de la plateforme numérique du DIFE**. Il pourrait être mis en place un groupe d'élus volontaires « *usagers testeurs* » pour formuler des améliorations. S'il convient de sécuriser le DIFE, « *le recours à une procédure dématérialisée (« Mon Compte élu ») avait déjà, dès janvier 2022, rebuté plus d'un élu* » comme le signale l'AMF dans sa contribution écrite. « *Ceux qui ont fait l'effort de s'adapter à ce dispositif ont rencontré depuis octobre 2022 de nouvelles difficultés liées à l'obligation de créer une identité numérique La Poste avant de procéder à l'achat d'une formation en ligne. Nombre d'entre eux ont abandonné, avec le sentiment que tout était fait pour les dissuader d'utiliser le DIFE et de se former* ». D'ailleurs, selon les chiffres fournis à la mission par la Caisse des Dépôts et Consignations, qui gère le dispositif DIF, le nombre de dossier a baissé depuis 2021 :

2017	623
2018	4 565
2019	14 557

2020	19 328
2021	46 390 <sup>1</sup>
2022	20 980
2023 (mi-novembre)	11 338

#### **Le service « Mon compte élu » via l'utilisation de FranceConnect+**

L'ordonnance du 20 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux a instauré la création d'un service dématérialisé, gratuit, et dédié aux élus, « *Mon compte élu* » (dit compte « *DIF* »). Géré par la Caisse des Dépôts pour le compte du ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, il est intégré au sein de la plateforme Mon Compte Formation.

Le gouvernement, en octobre 2022, a basculé l'achat par les élus d'une formation liée à leur mandat par « *Franceconnect +* », pour des motifs tenant aux fraudes dont fait l'objet la plateforme « *Mon compte formation* », indissociable de celle de « *Mon compte élu* ». Cette décision implique que les élus acquièrent donc au préalable une nouvelle identité numérique, en l'occurrence celle proposée par La Poste. Ces modalités de fonctionnement du compte ont été décriées comme complexes par de nombreux élus, qui ont dénoncé une nouvelle contrainte pouvant conduire « *à un recul de la demande de formations et s'ajoute à l'obligation de passer par une plateforme en ligne pour accéder à une formation, qui a déjà exclu beaucoup d'élus du bénéfice des formations* » selon l'AMF.

Les élus ont donc bénéficié d'un accompagnement pour créer leur identité numérique mis en place par la Caisse des dépôts et des consignations et par La Poste. Une large campagne de communication a été réalisée, comprenant des informations pratiques et des tutoriels. Elle est disponible sur <https://lidentitenumérique.laposte.fr/>.

Si, en dépit de ces outils, des usagers rencontrent des difficultés pour générer leur identité numérique, ils peuvent se rendre dans les bureaux de poste : les chargés de clientèle ont reçu une formation spécifique à cet effet. Une autre option consiste à prendre rendez-vous avec un facteur qui se déplace à domicile pour accompagner l'utilisateur dans l'installation de son identité numérique. Les réseaux des France Services et des conseillers numériques France Services ont également été mobilisés pour accompagner les usagers dans la création d'une identité numérique. Enfin, une assistance téléphonique dédiée aux élus locaux a été mise en place : un numéro spécifique (09 70 81 00 50) leur permet de contacter un interlocuteur pour répondre à leurs questions liées au nouveau parcours de connexion à MCE.

**Cinquièmement, vos rapporteurs demandent le relèvement du niveau de compensation financière dont bénéficient les élus qui perdent du revenu en se formant.** Actuellement fixé à 1,5 SMIC, le plafond pourrait être relevé à 2 SMIC.

<sup>1</sup> L'année 2021 est marquée par le renouvellement des mandats, le passage de la comptabilisation du DIFE des heures en euros et la transition entre l'ancien et le nouveau dispositif de gestion du DIFE par la CDC. Depuis le 7 janvier année 2022, le service d'inscription en formation est dématérialisé via Mon Compte Élu adossé à la plateforme Mon Compte Formation.

Les échanges tenus lors de la table ronde du 7 décembre 2023, organisée par la Délégation, ont souligné qu'il était nécessaire que **l'offre de formation s'adapte pour proposer des parcours** aux nouveaux élus : compréhension du rôle de maire, fondamentaux sur l'organisation des collectivités locales et l'univers de la fonction publique territoriale, appréhension de la dimension intercommunale, développement de la capacité à coopérer et animer des collectifs, etc.

De plus, le CNFPT signale une piste pour inciter les élus à se former et à le faire sur les aspects essentiels de son mandat. Il s'agit de favoriser les conditions **d'un dialogue de confiance entre les fonctionnaires locaux et leurs élus** de nature à partager les sujets de compétences à acquérir qui permettent à un élu de remplir efficacement sa mission. *« C'est pourquoi le CNFPT encourage désormais, tant à l'INET que sur le territoire, à des prises de parole des élus dans l'offre des services à destinations des fonctionnaires territoriaux, et dans les évènements dédiés (information, formation, partage d'expériences). À titre d'exemple, ce dialogue renforcé élu/ fonctionnaire est aujourd'hui engagé sur deux sujets de préoccupation majeure : l'attractivité des emplois et la transition écologique dans les territoires ».*

Enfin, vos rapporteurs se sont aussi interrogés sur le rôle du CNFPT en matière de formation des élus sans pour autant envisager une évolution sur ce point.

#### **Le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT)**

Le CNFPT, en tant qu'établissement public, est tenu par le **principe de spécialité**. La formation des élus ne figure pas parmi les missions statutaires du CNFPT. Si le juge admet qu'un établissement public puisse gérer des activités étrangères à celle qui fait l'objet principal de sa spécialité, à condition que ces activités constituent le complément normal de sa mission principale, et si elles sont à la fois d'intérêt général et directement utiles à l'établissement. C'est pourquoi, il est possible d'admettre des élus locaux dans un groupe de formation, dès lors que ce public reste minoritaire, que la formation n'est pas été organisée spécialement pour eux, et que la présence de ces élus n'entraîne pas de coûts supplémentaires.

Cependant, depuis l'entrée en vigueur de **l'ordonnance n° 2021-45 du 20 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux**, la DGCL considère que seuls les organismes agréés peuvent délivrer des formations aux élus locaux, et que l'absence d'agrément interdit la prise en charge financière par la collectivité de la formation concernée.

Donner une compétence de formation des élus au CNFPT se heurte à une **double difficulté** : une position négative de sa gouvernance et une réelle réticence des élus des collectivités de restreindre leur liberté de choix des organismes de formation.

*Source : contribution écrite du CNFPT*

## EXAMEN EN DÉLÉGATION

Lors de leur réunion conjointe du ..., la délégation aux collectivités territoriales a

SOUS EMBARGO jusqu'au 14/12/23 à 12h00

## PERSONNES ENTENDUES AU SÉNAT

### REUNIONS PLENIERES

**Jeudi 7 décembre 2023**

- *M. Laurent ROUSSEL, adjoint au maire de Fontainebleau ;*
- *M. Yves GUESNARD, maire de Reuilly ;*
- *Mme Christine DOMAIN, maire d'Épouville ;*
- *M. Solal GEA, conseiller municipal à Montauban et Secrétaire général de l'Association des jeunes élus de France ;*
- *M. Daniel FIDELIN, ancien maire de Montivilliers, ancien député*
- *M. Marc OZIOL, maire de Langogne ;*
- *M. Frédéric ROIG, maire de Pégaïrolles-de-l'Escalette, président des maires de l'Hérault et co-président du groupe de travail « conditions d'exercice des mandats » ;*
- *M. Éric KREZEL, maire de Ceffonds, membre du Bureau de l'AMRF ;*
- *M. Fabian JORDAN, président de la commission Institutions d'Intercommunalités de France et président de Mulhouse Alsace agglomération.*

### AUDITIONS RAPPORTEURS

**Mardi 28 novembre 2023**

- *M. Xavier GIGUET, Inspecteur de l'administration ;*
- *Mme Marie-Josée MIRANDA, administratrice de l'État hors classe ;*
- *M. Christophe BERNARD, sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale DGCL ;*
- *Mme Anne-Sophie CLABAUD, maire de Montville ;*
- *Mme Sylvie LAROCHE, maire d'Isneauville ;*
- *M. Manuel GRENTE, maire d'Esteville.*

## LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité
- Association des maires ruraux de France ;
- Association des Petites Villes de France ;
- Assemblée des Départements de France ;
- Association Nationale des Pôles territoriaux et des Pays ;
- Caisse des Dépôts et Consignations ;
- France urbaine ;
- Jeunes élus de France ;
- Mouvement des entreprises de France (MEDEF)
- Régions de France ;
- Villes de France ;
- CNFPT.

SOUS EMBARGO jusqu'au 14/12/23 à 12h00

**ANNEXE 1 : LISTE DES PRINCIPALES PROPOSITIONS ET  
SOUS-PROPOSITIONS DU RAPPORT D'INFORMATION  
N° 851 « AVIS DE TEMPÊTE SUR LA DÉMOCRATIE LOCALE :  
SOIGNONS LE MAL DES MAIRES » DÉPOSÉ LE 5 JUILLET  
2023**

**Proposition n° 1 :** Confirmer la commune comme le lieu du quotidien, de la proximité et du lien démocratique.

*Sous-proposition n° 1 : Consacrer constitutionnellement la clause générale de compétence.*

*Sous-proposition n° 2 : Maintenir les modes de scrutins actuels pour les élections municipales et la désignation des conseillers communautaires.*

**Proposition n° 2 :** Faire souffler un vent de liberté sur l'organisation municipale.

*Sous-proposition n° 1 : Rompre avec le dirigisme reconfigurateur de la carte communale et intercommunale :*

- plus de nouveau transfert obligatoire de compétences ;
- plus de modification autoritaire de la carte intercommunale.

*Sous-proposition n° 2 : Simplifier et assouplir les conditions de la répartition des compétences et de leur exercice entre l'intercommunalité et les communes :*

- unifier les régimes de délégation et ceux de création des syndicats, quelles que soient les compétences concernées ;
- permettre par accord local de modifier la répartition de certaines compétences (par exemple l'eau et l'assainissement).

*Sous-proposition n° 3 : Pour une intercommunalité de projet, instaurer après chaque renouvellement général des conseils municipaux, un débat, conjoint à celui sur le pacte de gouvernance, relatif à la répartition des compétences au sein de l'intercommunalité.*

*Sous-proposition n° 4 : Permettre d'instaurer, au sein du pacte de gouvernance, un droit de veto des communes.*

*Sous-proposition n° 5 : Faciliter, dans l'esprit défendu par la délégation aux collectivités territoriales du Sénat, le développement des communes nouvelles, notamment par le lissage des effets de seuils.*

**Proposition n° 3 :** Assurer aux communes les moyens financiers de leur liberté : pour des financements lisibles et prévisibles.

**Sous-proposition n° 1 :** *Conserver aux communes un financement par de la fiscalité locale et une dotation globale de fonctionnement.*

**Sous-proposition n° 2 :** *Lancer une réflexion pour refondre la DGF et le FPIC sur la base de deux principes : rendre leurs modalités de calculs compréhensibles et leur évolution prévisible.*

**Sous-proposition n° 3 :** *Faire des lois de programmation des finances publiques de véritables outils conférant une visibilité sur l'évolution des ressources des collectivités territoriales.*

**Proposition n° 4 :** Normes, ingénierie, financements, interlocuteurs : redonner de la simplicité à l'action quotidienne des maires.

**Sous-proposition n° 1 :** *Simplifier, renforcer et unifier autour du préfet de département l'accès des maires à l'État.*

**Sous-proposition n° 2 :** *Guichet de dossier unique, fusions des dotations d'investissement, rescrit : trois outils pour sécuriser les maires dans la conduite de leurs projets.*

**Sous-proposition n° 3 :** *Limiter le nombre d'instances et de structures de coopérations auxquelles doivent participer les maires, sans réelle plus-value.*

**Proposition n° 5 :** Conforter, par des moyens juridiques et humains renforcés, la liberté des maires de gérer les affaires de leur commune.

**Sous-proposition n° 1 :** *Renforcer le pouvoir réglementaire des maires, capacité normative d'agir.*

**Sous-proposition n° 2 :** *Renforcer l'effectivité du pouvoir de police du maire et ses moyens de contrôle.*

**Sous-proposition n° 3 :** *Consolider l'équipe autour du maire en facilitant les recrutements de secrétaires de mairie et d'agents municipaux spécialisés et en encourageant les mutualisations de personnel.*

**Proposition n° 6 :** Faciliter l'exercice des mandats locaux en reconnaissant à sa juste valeur l'engagement municipal et en s'adaptant à la diversité des profils des élus.

**Sous-proposition n° 1 :** *Lancer une réflexion sur la revalorisation des indemnités de fonction.*

**Sous-proposition n° 2 :** *Mieux adapter les conditions d'exercice des mandats municipaux à la diversité de profil des élus, notamment ceux engagés dans la vie professionnelle.*

**Proposition n° 7 :** Protéger les élus municipaux en toutes circonstances face aux menaces et aux mises en cause.

**Sous-proposition n° 1 :** Garantir la protection effective des maires et élus municipaux face aux violences, menaces et outrages, par un renforcement de la protection fonctionnelle et une amélioration du dispositif judiciaire.

**Sous-proposition n° 2:** Stabiliser le cadre juridique des conflits d'intérêts et de la prise illégale d'intérêts et veiller à l'acculturation de tous les acteurs pour sécuriser l'action des élus locaux.

**Sous-proposition n° 3 :** Remédier à l'absence de protection spécifique des candidats aux élections municipales.

SOUS EMBARGO jusqu'au 14/12/23 à 12h00

**ANNEXE 2 : LISTE DES PRINCIPALES PROPOSITIONS ET  
SOUS-PROPOSITIONS DU RAPPORT D'INFORMATION  
N° 851 « LIBRE ADMINISTRATION, SIMPLIFICATION,  
LIBERTÉS LOCALES : 15 PROPOSITIONS POUR RENDRE  
AUX ÉLUS LOCAUX LEUR POUVOIR D'AGIR » DÉPOSÉ LE 6  
JUILLET 2023.**

**Axe 1 - Proximité, efficacité et subsidiarité : rendre aux élus locaux le «pouvoir d'agir» :**

- *Logement : soutenir les maires « bâtisseurs » et territorialiser la politique du logement*
- *Urbanisme : alléger les formalités et simplifier les décisions d'implantation.*
- *Meublés touristiques : donner aux maires des moyens d'encadrement (possibilité d'abaisser le nombre de nuitées et d'instituer une obligation d'enregistrement).*
- *ZFE : pour une meilleure acceptabilité, permettre d'adapter le calendrier de restriction de circulation.*
- *Médico-social : permettre aux départements de déterminer l'organisation des locaux de l'Aide sociale à l'enfance (ASE).*
- *Démocratie locale : faciliter les consultations locales pour les maires.*

**Axe 2 - Coopération locale : dialoguer plutôt que contraindre :**

- *Une intercommunalité de projets plus souple dans la répartition des compétences (eau, assainissement, mobilités) et libérée des transferts obligatoires et ouverte au transfert de compétences « à la carte » des communes aux intercommunalités (Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi)).*
- *Une coopération locale choisie qui facilite, sur la base du volontariat, la création de communes nouvelles et de syndicats pour l'exercice des compétences du bloc local.*

**Axe 3 - Pour un statut de l' élu attractif et protecteur :**

- *Promouvoir l'engagement : mieux concilier le mandat avec la vie personnelle et professionnelle.*
- *Protéger les élus : aggraver les peines encourues pour toute injure publique ou agression ; améliorer la prise en charge des élus victimes et prévoir la prise en charge par l'État de la couverture assurantielle.*

**Axe 4 - Plus de liberté et de souplesse pour les initiatives locales :**

- *Inscrire les libertés locales dans la Constitution : inscrire dans la Constitution le principe de différenciation, rénover le cadre constitutionnel des outre-mer et favoriser le pouvoir de dérogation des préfets de département.*
- *Renforcer les leviers territoriaux : faciliter les expérimentations locales ; réaffirmer le conventionnement inter-collectivités et soutenir une plus grande décentralisation pour les collectivités volontaires.*

**Axe 5 - Pour un État déconcentré qui s'adapte aux réalités du territoire :**

- *Simplifier l'accès à l'État pour les élus locaux : faire du préfet de département un interlocuteur unique en réduisant le nombre d'agences de l'État et mettre fin à la logique d'appel à projets au profit d'un accompagnement sur mesure.*
- *Renforcer le rôle de conseil de l'État territorial pour sécuriser les décisions des élus : recréer les rescrits juridictionnels et faciliter les rescrits administratifs.*

**Axe 6 - Pour des finances au service des libertés et de l'action publique locales :**

- *Un cap : revoir le système de financement dans sa globalité : renforcer l'autonomie fiscale, essentielle au lien citoyen/territoire ; attribuer les recettes en cohérence avec les compétences et les charges et réformer la dotation globale de fonctionnement (DGF) et les dispositifs de péréquation.*
- *Des mesures concrètes et opérationnelles : redonner aux collectivités la maîtrise de leurs finances ; assurer des ressources nécessaires à l'exercice de leurs compétences et simplifier et rationaliser le système de financement.*

**Axe 7 - Le Sénat au service des territoires : contrôle et sobriété normative :**

- *Renforcer le contrôle du Sénat sur l'application des lois votées aux territoires (débat annuel sur les orientations du Gouvernement).*
- *Mettre fin à l'instabilité normative et à la complexification grandissante du droit (application de la Charte de la simplification des normes).*