

N° 449

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 avril 2011

PROPOSITION DE LOI

visant à renforcer l'attractivité et à faciliter l'exercice du mandat local,

PRÉSENTÉE

Par M. Bernard SAUGEY et Mme Marie-Hélène DES ESGAULX,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Les responsabilités qu'exerce, aujourd'hui, l' élu local sont sans commune mesure avec celles qu'il assumait il y a trente ans. L' élu local qui exerçait initialement une fonction représentative est devenu un véritable gestionnaire sous l' effet des importants transferts de compétences liés aux lois de décentralisation.

En sus d' être disponible et en phase avec les préoccupations des citoyens, l' élu local doit faire face à un alourdissement de ses missions.

Or, le constat est édifiant. Le décalage existant entre les missions que se sont vus octroyer les élus locaux et les faibles moyens mis à leur disposition pour assumer leurs responsabilités ne cesse de croître. Les difficultés rencontrées par les élus locaux sont multiples : insuffisance des dispositifs permettant de concilier mandat et activité professionnelle, préoccupations des élus sur leurs responsabilités juridiques, difficultés de réinsertion professionnelle, sans parler des rémunérations que beaucoup jugent incohérentes au regard des responsabilités pesant sur eux.

La création d' un statut de l' élu local, pourtant envisagé expressément par les lois de décentralisation, se heurte à de nombreuses difficultés notamment liées à l' hétérogénéité de la communauté des élus locaux mais surtout au coût que représenterait une telle réforme. La création d' un tel statut semble donc incompatible avec les restrictions budgétaires que la conjoncture mondiale nous impose.

Pour autant, il est du devoir du législateur et particulièrement du Sénat, dans le prolongement de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité ou de la loi Fauchon (loi n° 2000-647 du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnels) sur la responsabilité pénale des maires – qui ont permis des avancées significatives – de sécuriser juridiquement la fonction d' élu local.

Il faut également renforcer l' attractivité de la fonction d' élu. Les élus locaux sont les acteurs indispensables de la pérennisation de notre contrat social, fondateur et moteur de notre société. Nous ne pouvons tolérer le désenchantement de la fonction électorale que subit notre pays ces dernières années.

S'il revient aux enseignants, aux parents, aux associations et aux « politiques » de faire naître chez nos concitoyens l'envie de s'engager pour l'intérêt général, il est du rôle du législateur de créer les conditions favorables à un tel engagement.

Poursuivant cet objectif, la proposition de loi présente plusieurs avancées.

L'**article 1** vise à encourager les candidatures aux fonctions électives dans les plus petites communes. A cette fin, il permet au candidat des communes de plus de 500 habitants de bénéficier d'un congé spécial de cinq jours pour participer à la campagne électorale.

L'**article 2** confie au Conseil d'État la rédaction d'un rapport annuel faisant état de l'ensemble des évolutions juridiques relatives aux élus locaux. Ce rapport présentera les évolutions jurisprudentielles et les évolutions législatives de l'année passée. Il pourra également être un support de propositions permettant de rendre plus intelligible et plus protecteur le corpus de règles applicables aux élus locaux.

L'**article 3** institue une journée d'accueil et d'information à destination des nouveaux élus afin les renseigner sur les organismes susceptibles de les aider dans l'exercice de leurs fonctions. Il reviendra au préfet d'organiser cette journée.

L'**article 4** vise à informer automatiquement les employeurs de la possibilité offerte aux élus salariés de bénéficier d'un crédit d'heures afin de participer aux réunions des collectivités locales dans lesquelles ils exercent des responsabilités.

L'**article 5** renforce les crédits dédiés à la formation des élus locaux. En effet, le développement ahurissant des normes et réglementations a conduit à une complexification de l'environnement juridique de l'élu local et rend essentiel les besoins en formation. La loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux a prévu l'inscription de crédits de formation au budget des communes dans la limite de 20 % du montant total des indemnités de fonctions des élus des collectivités. Mais le législateur n'ayant pas fixé de « plancher bas », un droit effectif à la formation reste illusoire. L'on ne peut alors que déplorer l'utilisation limitée faite par les élus locaux de leur droit à la formation, alors même que celle-ci constitue une nécessité.

Cet article souhaite donc instaurer « un plancher » de dépenses de formation obligatoire. Le montant de ces dépenses serait proportionnel à la taille

des communes, sans toutefois obliger les plus petites communes. Les sommes non dépensées par les collectivités seraient reversées au Conseil national de la formation, **article 6**, qui, officiant comme organisme collecteur, les redistribuera aux communes de moins de 3 500 habitants pour financer des actions de formation.

L'**article 7** protège pénalement les élus locaux en encadrant plus strictement le délit de favoritisme. Nous assistons ces dernières années à une extension considérable de la prise en compte du seul élément matériel – la violation des règles de passation des marchés publics – pour caractériser ce délit, au détriment de la recherche de son caractère intentionnel – l'intention d'octroyer un avantage injustifié. Cette évolution jurisprudentielle met en cause la sécurité juridique des élus de bonne foi. Ainsi, certains élus locaux ont été conduits en correctionnelle non parce qu'ils sont indéliçables mais parce qu'ils sont victimes de la complexité des textes. La proposition de loi vise donc à préciser l'élément intentionnel de l'infraction conformément à l'intention initiale du législateur. L'infraction étant définie plus précisément, la peine encourue pour ce comportement délictueux est aggravée.

L'**article 8** vise à permettre à l'ensemble des conseillers généraux, à l'ensemble des conseillers régionaux et aux adjoints aux maires des communes de plus de 10 000 habitants, qui, pour l'exercice de leur mandat, ont cessé d'exercer leur activité professionnelle, de bénéficier d'une suspension de leur contrat de travail et d'un droit à réinsertion dans l'entreprise à l'issue de leur mandat. Cette possibilité n'est jusqu'à maintenant offerte qu'aux seuls chefs d'exécutifs locaux. Ultérieurement cette disposition concernera les futurs conseillers territoriaux.

L'**article 9** augmente le nombre de bénéficiaires de l'allocation différentielle de fin de mandat. Versée pour une période de six mois, l'allocation différentielle de fin de mandat représente jusqu'à 80 % de la différence entre le montant de l'indemnité brute mensuelle que percevait l'élu et l'ensemble des ressources qu'il percevait à l'issue du mandat. La proposition de loi souhaite faire bénéficier les maires des communes de moins de 1 000 habitants ainsi que les maires-adjoints des communes de plus de 3 500 habitants de cette allocation.

L'**article 10** reconnaît plus largement le dévouement et le professionnalisme dont font preuve les élus locaux dans l'exercice de leurs fonctions, en diminuant de dix-huit ans à douze ans la durée requise pour bénéficier de l'honorariat.

L'**article 11** souhaite rendre incompatible l'exercice d'une fonction publique non électorive avec les mandats de présidents et de vice-présidents d'un conseil général ou d'un conseil régional. Cet article aligne donc ce régime d'incompatibilités professionnelles, aujourd'hui uniquement prévu pour les parlementaires, aux titulaires des plus importantes fonctions électorives locales. Restent toutefois compatibles avec ces fonctions électorives les fonctions publiques non électorives telles que professeur d'universités ou ministre des cultes.

Tel est l'objet de la proposition de loi que nous vous demandons d'adopter.

PROPOSITION DE LOI

Article 1

① L'article L. 3142-56 du code du travail est complété par un alinéa ainsi rédigé :

② « Le même droit est accordé, sur sa demande, dans la limite de cinq jours ouvrables au salarié candidat au conseil municipal dans une commune d'au moins 500 habitants. »

Article 2

Au début de chaque année et au plus tard le 31 janvier, le Conseil d'État rend public un rapport relatif aux risques et évolutions juridiques liés à l'application du droit par les collectivités locales. Ce rapport est communiqué aux mairies, conseils généraux et conseils régionaux.

Article 3

① Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

② 1° Après l'article L. 2121-40, il est inséré un article L. 2121-41 ainsi rédigé :

③ « *Art. 2121-41.* – Dans les deux mois suivant le renouvellement des conseils municipaux, le représentant de l'État dans le département reçoit l'ensemble des nouveaux élus afin de leur délivrer les informations nécessaires à l'exercice de leurs attributions. » ;

④ 2° Après l'article L. 3121-26, il est inséré un article L. 3121-27 ainsi rédigé :

⑤ « *Art. 3121-27.* – Dans les deux mois suivant le renouvellement du conseil général, le représentant de l'État dans le département reçoit l'ensemble des nouveaux élus afin de leur délivrer les informations nécessaires à l'exercice de leurs attributions. » ;

⑥ 3° Après l'article L. 4132-27, il est inséré un article L. 4132-28 ainsi rédigé :

⑦ « *Art. 4132-28.* – Dans les deux mois suivant le renouvellement du conseil régional, le représentant de l'État dans le département reçoit l'ensemble des nouveaux élus afin de leur délivrer les informations nécessaires à l'exercice de leurs attributions. »

Article 4

- ① Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° Le dernier alinéa de l'article L. 2123-2 est ainsi rédigé :
- ③ « Dans les plus brefs délais suivant la prise de fonctions des élus concernés, l'employeur est tenu informé, par la mairie, des dispositions des articles L. 2123-1 à L. 2123-6. Il est tenu d'accorder aux élus concernés, sur demande de ceux-ci, l'autorisation d'utiliser le crédit d'heures prévu au présent article. Ce temps d'absence n'est pas payé par l'employeur. » ;
- ④ 2° Le dernier alinéa de l'article L. 3123-2 est ainsi rédigé :
- ⑤ « Dans les plus brefs délais suivant la prise de fonctions des élus concernés, l'employeur est tenu informé, par le conseil général, des dispositions des articles L. 3123-1 à L. 3123-4. Il est tenu d'accorder aux élus concernés, sur demande de ceux-ci, l'autorisation d'utiliser le crédit d'heures prévu au présent article. Ce temps d'absence n'est pas payé par l'employeur » ;
- ⑥ 3° Le dernier alinéa de l'article L. 4135-2 est ainsi rédigé :
- ⑦ « Dans les plus brefs délais suivant la prise de fonctions des élus concernés, l'employeur est tenu informé, par le conseil régional, des dispositions des articles L. 4135-1 à L. 4135-4. Il est tenu d'accorder aux élus concernés, sur demande de ceux-ci, l'autorisation d'utiliser le crédit d'heures prévu au présent article. Ce temps d'absence n'est pas payé par l'employeur ».

Article 5

- ① Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° Le troisième alinéa de l'article L. 2123-14 est ainsi rédigé :
- ③ « Le montant prévisionnel des dépenses de formation ne peut être inférieur à 1 % pour les communes de 5 000 habitants au moins, 3 % pour les communes de 10 000 habitants au moins et 5 % pour les communes de 20 000 au moins, du montant total des indemnités de fonction qui peuvent être allouées aux membres du conseil municipal en application des articles L. 2123-23, L. 2123-24, L. 2123-24-1 et, le cas échéant, L. 2123-22. Le montant des dépenses de formation ne peut excéder 20 % du montant total des indemnités de fonction qui peuvent être allouées aux élus de la commune. Les sommes non dépensées sont obligatoirement reversées au Conseil national de la formation qui les redistribue aux communes de 3 500 habitants au plus afin de financer des actions de formation, dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'État.» ;

④ 2° Le troisième alinéa de l'article L. 3123-12 est ainsi rédigé :

⑤ « Le montant prévisionnel des dépenses de formation ne peut être inférieur à 5 % du montant total des indemnités de fonction qui peuvent être allouées aux membres du conseil général, par le conseil général ou le conseil régional, en application des articles L. 3123-16 et L. 3123-17. Le montant des dépenses de formation ne peut excéder 20 % du montant total des indemnités de fonction qui peuvent être allouées aux élus du département. Les sommes non dépensées sont obligatoirement reversées au Conseil national de la formation qui les redistribue aux communes de 3 500 habitants au plus afin de financer des actions de formation, dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'État.» ;

⑥ 3° Le troisième alinéa de l'article L. 4135-12 est ainsi rédigé :

⑦ « Le montant prévisionnel des dépenses de formation ne peut être inférieur à 5 % du montant total des indemnités de fonction qui peuvent être allouées aux membres du conseil régional en application des articles L. 4135-16 et L. 4135-17. Le montant des dépenses de formation ne peut excéder 20 % du montant total des indemnités de fonction qui peuvent être allouées aux élus de la région. Les sommes non dépensées sont obligatoirement reversées au Conseil national de la formation qui les redistribue aux communes de 3 500 habitants au plus afin de financer des actions de formation, dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'État. »

Article 6

Au premier alinéa de l'article L. 1221-1 du code général des collectivités territoriales, après les mots : « droits des élus locaux à la formation », la fin est ainsi rédigée : « , de donner un avis préalable sur les demandes d'agrément et de redistribuer les sommes collectées en application des articles L. 2123-14, L. 3123-12 et L. 4135-12. »

Article 7

① L'article 432-14 du code pénal est ainsi modifié :

② 1° Le montant : « 30 000 » est remplacé par le montant : « 100 000 » ;

③ 2° Après les mots : « tenter de procurer » sont insérés les mots : « , en connaissance de cause et avec une intention délibérée, ».

Article 8

- ① Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° Á l'article L. 2123-9, le nombre : « 20 000 » est remplacé par le nombre : « 10 000 » ;
- ③ 2° Á l'article L. 3123-7, les mots : « Le président ou les vice-présidents ayant délégation de l'exécutif du conseil général » sont remplacés par les mots : « Les conseillers généraux » ;
- ④ 3° Á l'article L. 4135-7, les mots : « Le président ou les vice-présidents ayant délégation de l'exécutif du conseil régional » sont remplacés par les mots : « Les conseillers régionaux ».

Article 9

- ① Le premier alinéa de l'article L. 2123-11-2 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° Les mots : « de 1 000 habitants au moins » sont supprimés ;
- ③ 2° Le nombre : « 20 000 » est remplacé par le nombre : « 3 500 ».

Article 10

Au premier alinéa de l'article L. 2122-35 du code général des collectivités territoriales, les mots : « dix-huit ans » sont remplacés par les mots : « douze ans ».

Article 11

- ① Le code électoral est ainsi modifié :
- ② 1° Après l'article L. 206 du code électoral, il est inséré un article L. 206-1 ainsi rédigé : « Les dispositions du chapitre IV du titre II du livre I^{er} du présent code sont applicables aux présidents et vice-présidents d'un conseil général. » ;
- ③ 2° Après l'article L. 342 du code électoral, il est inséré un article L. 342-1 ainsi rédigé : « Les dispositions du chapitre IV du titre II du livre I^{er} du présent code sont applicables aux présidents et vice-présidents d'un conseil régional. »