



**CONTRIBUTION DE L'ASSOCIATION DES
PETITES VILLES DE FRANCE POUR AMÉLIORER
L'ATTRACTIVITÉ DES MANDATS LOCAUX**

Octobre 2023



Proposition de loi pour améliorer l'attractivité des mandats locaux

EXPOSÉ DES MOTIFS

Depuis plus de vingt ans, l'APVF poursuit une réflexion sur la question des conditions d'exercice des mandats locaux, communément appelées « statut de l' élu » : après un premier Livre Blanc consacré à la modernisation des conditions d'exercice des mandats locaux, publié dès 2001 et largement repris dans la loi « Démocratie de proximité » adoptée l'année suivante, un second Livre Blanc publié en 2005 a vu bon nombre de propositions traduites dans la loi au cours des dernières années.

L'APVF est animée, sur ce sujet, par le souci de **permettre l'engagement de chacun**, quels que soient son âge, son sexe ou sa profession, au service des petites villes.

Or 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.

L'enjeu crucial de la réforme que l'APVF propose via la présente proposition de loi consiste à convaincre tous ceux qui renâclent, à ce jour, à s'engager pour leur collectivité - faute, pensent-ils, de temps, de connaissances ou de moyens financiers suffisants – à sauter le pas de l'engagement (et à persuader tous les élus actuels de poursuivre leur mission).

Certes, la décision de s'engager ne dépend pas seulement des conditions d'exercice du mandat : la complexification croissante de l'action publique locale et la réduction des marges de manœuvre financières des collectivités territoriales y contribuent négativement. Pour autant, si la réforme du statut des élus locaux n'est pas suffisante pour que notre démocratie locale profite de tous les talents qui pourraient contribuer utilement à la faire vivre, elle demeure une condition nécessaire.

Fort de la légitimité que lui confèrent ses 1200 petites villes adhérentes, réparties dans l'ensemble des départements de métropole et d'outre-mer, l'APVF a identifié cinq chantiers principaux et prioritaires, à ouvrir pour accroître l'attractivité des mandats locaux.

Le titre Ier est consacré à la protection accrue des élus locaux dans le cadre de leur mandat.

Selon le ministère de l'Intérieur, le nombre des violences verbales et physiques subis par les élus est passé de 1720 en 2021 à 2265 en 2022, soit une augmentation de près d'un tiers en un an. Dans plus de la moitié des cas, les agresseurs visent des maires et leurs adjoints, en particulier lorsqu'ils interviennent pour assurer la sécurité et la tranquillité publiques, rappelant les exigences du vivre-ensemble aux fauteurs de troubles.

Et encore, ces chiffres ne constituent que la partie émergée de la réalité, les élus renâclant encore très souvent à porter plainte lorsqu'ils sont confrontés à ces violences, afin de ne pas aggraver la situation et de ne pas entretenir le ressentiment.

Une meilleure protection des élus contre les menaces et agressions est souhaitable et possible. La présente proposition de loi y contribue par une répression plus efficace des actes commis et un meilleur accompagnement des élus victimes.

Une répression plus efficace

Il s'agit d'abord d'**aligner les sanctions** encourues en cas d'agression ou de menaces sur les titulaires de mandat sur celles aujourd'hui en vigueur en cas d'agression ou de menaces sur les magistrats, policiers et pompiers afin de dissuader la commission de ces infractions par leurs auteurs.

Pour permettre que les auteurs de diffamation publique et d'injure publique contre les élus locaux (et, à cette occasion, contre tout dépositaire de l'autorité publique) soient effectivement poursuivis et condamnés, sans qu'ils puissent bénéficier de la très courte prescription (de trois mois) prévue par le droit commun, il est proposé d'**allonger ce délai de prescription** de trois mois à un an.

Un meilleur accompagnement des élus victimes

Lorsqu'ils ont été menacés, agressés ou calomniés en raison de leur mandat, les élus doivent pouvoir bénéficier de la protection fonctionnelle de leur collectivité, même s'ils ne sont pas maires, adjoints ou titulaires d'une délégation. Puisque tout agent de la collectivité, même s'il ne dispose pas de délégation du maire, peut en bénéficier, il convient de clarifier le droit en octroyant expressément le droit à la **protection fonctionnelle** de la collectivité à tout élu, municipal et communautaire, même sans condition de délégation de fonctions.

Lorsqu'une plainte a été déposée par un élu pour des faits subis dans l'exercice de ses fonctions, il est indispensable que les Parquets diligentent une enquête systématique effective et approfondie. Malgré deux circulaires dans ce sens, en novembre 2019 puis en septembre 2020, l'action publique n'est pas toujours engagée avec la célérité et l'ampleur requises : la présente proposition de loi fait donc obligation aux Procureurs d'informer l'élu victime d'une menace ou d'une agression du sort réservé à sa plainte dans les trois mois de son dépôt.

De plus, chaque Procureur, qui informe déjà chaque année l'assemblée des magistrats du siège et du Parquet des conditions de mise en œuvre, dans le ressort, de la politique pénale décidée par le Gouvernement se verrait désormais tenu d'informer les maires de son ressort des conditions de mise en œuvre de la politique pénale particulière de répression des atteintes aux élus.

Enfin, l'APVF espère voir allouer à la nouvelle Cellule d'analyse et de lutte contre les atteintes aux élus (Calaé) des moyens techniques et humains lui permettant de mener à bien le travail d'identification, de relais et de mobilisation dont les élus victimes ont besoin ; d'où la proposition d'un rapport du Gouvernement, avant la fin de l'année 2024, sur les résultats obtenus par cette cellule.

Le titre II revalorise les indemnités de fonction dans les petites villes, afin de garantir un égal accès de tous aux mandats.

Les indemnités de fonction versées par les collectivités locales aux élus qui s'engagent à leur service sont non seulement très disparates d'un mandat ou d'une commune à l'autre mais surtout déconnectées de la charge de travail réelle induite.

C'est pourquoi la présente proposition de loi impose que, dans les communes de plus de 1000 habitants, le maire perçoive une rémunération **fixe**, qui ne puisse, dès lors, plus faire l'objet de pressions démagogiques tendant à sa réduction ou sa suppression, fût-ce à la demande apparente du maire.

Un niveau d'indemnités totalement inadapté dans les petites villes

De plus, l'indemnité des élus locaux doit mieux refléter les exigences de disponibilité, la charge de travail et les responsabilités inhérentes à l'exercice de chaque mandat.

En particulier, les maires des petites villes (entre 2.000 et 20.000 habitants) sont aujourd'hui à la tête d'importantes administrations de plusieurs dizaines voire centaines d'agents, qui appellent des qualités managériales semblables à celles d'un chef d'entreprise ; c'est pourquoi l'APVF estime justifiée une **revalorisation** des indemnités qui leur sont versées.

Est-il juste qu'un maire d'une commune de 9000 habitants, perçoive une indemnité de 2247,25 euros bruts par mois, donc moins de 1900 euros nets, soit un montant inférieur au salaire médian des Français, qui s'élève à 1940 euros nets ?

Ce niveau d'indemnités est-il cohérent, quand, dans la moitié des départements, un conseiller départemental d'opposition, sans responsabilité exécutive, est, lui, indemnisé davantage ? Une telle situation interpelle jusqu'aux experts universitaires, qui soulignent son incongruité (cf. R. Lefebvre et D. Demazières, Débattre d'une juste indemnisation des élus, Observatoire de l'éthique publique, juin 2023).

Enfin, force est de constater que les maires des villages de moins de 1000 habitants ont bénéficié, à la faveur de la loi « Engagement et Proximité » de décembre 2019, d'une très forte augmentation de leurs indemnités, de l'ordre de 30% à 50% selon les cas, sans que les maires des petites villes n'aient, eux, bénéficié à cette occasion de la même sollicitude, aucune augmentation n'ayant été prévue les concernant.

Par ailleurs, actuellement, le montant d'indemnités est comparable entre le maire d'une commune de 1000 habitants (2108 euros bruts) et de 9500 habitants (2247 euros bruts), alors que les charges induites par ces deux mandats sont très différentes.

Une référence au traitement des DGS pour valoriser les indemnités des maires

C'est pourquoi l'APVF propose que, dans toutes les communes de plus de 2000 habitants (seuil à partir duquel un Directeur général des services peut être nommé), il soit assuré que l'indemnité du Maire soit au moins égale au salaire brut d'un Directeur général des services en fin de carrière dans la strate démographique de cette commune (c'est-à-dire techniquement à l'indice terminal du cadre d'emploi des directeurs généraux des services des communes).

Pour illustration, à ce jour, l'échelonnement indiciaire des DGS des communes prévoit, au 9^e et dernier échelon :

- dans les communes de 2000 à 10.000 habitants, l'indice 832, soit 3357,34 € bruts mensuels,
- dans les communes de 10.001 à 20.000 habitants, l'indice 996, soit 3972,68 € bruts mensuels.

Pour les maires de petites villes bénéficiaires de cette mesure, elle représenterait une augmentation significative de la prise en compte de l'investissement requis par leurs fonctions et du retard accusé par rapport aux strates démographiques inférieures et supérieures :

- pour les maires entre 2000 et 3499 habitants, + 1249 euros bruts par mois,
- pour les maires entre 3500 et 10.000 habitants, + 1110 euros bruts par mois,
- pour les maires entre 10.000 et 20.000 habitants, + 1316 euros bruts par mois.

Le tableau actuellement prévu à l'article L.2123-23 du code général des collectivités territoriales (exprimé en % de l'indice terminal de la fonction publique) serait conservé et continuerait à s'appliquer. Mais dans les strates démographiques où le montant d'indemnités de fonctions que ce tableau prévoit (éventuellement majoré par les autres dispositions du CGCT) se révélerait inférieur au montant du traitement correspondant à l'indice brut terminal du cadre d'emplois des DGS de la strate démographique à laquelle appartient la commune, alors les indemnités du maire seraient fixées à hauteur de ce deuxième montant.

En pratique, cette mesure n'aurait d'impact ni pour les communes de moins de 2000 habitants (dans lesquelles les indemnités d'élus ont été fortement valorisées, selon les cas de 50%, 30% ou 20%, par la loi Engagement et proximité de décembre 2019) ni pour les communes de plus de 100.000 habitants, qui bénéficient déjà d'un régime très favorable ouvrant au maire une indemnité supérieure à celle correspondant au traitement de fin de carrière des DGS qui y exercent leurs fonctions. Mais cette mesure produirait son plein effet dans la strate des villes petites et moyennes, « laissées pour compte » des dernières réformes.

À défaut d'opter pour cette nouvelle référence, une autre modalité de valorisation consisterait à augmenter le pourcentage indiqué dans le CGCT pour les communes de 3500 à 9999 habitants et pour celles de 10.000 à 19.999 habitants (pour mémoire, le pourcentage prévu pour la strate de 20.000 à 49.999 habitants est de 90% de l'indice 1027) :

- Entre 3500 à 9999 habitants, en le portant de 55 à 80 % de l'indice 1027 (soit **3268,73 € bruts mensuels**)
- Entre 10.000 à 19.999 habitants, en le portant de 65 à 90 % de l'indice 1027 (soit **3677,32 € bruts mensuels**).

Par souci de complétude, la présente proposition de loi prévoit donc, sur ce point précis, deux rédactions alternatives.

Le cas des adjoints

De plus, parce que les **adjoints** au maire assurent un rôle indispensable dans la gestion quotidienne des petites villes, ils doivent, eux aussi, pouvoir bénéficier d'une indemnité valorisée. Cette valorisation pourrait raisonnablement être fixée à 30%, ce qui permettrait d'atteindre le seuil des **1000 euros bruts mensuels** pour les communes à partir de **1000 habitants**. L'APVF considère que la grille qui leur est applicable, prévue à l'article L.2123-24 du CGCT, devrait être modifiée en conséquence :

- De 1000 à 3499 habitants : **26 %** (au lieu de 19,8%),
soit **1062,34 € bruts** (au lieu de 809,01 €)

- De 3 500 à 9 999 habitants : **29 %** (au lieu de 22%),
soit **1184,92 €** bruts (au lieu de 898,90 €)
- De 10 000 à 19 999 habitants : **36 %** (au lieu de 27,5%),
soit **1470,93 €** bruts (au lieu de 1123,62 €)
- De 20 000 à 49 999 habitants : **40 %** (au lieu de 33%),
soit **1634,36 €** bruts (au lieu de 1348,35 €).

Par ailleurs, alors que maires et adjoints exercent une partie de leurs fonctions **au nom de l'État** (notamment en leur qualité d'officiers de police judiciaire, d'officiers d'état-civil, en matière d'urbanisme, pour l'organisation des élections), celui-ci ne contribue pas à leurs indemnités de fonctions dans les petites villes, la dotation « élu local » étant réservée aux communes de moins de 1000 habitants.

La présente proposition prévoit donc que l'État verse à chaque commune une dotation égale à 10% des indemnités dues au maire et aux adjoints.

Le titre III favorise la conciliation du mandat avec la vie personnelle et professionnelle

La crainte que l'exercice d'un mandat soit difficilement compatible avec la vie professionnelle et personnelle freine l'engagement. Des mesures confortant le statut de l'élu contribueraient à atténuer cette crainte.

Conforter les droits des élus actifs

En premier lieu, la proposition de loi prévoit tout d'abord de compléter les droits **des élus actifs**. En effet, 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).

Pour permettre une meilleure conciliation de l'activité professionnelle et du mandat, la proposition prévoit d'abord d'augmenter **les crédits d'heures** ouverts aux maires et aux adjoints des petites villes. Il est donc proposé de les augmenter pour les porter, dans les communes de plus 1000 habitants, à 175 heures par trimestre pour les maires (au lieu de 140 heures par trimestre aujourd'hui au-dessus de 10.000 habitants et de 122,5 heures sous ce seuil) et à 140 heures par trimestre pour les adjoints (au lieu de 122,5 heures et 70 heures par trimestre actuellement, pour ces deux mêmes strates).

De plus, les **pertes de revenu** engendrées par ces absences sont à ce jour plafonnées à hauteur de 1,5 SMIC horaire, ce qui est trop éloigné de la rémunération réelle des cadres du privé ou des professions libérales et les dissuade de s'engager : afin de réduire leur manque à gagner, ce plafond est porté à 4 SMIC.

Par ailleurs, lorsqu'un élu, salarié avant son entrée en fonctions, a fait valoir son droit à suspension du contrat de travail auprès de son employeur et qu'il réintègre l'entreprise au terme d'un ou de deux mandats, ce temps passé doit être pris en compte au titre de **l'ancienneté dans l'entreprise**, à la fois pour le calcul des congés et surtout, en cas d'éventuel licenciement, pour le calcul de la durée de préavis et du montant des indemnités.

Améliorer la couverture sociale des élus

Quant à la couverture sociale, parce que l'engagement dans un mandat d'élu conduit à réduire l'activité professionnelle et donc à obérer la constitution de droits et parce que cet engagement revêt un intérêt public qui justifie une contrepartie de la part de la collectivité, il est proposé d'accorder, à tout maire ayant exercé ses fonctions pendant douze ans, de manière continue ou non, une bonification d'un trimestre de cotisation au titre de **l'assurance retraite** pour chaque année complète d'exercice de ses fonctions (sur le modèle de la bonification accordée aux sapeurs-pompiers volontaires dans le cadre de la dernière réforme des retraites).

De plus, l'APVF a constaté que plusieurs maires ayant cessé toute activité professionnelle pour se consacrer à leur mandat rencontraient des difficultés pour accéder à une **couverture sociale complémentaire**. Il est donc proposé d'étendre aux maires et aux élus ayant délégation qui auraient cessé leur activité professionnelle le bénéfice de la protection sociale complémentaire ouverte aux agents de la collectivité par l'ordonnance du 24 novembre 2021 : les conventions de participation conclues par les collectivités avec les mutuelles et assurances s'appliqueraient alors obligatoirement à ces élus et les communes participeraient au financement des garanties de protection sociale complémentaire destinées à couvrir les frais occasionnés par une maternité, une maladie ou un accident et les risques d'incapacité de travail, d'invalidité, d'inaptitude ou de décès, auxquelles auraient souscrits ces élus.

Des mesures particulières pour les jeunes élus : étudiants, parents, femmes enceintes

La proposition de loi s'attache également à résoudre les difficultés particulières rencontrées par les **jeunes élus**.

L'attractivité du mandat pour les plus jeunes citoyens est également un chantier prioritaire.

Or comme le souligne un récent rapport d'information du Sénat, il est parfois « *difficile de fidéliser les jeunes dans les territoires qu'ils doivent quitter pour leurs études ou leur parcours professionnel* » (S. Piednoir, Rapport d'information n° 648 (2021-2022), déposé le 7 juin 2022).

C'est pourquoi le lien entre la petite ville et la ville universitaire doit être consolidé en ouvrant de nouveaux droits pour les élus étudiants :

- d'une part en garantissant à l'étudiant, auprès de son établissement, un droit **d'absence** en cas de séance du conseil municipal ou d'une commission municipale,
- et d'autre part en permettant la prise en charge, par la commune, dans des conditions déterminées par le conseil municipal, des **frais de déplacement** de l'étudiant entre sa commune d'élection et la ville où il suit des études, pour les besoins d'une séance de l'organe délibérant ou d'une commission municipale dans laquelle siège l'étudiant.

Ensuite, la situation juridique des femmes enceintes qui sont à la fois maires et salariées doit être clarifiée dans un sens qui leur soit favorable. Placées en **congé maternité** pendant un minimum de huit semaines, ces salariées bénéficient pendant cette période d'indemnités journalières versées par la Sécurité sociale. Or 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. La différence de nature entre l'exercice d'une fonction d'élu et l'exercice d'une activité professionnelle doit donc être rappelée et le droit des femmes enceintes de poursuivre leur mandat de maire pendant leur congé maternité être consacré, en reconnaissant la légalité du cumul des indemnités de fonction avec les indemnités journalières versées par la Sécurité sociale.

Enfin, les particularités des jeunes parents méritent d'être mieux prises en compte : à ce jour, les élus ne peuvent bénéficier du remboursement des frais de **garde de leur enfant ou d'accompagnement de la personne dépendante** qu'ils aident au quotidien qu'à l'occasion des missions ponctuelles (appelés « mandats spéciaux ») confiées aux élus et des réunions mentionnées à l'article L.2123-1 du CGCT (celles qui ouvrent droit aux autorisations d'absence auprès de l'employeur), à savoir : les séances du conseil municipal, des commissions municipales et des organes des structures dans lesquelles ils ont été désignés pour représenter la commune.

Or les obligations des maires, des adjoints et des conseillers délégués ne s'arrêtent pas à ces séances collectives ; elles consistent principalement dans des réunions internes avec les services, des rencontres avec des tiers et des heures de travail administratif, en mairie. C'est pourquoi l'APVF préconise le droit au remboursement, aux maires et aux élus ayant délégation, des frais de garde de leur enfant, sur présentation des justificatifs de paiement et sous la seule limite (déjà prévue pour la prise en charge des frais de garde pendant les réunions des organes) d'un tarif horaire égal au SMIC.

Favoriser la reconversion à la fin du mandat

Enfin, la proposition de loi entend faciliter la **reconversion** des élus au terme de leur mandat. En effet, les actifs s'engageront plus facilement dans un mandat local, en particulier dans un mandat de maire ou d'adjoint, s'ils peuvent anticiper sereinement la fin future dudit mandat.

C'est pourquoi, d'une part, la présente proposition amplifie l'allocation différentielle de fin de mandat (**AFDM**) qui obéit aujourd'hui à un régime si restrictif que très peu d'élus y ont accès à la fin de leur mandat :

- En l'ouvrant aux adjoints des communes de plus de 1000 habitants (au lieu de 10.000 habitants aujourd'hui),
- En supprimant la dégressivité de l'allocation (alors qu'elle est aujourd'hui réduite de moitié au bout de six mois),
- En portant le montant de l'allocation à 100% (contre 80% puis 40% aujourd'hui) de la différence entre les indemnités de l'ancien élu et ses revenus après la fin du mandat,
- Et en étendant son versement à un maximum de deux ans (au lieu d'un seul aujourd'hui), à l'instar de la durée maximale de versement de l'allocation d'assurance mutuelle de retour à l'emploi des députés.

D'autre part, nombreux sont les maires qui, au sortir de leur expérience électorale entendent valoriser leurs compétences par la création de leur entreprise. Mais leur projet peut échouer sur la difficulté d'accéder au **crédit bancaire**.

C'est pourquoi l'APVF propose que les anciens élus puissent bénéficier de prêts en quasi-fonds propres (c'est-à-dire à moyen terme, sans intérêts et à remboursement différé), facilitant ensuite leur accès au crédit bancaire de droit commun.

Ce soutien financier serait financé par le fonds d'ores et déjà prévu par l'article L.1621-2 du code général des collectivités territoriales, géré par la Caisse des dépôts et consignations, et qui n'est mobilisé, à ce jour, que pour le financement de l'Allocation différentielle de fin de mandat.

Le titre IV est consacré à la formation des élus.

L'exercice effectif, par les élus, de leur droit à formation pourrait être rendu plus facile, en agissant à la fois sur l'offre et sur la demande.

Du côté de l'offre, les élus ressentent le besoin d'être formés sur la gestion de crises, sans toujours trouver les formateurs compétents sur le terrain : l'État et les SDIS devront donc mettre à la disposition des élus qui le souhaitent leurs compétences en la matière, en proposant des formations à l'échelle du département.

Du côté de la demande, les contraintes financières rencontrées par les élus dans leur démarche de formation doivent être réduites. Ainsi, concernant le droit à la formation pour l'exercice du mandat, les 18 jours par mandat dont disposent les élus ne donnent lieu à la compensation de leur perte de revenu que dans la limite de 1,5 SMIC : dès lors, tout élu qui poursuit son activité professionnelle et qui perçoit une rémunération supérieure à ce seuil accuse donc une perte de revenus lorsqu'il se forme ; la présente proposition de loi prévoit donc de relever ce plafond à 4 SMIC.

Enfin, concernant le droit individuel à la formation (susceptible, lui, d'être exercé pour toute formation, y compris celles ne se rattachant pas à l'exercice du mandat), à ce jour le montant dont dispose chaque élu au titre de ce « DIF » est de 400 euros par an mais le montant cumulé sur plusieurs années ne peut pas dépasser 700 euros, alors même qu'un cursus de validation des acquis de l'expérience (VAE) est fréquemment plus coûteux. La présente proposition envisage donc de **déplafonner** (sur la période d'un même mandat) le montant dont peut disposer un élu lorsqu'il accumule des droits d'une année sur l'autre.

Le titre V est consacré à la sécurisation juridique des mandats.

Les difficultés principales en matière de sécurité juridique se concentrent aujourd'hui, en particulier dans les petites villes, sur la question des **conflits d'intérêts**. Par souci de les éviter, la loi, dans sa rédaction actuelle, va jusqu'à obliger les élus à se déporter de toute préparation, discussion et décision dans les relations entre la commune et les associations au sein desquelles les élus représentent cette commune.

Une telle exigence est pourtant contraire à l'intérêt public, puisque le meilleur connaisseur de la vie de l'association subventionnée est l'élu qui siège en son sein et qui peut ensuite rendre compte à ses collègues des projets et des problèmes rencontrés par cette association.

Or la loi du 21 février 2022 dite « 3DS » ne protège contre le risque d'être poursuivi pour prise illégale d'intérêts que les élus désignés par leur collectivité pour participer aux organes décisionnels d'un organisme « *en application de la loi* », c'est-à-dire quand la loi prévoit expressément (ou implique nécessairement) que la commune y soit représentée, ce qui exclut le cas des associations, pourtant à but non lucratif. Il convient donc de supprimer cette restriction.

Enfin, les conditions d'engagement de la responsabilité pénale des maires pour des faits pourtant **non-intentionnels** demeurent problématiques : même si la loi 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, ce texte demeure imparfait. En permettant la condamnation des maires pour une « faute caractérisée », sans la définir, la loi permet au juge de condamner des élus au seul motif qu'un accident s'est produit et que le maire aurait dû trouver les moyens de l'empêcher.

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, il est donc proposé à la fois de limiter la responsabilité pénale des maires au seul cas où ils ont négligé une règle particulière de prudence ou de sécurité et parallèlement, pour renforcer le droit des victimes, de permettre l'engagement de la responsabilité pénale de la commune, comme personne morale, dans tous les cas, et pas seulement, comme c'est le cas aujourd'hui, pour les faits commis dans le cadre d'activités susceptibles de délégation de service public.

RAPPEL DES DISPOSITIONS PRÉVUES PAR LA PROPOSITION DE LOI

Titre Ier – PROTÉGER LES ÉLUS

1. Aligner les sanctions encourues en cas d'agression ou de menaces envers des élus sur celles en vigueur en cas d'agression ou de menaces sur les magistrats, policiers et pompiers.
2. Porter à un an, au lieu de trois mois, le délai de prescription en matière de diffamation et d'injure publiques lorsqu'elles sont commises envers des élus ou des dépositaires de l'autorité publique.
3. Ouvrir le droit à la protection fonctionnelle de la collectivité à tout élu menacé, agressé ou calomnié en raison de son mandat, y compris s'ils ne sont pas titulaires d'une délégation.
4. Imposer aux procureurs de la République d'informer dans un délai de trois mois les élus sur les suites données aux plaintes qu'ils ont déposées.
5. Imposer aux procureurs de la République de diffuser chaque année aux maires de leur ressort un rapport sur les conditions de mise en œuvre de la politique de répression des atteintes aux élus.
6. Imposer au Gouvernement de remettre au Parlement un bilan d'activité de la Calaé avant la fin 2024.

TITRE II – REVALORISER LES INDEMNITÉS DE FONCTION

7. Prévoir un montant fixe d'indemnités de fonction pour l'exercice des fonctions de maire, sans possibilité de dérogation.
8. Garantir aux maires, dans les communes de plus de 2.000 habitants, une indemnité de fonctions au moins égale au traitement brut en fin de carrière des directeurs généraux des services, dans la strate démographique concernée.
9. Revaloriser de 30% les indemnités de fonction des adjoints au maire dans les petites villes.
10. Créer une dotation de compensation, par l'État, de 10% des indemnités de fonction versées aux maires et aux adjoints, au titre des fonctions qu'ils exercent en son nom.

TITRE III – CONCILIER LE MANDAT AVEC LA VIE PROFESSIONNELLE ET PERSONNELLE

11. Augmenter les crédits d'heures pour les élus des petites villes à 175 heures par trimestre pour les maires et à 140 heures par trimestre pour les adjoints
12. Rehausser à 4 fois le SMIC horaire le plafond de compensation des pertes de revenu professionnel subies par les élus du fait de leur présence aux réunions de la commune.

13. Prendre en compte le temps du mandat au titre de l'ancienneté dans l'entreprise, après une suspension du contrat de travail, pour le calcul, en cas de licenciement, de la durée de préavis et du montant des indemnités.
14. Accorder une bonification d'un trimestre de cotisation au titre de l'assurance retraite pour chaque année complète d'exercice des fonctions de maire.
15. Étendre aux maires et aux élus ayant délégation ayant cessé leur activité professionnelle le bénéfice de la protection sociale complémentaire ouverte aux agents de la collectivité.
16. Garantir aux étudiants, auprès de leur établissement, un droit d'absence en cas de séance du conseil municipal ou d'une commission municipale.
17. Permettre la prise en charge, par la commune, des frais de déplacement d'un étudiant entre sa commune d'élection et la ville où il suit des études, pour les besoins d'une séance de l'organe délibérant ou d'une commission municipale dans laquelle il siège.
18. Consacrer le droit des salariées placées en congé maternité de poursuivre leurs fonctions de maire pendant ce congé et donc de cumuler leurs indemnités de fonctions avec leurs indemnités journalières.
19. Ouvrir aux maires et aux élus ayant délégation le remboursement de l'intégralité des frais de garde d'enfant qu'ils ont exposés pour les besoins de leurs fonctions, dans la limite d'un tarif horaire égal au SMIC.
20. Amplifier l'efficacité de l'Allocation différentielle de fin de mandat (ADFM) en l'ouvrant aux adjoints des communes de plus de 1000 habitants, en supprimant sa dégressivité, en portant son montant à la totalité de la différence entre les indemnités de l'ancien élu et ses revenus après le mandat et en permettant son versement pendant deux ans.
21. Autoriser la Caisse des dépôts et consignations à octroyer aux anciens élus des prêts en quasi-fonds propres en vue de la création de leur entreprise.

TITRE IV – FAVORISER LA FORMATION DES ÉLUS

22. Obliger les services de l'État et le SDIS à proposer, dans chaque département, aux élus qui le souhaitent une formation en matière de gestion de crises.
23. Porter à 4 fois le SMIC le plafond de compensation, par la collectivité locale, des pertes de revenus subies par les élus locaux en raison des séances de formation auxquelles ils participent.
24. Déplafonner le montant dont dispose un élu lorsqu'il accumule des droits au titre du Droit individuel à la formation (DIF) d'une année sur l'autre.

TITRE V – SÉCURISER JURIDIQUEMENT L'EXERCICE DES FONCTIONS

25. Permettre à un élu désigné par la commune pour la représenter dans une association dont elle est membre de participer aux décisions municipales concernant cette association.

26. Réserver l'engagement de la responsabilité pénale personnelle des élus pour homicide ou blessure involontaire au cas de manquement délibéré à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement.
27. Permettre la recherche de la responsabilité pénale d'une collectivité locale, en tant que personne morale, dans tous les cas et plus seulement pour les faits commis dans le cadre d'activités susceptibles de délégation de service public.

PROPOSITION DE LOI

pour améliorer l'attractivité des mandats locaux

TITRE Ier – PROTÉGER LES ÉLUS

Article 1^{er}

Au premier alinéa du I de l'article 222-14-5 du code pénal, les mots « ou un agent de l'administration pénitentiaire » sont remplacés par les mots « , un agent de l'administration pénitentiaire ou une personne investie d'un mandat électif public ».

Article 2

Au premier alinéa de l'article 65-3 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, après les mots « l'article 24 bis, » sont insérés les mots « les articles 30 et 31, » et après les mots « de l'article 32 et les » sont insérés les mots « premier, ».

Article 3

Aux premier, deuxième, troisième et quatrième alinéas de l'article L.2123-35 du code général des collectivités territoriales, les mots « le suppléant ou ayant reçu délégation » sont supprimés.

Article 4

L'article 40-2 du code de procédure pénale est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsqu'une personne dépositaire de l'autorité publique ou investie d'un mandat électif public se plaint de faits qu'elle a personnellement subis dans l'exercice de ses fonctions, le procureur de la République territorialement compétent l'avise, à l'expiration d'un délai de trois mois à compter de la réception de la plainte, de la décision qu'il a prise en application des dispositions de l'article 40-1 ou, à défaut, des motifs pour lesquels sa décision n'est pas encore rendue ».

Article 5

L'article 39-1 du code de procédure pénale est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Il informe, au moins une fois par an, les maires des conditions de mise en œuvre, dans le ressort, de la politique de répression des atteintes subies, dans l'exercice de leurs fonctions, par les personnes investies d'un mandat électif public ».

Article 6

Le Gouvernement remet au Parlement, avant le 1^{er} janvier 2025, un rapport dressant un bilan des suites données par les autorités de poursuite et par les juridictions répressives aux plaintes déposées par les titulaires d'un mandat électif public pour des faits subis dans l'exercice de leurs fonctions.

TITRE II – REVALORISER LES INDEMNITÉS DE FONCTION

Article 7

Le deuxième alinéa de l'article L.2123-23 du code général des collectivités territoriales est supprimé.

Article 8

Après le dernier alinéa de l'article L.2123-23 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« L'indemnité de fonction versée aux maires ne peut être inférieure au traitement brut correspondant à l'indice terminal du cadre d'emploi des directeurs généraux des services des communes, dans la commune concernée ».

OU :

Dans le tableau figurant au premier alinéa de l'article L.2123-23 du code général des collectivités territoriales, le nombre « 50 » est remplacé par le nombre « 80 » et le nombre « 65 » est remplacé par le nombre « 90 ».

Article 9

Au I de l'article L.2123-24 du code général des collectivités territoriales, les nombres « 19,8 », « 22 », « 27,5 » et « 33 » sont respectivement remplacés par les nombres « 26 », « 29 », « 36 » et « 40 ».

Article 10

Après l'article L.2335-1 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un nouvel article L.2335-1-1 ainsi rédigé :

« I.- Les communes reçoivent une dotation particulière prélevée sur les recettes de l'État et correspondant au dixième du total des indemnités de fonctions versées au maire et aux adjoints au maire en application des articles L.2123-23 et L.2123-24 du présent code.

II.-Les attributions individuelles au titre de cette dotation peuvent être constatées par arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales publié au Journal officiel. Cette publication vaut notification aux communes.

Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent article. »

TITRE III – MIEUX CONCILIER LE MANDAT AVEC LA VIE PROFESSIONNELLE ET PERSONNELLE

Article 11

Le II de l'article L.2123-2 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :

1° Au 1°, le mot « quatre » est remplacé par le mot « cinq » et le nombre « 10 000 » est remplacé par le mot « 1 000 » ;

2° Au 2°, les mots « trois fois et demie » sont remplacés par le mot « quatre », les mots « 10 000 habitants » par les mots « 1 000 habitants » et le nombre « 10 000 » par le nombre « 1 000 » ;

3° Au 3°, le nombre « 10 000 » est remplacé par le nombre « 1 000 ».

Article 12

Au dernier alinéa de l'article L.2123-3 du code général des collectivités territoriales, les mots « une fois et demie » sont remplacés par les mots « quatre fois ».

Article 13

Au dernier alinéa de l'article L.1234-8 du code du travail et au dernier alinéa de l'article L.1234-11 du même code, après le mot « Toutefois, » sont insérés les mots : « à l'exception du cas dans lequel il est fait application des dispositions de l'article L.2123-9 du code général des collectivités territoriales, ».

Article 14

La sous-section 1 de la section 3 du chapitre III du titre VII du livre Ier du code de la sécurité sociale est complétée par un article L. 173-1-6 ainsi rédigé :

« Art. L. 173-1-6.- Les assurés ayant exercé les fonctions de maire pendant au moins douze années, continues ou non, ont droit à douze trimestres supplémentaires pris en compte pour la détermination du taux de calcul de la pension et la durée d'assurance dans le régime, dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État. Ce décret précise notamment le régime auquel incombe la charge de valider ces trimestres lorsque l'assuré a relevé successivement, alternativement ou simultanément de plusieurs régimes d'assurance vieillesse de base. »

Article 15

Après l'article L.827-12 du code général de la fonction publique, il est inséré un article L.827-13 ainsi rédigé :

« Pour l'application des dispositions du présent chapitre et pour l'exécution des conventions qui y sont mentionnées, les ordonnateurs d'une collectivité territoriale sont assimilés aux agents qu'elle emploie ».

Article 16

A l'article L.2123-8 du code général des collectivités territoriales, après le mot « disciplinaire », sont insérés les mots « , y compris à l'encontre de l'utilisateur d'un établissement d'enseignement supérieur, ».

Article 17

A l'article L.2123-18-1 du code général des collectivités territoriales, après le deuxième alinéa, est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsqu'ils sont usagers d'un établissement d'enseignement supérieur, les membres du conseil municipal peuvent bénéficier, dans les conditions prévues par le conseil municipal, du remboursement des frais de déplacement qu'ils ont engagés pour se rendre aux séances de l'organe délibérant et aux réunions des instances dont ils font partie à qualités ».

Article 18

L'article L.331-3 du code de la Sécurité sociale est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« L'exercice d'un mandat local et la perception d'indemnités de fonctions à ce titre, dans les conditions prévues par le code général des collectivités territoriales, ne font pas obstacle au bénéfice de l'indemnité journalière prévue au présent article ».

Article 19

L'article L.2133-18-2 du code général des collectivités territoriales est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Dans les conditions prévues par le conseil municipal, le maire et les élus ayant délégation bénéficient du remboursement 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 leurs fonctions. Ce remboursement ne peut excéder, par heure, le montant horaire du salaire minimum de croissance. »

Article 20

L'article L.2133-11-2 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° Au premier alinéa, les mots « dans une commune de 10 000 habitants » sont supprimés ;

2° Au quatrième alinéa, les mots « 80% de » sont supprimés ;

3° Au cinquième alinéa, les mots « d'un an » sont remplacés par les mots « de deux ans » ;

4° Au cinquième alinéa, la troisième phrase est supprimée.

Article 21

Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

I. À l'article L.1621-2, après les mots « et L.4135-9-2 », sont insérés les mots « et octroie les prêts prévus par l'article L.2133-11-3 ».

II. Après l'article L.2133-11-2, est inséré un nouvel article L.2133-11-3 ainsi rédigé :

« Tout maire d'une commune de 1 000 habitants au moins et tout adjoint de celui-ci qui, pour l'exercice de son mandat, a cessé d'exercer son activité professionnelle peut solliciter, dans les six mois suivants la fin de ses fonctions, auprès du fonds prévu à l'article L.1621-2 du présent code, l'octroi d'un prêt favorisant la création d'une entreprise.

Le montant maximal du prêt susceptible d'être accordé, sa durée maximale et les autres modalités d'application du présent article sont déterminées par décret en Conseil d'État ».

TITRE IV – FAVORISER LA FORMATION DES ÉLUS

Article 22

Le premier alinéa de l'article L.2123-12 du code général des collectivités territoriales est complété par la phrase suivante :

« Une formation à la gestion de crises est obligatoirement proposée par les services de l'État, conjointement avec le service départemental d'incendie et de secours, aux élus ayant reçu une délégation ».

Article 23

Au deuxième alinéa de l'article L.2123-14 du code général des collectivités territoriales, les mots « d'une fois et demie » sont remplacés par les mots « de quatre fois ».

Article 24

Au premier alinéa de l'article L.2123-12-1 du code général des collectivités territoriales, les mots « dans la limite d'un plafond » sont supprimés.

TITRE V – SÉCURISER JURIDIQUEMENT L'EXERCICE DES FONCTIONS

Article 25

Au I de l'article L.1111-6 du code général des collectivités territoriales, les mots « en application de la loi » sont supprimés.

Article 26

Au quatrième alinéa de l'article 121-3 du code pénal, les mots « soit violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, soit commis une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'elles ne pouvaient ignorer » sont remplacés par les mots « violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement ».

Article 27

Le deuxième alinéa de l'article 121-2 du code pénal est supprimé.