



Conditions d'exercice des mandats locaux : Les 10 propositions de l'APVF

Dans le cadre des travaux de la Délégation aux collectivités territoriales du Sénat, l'APVF avait émis 10 propositions qui ont, en grande partie, été reprises dans le rapport de la Délégation présenté le 11 octobre 2018.

Les réformes récentes ou à venir, notamment en matière de carte intercommunale et de limitation du cumul des mandats, obligent à **renforcer les garanties offertes aux citoyens qui souhaitent s'engager dans la vie publique locale.**

Cette réforme est indispensable pour apaiser les craintes de 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. Ainsi, à l'issue des élections municipales de 2014, plus de 42% des maires appartiennent à la catégorie socioprofessionnelle des retraités. Alors que les employés et les ouvriers représentent ensemble près de 30% de la population de plus de 15 ans, ils ne représentent que 10% des maires.

L'APVF est de longue date engagée sur cette question : 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, après un second Livre Blanc publié en 2005 dont bon nombre de propositions ont été traduites dans la loi au cours des dix dernières années, l'APVF rend aujourd'hui publiques 10 nouvelles propositions pour renforcer les garanties accordées aux élus et, ainsi, conforter notre démocratie locale.

Dans le cadre du chantier qui s'ouvre, l'APVF concentre ses propositions sur trois domaines stratégiques :

- **Sécuriser la sortie du mandat pour favoriser l'entrée des actifs (I.),**
- **Revaloriser les indemnités pour reconnaître la difficulté des fonctions (II.),**
- **Clarifier les conditions d'engagement de la responsabilité pénale (III.).**

I. RECONVERSION PROFESSIONNELLE

Sécuriser la sortie du mandat pour favoriser l'entrée des actifs

La possibilité de mettre entre parenthèses sa carrière professionnelle pour exercer temporairement des fonctions électives est un enjeu majeur de la modernisation des conditions d'exercice des mandats locaux. Ce droit implique que des garanties soient données, en amont, aux candidats aux élections, afin qu'ils sachent qu'ils pourront bénéficier de dispositifs de reconversion professionnelle au terme de leur mandat.

Dans ce domaine, l'arsenal législatif doit être complété, amplifié et rénové, à la fois pour les salariés et pour les indépendants.

1.1. Compléter la protection des élus salariés.

Lorsqu'un maire, 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 devrait 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.

1.2. Amplifier l'allocation différentielle de fin de mandat.

L'allocation différentielle de fin de mandat (AFDM) obéit aujourd'hui à un régime si restrictif que très peu d'élus y ont accès à la fin de leur mandat et que la cotisation créée pour la financer a vu, compte tenu de l'excédent structurel de ce régime, son taux réduit à zéro depuis 2010.

Dans ces conditions, cette allocation pourrait être à la fois ouverte aux adjoints de moins de 10.000 habitants, rendue non-dégressive (alors qu'elle est aujourd'hui réduite de moitié au bout de six mois), portée 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 étendue à une période 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.

1.3. Soutenir la création d'entreprise par les anciens élus.

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 la création d'un dispositif de soutien à l'accès des anciens élus au crédit. Les anciens élus pourraient bénéficier de **prêts en quasi-fonds propres** : à moyen terme (sur 5 ans), sans intérêt et à remboursement différé (au bout de 3 ans), pour un montant maximal de 100.000 euros, facilitant ensuite leur accès au crédit bancaire de droit commun.

Ces prêts seraient accordés par les plateformes existantes, telles qu'Initiative France et le réseau Entreprendre, qui accompagnent d'ores et déjà les porteurs de projets dans la création de leur entreprise. 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. Il pourrait être réactivé par une cotisation des collectivités locales et des EPCI à hauteur de 0,1% du montant des indemnités susceptibles d'être versées à leurs élus en activité (ou alimenté directement par la Caisse des dépôts et consignations au titre de ces missions d'intérêt général).

Par ailleurs les grands réseaux bancaires seraient invités à signer une **Charte citoyenne**, à la faveur de laquelle ils s'engageraient à analyser avec bienveillance les projets de financement portés par les élus.

II. INDEMNITÉS DE FONCTION

Revaloriser les indemnités pour reconnaître la difficulté des fonctions

En l'état actuel du droit, les indemnités 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.

Dans les communes de plus de 1000 habitants, il faut aujourd'hui établir par la loi une rémunération **fixe** des élus locaux qui soit véritablement proportionnelle au temps et aux responsabilités attachées à l'exercice du mandat.

Les maires des petites villes sont aujourd'hui à la tête d'importantes administrations et l'on attend d'eux des qualités managériales et gestionnaires 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 acceptable qu'un maire d'une commune de 9000 habitants soit rémunéré à hauteur de 2128 euros par mois quand, dans la moitié des départements, un conseiller départemental d'opposition, sans aucune responsabilité exécutive, est, lui, indemnisé à hauteur d'au moins 2280 euros par mois ?

De même, compte tenu de la polyvalence requise, du temps consacré à l'accomplissement du mandat et des responsabilités encourues, est-il justifié que les maires perçoivent des indemnités inférieures au traitement du Directeur général des services de la commune concernée ?

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 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).

En pratique, la revalorisation serait à la fois substantielle pour les petites villes et nuls dans les communes de plus de 100.000 habitants, qui bénéficient déjà d'un régime favorable :

- Communes de 2000 à 9999 hab : **3172** euros bruts (contre **2128** aujourd'hui)
- Communes de 10.000 à 19.999 hab : **3758** euros bruts (contre **2515** aujourd'hui)
- Communes de 20.000 à 39.999 hab : 3865 euros bruts (contre 3483 aujourd'hui)
- Communes de 40.000 à 49.999 hab : 4531 euros bruts (contre 3483 aujourd'hui)
- Communes de 50.000 à 79.999 hab : 4531 euros bruts (contre 4257 aujourd'hui)
- Communes de 80.000 à 99.999 hab : 4976 euros bruts (contre 4257 aujourd'hui)

Enfin, parce que les communes bénéficient également de l'engagement indispensable des **adjoints au maire**, ceux-ci doivent pouvoir bénéficier de la moitié de l'indemnité prévue pour le maire.

III. RESPONSABILITÉ PÉNALE

Clarifier la loi pénale et réorienter les poursuites vers la personne morale

Les critiques que les élus formulent envers les conditions d'engagement de leur responsabilité pénale personnelle se concentrent sur deux points, l'un comme l'autre se caractérisant par un risque de condamnation imprévisible, y compris pour les décideurs de bonne foi.

3.1. La prise illégale d'intérêt doit être réformée

D'une part, la prise illégale d'intérêts est définie par la loi en termes trop généraux pour garantir la sécurité juridique de l' élu de bonne foi. En l'état actuel du texte, l'article 432-12 du code pénal permet la condamnation d'un élu sans même que celui-ci, ou l'un de ses proches, ait tiré un avantage matériel effectif de sa position. Un simple intérêt moral suffit à la condamnation et cet aspect est vécu avec beaucoup d'amertume par les élus.

Pour l'APVF, le champ de la prise illégale d'intérêt ne saurait recouvrir des situations dans lesquelles ni le maire ni ses proches ne tirent le moindre bénéfice matériel d'une opération.

L'APVF propose donc, dans le premier alinéa de l'article 432-12 du code pénal définissant la prise illégale d'intérêt, de remplacer « *un intérêt quelconque* » par « **un intérêt matériel ou financier** », afin de ne sanctionner que les enrichissements, en nature ou en argent, que l'élu pourrait rechercher au moment de l'acte pris au nom de la commune.

3.2. La loi Fauchon doit être remise sur le métier.

Les élus ne sont pénalement responsables, selon les termes de l'article 121-3 du code pénal issu de la loi « Fauchon » du 10 juillet 2000, 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, soit commis une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'elles ne pouvaient ignorer* ».

La première hypothèse ne souffre aucune critique : les élus négligents méritent d'être condamnés lorsqu'ils ont violé un texte précis de manière manifestement délibérée. En revanche la seconde hypothèse de condamnation d'un élu, celle qui se fonde sur la « faute caractérisée », permet au juge pénal, dans les faits, au vu de sa jurisprudence, de condamner des élus au seul motif qu'un accident s'est produit et que le maire aurait dû l'empêcher.

Afin de mieux protéger les élus contre un engagement injustifié de leur responsabilité personnelle, tout en offrant aux victimes d'accidents toutes les garanties auxquelles elles ont droit, l'APVF propose **à la fois** :

- de supprimer la seconde branche de la loi Fauchon, permettant la condamnation des maires au motif d'une « **faute caractérisée** », trop imprécisément définie,
- et de permettre l'engagement de la **responsabilité pénale de la commune**, comme personne morale, dans tous les cas, et pas seulement, comme aujourd'hui, pour les faits commis dans le cadre d'activités susceptibles de délégation de service public.

RÉSUMÉ : les 10 propositions de l'APVF

1. Prendre en compte le temps du mandat au titre de l'ancienneté dans l'entreprise, pour les élus ayant bénéficié de la suspension de leur contrat de travail.
2. Porter l'allocation différentielle de fin de mandat à 100% de la différence de revenus, pendant deux ans en l'ouvrant à tous les adjoints.
3. Financer par une cotisation des collectivités locales des prêts en quasi-fonds propres pour les anciens élus souhaitant créer leur entreprise.
4. Initier la signature d'une Charte citoyenne par les banques volontaires pour favoriser l'accès des anciens élus au crédit.
5. Fixer dans la loi le niveau obligatoire des indemnités de fonctions.
6. Garantir aux maires le même niveau de rémunération que les DGS en fin de carrière
7. Garantir aux adjoints la moitié de la rémunération de leur maire.
8. Limiter la prise illégale d'intérêts aux seuls cas d'intérêt « matériel ou financier ».
9. Limiter la possibilité de condamner un élu pour délit non intentionnel aux seuls cas de violation manifestement délibérée d'une règle particulière de sécurité.
10. Elargir les cas d'engagement de la responsabilité pénale des collectivités locales en tant que personnes morales.