



Département Administration et Gestion communales
MMB/JM/CG - Note n° 1
Dossier suivi par Myriam MORIN-BARGETON
et Judith MWENDO

Paris, le 7 janvier 2020

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

Dispositions relatives aux conditions d'exercice des mandats locaux

Le projet de loi « *Engagement dans la vie locale et proximité de l'action publique* » a fait suite au Grand Débat National et aux échanges qui ont eu lieu entre les maires et le président de la République. L'objectif de ce texte, tel que formulé par le gouvernement, était notamment de « *reconnaître l'importance de l'engagement des élus et leur rôle essentiel* ».

Ce texte, examiné en procédure accélérée (une seule lecture par chambre) puis en commission mixte paritaire, a été adopté le 27 décembre 2019 et publié le 28 décembre 2019.

Cette note a pour objet de présenter les dispositions spécifiques relatives aux conditions d'exercice des mandats locaux contenues dans cette loi, issues pour certaines de propositions faites par l'AMF.

A noter que sauf indications particulières ou futurs décrets à prendre, les dispositions sont applicables depuis le 29 décembre 2019.

I. Indemnités de fonction

➤ Indemnités de fonction des présidents et vice-présidents des syndicats mixtes (article 96 - ces dispositions sont en vigueur depuis le 1er janvier 2020)

L'article 96 de la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique revient sur les dispositions combinées de l'article 42 de la loi du 7 août 2015 et de l'article 2 de la loi du 23 mars 2016.

Ainsi, **à compter du 1er janvier 2020**, le régime antérieur à la loi du 7 août 2015 est rétabli et les indemnités de fonction des présidents et vice-présidents des syndicats de communes, des syndicats mixtes fermés et des syndicats mixtes ouverts restreints, sont maintenues, y compris si leur périmètre est inférieur à celui d'un EPCI à fiscalité propre. Cette possibilité a en outre été étendue au cas particulier des syndicats eux-mêmes composés de syndicats, dès lors que tous leurs membres remplissent les mêmes conditions. Ainsi, lorsqu'un syndicat mixte est composé exclusivement de communes, départements, régions, EPCI, ou de syndicats mixtes qui en sont eux-mêmes exclusivement constitués, les membres de son exécutif peuvent percevoir des indemnités ou remboursements de frais.

➤ **Indemnités de fonction des maires et des adjoints (article 92 2° et 92 3°)**

Après de nombreux débats entre les deux chambres, l'article 92 2° de la loi confirme l'automatisme des indemnités des maires au taux plafond, sauf à ce qu'ils décident eux-mêmes de les moduler à la baisse.

Par ailleurs, il est procédé à une revalorisation des indemnités des maires et des adjoints des communes des **3 premières strates** (+50%, +30%, +20%).

| Population (en nombre d'habitants) | Maire | | Adjoint | |
|------------------------------------------|-----------------------|------------|--------------------|------------|
| | (en % de l'indice) | (en euros) | (en % de l'indice) | (en euros) |
| Moins de 500 | 25,5 | 991 | 9,9 | 385,05 |
| De 500 à 999 | 40,3 | 1 567 | 10,7 | 416,16 |
| De 1 000 à 3 499 | 51,6 | 2 006 | 19,8 | 770,10 |

NB: l'entrée en vigueur de cette revalorisation était initialement prévue à l'occasion du prochain renouvellement municipal. Toutefois, il s'avère qu'à l'occasion des différents débats, cette échéance a été effacée et le texte définitif n'a rien prévu en ce sens. Dès lors, la revalorisation des indemnités s'applique depuis l'entrée en vigueur de la loi, soit depuis le 29 décembre 2019.

En tout état de cause, l'application de ces nouvelles dispositions aux élus concernés nécessite une nouvelle délibération indemnitaire dans tous les cas de figure et ce, dans le respect des règles comptables. A cet égard, pour plus de transparence, le tableau récapitulatif l'ensemble des indemnités versées devra, comme auparavant, être joint à cette nouvelle délibération, qui ne pourra pas être rétroactive.

De même, le respect de l'enveloppe globale indemnitaire (composée de l'indemnité maximale du maire plus les indemnités maximales des adjoints en exercice) est toujours impératif.

L'AMF regrette cependant que cette mesure ne soit pas réellement financée par l'Etat mais par une ponction sur les dotations des régions et des départements.

➤ **Majoration des indemnités de fonction des conseillers municipaux délégués (article 92 1°)**

Cette disposition, **issue d'un amendement de l'AMF**, modifie l'article L. 2123-22 du CGCT en permettant ainsi aux conseillers municipaux délégués des communes de moins de 100 000 habitants de bénéficier de majorations.

Par ailleurs, la loi, **reprenant là encore un amendement de l'AMF**, précise de manière claire les modalités d'application des majorations et le double vote nécessaire.

L'AMF avait en effet demandé que cette procédure soit rappelée afin d'éviter des interprétations divergentes des préfetures et des difficultés ultérieures subies par les communes.

➤ **Présentation d'un état annuel des indemnités perçues par les élus locaux (articles 92 4° et 93)**

Chaque année, les EPCI à fiscalité propre doivent établir un état annuel de l'ensemble des indemnités de toutes natures perçues par leurs membres (article L.5211-12-1 du CGCT *nouveau*). Cet état des indemnités, libellées en euros, sera communiqué aux conseillers communautaires avant l'examen du budget.

Cette même obligation est étendue aux communes (L.2123-24-1-1 du CGCT), aux départements (L.3123-19-2-1 du CGCT) et aux régions (L.4135-19-2-1 du CGCT).

➤ **Modulation des indemnités de fonction dans les communes et EPCI de plus de 50 000 habitants (articles 94 et 95)**

Ces articles introduisent la possibilité pour les organes délibérants visés de moduler les indemnités de fonction en fonction de la présence des conseillers (article L.2123-24-2 et L.5211-12-2 du CGCT).

Les conditions de cette modulation doivent, si le principe est acté, être prévues par le règlement intérieur. La réduction ne pourra être inférieure à la moitié de l'indemnité allouée.

II. Protection fonctionnelle du maire (article 104)

La commune accorde déjà une protection juridique au maire et aux élus le suppléant ou ayant reçu délégations, lorsqu'ils sont poursuivis pénalement mais qu'ils n'ont pas commis de faute personnelle (article L.2123-34 du CGCT) ou lorsqu'ils sont victimes de violences, de menaces ou d'outrages à l'occasion ou du fait de leurs fonctions (article L.2123-35 du CGCT).

La nouveauté de la loi est que, **dans toutes les communes, la souscription d'un contrat d'assurance** visant à couvrir le conseil juridique, l'assistance psychologique et les coûts résultant de l'obligation de protection à l'égard du maire et des élus cités ci-avant, **est obligatoire.**

Dans les communes de moins de 3500 habitants, les primes d'assurance seront compensées par l'Etat (les conditions de compensation seront fixées par décret).

Il est donc préférable d'attendre la parution de ce texte pour mettre en œuvre cette disposition.

Ces dispositions sont applicables en Polynésie Française.

III. Conciliation du mandat avec l'exercice d'une activité professionnelle

➤ **Congé sans solde pour mener une campagne électorale (article 85-I)**

Le congé sans solde de 10 jours est ouvert à tous les candidats dans toutes les communes (article L.2142-79 du code du travail).

➤ **Autorisations d'absence pour les conseillers des communautés de communes (article 85-II)**

Les conseillers communautaires des communautés de communes bénéficient désormais d'autorisations d'absence (L.5214-8 du CGCT).

Cette disposition répare un oubli que l'AMF avait signalé et est la bienvenue.

➤ **Salarié protégé et principe de non-discrimination (article 86)**

Le statut de salarié protégé de certains élus locaux a été supprimé du code général des collectivités territoriales au motif qu'en l'absence de dispositions d'application au sein du code du travail, ce statut n'était pas effectif et pouvait constituer un facteur susceptible de dissuader les employeurs d'embaucher des candidats titulaires de mandats locaux.

En revanche, le principe de non-discrimination accordé par le code du travail aux salariés en matière d'embauche, de formation, de licenciement, de rémunération, d'intéressement, de reclassement, de promotion ou de mutation, a été étendu aux titulaires d'un mandat électif local afin d'améliorer la protection des élus salariés (article L.1132-1 du Code du travail).

Notons que le principe de non-discrimination est déjà prévu dans le CGCT concernant le temps d'absence des élus locaux. Reste à voir si ce principe protégera effectivement les élus.

➤ **Crédit d'heures (article 87)**

Le montant de crédit d'heures (article L.2123-2 du CGCT) a été augmenté pour :

- les maires des communes de moins de 10 000 habitants et les adjoints au maire des communes de 10 000 à 29 999 habitants (de trois à trois et demie la durée hebdomadaire légale du travail)
- les conseillers municipaux des communes de 100 000 au moins et les adjoints au maire des communes de moins de 10 000 habitants (de une fois et demie à deux fois la durée hebdomadaire légale du travail)
- les conseillers municipaux des communes de moins de 3 500 habitants (de 20 à 30 % de la durée hebdomadaire légale du travail).

Par renvoi, cette disposition s'applique également aux conseillers communautaires (article L.5214-8 du CGCT). En revanche, elle n'est finalement pas étendue à la Polynésie française.

➤ **Télétravail (article 89)**

Il est instauré une éligibilité prioritaire au télétravail pour les élus suivants en activité professionnelle :

- conseillers municipaux et communautaires (article L.2123-1-1 du CGCT *nouveau*)
- conseillers départementaux (article L.3123-1-1 du CGCT *nouveau*)
- conseillers régionaux (article L.4135-1-1 du CGCT *nouveau*).

➤ **Entretien entre le salarié élu et son employeur en début de mandat (article 90)**

Une disposition, que l'AMF conseillait d'ailleurs depuis plusieurs années, a introduit un entretien individuel avec l'employeur, en début de mandat, à la demande de l'élu municipal, départemental ou régional (articles L.2123-1, 3123,1 et 4135-1 du CGCT).

Ce dispositif est également introduit au code du travail par l'article L. 6315-2.

Si l'élu le souhaite, cet entretien aura pour objet de fixer les modalités pratiques d'exercice du mandat en adéquation avec son emploi.

D'autre part, l'employeur et l'élu salarié qui le souhaitent pourront mettre en place un accord pour faciliter la conciliation entre vie professionnelle et fonctions électives. Cet accord pourrait notamment définir les conditions de rémunération des « heures de délégation ».

Cette disposition s'inspire du statut des syndicalistes dans les entreprises, comme en témoigne le terme « heures de délégation », ce qui sur le plan juridique renvoie au temps d'absence des élus locaux (autorisations d'absence et crédit d'heures).

L'accord signé entre l'élu salarié et son employeur ne produirait des effets que si cet accord est contraignant pour l'employeur.

Toutefois, l'ensemble des garanties accordées pour l'exercice du mandat pourraient être portées à connaissance de l'employeur à cette occasion.

IV. Cessation de l'activité professionnelle pour l'exercice du mandat (article 88)

La possibilité de suspendre son activité professionnelle pour se consacrer à l'exercice de son mandat et, à ce titre, de bénéficier à l'issue du mandat d'une formation professionnelle et d'un bilan de compétence est étendue à tous les adjoints, quelle que soit la taille de leur commune (articles L.2123-9 et L.2123-11-1 du CGCT).

Cette disposition s'applique aussi bien aux adjoints salariés que fonctionnaires.

V. Arrêt maladie

➤ Exercice du mandat en cas d'arrêt maladie (article 103)

La loi confirme que les élus locaux doivent disposer d'un accord formel du praticien pour poursuivre l'exercice du mandat en cas d'arrêt maladie (article L.323-6 du code de la sécurité sociale).

VI. Formation des élus

Sur le **volet formation des élus**, l'article 105 renvoie à des ordonnances de l'article 38 de la Constitution, **dans un délai de 9 mois à compter de la publication de la loi**. Ces textes auront pour objet de :

- permettre aux élus locaux de bénéficier de **droits individuels à la formation** professionnelle tout au long de la vie et d'accéder à une offre de formation plus développée, en mettant en place un compte personnel de formation analogue à celui mis en place dans le cadre des dispositions de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel relatives au compte personnel d'activité et en assurant la portabilité des droits avec les comptes personnels de formation des secteurs public et privé ;
- faciliter l'accès des élus locaux à la **formation, tout particulièrement lors de leur premier mandat**, et clarifier les différents dispositifs de formation des élus locaux selon qu'ils sont ou non liés à l'exercice du mandat ;
- définir un **référentiel unique de formation** en s'adaptant aux besoins des élus locaux, en garantissant une offre de formation accessible dans les territoires et mutualiser le financement entre les collectivités et leurs établissements publics de coopération intercommunale ;
- assurer la transparence et la qualité des dispositifs de formation et renforcer le contrôle exercé sur les organismes de formation des élus locaux, en particulier s'ils sont liés à un parti politique.

Un projet de loi de ratification sera déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de chaque ordonnance.

L'AMF espère que le dispositif soit opérationnel au plus vite pour que la formation des élus, et notamment celle des nouveaux maires, puisse être mise en œuvre.

➤ Extension de la VAE pour les élus locaux (article 105 II et 110)

Les articles L.613-5 du code de l'éducation et L.6111-1 du code du travail étendent la VAE aux acquis résultants de l'exercice d'un mandat électoral local ou d'une fonction électorale locale.

➤ **Formation dès la première année de mandat pour certains élus (article 107)**

Dans toutes les communes, sans distinction de seuil, les élus ayant délégation bénéficieront d'une formation obligatoire au cours de la première année de mandat (article L.2123-12 du CGCT).

L'AMF se demande toujours pourquoi les maires sont exclus de ce dispositif depuis la loi de 2015.

➤ **Possibilité pour les élus locaux d'exercer la profession de chargé d'enseignement dans l'enseignement supérieur (article 108).**

L'article L.952-1 du code de l'éducation est modifié en introduisant la possibilité pour les chargés d'enseignement d'exercer une fonction élective locale.

VII. Allocation adulte handicapé (article 97)

Cet article modifie l'article L.821-3 du code de la sécurité sociale en confirmant l'exclusion de la fraction représentative des frais d'emploi (FRFE) de l'indemnité de l'élu(e) des ressources prises en compte pour déterminer le montant de ladite allocation.

L'AMF se félicite de cette disposition mais se désole que l'exclusion de la FRFE des ressources prises en compte pour l'obtention d'une aide ne soit toujours pas systématiquement appliquée, dans le domaine social en particulier.

VIII. Remboursement des frais

➤ **Remboursement obligatoire des frais de garde ou d'assistance lors des réunions organisées par la commune ou l'intercommunalité, pour tous les conseillers (article 91 1°)**

Les membres du conseil municipal participant aux réunions prévues à l'article L.2123-1 du CGCT (séance conseil municipal, réunions de commissions...) et ayant engagé des frais de garde d'enfants, d'assistance aux personnes âgées handicapées ou à celles qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile, sont remboursés de droit, selon les modalités fixées par délibération en conseil municipal (article L.2123-18-2 du CGCT).

Dans les communes de moins de 3500 habitants, l'Etat compensera ce remboursement. Ce remboursement ne peut excéder, par heure, le montant horaire du SMIC.

Un décret fixera les modalités d'application du présent article. *Il est donc préférable d'attendre.*

➤ **Prise en charge possible des frais de garde pour tous les maires et tous les adjoints (article 91 2°)**

Tous les maires et, désormais, tous les adjoints ont la possibilité d'obtenir une aide financière de la commune lorsqu'ils utilisent des CESU pour rémunérer les salariés ou des associations ou entreprises agréées chargés soit de la garde des enfants, soit de l'assistance aux personnes âgées, handicapées ou à celles qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile ou d'une aide à la mobilité.

Ce dispositif s'applique également aux maires et adjoints des communes de Polynésie française (article L.2573-7 du CGCT) ainsi que :

- aux présidents et vice-présidents ayant délégation des conseils départementaux (article L.3123-19-1 du CGCT) ;
- aux présidents et vice-présidents ayant délégation des conseils régionaux (article L.4135-19-1 du CGCT) ;
- au président et vice-présidents ayant reçu délégation du conseil territorial de Saint Pierre et Miquelon (article L.6434-4 du CGCT) ;
- au président de l'assemblée de Guyane et aux vice-présidents ayant reçu délégation (L.7125-23 du CGCT) ;
- au président de l'assemblée de Martinique, aux vice-présidents, au président du conseil exécutif et aux conseillers exécutifs (article L.7227-24 du CGCT).

➤ **Frais de déplacement des conseillers communautaires (article 98)**

Cet article modifie l'article L.5211-13 du CGCT en étendant la possibilité de prise en charge des frais de déplacement à tous les conseillers communautaires, qu'ils soient ou non indemnisés, dans des conditions fixées par décret. Ce dispositif s'applique en Polynésie française (article L.5842-5 du CGCT).

Par ailleurs, les conseillers communautaires en situation de handicap peuvent bénéficier d'une prise en charge spécifique dans des conditions qui seront fixées par décret en Conseil d'État.

➤ **Frais de déplacement des membres du conseil (article 101)**

Les dépenses de transport effectuées pour l'exécution d'un mandat spécial sont fixées selon les modalités définies par délibération du conseil municipal (article L.2123-18 du CGCT).

IX. Les attributs de fonction

À compter de leur élection, les maires et les adjoints seront destinataires par les préfetures d'une carte d'identité tricolore attestant de leurs fonctions (L.2122-34-1 du CGCT *nouveau*).