

## STATUT DE L'ÉLU : GRANDS DESSEINS, PETITS BRAS... ?

Écran de fumée à moins d'un an des élections municipales ou acte législatif fort pour soutenir l'engagement des maires ? Engagé dans un projet de loi qui sera présenté en juillet, Sébastien Lecornu, ministre chargé des Relations avec les collectivités territoriales, multiplie les consultations (dont l'AMRF, avec Michel Fournier et Dominique Dhumeaux, vice-présidents de l'AMRF, qui ont été reçus le 19 juin), tout en distillant habilement de nombreuses fuites dans la presse. Un service « avant-vente » qui interroge sur les réelles intentions du Gouvernement, alors que Pierre-Yves Collombat, sénateur du Var et membre fondateur de l'AMRF, avait déposé au Sénat une proposition de loi ambitieuse pour revaloriser le statut de l'élu, et par là même, défendre la commune.

**D**isant s'appuyer (surfer ?) sur la base des 96h de débats entre les maires et le Président de la République dans le cadre du Grand Débat National, le projet de loi « Proximité et Engagement » que Sébastien Lecornu soumettra en Conseil des ministres courant juillet a le mérite de porter au débat public nombres de préoccupations exprimées par les maires ruraux. La situation catastrophique héritée de la loi NOTRe, tant en termes de gouvernance que d'efficacité de l'action publique, serait ainsi censée se résoudre en identifiant un certain nombre « d'irritants » pour redonner confiance aux élus locaux. Si certaines mesures vont clairement dans le bon sens, notamment tout ce qui a trait au renforcement de la place et du rôle des maires et de la commune au sein des intercommunalités, la première version de ce projet de loi est loin

de répondre aux enjeux soulevés par l'AMRF, qui milite de longue date pour que les maires puissent se réapproprier l'intercommunalité.

Même constat en ce qui concerne la question du statut de l'élu qui structure la seconde partie du projet de loi du ministre chargé des Relations avec les collectivités territoriales. Pour cela, il semble prendre acte, à la lumière des enquêtes d'opinion successives et des conclusions du grand débat présidentiel, du rôle essentiel de la commune et de ses élus. Garants d'une proximité et d'un engagement local, sujet sur lequel l'État est jugé aux abonnés absents selon les citoyens, les maires et les communes se voient gratifier d'une attention nouvelle. Dans l'esprit de Sébastien Lecornu, cela passe par la revalorisation du statut de l'élu communal, vieux serpent de mer législatif, auquel l'AMRF appelle de ses vœux.

Pourtant, à l'image de la question des indemnités, montée en épingle ces derniers jours dans la presse, l'absence de garantie quant à leur financement risque de favoriser le statut-quo ; le financement de cette augmentation posant des difficultés budgétaires pour certaines communes pour ne pas dire la majorité des plus petites. Or, si l'on considère la fonction comme nécessaire, il faut pouvoir se donner les moyens de l'assumer y compris financièrement. Le maire, représentant et agent de l'État, n'est pas que l'administrateur d'un périmètre du domaine privé de la commune. Il joue aussi un rôle social et politique. Ce double rôle doit permettre de dire sans complexe la nécessité de revaloriser, mais surtout de sécuriser l'engagement des élus qui méritent d'être considérés au regard de leur mission d'intérêt général.

POINT DE VUE

**PAR PIERRE-YVES COLLOMBAT**

Sénateur du Var

et membre fondateur de l'AMRF

## En marche funèbre pour un statut de l' élu

**O**n a cru d'abord que la création d'un statut de l' élu communal était de nouveau à l'ordre du jour. Le « ministre auprès de la Ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, chargé des collectivités territoriales », Sébastien Lecornu en personne, écrivant même aux maires pour leur annoncer la grande nouvelle. Il fallut pourtant déchanter. Au lieu d'un statut de l' élu – le mot n'est même pas repris – on devra se contenter du Xième ravaudage du chapitre III du titre II, du livre I<sup>er</sup> de la deuxième partie du CGCT, ce que la ministre Jacqueline Gourault, spécialiste de l'art d'effleurer les problèmes sans les régler appelle « faire du sur-mesure ».

Au final donc un nouvel enterrement du statut de l' élu, sans couronne mais avec quelques fleurs d'usage et le soutien chichiteux pour la forme, de la majorité sénatoriale.

### Il n'y a pas si longtemps, le bébé se présentait pourtant bien.

Fin novembre 2018, répondant à une question <sup>(1)</sup> sur les intentions du Gouvernement en matière de statut de l' élu communal, le ministre chargé des Relations avec le Parlement – Marc Fesneau – fut inhabituellement formel : « *cela fait très longtemps qu'un tel statut est attendu. Nous, nous irons au bout.* ». N'éludant pas l'épineuse question de la responsabilité pénale, il ajoutait même : « *Enfin, concernant la responsabilité pénale, je rappelle que c'est ici, au Sénat, qu'est née la loi sur la responsabilité pénale des élus, dont Pierre Fauchon était le rapporteur. Je sais que le Sénat souhaite se pencher sur la jurisprudence afin d'améliorer les choses. Ces propositions sont sur la table. Le Gouvernement est prêt à y travailler, éventuellement dans le cadre des prochaines niches sénatoriales prévues.* ».

En avril 2019, lors d'une conférence de presse le Président de la République, Emmanuel Macron est encore plus clair : « *Je crois aux élus. Je crois aux élus de la République parce que l' élu a une légitimité, celle que lui procure l'élection.* ».

**UN STATUT DE L'ÉLU PERMETTRAIT DE  
PRENDRE AU SÉRIEUX NOTRE CONSTITUTION**

*[...] je pense qu'il faut consolider cette place de nos élus dans la République sinon il n'y a plus de décision possible, plus d'arbitrage qui se forme et au premier chef, les maires qui sont le visage, le quotidien de la République [...]. Je veux conforter leur rôle par un statut digne de ce nom, simplifier les règles qu'ils ont parfois subies lorsque le pouvoir, les responsabilités se sont par trop éloignés sans qu'ils l'aient choisi.* ».

Et puis, quelques mois plus tard, sans que l'on sache pourquoi, mis au pied du mur, le maçon élyséen reculait. Dès la discussion, en première lecture au Sénat de la PPL « *créant un statut de l' élu communal* » <sup>(2)</sup> et l'annonce, accompagnée des fuites habituelles <sup>(3)</sup>, du fameux projet de loi gouvernemental censé renforcer la place des élus dans la République, il devenait évident que de statut de l' élu, il n'était plus question mais seulement, selon l'exposé des motifs, (d') « *acter la reconnaissance de la nation à l'endroit des élus locaux et (d') améliorer les conditions d'exercice de leurs mandats* ». Même refus de la majorité sénatoriale d'admettre la nécessité d'un statut de l' élu communal et même de supprimer l'incongruité de l'article L.2123-17 du CGCT, issu de la loi du 21 mars 1831 prévoyant que « *les fonctions de maire, d'adjoint et de membre du corps municipal sont essentiellement gratuites* ». Un hommage de la République à la Monarchie de Juillet réservé aux élus municipaux, puisque ce sont les seuls élus territoriaux à bénéficier de cette attention particulière. Un hommage qui, à défaut de cohérence, ne manque pas de sel ; la loi du 21 mars 1831 sur l'organisation municipale prévoyant en outre qu'« *aucun électeur ne pourra déposer son vote qu'après avoir prêté, entre les mains du président, serment de fidélité au Roi des français, obéissance à la Charte constitutionnelle et aux lois du royaume.* ». Il est vrai que les élus municipaux étaient alors, soit désignés par le pouvoir, soit élus au suffrage censitaire, ce qui laisse supposer qu'ils bénéficiaient d'une certaine aisance. Comme on le verra par ailleurs (ci-après), les arguments invoqués pour justifier cette survivance de la « Monarchie bourgeoise » méritent le détour.

### Reconnaître le rôle du maire et de la commune

Pourquoi la création d'un statut de l' élu municipal, dont la suppression de la gratuité des fonctions n'est qu'un aspect, n'est pas qu'une question sémantique, une « question de

mots » – donc superfétatoire – comme veulent croire ceux qui s'y refusent ici alors qu'ils passent leur temps à voter des échafaudages de mots en forme de lois sans portée ?

Parce que c'est le seul moyen de reconnaître la place des collectivités territoriales, tout particulièrement de la commune et du maire – agent de la commune et agent de l'État, le seul dans ce cas – dans l'organisation politique de la France.

En effet, depuis la Grande Révolution qui a remis le pouvoir local, avant même le pouvoir national, à l'ensemble du peuple, la commune est le terreau dans lequel s'enracine la République et la démocratie française<sup>(4)</sup>, premier garant de la cohésion sociale, premier pourvoyeur de services publics de proximité, premier investisseur public, directement ou indirectement, deuxième employeur public, etc.

Et pourtant les élus qui l'administrent et la font vivre sont toujours privés de la reconnaissance publique de leur fonction essentielle et de la sécurité que représenterait un statut de l' élu communal. Un statut, en effet, fixe l'ensemble des garanties et des obligations qui, s'attachant à une personne, à un groupe, à un territoire, les distingue des autres, facilitant ainsi l'accession du plus grand nombre aux fonctions électives, sans préjudice professionnel ou financier et permettant la représentation de la population dans toute sa diversité.

Instituer un tel statut serait prendre – enfin ! – notre Constitution au sérieux qui donne un fondement politique aux institutions locales. Selon ses termes, l' « organisation » de la France est « décentralisée » (Article 1), « les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon », elles « s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences » (article 72).

Les communes sont donc loin d'être des institutions destinées à donner un vernis démocratique à une administration d'état déconcentrée et à offrir un passe-temps à des notables rentiers – façon Monarchie de Juillet – trouvant là des occasions de mériter leurs décorations et les fleurs sous lesquelles tout président de la République et tout ministre se sent obligé d'ensevelir les élus communaux pour éviter de répondre à leurs attentes.

### Prendre au sérieux l'idée de décentralisation

Ce serait aussi reconnaître symboliquement l'importance de la mission de ceux qui administrent et donnent vie à la commune, ce que fait la loi fondatrice de la nouvelle décentralisation du 2 mars 1982 qui prévoyait déjà que des lois détermineront « le mode d'élection et le statut des élus » locaux. Inspiré du rapport du sénateur Debarge, un projet de loi suivra, enterré sous les couches de projets et propositions destinés à, « améliorer » ou « faciliter » telle ou telle « condition d'exercice des mandats locaux ». On en est toujours là. Instituer un statut de l' élu communal permettrait en outre de régler deux questions essentielles : la légitimité des in-

## C'EST LE SEUL MOYEN DE RECONNAÎTRE LA PLACE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, TOUT PARTICULIÈREMENT DE LA COMMUNE ET DU MAIRE DANS L'ORGANISATION POLITIQUE DE LA FRANCE

demnités qui sont un droit et non une faveur consentie par la collectivité et la spécificité des conditions dans lesquelles la responsabilité pénale des maires est mise en cause.

### Les indemnités sont un droit et non une faveur

Supprimer l'article L. 2123-17 du CGCT permettrait de sortir du dilemme qui fait des indemnités – selon les moments – une compensation, un dédommagement, ce que sous-entend la notion « d'indemnités », soit le salaire d'une fonction publique croupion - le rapport Mauroy de 2000, par exemple, assimile cette rétribution à un salaires d' « agents civils territoriaux » ; une forme de dédommagement soumis à impôt et à cotisations sociales, ce qui n'a pas de sens ; un dédommagement d'on ne sait de quoi (perte de revenu, frais divers...), cohabitant avec la compensation de frais annexes, tels ceux de représentation !

Actuellement, la seule chose certaine – toutes les contorsions ne changeront rien à l'affaire – c'est qu'on ne sait pas ce qu'est l'indemnité de fonction.

Et là encore, ce n'est pas une affaire de mot car Bercy et les percepteurs sociaux, sans que personne n'y trouve à redire, ont tranché : l'indemnité de fonction est un revenu salarial comme les autres, imposable selon les modalités communes et un revenu à taxer comme les autres. Ainsi l'article 10 de la Loi de Finances pour 2017, sans crier gare, supprime-t-il la possibilité de déclarations fiscales séparées des indemnités électives et des autres revenus, entraînant une majoration importante de l'impôt pour nombre d'élus : « Les indemnités de fonction perçues par les élus locaux en application du Code général des collectivités territoriales sont imposables à l'impôt sur le revenu suivant les règles applicables aux traitements et salaires »<sup>(5)</sup>. Étranges « fonctions gratuites » qui permettent d'abonder substantiellement les caisses de l'État et des organismes sociaux aux frais des collectivités !

Le bulletin d'indemnité d'un maire d'une commune de 2500 habitants ne compte pas moins de treize lignes de retenues diverses plus une quatorzième pour le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu. Dans mon exemple, une indemnité brute de 1556 €, se transforme en indemnité nette de 1197 € soit une réduction de 1/3 !

En ajoutant les versements de la commune en tant qu'employeur (puisque'il s'agit bien d'un emploi selon cette logique) aux ponctions sur l'indemnité de fonction, on aboutit

à l'équivalent de 58% de l'indemnité brute qui s'évaporent ! Une bien bonne affaire que ces fonctions gratuites !

## Résoudre le problème de la responsabilité pénale

Autre question essentielle que permettrait de régler – si tant est qu'on en ait le courage, ce qui est loin d'être certain – l'institution d'un statut de l' élu municipal : la dérive qui fait des maires, dans l'exercice de fonctions, exercées au nom de la collectivité et dans l'intérêt général, un simple citoyen ou un professionnel. En effet, si la longue liste des responsabilités des exécutifs municipaux élus n'a rien à voir avec celle du citoyen lambda ou même d'un chef d'entreprise, d'un médecin ou d'un avocat, il en va différemment de sa responsabilité pénale. Au mieux, elle est la même ; le plus souvent, elle est plus lourde, au motif que l'intéressé est « investi d'un mandat électif public », d'un pouvoir général de police ou « dépositaire de l'autorité publique ».

Ce que résumait magistralement Jean et Camille de Maillard : aujourd'hui, « on n'est plus citoyen que pour s'abs tenir d'agir, à moins de vouloir assumer une responsabilité dont on devient l'infamant débiteur »<sup>(6)</sup>. Tant qu'on refusera d'articuler principe d'égalité devant la loi et réalité de l'inégalité devant les charges, responsabilités et obligations, ce qui devrait être au cœur d'un authentique statut de l' élu territorial, on en restera là... Tant qu'existera des amateurs au rôle « d'infamant débiteur », évidemment.

Trois urgences : préciser les notions de « prise illégale d'intérêts » et de « délit de favoritisme », ce que le Sénat a déjà fait à l'unanimité à trois reprises, mais qui a disparu dans le trou noir de la navette ; préciser l'article 122-4 du code pénal en donnant force de loi à l'arrêt de la cour d'appel de Douai du 10 octobre 2012 relaxant le maire de Cousolre, dans le Nord, précédemment condamné pour avoir donné une gifle à un adolescent provocateur (cf 36 000 n°294, avril 2012).

## On est loin du compte

La commission des lois du Sénat sur proposition de son rapporteur Mathieu d'Arnaud, éludant la question du statut de l' élu et considérant que la PPL qui lui était soumise était « inaboutie » (sic)<sup>(7)</sup>, continue à se situer sur le seul terrain plus tranquille des « conditions d'exercice des mandats locaux ». Pour elle, créer un « statut de l' élu communal » et, surtout, supprimer le principe de gratuité des fonctions

électives serait s'engager « sur la voie de la professionnalisation des mandats locaux, ce qui constituerait une véritable rupture dans notre conception de la démocratie locale ». Beaucoup de dégâts pour une proposition « de portée exclusivement symbolique » ! En séance la majorité sénatoriale par des amendements de suppression mettra bon ordre à ce danger mortel pour la démocratie locale.

Comme on le verra ci-après, ce que l'on sait du projet gouvernemental, devrait donner toute satisfaction à la majorité sénatoriale, à quelques « résistances élastiques » près comme on l'a constaté sur tous les projets de lois gouvernementaux qui depuis plus de dix ans ont accablé les collectivités de ce pays.

## NOTES

(1) Question au Gouvernement de PY Collombat, séance du 23/11/2019

(2) PPL déposée par le groupe CRCE (PY Collombat, premier signataire) et inscrite à l'ordre du jour qui lui est réglementairement réservé, il commencera à être discuté le 12 juin 2019 sans pouvoir dépasser, faute de temps, l'article 3, consacré à la formation.

(3) Ainsi Le Monde du 15/06/2019 publiait-il l'avant-projet de loi gouvernemental « proximité et engagement » transmis la veille au Conseil d'Etat.

(4) C'est pour cela que la PPL créant un statut de l' élu communal prévoit – ce qui est une innovation – un article consacré aux droits de l'opposition malheureusement trop souvent tributaires de la bonne ou mauvaise volonté du maire et de sa majorité. Ayant siégé au sein de la Commission Administrative d'accès aux Documents Administratifs (CADA), j'ai pu constater que des fins de non-recevoir les plus inadmissibles étaient trop souvent opposées aux demandes d'informations des élus de l'opposition. Pour que la commune soit réellement la « cellule de base » de la démocratie, il faut que ce soit un lieu réel de débat informé sur un pied d'égalité. En un temps où fleurissent les propositions de démocratie « post représentative », vivifier le débat démocratique, de plus en plus transformé en débats parallèles, pour ne pas dire de sourds, est une urgence. Avant de remplacer la démocratie représentative par des formules qui n'ont jamais montré leur supériorité, commençons par la faire fonctionner dans de bonnes conditions. La démocratie, ce n'est pas la domination sans discussion de majorités automatiques, c'est d'abord le débat démocratique à égalité d'information. D'où les dispositions de la proposition.

(5) Qu'un amendement sénatorial ultérieur (Amendement Guéné) ait permis de limiter les dégâts pour les élus concernés, ne change rien au fond de l'affaire.

(6) Jean et Camille de Maillard « La responsabilité juridique » 1999- (Flammarion)

(7) Quatre heures de séance dans l'espoir de faire aboutir quelques améliorations substantielles obligeaient évidemment à quelques omissions.

## Engagez-vous ! Rengagez-vous !

Ce qu'on sait du projet gouvernemental, comme nous l'avons dit, c'est qu'il n'a rien à voir avec le « statut digne de ce nom » annoncé en avril par Emmanuel Macron<sup>(1)</sup> mais qu'il se limite à un

classique projet de loi destiné à « faciliter le quotidien » des élus communaux, à « reconnaître leur engagement » et « accroître les libertés locales ». Autant dire qu'il s'agit d'une XI<sup>e</sup> révision à la marge,

des « conditions d'exercice des mandats municipaux. » dans l'espoir de les rendre plus attractifs.

Craignons que ce ne soit une occasion manquée de plus et que les vocations nouvelles ne se fassent attendre.

### Le projet de loi gouvernemental

Le projet prétend « conforter le maire dans son intercommunalité » par l'élaboration d'un pacte de gouvernance en début de mandat et éventuellement la création d'un conseil des maires ou d'une conférence territoriale des maires. Illusion car, ou ces conseils et conférences existent déjà à l'initiative des intéressés et parce que la taille de l'EPCI les rend souhaitables, ou les majorités en place n'en ont pas éprouvé le besoin et ces appendices sans pouvoir n'auront qu'un rôle décoratif. Le problème est ailleurs : dans le mode d'élection des délégués communaux qui réduit la place des petites communes, avec les obligations de taille minimale pour la création d'EPCI, avec les incitations à créer les intercommunalités les plus grandes possibles, et dotées du maximum de compétences afin de pouvoir, un jour, se substituer aux communes. Le problème est dans la loi NOTRe<sup>(2)</sup> et plus généralement dans le remplacement de l'intercommunalité volontaire de projet par une intercommunalité obligatoire.

### La solution n'est pas le ravaudage de la loi NOTRe mais sa suppression

C'est non seulement la taille des intercommunalités qu'il convient de redéfinir mais leurs compétences de façon à ce qu'elles se limitent à celles que les communes ne peuvent exercer seules. C'est pour cela que la subdélégation aux communes de la compétence obligatoire Eau-Assainissement (après celle de la compétence transport des régions aux départements) serait avantageusement remplacée par la suppression de l'obligation de transfert elle-même. Encore un cautère sur une jambe de bois en lieu et place d'un traitement de fond.

Quels effets réels aussi attendre d'une diffusion régulière d'informations des EPCI vers les conseillers municipaux ? Au mieux rien, au pire une confusion supplémentaire des fonctions des communes et de celles de l'intercommunalité qu'il conviendrait,

au contraire, de distinguer clairement. Même question s'agissant de la suppression de la révision automatique des SDCI en 2022 et les possibilités d'évolutions à la marge des intercommunalités. Mieux que rien certes mais toujours pas grand-chose.

Micro-mesures aussi en matière de police du maire, d'autant que la portée réelle des possibilités nouvelles d'établir des amendes administratives ou d'imposer des astreintes dépendra du zèle des comptables publics qui en manquent déjà passablement.

Le projet de loi devrait aussi reprendre diverses dispositions consensuelles : Droit à un congé de 10 jours pour participer à une campagne électorale, prise en charge de droit pour tous les conseillers municipaux des frais de garde d'enfants, de personnes handicapées ou âgées pour assister à des réunions obligatoires. La moindre des choses.

Trois propositions méritent cependant qu'on s'y arrête : la formation, la sûreté juridique des élus et les indemnités. Le projet de texte connu prévoit la formation systématique des primo-élus en début de mandat avec ouverture d'un compte personnel de formation et une validation, en partenariat avec les universités, des acquis de l'expérience. Des dispositions qui fleurent bon sa bureaucratie car il est peu probable qu'un nouvel élu en charge de responsabilités trouve en début de mandat le temps de se former et encore moins les « formateurs » susceptibles de répondre à ses besoins, essentiellement pratiques et techniques au départ. Quant à la « validation des acquis de l'expérience » – excellente proposition en soi –, à en juger par l'échec absolu de la formation des enseignants sous responsabilité de l'Université, il vaudrait mieux éviter de répéter l'expérience avec les élus.

On aura remarqué aussi que le projet entérine la situation actuelle qui met le financement de la formation des élus à leur charge. À fond perdu, sauf pour la CDC, puisqu'une faible partie de l'argent collecté est dépensé. Le PJJ

**C'EST SUR LE CHAPITRE DE LA RESPONSABILITÉ PÉNALE DES ÉLUS QUE LE PROJET DE LOI EST LE PLUS INDIGENT**

préfère ne pas se poser la question de savoir pourquoi les offres de formation qui ne manquent pas, trouvent si peu d'amateurs.

Remarquons cependant l'effort considérable de l'État qui prendra à sa charge le financement des nouvelles obligations qu'il impose pour les communes de moins de 1000 habitants.

Mais, c'est certainement sur le chapitre de la responsabilité pénale des élus – reconnue pourtant comme puissamment dissuasive – que le projet de loi est le plus indigent, pour ne pas dire indécent.

Le PJJ se limite, en effet à la prise en charge de droit, pour tous les maires, du recours à un avocat pour les litiges relevant de leur fonction, sauf décision inverse du conseil municipal. Une dépense financée par l'État uniquement, là aussi, pour les communes de moins de 1000 habitants, comme si tous les maires n'étaient pas, non seulement agents communaux, agents de l'État.

C'est oublier qu'en matière pénale la responsabilité est personnelle, qu'en matière pénale il ne s'agit pas de « litiges » mais d'infraction au code pénal et surtout – comme on ne cesse de le répéter – que dans ce cas, non seulement il n'est pas tenu compte de la surcharge de responsabilités de l'élu mais que celles-ci sont pour le juge des conditions aggravantes.

Ce n'est pas le recours à un avocat qu'il faut prioritairement renforcer, même si ce n'est certainement pas inutile, mais le code pénal qu'il faut modifier, ce que fait notre proposition de création d'un statut de l'élu communal<sup>(3)</sup>.

La proposition la plus séduisante du projet gouvernemental est, à première vue, la possibilité accordée aux communes de moins de 3500 habitants de moduler les indemnités des

## LA MONARCHIE DE JUILLET ET SON SUFFRAGE CENSITAIRE ÉTAIT MOINS HYPOCRITE QUE LA RÉPUBLIQUE LIBÉRALE D'AUJOURD'HUI

élus dans la limite du plafond actuel, ce qui revient, en matière indemnitaire à fusionner les trois premières tranches du CGCT. A seconde vue, la perspective est autre.

D'abord, pourquoi exclure les élus des communes de 1500 habitants à 3499 habitants d'une possible revalorisation des indemnités de leurs élus ? Ce ne sont pas ceux qui ont le moins de charges et qui manquent le moins de collaborateurs administratifs. Comme on l'a vu, par ailleurs, l'indemnité mensuelle réellement perçue par eux est plus proche de 1200 € que des 1600 € affichés.

Quand le PLF pour 2018 a créé une « indemnité de sujétion spéciale égale à 40% de l'indemnité de fonction » pour les collectivités de plus de 100 000 habitants, ni le Gouvernement ni l'Assemblée, ni le Sénat, n'ont fait la moindre histoire. Là où est le pouvoir, là est clairement le gouvernement. Il faudra bien qu'un jour les élus ruraux s'en aperçoivent et en tirent les leçons.

Autre scandale lui aussi passé sous silence : est-il normal qu'un tiers des indemnités de fonction des élus aille dans les caisses de l'État, des organismes sociaux ou autres sans aucune garantie sur les prestations correspondantes ?

## Courage, fuyons !

Le scénario de neutralisation de toute proposition de créer un statut de l' élu est toujours le même. Il commence par le rappel de la légitimité d'une initiative correspondant à une forte attente des élus de petites collectivités pour s'enliser ensuite sous les amendements

Si d'aventure les nouvelles dispositions aboutissaient – par bonheur – à une revalorisation des indemnités des élus des communes de moins de 1500 habitants, ce qui n'est pas certain vu le chantage ambiant, les caisses de l'État et des organismes sociaux ne s'en plaindraient pas. Encore une fois, curieuses fonctions gratuites que celles-ci !

Et puis, tant que les indemnités ne seront pas un droit, impossible d'éviter les marchandages et la surenchère à la baisse lors des campagnes électorales et au sein des conseils municipaux, ce que les nouvelles dispositions ne pourront pas ne pas stimuler ! Au final, la Monarchie de Juillet et son suffrage censitaire était moins hypocrite que la République libérale d'aujourd'hui.

### Une contribution à la défiance vis-à-vis des élus

Cerise sur le gâteau, le projet de loi apporte sa contribution à la campagne de défiance démagogique envers les élus, déclenchée par l'affaire Cahuzac : l'obligation des conseils municipaux et communautaires de produire chaque année un état annuel des montants perçus par chaque élu. Média et réseaux sociaux aidant, de quoi alimenter les longues veillées d'hiver et l'apéro estival.

Constatons que s'agissant de la publication des revenus de la haute administration, le pouvoir prend plus de précautions. L'obligation de publication prévue par le PJJ relatif à la Fonction publique en cours de discussion, touche seulement les rémunérations de plus de 10 000€ brut par mois et les communes ou intercommunalités de plus de 80 000 habitants dont le budget dépasse 200 millions d'euros. Ne doutons pas que toutes ces marques de compréhension de la situation

réelle, d'intérêt, pour ne pas dire d'affection du Président de la République et de son Gouvernement pour les responsables des petites et moyennes collectivités seront de nature à susciter de nombreuses vocations au rôle « *d'in-fâmant débiteur* » de citoyens cultivant avec délice l'irresponsabilité.

## NOTES

(1) Il est significatif que le verset des écritures présidentielles évoqué par la Lettre aux maires ne soit plus ce passage de la déclaration présidentielle mais un pur verbiage bureaucratique qui n'a pas grand chose à voir avec ce qu'attendent les élus : « *le nouveau pacte territorial [pour] réconcilier la métropole, la ville moyenne et le rural* » qu'Emmanuel Macron appelle de ses vœux.

(2) Loi NOTRe votée par l'Assemblée nationale ce qui coule de source mais aussi, ce qui est plus surprenant, adoptée par le Sénat à une très large majorité, seuls 43 sénateurs ayant voté contre. Selon la légende, ce passage sous les fourches caudines gouvernementales, la mort dans l'âme comme il se doit, aurait été le prix à payer pour « sauver le Département ». Sauf que le projet de loi NOTRe ne prévoyait pas la suppression du Département. Tout simplement parce que les visionnaires à l'origine de la réforme ne savaient pas par qui faire financer ses compétences sociales.

(3) A noter qu'à cette occasion la commission des lois du Sénat n'avait pas trouvé à redire à une nouvelle rédaction de la prise illégale d'intérêts et du délit de favoritisme ; difficile s'agissant de propositions déjà adoptées à l'unanimité par la Haute assemblée. Par contre elle a émis un avis négatif sur la proposition issue de la jurisprudence de la cour d'appel de Lens intégrant « l'autorité légitime » dans l'appréciation de la responsabilité pénale des maires : « *instaurer une nouvelle cause d'irresponsabilité pénale au bénéfice des personnes investies d'une fonction d'autorité, [serait] inenvisageable et contraire aux principes du droit pénal.* »

Qu'une cour d'appel puisse rendre des jugements « contraire aux principes du droit pénal » m'étonne un peu mais, il est vrai que je ne suis pas rapporteur de la commission des lois. Aucun risque, on n'est jamais trop prudent.

de modification, à la marge, des conditions d'exercice des mandats prévues au CGCT, à de rares miracles près, comme le vote d'une nouvelle définition de la prise illégale d'intérêt et du délit de favoritisme qui n'ira jamais jusqu'à l'Assemblée nationale.

## IL FAUDRA AVOIR LE COURAGE D’AFFIRMER QUE LES FONCTIONS ÉLECTIVES NE SONT PLUS GRATUITES

L’innovation, en l’espèce sera d’annoncer dès le départ que la majorité sénatoriale n’ira pas plus loin que les propositions de la délégation aux collectivités qui n’entend pas créer un véritable statut de l’ élu.

### Techniques d’escamotage

Selon le Gouvernement, le texte proposé n’est pas accompagné d’études d’impact suffisantes (comme si c’était le cas des propositions ou projets de lois ordinairement soumis à l’examen du Sénat !). Plus généralement, il vient trop tôt, un projet gouvernemental étant en cours d’élaboration. Ainsi, pour le ministre Sébastien Lecornu, « *cette proposition de loi, tout simplement, arrive, (...), soit un peu tôt, soit un peu trop tard, en fonction des points de vue* ». Pas de chance donc, mais compréhensible vu l’enthousiasme des gouvernements successifs à régler la question une bonne fois pour toutes !

Les jeux étant faits d’avance, le débat se limitera donc à des échanges défiant l’entendement, à moins que ce ne soit la bonne foi. Ainsi, selon le rapporteur de la commission des lois, supprimer la disposition de la loi de 1837 instituant la gratuité des fonctions municipales serait s’engager « *sur la voie de la professionnalisation des mandats locaux, ce qui constituerait une véritable rupture dans notre conception de la démocratie locale* ». Comme si les élus nationaux dont les fonctions n’ont pas été déclarées gratuites, les élus territoriaux autres que municipaux étaient des professionnels en rupture avec la conception française de la démocratie locale ! Quand on s’étonne que des indemnités – ce qui sous-entend compensation – puissent être fiscalisées et servir d’assiette à des cotisations sociales, le président de la commission des lois, du haut de son expertise, répond qu’« *il s’agit d’un revenu (et que) c’est pour cela que ces indemnités sont fiscalisées* ». Sauf que s’il y a revenu, c’est que les fonctions municipales ne sont pas gratuites !

Pour Sébastien Lecornu, lui aussi, l’urgence se limite à faciliter le quotidien et l’après mandat de ceux qui se sont engagés en les accompagnant dans une éventuelle reconversion. Rien à redire, sinon que le meilleur moyen d’y parvenir, serait de leur reconnaître un statut garantissant leur sécurité juridique, matérielle, un statut qui les distinguerait des citoyens sans engagement, sans la responsabilité de veiller à l’intérêt général.

Et, c’est là que les choses se gâtent :

« *Vous proposez de supprimer le principe de gratuité ; on changerait alors totalement l’esprit du système français tel qu’il est hérité de la loi du 5 avril 1884<sup>(1)</sup>, ce qui paraît complexe sans une étude d’impact approfondie,*

*tant les conséquences sociales et fiscales pourraient être nombreuses. En outre, nos collègues élus locaux sont particulièrement attachés, me semble-t-il, à cet esprit ; une indemnité n’est pas un salaire ni un traitement de fonctionnaire<sup>(2)</sup>. Il est important de rappeler que les élus, et peut-être même leurs associations, ne réclament pas systématiquement une hausse des indemnités. C’est une évidence, mais il convient de le rappeler : on ne devient pas élu pour gagner de l’argent<sup>(3)</sup>.* »

L’explication ultime de cette étrange résistance à l’évidence du ministre viendra plus tard :

« *Commencer en remettant en cause le principe de gratuité – auquel je suis vraiment très attaché, y compris à titre personnel – ce n’est pas envoyer un bon signal. Dans cette enceinte, tout le monde aime profondément la démocratie, mais beaucoup de démagogues attendent les élus au tournant : tout leur est bon pour taper sur les élus locaux ! Nous pouvons protéger les élus locaux en réaffirmant la gratuité de leur engagement. Cela ne veut pas forcément dire qu’il est bénévole : il convient de bien définir les termes* »

Comme si la seule réponse aux démagogues, assez prudents pour ne pas s’engager, n’était pas de les renvoyer à leur vacuité, sans rougir d’indemnités plus que méritées.

Mais le plus fort reste encore le président de la commission des lois qui, en séance, après avoir rappelé que « *la Révolution française n’aurait pas eu lieu si l’indemnité parlementaire n’avait pas été inventée* », que « *nos élus locaux sont dans une situation tout à fait comparable* » puisqu’ils ne pourraient survivre sans indemnité, conclut benoîtement « *qu’il faut s’en tenir à cette règle fondamentale de la République, qui est presque un principe sacré* », et conserver pieusement le principe de gratuité des fonctions municipales. On connaissait le principe de superposition quantique, qui permet au chat de Schrödinger, d’être en « *même temps* » vivant et mort, on a découvert, plus récemment le rôle du principe de « *l’en même temps* » dans la « *pensée complexe* » du président Macron, voici aujourd’hui la « *pensée quantique* » du président Bas où les fonctions gratuites sont « *en même temps* » des revenus.

En janvier 2013, le sénateur Philippe Dallier concluait son intervention dans un précédent débat sur le statut de l’ élu municipal : « *Je crois que, un jour, il faudra avoir le courage d’affirmer que les fonctions électives ne sont plus gratuites* ». Pour l’heure, le courage c’est toujours de fuir... Les gens sont méchants, rasons les murs ! ■

## NOTES

(1) Loi qui reprend sur ce point celle de 1837. Ce n’est que progressivement que l’idée d’instituer une « indemnité » des élus locaux fera son chemin.

(2) Mais, elle est bien considérée comme un revenu puisqu’elle est fiscalisée. Le chien continue à se mordre la queue.

(3) Certes mais il en va de même des autres élus locaux pour lesquels les fonctions ne sont pas déclarées « gratuites ».