

N° 530

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 31 mai 2018

PROPOSITION DE LOI

relative au statut de l' élu et visant à renforcer les droits et les devoirs des élus et la participation à la vie démocratique,

PRÉSENTÉE

Par MM. Henri CABANEL, Joël LABBÉ, Mme Hélène CONWAY-MOURET, M. Alain DURAN, Mmes Samia GHALI, Marie-Pierre de la GONTRIE, MM. Xavier IACOVELLI, Éric JEANSANNETAS, Mme Gisèle JOURDA, MM. Bernard LALANDE, Victorin LUREL, Jacques-Bernard MAGNER, Mmes Marie-Pierre MONIER, Angèle PRÉVILLE, M. Jean-Yves ROUX, Mme Sophie TAILLÉ-POLIAN, M. Jean-Claude TISSOT, Mme Nelly TOCQUEVILLE, MM. Jean-Louis TOURENNE et André VALLINI,

Sénateurs

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

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Les textes successifs qui sont intervenus pour renforcer la transparence de la vie publique, limiter le cumul des mandats, encadrer le financement des mouvements politiques et favoriser la parité de genre ont constitué d'indiscutables progrès.

Ils n'en laissent pas moins subsister certaines lacunes qu'il convient de combler, dans un souci d'équilibre entre droits et devoirs des élus.

Tel est l'objet de la présente proposition de loi.

Son **titre premier** tend à renforcer les **droits des élus**.

Le **chapitre premier** concerne la **formation**.

L'**article premier** vise à consolider la **formation des élus**. La formation prévue lors de la première année de mandat n'est ainsi plus réservée aux seuls élus titulaires d'une délégation, mais est étendue aux maires, et peut être élargie aux autres élus à leur demande. En outre, chaque assemblée locale devra définir un plan pluriannuel de formation pour la période du mandat.

L'**article 2** crée une plateforme numérique de formation et d'information à destination de tout **candidat** à une élection locale. Ses modalités de fonctionnement, devant être définies par un décret en Conseil d'État, devront permettre à ces candidats, sur le modèle des « cours en ligne », de mieux connaître le rôle des institutions, des assemblées locales ainsi que les droits et devoirs des élus.

Le **chapitre II** est relatif aux **indemnités**.

L'**article 3** modifie sur deux points ces **indemnités**. D'une part, il plafonne les indemnités versées aux élus locaux, lorsque ces derniers les cumulent, à la hauteur de l'indemnité d'un parlementaire. D'autre part, il permet une augmentation des indemnités perçues par les maires et adjoints des communes de moins de 3 500 habitants, dont les fonctions sont aujourd'hui insuffisamment reconnues.

Le **chapitre III** a trait aux **droits sociaux**.

L'**article 4** améliore les **crédits d'heures** auxquels peuvent recourir les maires pour l'administration de leur collectivité et la préparation de leurs réunions. Dans cette perspective, il fixe à 140 heures par an la durée de ce crédit, quelle que soit la taille de la commune, ce qui permettrait aux maires des plus petites communes, souvent confrontés à une lourde charge administrative, de mieux concilier leur mandat avec une activité professionnelle.

L'**article 5** renforce le droit à la **réintégration** dans leur entreprise dont bénéficient, à l'issue de leur mandat, certains élus locaux. Pour ce faire, il abaisse de 10 000 à 3 500 habitants le seuil démographique à partir duquel les maires et les adjoints au maire des communes concernées peuvent y prétendre, dans le but de faire bénéficier les élus locaux issus du secteur privé d'un cadre juridique tout aussi satisfaisant que celui qui existe pour le secteur public.

L'**article 6** prévoit la remise par le Gouvernement d'un rapport sur la prise en compte des mandats électifs dans le **régime de retraite** par comptes notionnels, dont la mise en œuvre a été annoncée par le Gouvernement. Le système de retraite des élus locaux, en particulier, caractérisé par l'empilement de plusieurs régimes¹, apparaît trop complexe et peu protecteur. Il n'offre pas aux élus locaux ayant opté pour une activité professionnelle à temps partiel afin d'exercer leur mandat les contreparties suffisantes en termes de droits à la retraite.

Le **titre II** vise à préciser les **devoirs des élus**.

L'**article 7** fait de l'absence de mention au bulletin n° 2 du **casier judiciaire** une condition d'éligibilité aux élections locales : il s'agit ainsi d'instaurer une obligation de « casier vierge » à ces élections.

L'**article 8** crée une obligation de **déclaration** par les groupes parlementaires des collaborateurs qu'ils emploient à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

L'**article 9** prévoit que le bureau de chaque assemblée parlementaire clarifie les conditions d'emploi des **collaborateurs parlementaires**, en précisant leurs modalités de recrutement et en prévoyant une évaluation indépendante.

¹ Ce système se compose du régime général, d'un régime complémentaire obligatoire et d'un régime complémentaire facultatif.

Le **titre III** a pour objet de **promouvoir la participation à la vie démocratique**.

L'**article 10** permet de réserver au moins un tiers des sièges **des conseils de développement des établissements publics de coopération intercommunale** de droit commun à des **citoyens tirés au sort**.

L'**article 11** instaure la **parité dans les bureaux des établissements publics de coopération intercommunale**, dès lors que l'élection des membres par fléchage permet une composition paritaire de l'organe délibérant.

L'**article 12** rend obligatoire la **tenue d'un conseil municipal par semestre consacré à l'activité de l'établissement public de coopération intercommunale**.

L'**article 13** vise à instaurer pour les élections locales une **limite d'âge d'éligibilité** fixée à 70 ans, afin de renouveler la représentation locale, dans les communes de plus de 3 500 habitants et les collectivités territoriales.

L'**article 14** vise à instaurer une commission dont l'objectif serait d'étudier une **évolution des modes de scrutin**, en particulier l'instauration d'un bulletin de vote unique où figureraient tous les candidats et le remplacement du scrutin uninominal à deux tours par un scrutin par jugement majoritaire.

Les **articles 15 et 16** ont pour but d'inciter le Parlement à développer des **procédures associant les citoyens aux travaux parlementaires**, comme le préconise le rapport d'information intitulé *Décider en 2017 : le temps d'une démocratie « coopérative »*² fait au nom de la mission d'information sur *la démocratie représentative, démocratie participative, démocratie paritaire : comment décider avec efficacité et légitimité en France en 2017*.

L'**article 17** tend à inclure les **votes blancs** dans les suffrages exprimés lors des élections, à l'exception de l'élection présidentielle et des référendums.

Enfin, les **articles 18 et 19** précisent les conditions d'entrée en vigueur de la présente proposition de loi, dont les conséquences financières seraient

² Rapport n° 556 (2016-2017) de M. Philippe BONNECARRÈRE
<http://www.senat.fr/notice-rapport/2016/r16-556-2-notice.html>

compensées par des contributions additionnelles portant notamment sur les hauts revenus, les plus-values, ainsi que les métaux et objets précieux.

PROPOSITION DE LOI

TITRE I^{ER}

RENFORCER LES DROITS DES ÉLUS

CHAPITRE I^{ER}

Formation

Article 1^{er}

- ① Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° L'article L. 2123-12 est ainsi modifié :
- ③ *a)* Le premier alinéa est ainsi modifié :
- ④ – après la première phrase, est insérée une phrase ainsi rédigée :
« Cette formation est de droit la première année de leur premier mandat à leur demande. » ;
- ⑤ – il est ajouté une phrase ainsi rédigée : « Une formation est également organisée au cours de la première année du premier mandat pour tous les maires. » ;
- ⑥ *b)* La seconde phrase du deuxième alinéa est ainsi rédigée : « Il détermine un plan de formation pour les six années à venir. » ;
- ⑦ *c)* Au début du dernier alinéa, il est ajouté une phrase ainsi rédigée :
« Le conseil municipal détermine chaque année les actions de formation de ses membres et les crédits ouverts à ce titre, dans le cadre du plan de formation mentionné au deuxième alinéa. » ;
- ⑧ 2° L'article L. 3123-10 est ainsi modifié :
- ⑨ *a)* Après la première phrase du premier alinéa, est insérée une phrase ainsi rédigée : « Cette formation est de droit la première année de leur premier mandat à leur demande. » ;
- ⑩ *b)* La seconde phrase du deuxième alinéa est ainsi rédigée : « Il détermine un plan de formation pour les six années à venir. » ;

- ⑪ c) Au début du dernier alinéa, il est ajoutée une phrase ainsi rédigée : « Le conseil départemental détermine chaque année les actions de formation de ses membres et les crédits ouverts à ce titre, dans le cadre du plan de formation mentionné au deuxième alinéa. » ;
- ⑫ 3° L'article L. 4135-10 est ainsi modifié :
- ⑬ a) Après la première phrase du premier alinéa, est insérée une phrase ainsi rédigée : « Cette formation est de droit la première année de leur premier mandat à leur demande. » ;
- ⑭ b) La seconde phrase du deuxième alinéa est ainsi rédigée : « Il détermine un plan de formation pour les six années à venir. » ;
- ⑮ c) Au début du dernier alinéa, il est ajoutée une phrase ainsi rédigée : « Le conseil régional détermine chaque année les actions de formation de ses membres et les crédits ouverts à ce titre, dans le cadre du plan de formation mentionné au deuxième alinéa. »

Article 2

- ① Après le chapitre V *bis* du titre I^{er} du livre I^{er} du code électoral, il est inséré un chapitre V *ter* ainsi rédigé :
- ② « CHAPITRE V TER
- ③ « **Formation des candidats**
- ④ « Art. L. 52-18. – Une plateforme numérique d'information et de formation à destination des candidats est mise en place dans les conditions fixées par un décret en Conseil d'État. »

CHAPITRE II

Indemnités

Article 3

- ① Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° À la première phrase du II de l'article L. 2123-20, les mots : « à une fois et demie le » sont remplacés par le mot : « au » ;
- ③ 2° À la première phrase du premier alinéa de l'article L. 3123-18, les mots : « à une fois et demie le » sont remplacés par le mot : « au » ;

④ 3° À la première phrase du premier alinéa de l'article L. 4135-18, les mots : « à une fois et demie le » sont remplacés par le mot : « au » ;

⑤ 4° Les deuxième à cinquième lignes du tableau constituant le deuxième alinéa de l'article L. 2123-23 sont remplacées par trois lignes ainsi rédigées :

⑥

Moins de 500	31
De 500 à 999	43
De 1 000 à 9 999	55

⑦ 5° Les deuxième à cinquième lignes du tableau constituant le second alinéa du I de l'article L. 2123-24 sont remplacées par trois lignes ainsi rédigées :

⑧

Moins de 500	8,25
De 500 à 999	16,5
De 1 000 à 9 999	22

CHAPITRE III

Droits sociaux

Article 4

① Le II de l'article L. 2123-2 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

② 1° Au 1°, les mots : « d'au moins 10 000 habitants » sont supprimés ;

③ 2° Au 2°, les mots : « pour les maires des communes de moins de 10 000 habitants et les » sont remplacés par le mot : « des ».

Article 5

Au premier alinéa de l'article L. 2123-9 du code général des collectivités territoriales, le nombre : « 10 000 » est remplacé par le nombre : « 3 500 ».

Article 6

Dans les six mois à compter de la publication de la présente proposition de loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport portant sur la prise en compte des mandats électifs dans le cadre de la concertation relative à la mise en œuvre d'un régime de retraite par comptes notionnels.

TITRE II

PRÉCISER LES DEVOIRS DES ÉLUS

Article 7

- ① Le code électoral est ainsi modifié :
- ② 1° Après l'article L. 44, il est inséré un article additionnel ainsi rédigé :
- ③ « *Art. L. 44-1.* – Ne peuvent faire acte de candidature les personnes dont le bulletin n° 2 du casier judiciaire comporte une mention de condamnation pour l'une des infractions suivantes :
- ④ « 1° Les crimes ;
- ⑤ « 2° L'un des délits prévus aux articles 222-27 à 222-31, 222-33 et 225-5 à 225-7 du code pénal ;
- ⑥ « 3° L'un des délits traduisant un manquement au devoir de probité prévus à la section 3 du chapitre II du titre III du livre IV du même code ;
- ⑦ « 4° L'un des délits traduisant une atteinte à la confiance publique prévus aux articles 441-2 à 441-6 dudit code ;
- ⑧ « 5° L'un des délits de corruption et de trafic d'influence prévus aux articles 433-1, 433-2, 434-9, 434-9-1, 435-1 à 435-10 et 445-1 à 445-2-1 du même code ;

- ⑨ « 6° L'un des délits de recel, prévus aux articles 321-1 et 321-2 du même code, ou de blanchiment, prévus aux articles 324-1 et 324-2 du même code, du produit, des revenus ou des choses provenant des infractions mentionnées aux 1° et 2° du présent article ;
- ⑩ « 7° L'un des délits prévus aux articles L. 86 à L. 88-1, L. 91 à L. 100, L. 102 à L. 104, L. 106 à L. 109, L. 111, L. 113 et L. 116 du présent code ;
- ⑪ « 8° Le délit prévu à l'article 1741 du code général des impôts.
- ⑫ « Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent article. » ;
- ⑬ 2° Le 3° de l'article L. 340 est ainsi rétabli :
- ⑭ « 3° Les personnes dont le bulletin n° 2 du casier judiciaire comporte une mention de condamnation pour l'une des infractions mentionnées à l'article L. 44-1. » ;
- ⑮ 3° Le premier alinéa de l'article L. 388 est ainsi rédigé : « Les dispositions du titre I^{er} du livre I^{er} du présent code, dans leur rédaction résultant de la loi n° ... du ... visant à renforcer les droits et les devoirs des élus et la participation à la vie démocratique, à l'exception des articles L. 15, L. 15-1, L. 46-1 et L. 66, sont applicables à l'élection : » ;
- ⑯ 4° Au dernier alinéa de l'article L. 558-11, après la référence : « L. 203 », sont insérés les mots : « ainsi que le 3° ».

Article 8

- ① L'article 4 *quater* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Chaque groupe parlementaire déclare à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique les noms des collaborateurs qu'il emploie, ainsi que les autres activités professionnelles exercées le cas échéant par ces collaborateurs. »

Article 9

- ① Après l'article 4 *septies* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, sont insérés des articles 4 *octies* et 4 *nonies* ainsi rédigés :

- ② « Art. 4 octies. – Le bureau de chaque assemblée définit les conditions d’emploi des collaborateurs parlementaires ainsi que leurs droits et obligations. Il précise les principales clauses que doit contenir le contrat conclu avec le collaborateur en ce qui concerne l’intitulé du poste, la nature des tâches à accomplir et les compétences requises.
- ③ « Art. 4 nonies. – Le bureau de chaque assemblée définit les conditions dans lesquelles chaque député ou chaque sénateur fait réaliser au cours de son mandat une évaluation indépendante du fonctionnement de son équipe de collaborateurs parlementaires. »

TITRE III

PROMOUVOIR LA PARTICIPATION À LA VIE DÉMOCRATIQUE

Article 10

Le premier alinéa du II de l’article L. 5211-10-1 du code général des collectivités territoriales est complété par une phrase ainsi rédigée : « Au moins un tiers de ses membres sont désignés par tirage au sort sur les listes électorales des communes membres, après acceptation des personnes tirées au sort. »

Article 11

- ① Après le premier alinéa de l’article L. 5211-10 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Lorsque tous les conseillers communautaires sont élus selon les dispositions de l’article L. 273-9 du code électoral, l’écart entre le nombre des conseillers de chaque sexe siégeant au bureau ne peut être supérieur à un. »

Article 12

- ① Le chapitre I^{er} du titre II du livre I^{er} de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales est complété par une section 8 ainsi rédigée :

- ② « Section 8
③ « *Relations avec l'établissement public de coopération intercommunale*

- ④ « Art. L. 2121-41. – Pour l'application du dernier alinéa de l'article L. 5211-39, au moins une fois par semestre, l'ordre du jour de la réunion du conseil municipal comprend l'activité de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la commune est membre. »

Article 13

- ① Le code électoral est ainsi modifié :
- ② 1° Le premier alinéa de l'article L. 194 est complété par les mots : « et s'il a plus de soixante-neuf ans révolus à la date du premier tour de scrutin » ;
- ③ 2° Le premier alinéa de l'article L. 228 est complété par une phrase ainsi rédigée : « En outre, dans les communes de plus de 3 500 habitants, nul ne peut être élu conseiller municipal s'il a plus de soixante-neuf ans révolus à la date du premier tour de scrutin. » ;
- ④ 3° Le premier alinéa de l'article L. 339 est complété par les mots : « et s'il a plus de soixante-neuf ans révolus à la date du premier tour de scrutin ».

Article 14

Il est institué une Commission d'évaluation et de modernisation des modes de scrutins, chargée notamment d'examiner l'opportunité d'utiliser un bulletin de vote unique sur lequel figure l'ensemble des candidats, des binômes de candidats ou des listes de candidats admis à se présenter au suffrage de l'électeur et d'instituer, pour les élections au scrutin uninominal et les référendums, un vote par jugement majoritaire, dont les compétences et la composition sont précisées par un décret en Conseil d'État.

Article 15

- ① L'article 4 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires est complété par un alinéa ainsi rédigé :

- ② « Lorsqu'une pétition portant sur un sujet d'intérêt général émane de plus de 10 000 signataires, la commission permanente chargée de son examen est tenue de l'examiner dans un délai de six mois, dans les conditions prévues par les règlements des assemblées parlementaires. »

Article 16

- ① Après l'article 5 *ter* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, il est inséré un article 5 *quater* ainsi rédigé :
- ② « Art. 5 quater. – Le règlement de chaque assemblée définit les conditions dans lesquelles les commissions permanentes organisent des consultations publiques à l'occasion de l'examen des projets et des propositions de loi. »

Article 17

- ① Le code électoral est ainsi modifié :
- ② 1° L'avant-dernière phrase du troisième alinéa de l'article L. 65 est ainsi rédigée : « Ils sont pris en compte pour la détermination des suffrages exprimés. » ;
- ③ 2° Après l'article L. 68, il est inséré un article L. 68-1 ainsi rédigé :
- ④ « Art. L. 68-1. – Lorsque le plus grand nombre de suffrages exprimés se porte sur les bulletins blancs, il est procédé à un nouveau scrutin dans les conditions définies par un décret en Conseil d'État. »

Article 18

- ① L'article 7 entre en vigueur :
- ② 1° S'agissant des conseillers municipaux, des conseillers communautaires et des conseillers de Paris, à compter du premier renouvellement général des conseils municipaux suivant la publication de la loi n° ... du ... visant à renforcer les droits et les devoirs des élus et la participation à la vie démocratique ;

- ③ 2° S'agissant des conseillers départementaux, à compter du premier renouvellement général des conseils départementaux suivant la publication de la loi n° ... du ... visant à renforcer les droits et les devoirs des élus et la participation à la vie démocratique ;
- ④ 3° S'agissant des conseillers régionaux, des conseillers à l'Assemblée de Corse, des conseillers à l'assemblée de Guyane et des conseillers à l'assemblée de Martinique, à compter du premier renouvellement général des conseils régionaux suivant la publication de la loi n° ... du ... visant à renforcer les droits et les devoirs des élus et la participation à la vie démocratique.

Article 19

- ① 1° L'augmentation de charges résultant pour les collectivités territoriales de la présente loi est compensée à due concurrence par un relèvement de la dotation globale de fonctionnement.
- ② 2° La perte de recettes résultant pour l'État du 1° est compensée à due concurrence par la création de taxes additionnelles aux droits visés aux articles 150-0 A, 150 VI, 223 *sexies*, 575 et 575 A du code général des impôts.