



Statut des élus locaux en Europe

Conseil des Communes
et Régions d'Europe
Council of European
Municipalities and Regions

Décembre 2010

[Sommaire]

> Avant-propos	3
> Introduction	4
> 1. Cadre juridique	5
> 2. Obtention du mandat	8
> 3. Conditions de travail	12
> 4. Revenus et avantages sociaux	14
> 5. La responsabilité juridique et éthique	18
> 6. Fin anticipée du mandat	21



Avant-propos

Dans quelles conditions les élus locaux exercent-ils leur mandat dans les différents pays européens ? Comment sont-ils élus ? Quelles sont leurs conditions de travail ? Qu'en est-il des conflits d'intérêt et de la responsabilité juridique ? Telles sont les principales questions auxquelles la présente étude tente d'apporter un éclairage.

Le statut des élus locaux en Europe est un élément essentiel du fonctionnement de la démocratie locale. Pourtant, aucune étude comparative avant celle-ci n'a été réalisée sur le sujet.

Sans être exhaustive, cette étude compare le statut des élus locaux de plus de trente pays, ce qui représente plus de 100 000 municipalités d'Europe.

Pour réaliser son enquête, le Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE) s'est appuyé d'une part sur son réseau de plus de cinquante associations présentes dans trente-neuf pays européens et d'autre part sur les textes législatifs encadrant les fonctions de maire, conseiller communal et municipal dans les différents pays étudiés.

Les résultats montrent une grande diversité des statuts en fonction des pays et dans certains pays, entre différentes régions. L'étude apporte un éclairage également sur la gouvernance locale. Dans la plupart des pays, les maires sont chefs d'un exécutif qu'ils constituent eux-mêmes et qui est responsable devant l'assemblée communale. Dans d'autres, ils sont à la fois à la tête de l'exécutif et président de l'assemblée communale. D'autres encore exercent une fonction honorifique de représentation de la commune.

Mais l'objectif premier de cette étude est d'offrir aux associations nationales représentatives des autorités locales un cadre de référence et de comparaison pour faire progresser le statut de l'ensemble des élus locaux et appuyer par l'exemple leurs revendications pour une meilleure reconnaissance du travail des élus locaux.

En conclusion, il est important de noter que l'exercice des responsabilités locales s'est largement complexifié dans les dernières décennies, les études montrent que la confiance des citoyens vis-à-vis de leurs élus locaux est très forte. Cette confiance s'appuie sur la proximité des élus locaux avec leurs électeurs. Elle est également le résultat du travail des élus eux-mêmes, de leur engagement et d'un mélange savant de professionnalisme et de passion au service de l'intérêt général.

Frédéric Vallier

Secrétaire Général du CCRE

Introduction

Cette étude a pour objectif de fournir un premier aperçu de la situation et de résumer les conditions dans le cadre desquelles les élus locaux exercent leur mandat en Europe.

Les pourcentages apparaissant dans l'étude ne concernent pas tous les pays d'Europe. Ils s'appliquent uniquement à ceux qui ont répondu au questionnaire réalisé par le CCRE.

Ont répondu à cette enquête : l'Albanie (AAM), l'Allemagne (DStGB), l'Autriche (ÖGB/ÖSEB), la Belgique dont d'une part la Flandre (VVSG) et d'autre part la Wallonie (UVCW), la Republika Srpska (ALVRS) en Bosnie-Herzégovine, Chypre (UCM), le Danemark (LGDK), l'Espagne (FEMP), l'Estonie (ELL), la Finlande (AFLRA), la France (AFCCRE), l'Islande (SAMBAND), l'Italie (AICCRE), le Kosovo (AKM), la Lettonie (LPS), la Lituanie (AL), le Luxembourg (SYVICOL), l'Ancienne République yougoslave de Macédoine (ZELS), le Monténégro (UMM), la Norvège (KS), les Pays-Bas (VNG), la Pologne (ZMP), le Portugal (ANMP), la Roumanie (AMR), le Royaume-Uni dont l'Écosse (COSLA), l'Angleterre et le Pays de Galles (LGA), la Serbie (SKGO), la Slovaquie (ZMOS), la Suède (SALAR), la Suisse (ASCCRE), la République tchèque (SMOCR) et l'Ukraine (AUC).



- [>1. Cadre juridique](#) [>2. Obtention du mandat](#) [>3. Conditions de travail](#)
[>4. Revenus et avantages sociaux](#) [>5. La responsabilité juridique et éthique](#)
[>6. Fin anticipée du mandat](#)

Cadre juridique

Alors que la Charte européenne de l'autonomie locale fournit un cadre international sur base duquel les cadres nationaux peuvent être évalués, peu de ses clauses sont directement applicables au statut des élus locaux, qu'il s'agisse des maires ou des conseillers. La plupart des conditions dans le cadre desquelles les élus locaux obtiennent et exercent leur mandat sont fixées par la législation nationale. Le degré d'autonomie des autorités locales dans l'amendement et l'adaptation de ces clauses aux conditions locales est généralement limité. Bien qu'il semble que cette situation favorise l'existence de conditions équitables entre toutes les autorités locales d'un certain État ou pays, les tendances générales montrent que c'est surtout dans les pays caractérisés par une dévolution et une déconcentration progressive que les autorités locales possèdent un certain degré d'autonomie dans l'adaptation des cadres juridiques nationaux à des conditions locales uniques.

Cadre juridique international

La Charte européenne de l'autonomie locale, adoptée par le Conseil de l'Europe, traite davantage des libertés et des processus démocratiques que des acteurs à proprement parler : elle concerne majoritairement « *les autorités locales* » et – plus concrètement – « *les collectivités locales dotées d'organes de décision démocratiquement constitués* » lesquels doivent être « *composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel* ».

À cette condition démocratique indispensable pour l'obtention d'un mandat local s'ajoute la clause stipulant que « *le statut du personnel des collectivités locales doit permettre un recrutement de qualité, fondé sur les principes du mérite et de la compétence; à cette fin, il doit réunir des conditions adéquates de formation, de rémunération et de perspectives de carrière.* » (Art. 6.2).

Alors que seul les employés sont explicitement mentionnés, les principes énoncés dans la charte devraient s'appliquer aux

- >1. Cadre juridique >2. Obtention du mandat >3. Conditions de travail
- >4. Revenus et avantages sociaux >5. La responsabilité juridique et éthique
- >6. Fin anticipée du mandat



représentants locaux démocratiquement élus, les maires en particulier, qui consacrent la majeure partie, voire la totalité, de leur temps de travail au service des citoyens et des communautés locales.

Les conditions en vertu desquelles s'exercent les responsabilités au niveau local sont régularisées par l'Art. 7 :

1. « *Le statut des élus locaux doit assurer le libre exercice de leur mandat.*
2. *Il doit permettre la compensation financière adéquate des frais entraînés par l'exercice du mandat ainsi que, le cas échéant, la compensation financière des gains perdus ou une rémunération du travail accompli et une couverture sociale correspondante.*
3. *Les fonctions et activités incompatibles avec le mandat d'élu local ne peuvent être fixées que par la loi ou par des principes juridiques fondamentaux. »*

Telles sont les principales références sur base desquelles les conditions de travail peuvent être évaluées.

Cadres juridiques nationaux

Le statut des élus locaux en Europe se base principalement sur les lois nationales qui couvrent la plupart des conditions concernant leur travail : la nomination (prévue dans la législation nationale dans 74% des pays répondants), l'élection des candidats (87%), la durée du mandat (100%), les conditions d'obtention (90%), d'exécution (94%) et de résiliation du mandat (94%), ainsi que la révocation et la démission (97%).

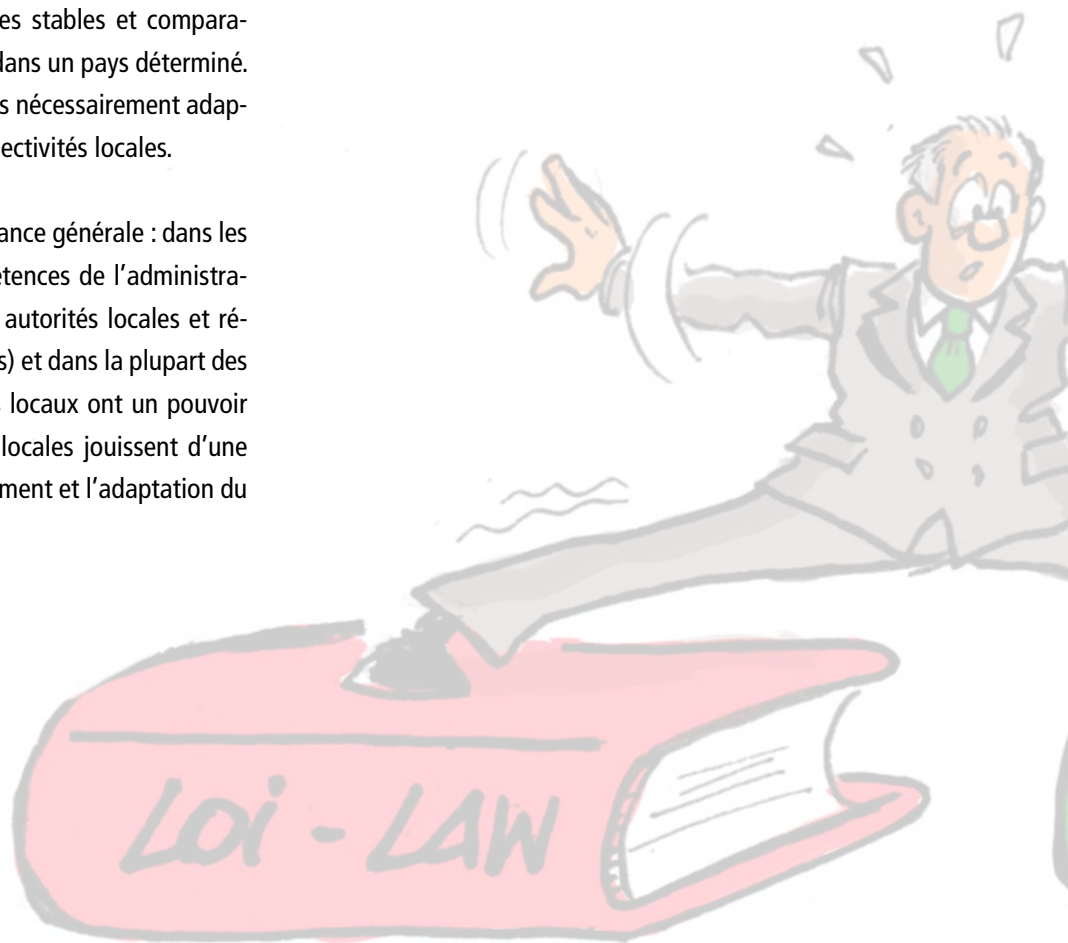
Les conditions sociales telles que les congés payés ou parentaux font rarement l'objet de législation spécifique ; cependant, elles peuvent être conformes aux législations générales sur le travail et l'emploi, au code civil ou à tout autre législation nationale ne concernant pas directement les autorités locales.

- [>1. Cadre juridique](#) [>2. Obtention du mandat](#) [>3. Conditions de travail](#)
[>4. Revenus et avantages sociaux](#) [>5. La responsabilité juridique et éthique](#)
[>6. Fin anticipée du mandat](#)

La plupart de ces conditions légales concernent le pays tout entier et ne peuvent pas être adaptées aux conditions locales par les autorités sub-nationales; cependant, le niveau de rémunération des élus locaux et le nombre de conseillers locaux dépendent principalement de la taille (population) de l'autorité locale et, dans près de 40% des pays répondants, ces conditions peuvent être davantage amendées au niveau local.

L'autonomie de l'autorité locale en ce qui concerne les amendements ou l'adaptation du cadre juridique légal aux conditions locales est donc généralement limitée. Cette situation crée, d'une part, des conditions légales stables et comparables entre toutes les autorités locales dans un pays déterminé. D'autre part, ces conditions ne sont pas nécessairement adaptables à tous les types et tailles de collectivités locales.

On peut néanmoins observer une tendance générale : dans les pays où une grande partie des compétences de l'administration publique ont été transférées aux autorités locales et régionales (pays fédéraux ou régionalisés) et dans la plupart des pays nordiques où les gouvernements locaux ont un pouvoir comparativement élevé, les autorités locales jouissent d'une plus grande autonomie dans l'amendement et l'adaptation du cadre juridique aux conditions locales.



- [>1. Cadre juridique](#) [>2. Obtention du mandat](#) [>3. Conditions de travail](#)
[>4. Revenus et avantages sociaux](#) [>5. La responsabilité juridique et éthique](#)
[>6. Fin anticipée du mandat](#)

Obtention du mandat

Les administrations locales en Europe se basent sur deux modèles-type existant dans différents pays, et le mandat du maire dépend du modèle utilisé. Les deux modèles se distinguent par la répartition du pouvoir local politique et exécutif. Le maire est soit directement élu par les citoyens, soit il est choisi parmi les membres du conseil. Dans une minorité de cas le gouvernement procède à sa nomination officielle. Dans la plupart des pays, le maire est à la fois le chef de l'administration locale. Cependant, c'est un directeur municipal qui remplit ces fonctions dans certains pays. Les particularités d'obtention du mandat et les conditions d'éligibilité varient assez fort d'un pays à l'autre.

Modèle du « maire – président du conseil »

Ce modèle implique qu'un représentant politique élu (maire) partage le pouvoir politique avec une assemblée représentative politique (conseil communal). Le maire est soit directement élu par les citoyens (48% des pays répondants), soit élu au sein du conseil et par celui-ci. Le maire a donc un double rôle : il/elle est à la fois un/une politique mais également le préfet responsable de la mise en œuvre des décisions du conseil. Ce modèle est courant dans les démocraties locales nouvellement constituées d'Europe centrale et orientale, mais également en France ou en Allemagne, et s'accompagne généralement de l'élection directe du maire par le citoyen.

Alternativement, le pouvoir exécutif revient à un groupe de politiques élus (comité exécutif, collège) qui gouverne conjointement sous la direction de l'un d'entre eux, désigné comme le maire. Ce modèle est courant dans les pays d'Europe du sud (Espagne, Portugal, Italie) ou dans les pays scandinaves.

- [>1. Cadre juridique](#) [>2. Obtention du mandat](#) [>3. Conditions de travail](#)
[>4. Revenus et avantages sociaux](#) [>5. La responsabilité juridique et éthique](#)
[>6. Fin anticipée du mandat](#)



Dans un petit nombre limité de pays (notamment la Flandre/ Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg) le maire est désigné par le gouvernement ou par le chef de l'État, généralement sous recommandation du conseil municipal.

Modèle du gérant municipal

Un petit nombre de pays ont recours au modèle du gérant municipal, où le pouvoir politique est détenu par le conseil collectif, qui désigne un directeur municipal (qui est fonctionnaire, et non un maire). Cependant, même dans les pays qui ont recours à ce type de gouvernance locale, un maire peut être élu directement par le citoyen dans certaines villes (Royaume-Uni, Finlande). Les deux modèles ne sont pas toujours clairement délimités, étant donné qu'il existe un chevauchement de différents modèles – par exemple en Islande le conseil peut désigner un directeur municipal ou décider d'instituer un politique pour le rôle de chef de l'exécutif.

Durée du mandat

Dans la plupart des pays, le mandat local est fixé pour une période de quatre ans, avec une possibilité de prolongation jusqu'à six ans. Dans certains Länder allemands, cette possibilité est étendue à neuf ans.

Conditions d'éligibilité

Les conditions d'éligibilité les plus spécifiées légalement pour se porter candidat, outre l'âge et la nationalité (de l'État, ou de l'Union européenne s'il s'agit d'un État membre), sont la domiciliation dans la commune (81 % pour les conseillers et 61 % pour les maires) et des conditions relatives au casier judiciaire (65% pour les conseillers et 61% pour les maires). On retrouve également l'exclusion de certaines professions dans 52% des pays interrogés. Par ailleurs, les conditions d'éligibilité peuvent varier sur le territoire national. C'est notamment le cas dans les pays fédéraux (Autriche, Belgique, Suisse) où elles sont édictées au niveau régional.

[>1. Cadre juridique](#) [>2. Obtention du mandat](#) [>3. Conditions de travail](#)
[>4. Revenus et avantages sociaux](#) [>5. La responsabilité juridique et éthique](#)
[>6. Fin anticipée du mandat](#)

Dans tous les pays, il existe un **âge minimum** pour se porter candidat aux élections locales. Il est de 18 ans, sauf dans quelques pays où le maire est élu directement par les citoyens, ainsi qu'au Royaume-Uni (21 ans). C'est le cas en Autriche (19 ans), Slovaquie (21 ans), Roumanie (23 ans) et Pologne et à Chypre (25 ans). Cette limitation s'applique à la fois aux conseillers et aux maires, sauf lorsqu'elle est fixée à un âge supérieur en Pologne et en Slovaquie (18 ans pour les conseillers) ou lorsqu'elle ne concerne que les conseillers comme en Lituanie (20 ans pour les conseillers). Un âge maximal pour se porter candidat est très rare : seul les Pays-Bas (70 ans) et certaines communes allemandes l'appliquent.

La **domiciliation** dans la commune est également souvent nécessaire pour se porter candidat même s'il existe des variantes en fonction des pays comme la France, l'Espagne, l'Islande, l'Autriche, la Suisse, le Portugal, la Lettonie et le Danemark.

La prise en compte du **casier judiciaire** est récurrente pour être candidat dans les municipalités européennes, même si les modalités varient. Dans quelques pays, le casier judiciaire doit être vierge de tout acte criminel ou de peine d'emprisonnement, tandis que dans d'autres, les condamnations peuvent être assorties ou non d'une peine d'inéligibilité comme en France ou en Belgique, ou bien elles doivent avoir été accomplies avant les élections dans un délai défini (5 ans à Chypre, 65 jours en Lituanie). Cet élément n'est pas considéré pour poser une candidature, essentiellement en Europe du Nord (Lituanie, Finlande, Suède, Danemark, Norvège, Islande, Royaume-Uni), mais aussi au Luxembourg, au Portugal, en Macédoine et au Monténégro.

La condition d'allégeance du candidat à un **parti politique** est assez fréquente en Europe. Il est habituellement exigé des candidats qu'ils soient inscrits sur la liste d'un parti. Dans le cas où les candidats sont indépendants, ils doivent recueillir un certain nombre de signatures de soutien des citoyens pour pouvoir se présenter aux élections. Les candidats au poste de maire ne peuvent pas être indépendants en

Autriche, Belgique, Norvège, Suède, Lettonie, Serbie et au Monténégro.

Aucun **niveau d'éducation ou de formation** n'est requis pour être éligible, sauf en Estonie. C'est pourquoi une formation à la suite des élections est proposée dans 80% des pays interrogés, le plus souvent sur la base du volontariat : que ce soit une formation formelle ou simplement la mise à disposition de brochures ou de manuels. Ces formations sont le plus souvent fournies par l'association nationale des pouvoirs locaux, même si des programmes de formation sont organisés par les municipalités elles-mêmes, généralement dans les pays scandinaves et baltes, mais également ailleurs.

Autre condition, plus répandue, néanmoins plus symbolique, est le **serment** qui est obligatoire dans 32% des pays interrogés : en Autriche, Belgique, aux Pays-Bas, pour les conseillers en Écosse, pour les maires en Estonie, au Portugal, en Pologne, en Slovaquie, en Roumanie et pour les maires au Monténégro. En Flandre/Belgique, il ne s'agit que d'un consentement écrit.

- >1. Cadre juridique
- >2. Obtention du mandat
- >3. Conditions de travail
- >4. Revenus et avantages sociaux
- >5. La responsabilité juridique et éthique
- >6. Fin anticipée du mandat



- [>1. Cadre juridique](#) [>2. Obtention du mandat](#) **[>3. Conditions de travail](#)**
[>4. Revenus et avantages sociaux](#) [>5. La responsabilité juridique et éthique](#)
[>6. Fin anticipée du mandat](#)

Conditions de travail

Le temps de travail des élus locaux n'est pas très réglementé en Europe. Les maires de grandes municipalités travaillent généralement à temps plein et, dans les pays où les municipalités sont plus petites, ils peuvent exercer un mandat à temps partiel.

Temps de travail

Les règles spécifiques relatives à l'emploi et au travail sont en principe définies au niveau national, ou au niveau régional dans les pays fédéraux tels que l'Autriche ou la Suisse. Celles-ci varient selon la taille (population) de la municipalité.

Elles varient également en fonction des dispositions régissant le temps de travail, ou plus particulièrement de la participation aux réunions de l'assemblée, des élus locaux.

La participation aux réunions du conseil est obligatoire aux Pays-Bas, en Islande, Roumanie, en Bosnie-Herzégovine et à Chypre. Dans plusieurs pays (Pologne, Luxembourg, Belgique/Flandre, etc.), les conseillers disposent de « jetons de présence », ajustant ainsi une partie de leur rémunération en fonction de leur absence.

- >1. Cadre juridique
- >2. Obtention du mandat
- >3. Conditions de travail
- >4. Revenus et avantages sociaux
- >5. La responsabilité juridique et éthique
- >6. Fin anticipée du mandat



- >1. Cadre juridique >2. Obtention du mandat >3. Conditions de travail
>4. Revenus et avantages sociaux >5. La responsabilité juridique et éthique
>6. Fin anticipée du mandat

Revenus et avantages sociaux

Le revenu des maires est généralement décrit dans la législation nationale. Il est dans de nombreux cas fonction de facteurs externes ou sujet à des limites. Les conseils municipaux dans certains pays disposent toutefois de la liberté de modifier ces règles en fonction des conditions locales, ou du rendement au travail. D'autre part, les conseillers sont rémunérés en fonction de leur travail ou de la présence aux réunions du conseil. Les avantages sociaux ne diffèrent pas fondamentalement des régimes généraux de protection sociale existant dans le contexte national.

Allocation de revenus

La question de la rémunération des représentants locaux présente dans la réglementation de base dépend, dans 61% des pays interrogés, en large partie de l'autonomie financière des communes. En effet, dans certains États comme la Slovaquie (qui a évolué depuis 2005), l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, l'Ukraine ou le Portugal, les pouvoirs locaux disposent de peu d'autonomie fiscale ou de moyens financiers nécessaires pour le prélèvement et la bonne gestion des recettes.

Le pouvoir local dispose souvent d'une large marge de manœuvre pour déterminer la rémunération des représentants locaux. Celle-ci varie d'un pays à un autre. Par exemple, l'autonomie est particulièrement forte en Suède, en Finlande et au Royaume-Uni.

Les règles sont souvent fixées par la loi ou par décret du gouvernement avec la mise en place de plafonds, alors que le conseil municipal se charge de définir le montant exact des rémunérations. Dans un certain nombre de pays, surtout les pays Baltes, les conseils ont une certaine marge d'appréciation

- >1. Cadre juridique >2. Obtention du mandat >3. Conditions de travail
 >4. Revenus et avantages sociaux >5. La responsabilité juridique et éthique
 >6. Fin anticipée du mandat



concernant la rémunération. En Slovaquie ou en Espagne, la rémunération des conseillers municipaux n'est pas encadrée par la loi et ne dépend que du budget de l'autorité locale.

La flexibilité des rémunérations

Excepté l'Allemagne, le Luxembourg, la Serbie et le Monténégro, la rémunération des maires est régulière au même titre que celle des conseillers municipaux.

En Allemagne, selon les Länder et la taille des municipalités, les maires et les conseillers perçoivent un salaire fixe ou un revenu honoraire. Outre la Finlande, on retrouve la Lituanie, le Portugal, la Slovaquie et l'Ukraine comme pays qui dissocient la rémunération des conseillers par honoraires, de celle des maires qui est régulière.

La rémunération des représentants locaux est souvent graduelle et définie par la loi selon le nombre d'habitants de la commune et/ou le nombre de conseillers municipaux. Des exceptions existent comme en Estonie, en Norvège, en Serbie,

au Royaume-Uni, en Suisse, au Monténégro, en Suède et en Finlande, où chaque municipalité détient sa propre grille de rémunérations.

Les salaires peuvent être indexés sur le niveau de rémunération moyen sur le marché du travail. C'est un moyen économique d'éviter une déconnexion avec le salaire moyen réel dans l'économie nationale, mais aussi éthique en choisissant de ne pas privilégier le statut de représentant public. La Suède, l'Estonie, la Slovaquie et l'Ukraine tiennent compte de ce salaire moyen, en Lettonie, cette indexation ne concerne que les conseillers municipaux. En Pologne, le salaire des conseillers ne peut atteindre plus de deux fois le revenu minimum national. Les salaires sont indexés sur un indice pondéré du coût de la vie, mensuellement au Luxembourg, et annuellement en Flandre (Belgique).

Plus originales sont les indexations au Portugal, selon le salaire du Président de la République ; en Serbie, selon le Produit National Brut ; ainsi qu'en Norvège, selon les salaires des parlementaires nationaux et des directeurs administratifs.

- >1. Cadre juridique >2. Obtention du mandat >3. Conditions de travail
>4. Revenus et avantages sociaux >5. La responsabilité juridique et éthique
>6. Fin anticipée du mandat

Enfin, la crise a provoqué des coupures budgétaires importantes dans les salaires, dans les pays les plus sévèrement touchés, à savoir l'Islande et la Lettonie. Dans ces derniers pays, les conseils municipaux ont perdu la compétence de fixer les salaires, au profit du parlement national via des lois à court terme.

L'indexation à la performance

L'encouragement de la performance des représentants locaux inscrit dans les rémunérations est rare en Europe. Outre la Suède, les primes à la performance ou aux résultats ne sont envisageables qu'au Portugal, en Ukraine, en Slovaquie et en Estonie. Il est, de façon générale, difficile d'indexer le niveau des salaires sur le nombre d'heures travaillées tant celui-ci est variable. Seulement quelques pays y procèdent : le Portugal et la Lettonie (légalement 40h par semaine).

Le système de rémunération des conseillers est très variable en Europe et est moins régulé que celui des maires. Toutefois, on note que beaucoup de pays ont fait le choix de baser la rémunération des conseillers sur le nombre de réunions municipales auxquelles ils doivent assister. Cette grille peut aussi encourager à se décharger d'un emploi parallèle pour se consacrer uniquement au mandat public, comme c'est le cas au Portugal, mais aussi en République tchèque où le système prévaut également pour les maires. Au Monténégro, la méthode est plutôt inverse : on verse des indemnités de présence à chaque réunion. À Chypre, dans la région wallonne de Belgique, en Albanie et en Roumanie, le salaire des conseillers est greffé sur celui des maires, alors que les municipalités de ces pays ont des dépenses de personnel importantes, ce qui limite les marges d'ajustement budgétaires. En Estonie, les conseils municipaux choisissent ou non d'allouer une indemnité prévisionnelle pour les conseillers municipaux.

Parmi les pays interrogés, seul la Belgique a prévu un plafond global des rémunérations lorsque **plusieurs mandats** sont

détenus par un seul élu. Les représentants locaux en République tchèque peuvent être également membres d'une organisation publique ou privée, mais si tel est le cas, ils ne peuvent être rémunérés pour leur mandat local.

Couverture et avantages sociaux

Le modèle de protection sociale du Nord-Ouest européen est plus protecteur que ceux de l'Europe du Sud et de l'Europe de l'Est.

Les représentants locaux sont couverts dans tous les pays, sauf en Bosnie-Herzégovine où il n'existe qu'une rémunération, sans allocation de retraite. Le statut social des représentants locaux est régi par le même type de contrat que sur le marché du travail dans la moitié des pays interrogés. Cela concerne essentiellement les pays des Balkans (Albanie, Kosovo, Monténégro, Macédoine, Serbie, Roumanie), ainsi que les pays où les communes disposent de moins d'autonomie financière (Portugal depuis 2005, Slovaquie, Pologne, Estonie, Lituanie), et les Pays-Bas, la France et en Écosse (Royaume-Uni). Dans les autres pays, l'aspect qui diffère est essentiellement un mode de calcul des cotisations et des pensions qui leur est propre. C'est le cas en Flandre/Belgique, Ukraine et Italie.

Outre le cadre légal qui procure des droits sociaux, les maires et les conseillers municipaux peuvent également toucher des indemnités au cours de leur mandat concernant leur régime de retraite et l'assurance maladie. C'est l'Europe du Nord (Autriche, Belgique, France, Norvège, Islande, Suède, Royaume-Uni), au modèle social singulier, qui prévoit ces indemnités, par rapport à l'Europe du Sud à l'État providence ou encore dans les Pays d'Europe centrale et orientale (PECO) ; exception faite de l'Ukraine, du Kosovo, du Monténégro, de Chypre et de l'Espagne. C'est d'ailleurs l'Islande, l'Autriche et le Royaume-Uni qui sont les seuls à prévoir ces deux types d'indemnités autant pour les maires que les conseillers.

- >1. Cadre juridique >2. Obtention du mandat >3. Conditions de travail
>4. Revenus et avantages sociaux >5. La responsabilité juridique et éthique
>6. Fin anticipée du mandat

Plus généralement, le régime social n'est pas toujours le même entre les maires et les conseillers municipaux, comme c'est le cas en Islande, en Allemagne, en Lettonie, à Chypre, en France et en Wallonie/Belgique. Cela tient souvent au fait que les conseillers, qui disposent ici d'une rémunération par honoraires, sont rattachés à la couverture sociale de leur principal emploi exercé en parallèle à leur mandat politique. En Allemagne, même si le régime de sécurité sociale varie selon les Länder, la couverture sociale est rare pour les conseillers municipaux et pour les maires des petites communes, rémunérés par honoraires. Les directeurs et les maires élus, qui perçoivent une rémunération fixe, détiennent à l'inverse un statut de fonctionnaire qui leur confère des droits sociaux et une couverture à part.

Enfin, la réélection peut être un facteur déterminant dans l'allocation d'avantages sociaux : dans certains Länder autrichiens, les maires travaillant à temps plein et qui ne sont pas réélus n'ont pas droit à une allocation chômage, à l'inverse de Chypre, où les maires qui ne sont pas réélus peuvent disposer d'une pension de retraite gratuite.



- >1. Cadre juridique >2. Obtention du mandat >3. Conditions de travail
>4. Revenus et avantages sociaux >5. **La responsabilité juridique et éthique**
>6. Fin anticipée du mandat

La responsabilité juridique et éthique

La responsabilité juridique des élus locaux n'est généralement pas soumise à un régime spécifique, avec quelques exceptions mineures en matière de protection responsabilité professionnelle. L'éthique professionnelle et les conflits d'intérêt sont traités dans la plupart des pays, cependant, avec toutefois une utilisation variée de l'éventail des instruments : déclaration des biens, déclaration des sources de revenus, code de conduite, déclaration d'éventuels conflits d'intérêts, déclaration des dons et présents. À ces derniers peut parfois s'ajouter une réglementation sur les activités professionnelles concurrentes, limitant « à priori » un possible conflit d'intérêts des maires ou conseillers municipaux.

La responsabilité juridique et civile

La responsabilité juridique définit les contours de l'autonomie des maires et plus généralement des pouvoirs locaux dans les actions publiques qu'ils mènent. Il s'agit de savoir ici quels sont les pays où les maires sont les plus ou les moins protégés individuellement au cours de l'exercice de leur mandat.

Cette responsabilité repose essentiellement sur une base légale. Elle est aussi variable dans le cadre fédéral si chaque région (entité fédérale) dispose de sa propre législation en la matière.

L'immunité légale concerne seulement six pays interrogés : l'Autriche (dans certains Länder), la Suisse, l'Ukraine, la Macédoine et le Monténégro. Elle ne concerne que les déclarations et les opinions relatives aux affaires traitées par les institutions locales. Pour le reste, les représentants locaux ou les collectivités locales qu'ils représentent sont responsables en cas de manquement ou d'une faute qui engendrerait un dommage.



Les maires sont les plus concernés par des dispositions sur la responsabilité juridique et civile, à 61%, contre 52% des conseillers. Peu de pays montrent des règles différentes entre les conseillers municipaux et les maires – seule l’Estonie, l’Italie et la région wallonne en Belgique sont concernés.

Conflits d’intérêt

La prévention des conflits d’intérêt est généralement bien encadrée dans la loi et se traduit dans plusieurs outils :

- Dans près de 2/3 des États, **une déclaration de patrimoine** et **une déclaration de sources de revenus** sont requises.
- Dans plus de la moitié des États, un **Code de conduite** relatif au conflit d’intérêt et
- une **déclaration de conflit d’intérêt** sont également demandés aux représentants locaux ou, le cas échéant, aux prétendants au poste.
- Les **dons et présents** sont nettement moins régulés.

Dans les pays où la législation sur les autres activités professionnelles acquises au cours du mandat est la moins contrai-

gnante, on compte la France, la Belgique, le Luxembourg, la Suisse d’après son système dit de milice, l’Allemagne, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, l’Islande, la Norvège, la Suède, la Lituanie, la Lettonie, la République tchèque et le Kosovo. En Allemagne, la régulation varie là encore selon les Länder et diffère entre les conseillers municipaux et les maires. Si les maires allemands ne peuvent pas, en général, devenir propriétaires d’entreprise ou détenteurs d’une activité concurrente parce que, de par leur statut de fonctionnaires élus, ils doivent travailler à temps plein, le système est plus pragmatique et peut prévoir l’obligation de transférer des bénéfices issus de l’entreprise dont ils sont membres. Dans le cas de l’Islande, la seule coutume est l’abstention lors de la prise de décision s’il existe un éventuel conflit d’intérêt – même s’il n’y a pas de déclaration obligatoire au préalable. Il en va de même pour la Flandre en Belgique.

En Wallonie, par contre, la seule restriction est fonctionnelle : il est interdit de cumuler une fonction administrative avec celle de membre du conseil ou du collège. En Lettonie et en Lituanie, la seule restriction – qui ne concerne que les conseillers

>1. Cadre juridique >2. Obtention du mandat >3. Conditions de travail
>4. Revenus et avantages sociaux >5. La responsabilité juridique et éthique
>6. Fin anticipée du mandat

municipaux en Lituanie – est de ne pas pouvoir être à la tête d'un organisme lucratif bénéficiant d'un partenariat public/privé ou d'un service social municipal. En France et au Luxembourg, les restrictions sont plus sectorielles.

Parmi ces pays-là, la protection contre les conflits d'intérêt varie très largement d'un pays à un autre, donc la corrélation n'est pas nécessairement évidente, même si l'on peut dire que seul cinq États – la Belgique (Wallonie), l'Allemagne, le Royaume-Uni, la République tchèque et la Lituanie – sur douze disposent de toutes les mesures proposées, c'est-à-dire d'un code de conduite, d'une déclaration de patrimoine, d'une déclaration de revenus, d'une déclaration de conflit d'intérêt et d'une réglementation sur les dons et présents.

À l'inverse, certains pays imposent plus de restrictions concernant la régulation d'activités professionnelles en supplément au mandat local. Il s'agit de l'Autriche qui dispose d'une régulation qui varie selon les Länder, la taille de la commune et son statut, la Finlande, la Macédoine, la Serbie, l'Albanie, la Pologne, le Portugal et la Slovaquie. On retrouve parmi ceux-ci des pays qui encadrent le plus la rémunération des représentants locaux.

La régulation contre les conflits d'intérêt peut également se prolonger au-delà du mandat. En effet, l'Espagne, la République tchèque, la Pologne, la Slovaquie et la Lettonie ont mentionné, sous des formes variées, des incompatibilités relatives à la réinsertion des représentants locaux sur le marché du travail. En République tchèque, l'interdiction est plus globale. La loi interdit d'exercer un poste dans une entreprise privée dans les trois années suivant la fin du mandat politique. En Pologne, où elle ne concerne que les maires directement élus, en Lettonie et en Espagne, la loi proscriit aux représentants l'embauche au sein d'une entreprise qui a fait l'objet d'un partenariat ou d'une décision administrative au cours du mandat. En Slovaquie, le suivi s'opère via l'obligation du représentant local de soumettre, un an après la fin de son mandat, à une commission spécialisée et autonome du conseil municipal, un rapport faisant état de ses dernières fonctions exercées et de ses revenus.

Parmi les pays ne disposant pas de déclarations de conflit d'intérêt, on retrouve l'Albanie, le Monténégro, le Kosovo, l'Italie, la Serbie et la Roumanie, ainsi que le Luxembourg et Chypre.



- [>1. Cadre juridique](#) [>2. Obtention du mandat](#) [>3. Conditions de travail](#)
[>4. Revenus et avantages sociaux](#) [>5. La responsabilité juridique et éthique](#)
[>6. Fin anticipée du mandat](#)

Fin anticipée du mandat

Outre l'interruption volontaire du mandat, qui, dans certains pays doit être accompagnée d'une raison déclarée, les élus locaux peuvent perdre leur mandat suite à l'intervention du citoyen, du conseil municipal ou gouvernement régional ou national, voire même du chef de l'État. La responsabilité politique est généralement associée à la responsabilité juridique, la cessation du mandat étant associée dans la plupart des cas à une condamnation pénale.

Les fondements de la destitution des représentants locaux

La fin du mandat par le renvoi ou la démission est largement encadrée légalement puisque tous les pays présentent des dispositions relatives à celle-ci. La loi est d'ailleurs saisie pour mettre fin au mandat local dans 90% des pays interrogés.

Au Danemark, en Finlande et au Luxembourg, la démission des élus locaux n'est acceptée que sous certaines conditions et doit être justifiée.

Le représentant local est également considéré comme démissionnaire dès lors qu'il est absent pour prendre ses fonctions. C'est souvent le cas pour les conseillers municipaux mais aussi pour les maires en Écosse (Royaume-Uni), en Macédoine et au Kosovo. Au Monténégro, il existe également une sorte de démission « indirecte » lorsque le candidat, qui est obligé d'être affilié à un parti politique, décide de quitter son parti une fois élu.

Les auteurs de la destitution

Il n'est pas toujours possible d'établir une séparation nette entre la responsabilité politique et juridique des représentants locaux lorsque ces derniers sont révocables par des instances politiques.

La responsabilité des élus locaux prend des formes variées : elle peut être directe devant les électeurs, et/ou indirecte devant le conseil municipal ou le parlement national et/ou un pouvoir exécutif régional ou national.

La **révocation directe** est relativement rare (29%) et concerne uniquement les États fédéraux et certains PECO. Elle prend la forme de référenda décidés par le conseil municipal ou sur initiative des citoyens. Cette forme de révocation est commune dans les pays où le maire est élu directement.

Le conseil municipal peut être à l'origine d'une destitution de mandat dans 23 pays. Cette responsabilité devant le conseil municipal est établie sous la forme d'un vote de confiance ou de défiance dans 13 pays (42%). Cette procédure présente diverses modalités (la motion de défiance peut être partielle, collective ou individuelle, peut intervenir à un moment bien précis du mandat, etc.) accordant une autonomie plus ou moins forte au conseil municipal. En France, l'exécutif local n'est responsable devant le conseil municipal qui l'élit qu'en Corse, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.

En Lituanie, en Lettonie, en Ukraine, en Albanie et en Pologne, **le parlement national** intervient dans la destitution du mandat des maires et/ou des conseillers municipaux. L'exécutif local est donc responsable devant le pouvoir législatif national. En Pologne et en Lituanie, il existe une incompatibilité légale de mandat avec le poste de parlementaire national.

Au Royaume-Uni, c'est le médiateur aux affaires de gouvernance locale qui est compétent pour résilier prématuré-

ment un mandat local. En France, le préfet de département, représentant de l'État, prononce la fin du mandat en cas de condamnation pénale sanctionnée par le Tribunal administratif, mais également la suspension provisoire (un mois) et collective du conseil municipal.

Le **gouvernement régional** intervient peu et seulement dans des États fédéraux ainsi qu'en Pologne et en République tchèque. En Autriche, il n'intervient qu'à Vienne qui détient à la fois le statut de Länd et celui de municipalité. En Belgique, il intervient lorsqu'une procédure disciplinaire est engagée à l'encontre des bourgmestres et échevins en cas de manquement ou de faute laissée à son appréciation.

Le **gouvernement national** intervient dans 11 pays pour destituer un maire ou un conseiller municipal (Pays-Bas, Luxembourg, France, Italie, Espagne, Danemark, Pologne, Chypre, Albanie, Kosovo, Monténégro). À Chypre et au Kosovo, c'est la seule instance compétente pour destituer un mandat local. En Italie et en Espagne, les élus locaux sont responsables devant le gouvernement pour faute professionnelle à titre exceptionnel, c'est-à-dire lorsque cela touche à des enjeux nationaux sensibles. Le chef d'État intervient au Luxembourg, au Monténégro et en Pologne. À noter qu'il n'existe qu'une responsabilité légale devant la Cour de Justice nationale en République serbe de Bosnie-Herzégovine, ou aucun acteur politique n'intervient.

Les motifs de la destitution

Les motifs prévus par la loi dans les pays interrogés sont le plus souvent la condamnation pénale ou civile ou le changement de domicile dans une autre commune. La perte des droits civiques est aussi un motif récurrent, surtout dans les PECO.

Les PECO sont généralement les pays qui comptent le plus grand nombre de motifs inscrits dans la loi pour destituer un mandat local, étant donné que leur base légale est plus récente.

- >1. Cadre juridique >2. Obtention du mandat >3. Conditions de travail
>4. Revenus et avantages sociaux >5. La responsabilité juridique et éthique
>6. Fin anticipée du mandat

Les motifs les plus souvent invoqués par les instances politiques ou administratives sont la faute pénale (65%). Les États qui ne sont pas concernés par le motif de faute pénale sont la Belgique, le Luxembourg, l'Espagne, le Portugal, l'Islande, la Norvège, la Suède, la Lettonie, l'Estonie et le Kosovo. Ce sont d'ailleurs ces mêmes pays qui détiennent le moins de motifs à retenir contre les élus locaux par ces instances. La Macédoine et la Pologne sont les deux pays où les représentants locaux peuvent avoir le plus de motifs retenus contre eux devant les institutions politiques ou administratives. Dans certains Länder autrichiens et en Pologne, les instances politiques ou administratives peuvent destituer un mandat sans fournir de motif légal.



Le CCRE en bref

Le Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE) est une association sans but lucratif. C'est la plus grande association d'autorités locales et régionales en Europe.

Ses membres sont les associations nationales de villes et régions de 39 pays européens.

L'idée fondamentale du CCRE consiste à promouvoir une Europe unie et forte, fondée sur l'autonomie locale et régionale, et la démocratie ; une Europe dans laquelle les décisions sont prises au plus près des citoyens, dans le respect du principe de subsidiarité.

Les activités du CCRE couvrent un vaste champ d'activités tels les services publics, la gouvernance, la politique régionale, les jumelages, l'environnement, l'égalité des chances... Le CCRE est également présent sur la scène internationale. Il constitue la section européenne de l'organisation mondiale des villes et municipalités, Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU).

> CCRE Paris

15 Rue de Richelieu
F-75001 Paris
Tél : + 33 1 44 50 59 59
Fax : + 33 1 44 50 59 60
www.ccre.org
E-mail : cemr@ccre.org

> CCRE Bruxelles

Square de Meeûs, 1
B-1000 Bruxelles
Tél : + 32 2 511 74 77
Fax : + 32 2 511 09 49
www.ccre.org
E-mail : cemr@ccre.org



DG Éducation et culture

Avec le soutien financier de la Commission européenne
Soutien aux organisations actives dans le champ de la citoyenneté européenne active



Partenaire du CCRE