

29^e SESSION
Strasbourg, 20-22 octobre 2015

CG/2015(29)15FINAL
22 octobre 2015

Le statut des élus

Commission de la gouvernance

Co-rapporteurs¹ : Frida JOHANSSON METSO, Suède (L, GILD) et
Tracey SIMPSON-LAING, Royaume-Uni (R, SOC)

Résolution 393 (2015).....	2
Recommandation 383 (2015).....	4
Exposé des motifs.....	6

Résumé

La Charte européenne de l'autonomie locale (à l'article 7) affirme qu'aucun citoyen éligible ne doit être empêché de prétendre à la charge d'élu local ou régional en raison de considérations financières et matérielles ou des conditions dans lesquelles il exercerait ses fonctions.

Cela signifie qu'il convient d'apprécier à leur juste valeur, en termes monétaires, les tâches accomplies par les élus et de leur accorder l'assistance et les ressources nécessaires pour les remplir avec l'efficacité voulue et sans ingérence inappropriée.

En échange d'une rétribution, les citoyens sont en droit d'attendre de ceux qu'ils ont élus engagement et intégrité. De même, le désintéressement, l'objectivité, la responsabilité, l'honnêteté et la transparence doivent s'inscrire de manière visible dans le fonctionnement quotidien de toutes les instances publiques, y compris les collectivités locales.

¹ L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
PPE/CCE : Groupe du parti populaire européen au Congrès
SOC : Groupe socialiste
GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens
NI : non-inscrits

RÉSOLUTION 393(2015)²

1. Alors que, partout en Europe, la confiance à l'égard de la classe politique diminue, les élus doivent aujourd'hui travailler plus que jamais pour répondre aux besoins insatisfaits et aux attentes de leurs électeurs. Bien que la plupart des responsables politiques locaux et régionaux doivent combiner leur mandat d'élu politique avec un autre emploi à plein temps, il est également attendu d'eux qu'ils soient disponibles à quasi plein temps pour leur activité politique, souvent aux dépens de leurs responsabilités familiales et de leur temps de loisirs.

2. L'intérêt et le respect pour les travaux et le rôle des élus locaux et régionaux sont en déclin. Ceci est dû probablement au fait que dans de nombreux pays on considère qu'il s'agit plus d'une activité bénévole que professionnelle. Le faible niveau ou l'absence de rémunération des élus locaux et régionaux est aussi un facteur important, de même que l'absence de formation adéquate pour eux.

3. La démocratie représentative est la plus efficace quand elle est véritablement représentative de la collectivité. Les élus municipaux seront d'autant plus en mesure d'obtenir la confiance des citoyens qu'ils refléteront la composition de la population locale en termes d'âge, d'origine sociale, de profession ou d'origine culturelle. Les collectivités locales doivent veiller à ce que le mode de fonctionnement des politiques municipales (assemblées et leurs organes exécutifs), en termes des heures des réunions, etc., n'ait pas pour effet de dissuader des citoyens de se présenter aux élections.

4. Les médias locaux et les services d'information municipaux ont un rôle à jouer dans la promotion d'une image positive de la diversité et de la représentativité du conseil municipal, susceptible d'encourager des personnes issues d'horizons très divers à briguer des fonctions politiques sur le plan local et régional.

5. S'il est nécessaire que les responsabilités publiques soient soumises au contrôle et à la critique des citoyens, les municipalités ont cependant le devoir de protéger les élus locaux et régionaux et leurs propres employés contre le harcèlement et les menaces de violences.

6. Le Congrès demande par conséquent aux collectivités locales et régionales, dans la mesure du possible, et compte tenu des différences concernant l'étendue des devoirs et responsabilités des élus :

a. de mettre à la disposition les équipements, les matériels et le soutien en personnel nécessaires pour qu'ils remplissent leur rôle de manière satisfaisante ;

b. de fournir aux nouveaux élus locaux et régionaux un programme de formation sur le rôle, les obligations et les attentes inhérents au poste d'élu municipal. Cette formation devra être articulée autour d'un module national et régional décrivant le travail des autorités locales et les responsabilités des élus locaux et régionaux, adaptable à la situation particulière de chaque collectivité locale et régionale. Elle devra de même être en adéquation avec le code éthique des villes et des régions et, dans un souci de transparence, être consultable par le grand public ;

c. d'introduire des indicateurs de performance et de dispenser une formation continue pour faciliter le développement professionnel des élus locaux et régionaux, portant sur l'évolution de la législation et les questions ayant trait à la gestion des collectivités locales et régionales. Cette formation devra être mise en place de manière à permettre aux élus locaux et régionaux d'obtenir des qualifications sérieuses et reconnues, qui constitueront une valeur ajoutée à leurs fonctions ;

d. d'aider les élus qui travaillent fréquemment à leur domicile, en mettant à leur disposition des équipements nécessaires au travail à distance, cette assistance se limitant à l'utilisation des équipements pour les seuls besoins de leurs responsabilités publiques ;

e. de programmer les réunions de manière à ne pas dissuader les personnes qui souhaitent exercer des fonctions électives sur le plan local et régional, en particulier celles qui travaillent à plein temps ou qui ont des responsabilités familiales ou la charge d'un proche ;

² Discussion et adoption par le Congrès le 22 octobre 2015, 3^e séance (voir le document CG/2015(29)15FINAL, exposé des motifs), co-rapporteurs : Frida JOHANSSON METSO, Suède (L, GILD) et Tracey SIMPSON-LAING, Royaume-Uni (R, SOC)

f. d'encourager les partis politiques et les services municipaux à concevoir des initiatives destinées à stimuler l'intérêt d'un plus large public pour les affaires civiques et publiques, en vue d'inciter les citoyens de tous les secteurs de la population à se présenter aux élections locales et régionales ;

g. de veiller à ce qu'il existe des lignes directrices claires sur l'attitude à adopter face aux cas de harcèlement et de menaces de violences contre des élus locaux et régionaux et leurs familles et à ce qu'un soutien et un accompagnement appropriés soient fournis aux élus, en liaison avec la police, y compris une assistance pour les éventuelles démarches juridiques à entreprendre ;

7. Le Congrès demande aux associations régionales et nationales de pouvoirs locaux et régionaux :

a. de veiller à ce qu'une formation d'entrée en fonction soit dispensée à tous les élus au début de leur mandat, concernant les responsabilités et obligations des élus ainsi que le code d'éthique de la municipalité et de la région ;

b. d'appeler à la mise en place d'une formation continue, dans les pays où elle n'existe pas, afin de garantir la formation professionnelle des élus. Il pourrait être envisagé de développer cette formation pour qu'elle aboutisse à une qualification reconnue officiellement ;

c. d'élaborer des lignes directrices, avec les autorités compétentes, sur l'attitude à adopter par les collectivités locales et régionales face aux cas de harcèlement et de menaces de violences contre des autorités locales et régionales et leurs familles.

RECOMMANDATION 383 (2015)³

1. Les systèmes démocratiques nécessitent, impérativement, des personnes qui agissent en tant qu'élus politiques qui gouvernent au nom de leurs électeurs. Les pouvoirs publics ont l'obligation de garantir et/ou de faciliter aux élus, à tous les niveaux de gouvernance, des conditions d'exercice qui encouragent des personnes de toutes origines à se porter candidates à des fonctions politiques, de manière à ce que les élus reflètent la composition, le profil et la diversité de leurs administrés.
2. Les données disponibles indiquent que la diversité des élus politiques locaux et régionaux est davantage en recul qu'en progrès et que les mandats politiques sont de plus en plus exercés par des personnes âgées, par les personnes les plus aisées et par ceux qui disposent du plus de temps libre.
3. Les élus, dans leur majorité, exercent leur mandat à temps partiel, pour une durée limitée faisant l'objet d'un renouvellement périodique. Bien que n'étant pas une carrière ou une profession en tant que telle, la fonction électorale doit être assumée avec professionnalisme et conformément à des normes solidement établies.
4. L'article 7 de la Charte européenne de l'autonomie locale affirme qu'aucun citoyen ne doit être empêché de prétendre à la charge d'élu local ou régional en raison de considérations financières et matérielles ou des conditions dans lesquelles il exercerait ses fonctions.
5. S'il n'est pas dans l'usage d'un pays de permettre aux élus locaux et régionaux qui exercent un emploi à plein temps de s'absenter de leur travail pour s'acquitter de leurs responsabilités publiques, de leur accorder une indemnité financière ou de proposer une prise en charge pour les frais de garde pendant la durée des réunions, il restera difficile pour certains groupes, tels que les jeunes parents ayant un emploi ou les personnes ayant la charge d'un proche à plein temps, de participer activement à la vie politique locale et régionale.
6. Compte tenu de la grande diversité des tâches confiées aux élus, à la taille et aux responsabilités budgétaires des collectivités locales et régionales et aux spécificités des cadres politiques, constitutionnels et administratifs nationaux, il est impossible de prescrire un ensemble uniforme de conditions d'exercice qui conviendrait à chaque collectivité locale ou régionale.
7. Néanmoins, le Congrès est convaincu que les pouvoirs publics nationaux, régionaux et locaux ont pour responsabilité fondamentale de fournir une aide et des ressources appropriées aux élus locaux et régionaux, en vue de leur permettre de remplir d'au mieux les responsabilités qui leur sont confiées par leurs électeurs.
8. En échange d'une rétribution et d'un soutien, les citoyens sont en droit d'attendre de ceux qu'ils ont élus engagement et intégrité. De même, le désintéressement, l'objectivité, la responsabilité, l'honnêteté et la transparence doivent s'inscrire de manière visible dans le fonctionnement quotidien de toutes les instances publiques, y compris les collectivités locales et régionales.
9. Les personnes qui occupent une charge publique doivent avoir un haut niveau d'intégrité et faire abstraction, dans leurs décisions, de leurs intérêts personnels ou d'autres considérations liées à leur position personnelle. Un cadre de gouvernance rigoureux et des normes éthiques bien définies servent à la fois à réduire le risque de corruption et à renforcer la confiance du public dans la probité des responsables politiques régionaux et locaux.
10. Le Congrès considère qu'une collectivité territoriale est véritablement représentative, si les élus sont aussi divers que possible et reflètent la diversité des populations qu'ils représentent. Les Etats membres, et en particulier les partis politiques, devraient s'efforcer de promouvoir l'exercice de fonctions politiques locales en tant que contribution indispensable à la vie civique. Par le biais de programmes éducatifs et des médias, ils devraient s'employer à encourager la participation (y compris les candidatures à des élections) de tous citoyens quel que soit leur sexe, leur âge ou leur origine culturelle.

³ Voir note de bas de page n°2

11. Le Congrès invite par conséquent le Comité des Ministres à demander aux Etats membres, dans la mesure du possible, et compte tenu des différences concernant l'étendue des devoirs et responsabilités des élus locaux et régionaux, de veiller à ce que :

a. dans tous les systèmes de gouvernance locale et régionale, des dispositifs existent pour empêcher que des personnes ne soient défavorisées ou dissuadées de briguer un mandat électif local ou régional en raison de leur situation personnelle, des perturbations pour leur vie familiale ou leur carrière ou de conséquences financières et matérielles ;

b. les personnes handicapées ne soient pas empêchées de se porter candidates à des mandats électifs locaux et régionaux du fait de l'impossibilité d'accès et de participation aux réunions et à ce que, le cas échéant, elles bénéficient d'une assistance supplémentaire pour l'exercice de leurs fonctions ;

c. les collectivités locales et régionales accordent une rétribution adéquate pour le travail accompli par les élus locaux, qui reflète de manière réaliste la charge de travail exigée par la fonction, selon les compétences et la taille de la collectivité locale. Les postes à responsabilités particulières, qui représentent un surcroît de travail, devraient être mieux rémunérés ;

d. le montant des paiements soit déterminé au sein d'un cadre national ou régional afin d'éviter les disparités entre collectivités. Lorsque les décisions relatives aux indemnités sont prises localement, ces dernières devront être fixées par un groupe indépendant de la collectivité locale ou régionale et elles devront tenir compte des critères de référence pertinents et devenir la décision définitive sans ingérence politique ;

e. il existe un système de dépenses distinct pour couvrir les frais exclusivement et nécessairement encourus dans le cadre de fonctions électives et que ces défraiements ne soient pas imposables. Ceux-ci devront également être fixés dans un cadre national lorsque leur législation relève de la compétence nationale ;

f. les élus qui exercent un emploi à plein temps rémunéré puissent disposer d'un droit suffisant de s'absenter de leur travail pour remplir leurs responsabilités officielles électives et ne subissent pas une perte de salaire ou d'autres droits ;

g. lorsque des élus exercent leur fonction élective à plein temps, en particulier s'ils n'ont pas d'autre emploi, que leurs droits en terme d'assurance maladie, d'interruption de fonctions et de pension soient calqués sur ceux octroyés aux élus nationaux, de manière à ce que leur carrière professionnelle ne pâtisse pas de leur mandat public ;

h. toute somme versée à un élu – tant au titre des indemnités que des frais – soit basée sur un barème public et à ce que tout paiement individuel soit rendu public dans les meilleurs délais ;

i. les élus locaux et régionaux, lors de leur élection, reçoivent un descriptif de poste détaillant leurs responsabilités et obligations, et qu'ils soient tenus de suivre un programme formel de formation pour l'entrée en fonction, articulé autour d'un module national adaptable à la situation particulière de chaque collectivité locale ou régionale ;

j. une formation professionnelle continue soit proposée aux élus locaux et régionaux, portant en particulier sur l'évolution de la législation et les questions ayant trait à la gestion des collectivités locales ;

k. des codes de conduite soient adoptés aux niveaux local et régional, basés sur des codes nationaux de normes d'éthique, et que ces derniers soient appliqués uniformément à l'échelle des pays. Des dispositifs devraient exister pour examiner leur mise en œuvre et statuer sur les éventuelles infractions à ce code ;

l. tout élu local ou régional soit tenu de remplir un registre d'intérêts au début de son mandat, en y incluant les intérêts des membres de sa famille proche. Ce registre sera mis à jour annuellement et chaque fois que la situation de l'élu connaîtra des changements importants. Des déclarations devraient également être faites et conservées concernant les éventuels conflits d'intérêts en lien avec une décision spécifique du conseil ;

m. les élus agissant honnêtement et de bonne foi n'aient à assumer aucune responsabilité civile personnelle s'ils ont correctement exercé leurs fonctions et à ce qu'ils soient indemnisés en cas d'allégation erronée, à moins que l'on puisse prouver qu'ils se sont comportés de manière imprudente ou négligente.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Table des matières

I.	Introduction.....	6
II.	Éligibilité et démographie	8
III.	Indemnisation et rémunération des élus	10
IV.	Soutien des élus.....	14
V.	Intégrité et indépendance.....	16
VI.	Fin du mandat	18
VII.	Observations finales.....	19
	Annexe: Questionnaire.....	21

I. Introduction⁴

1. La structuration de la gouvernance sous-nationale en Europe est aussi hétérogène que complexe, avec des élus aux niveaux local, provincial et régional. Le nombre d'administrés peut aller de quelques centaines à plusieurs milliers d'habitants, et l'échelle des populations et des budgets peut parfois rivaliser avec celle de petits pays indépendants. De même, les fonctions et attributions des élus varient sensiblement à la fois selon les niveaux de gouvernance et les pays. D'un pays à l'autre, on observe aussi de nettes différences en ce qui concerne l'étendue des compétences, la liberté d'action et les revenus octroyés aux pouvoirs locaux.

2. Dans certains systèmes (souvent – mais pas toujours – qualifiés de « maïoraux », ou en anglais *mayoral systems*), outre leur rôle politique, les élus ont aussi des responsabilités exécutives et administratives. Généralement, en pareil cas, ils sont élus séparément et directement et occupent leurs fonctions à plein temps. Ce type de structures est répandu dans de nombreuses démocraties locales nouvellement établies d'Europe centrale et orientale. Une variante de ce système consiste dans le partage du pouvoir exécutif par un groupe d'élus et dans le choix indirect de l'un d'entre eux pour exercer les fonctions de maire. C'est là le modèle adopté par certains pays d'Europe du Sud. Dans les pays du Benelux, le maire peut être désigné par l'État, généralement sur recommandation des autorités municipales compétentes.

3. Les pays établissant une distinction entre fonctions exécutives et fonctions administratives ont opté pour un autre système, dans lequel une administration séparée et le plus souvent permanente, dirigée par un chef de service (directeur ou responsable), a pour rôle de mettre en œuvre les décisions politiques des autorités locales.

4. Pour compliquer encore les choses, il peut même y avoir, au sein d'un cadre national, un panachage de systèmes qui ne sont pas toujours clairement délimités. Au Royaume-Uni, par exemple, certaines grandes villes ont aujourd'hui à leur tête un maire directement élu, contrairement à la majorité des municipalités, dont le maire et son cabinet sont élus au suffrage indirect. Par ailleurs, bien entendu, les institutions politiques sont en constante évolution et les pouvoirs locaux ne sont pas insensibles à leur environnement – l'ambiance politique du moment, la santé de l'économie et, par conséquent, des finances publiques, ainsi que les nouvelles technologies, auront par exemple une influence sur le fonctionnement de l'administration locale. Enfin, comme pour toute autre organisation, eu égard à la

⁴ Les Co-rapporteurs souhaitent remercier le professeur Colin MELLORS, Vice-doyen de l'Université d'York (Royaume-Uni) pour sa contribution au présent rapport.

diversité des coutumes, des cultures et des personnalités, deux collectivités locales ne seront jamais totalement identiques dans leur manière de fonctionner, quand bien même elles partagent un même cadre réglementaire national.

5. Cette diversité est parfaitement conforme à l'un des principes fondamentaux énoncés dans la Charte européenne de l'autonomie locale de 1985 (article 3.1) :

« Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques. »

6. Cependant, tout en reconnaissant que l'autonomie locale, bien qu'inscrite dans un cadre réglementaire national établi, doit être adaptée aux spécificités locales, la Charte souligne que tout système, quels que soient son envergure, ses fonctions ou son contexte national, ne peut être équitable et efficace que s'il repose sur certains principes de base. Ces principes portent notamment sur les conditions de l'exercice des responsabilités des élus au niveau local (article 7).

- i. « Le statut des élus locaux doit assurer le libre exercice de leur mandat.
- ii. 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.
- iii. 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. »

7. En 1983, le Congrès a adopté la Résolution 142 présentant sa position quant aux dispositions à prendre pour s'assurer que les élus locaux et régionaux soient en mesure d'exercer leur mandat de manière appropriée.⁵ Dix ans plus tard, le Conseil de l'Europe revoyait le statut et les conditions de travail des élus locaux et régionaux et énonçait certains principes fondamentaux, sur la base de sa propre étude des pratiques des pays membres en la matière.⁶

8. vingt ans après ce dernier rapport, le Congrès invitait sa commission de la gouvernance⁷ à entreprendre une démarche analogue afin de :

«définir des bonnes pratiques en ce qui concerne le statut des élus locaux et régionaux compte tenu de l'article 7 de la Charte européenne de l'autonomie locale ... en étant particulièrement attentifs aux conditions de rémunération et de travail, à l'assurance, à l'immunité de poursuites, à la responsabilité personnelle, à la limitation des mandats et à la divulgation des intérêts.⁸ »

9. Ce rapport expose les principaux thèmes qui se sont dégagés de cette démarche et met en avant les recommandations qui en ont découlé sur les meilleurs moyens de servir les objectifs de l'article 7.

10. Le sens et les implications de l'article 7 sont clairement formulés dans l'étude de 1992. Cet article vise les conditions d'éligibilité aux élections locales (restrictions, financements et mandats), le statut (cumul des mandats, déclarations d'intérêts, fautes graves, conditions de travail, formation et information, restrictions à l'issue du mandat) et la situation professionnelle (frais et indemnités, imposition, avantages sociaux). Ses recommandations ont été inspirées par une enquête sur les pratiques menées dans 17 États membres.

11. Une approche similaire a été adoptée pour la présente étude, les informations étant fournies par 16 États membres, dont cette fois nombre des États démocratiques les plus récents d'Europe centrale et orientale. L'enquête s'est articulée autour de trois thèmes principaux : l'indemnisation et la rémunération des élus ; le soutien aux élus pour l'accomplissement de leurs fonctions ; la fin de leur mandat ou leur révocation. L'enquête figure dans l'annexe.

⁵ Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, Dix-huitième session, Résolution 142.

⁶ *Le statut et les conditions de travail des élus locaux et régionaux*, Volume 46 de Communes et Régions d'Europe, 1992, 65 pp.

⁷ Un questionnaire a été conçu par les corapporteurs et envoyé le 2 avril 2014 à tous les membres de la commission de la gouvernance, ainsi qu'à quelques associations de collectivités locales et membres du Groupe d'experts indépendants de la Charte européenne de l'autonomie locale(GIE). Au total, 24 réponses ont été reçues en provenance de 16 pays.

⁸ Extrait du mandat.

12. L'idée sous-tendant ce rapport, qui reflète les objectifs de l'article 7, est que des dispositions doivent être prises dans l'ensemble des pays afin de veiller à ce que la fonction d'élu local soit ouverte à tous les secteurs de la population, et à ce qu'une fois élus, ces élus puissent répondre aux exigences de leur tâche de manière satisfaisante.

II. Éligibilité et démographie

Réflexions

13. En principe, toute personne habilitée à exercer son droit de vote devrait avoir le droit correspondant de se présenter à des élections. Dans le cas d'une collectivité locale, ceci pourrait impliquer qu'un candidat doive être inscrit en qualité d'électeur dans la même zone géographique que celle relevant du conseil municipal. A tout le moins, il n'est pas déraisonnable de supposer l'existence d'une certaine forme d'association entre le candidat et la circonscription où il/elle cherche à être élu(e) – que ce soit par le lieu de résidence ou de travail, ou encore par une participation directe dans une société ou le paiement d'impôts.

14. Ce lien permet à l'élu de mieux comprendre les besoins et problèmes locaux et de s'engager plus résolument en faveur des intérêts de la circonscription et de ses habitants. Sur un plan pratique, il lui est aussi plus facile de s'acquitter de ses fonctions – s'il est présent au niveau local – tant par des réunions formelles que par des contacts informels avec les citoyens.

15. Tout comme certaines personnes sont interdites de vote, tous les pays appliquent certaines limitations, et à tous les niveaux d'autorité, à celles qui peuvent se porter candidates. Ces limitations peuvent être générales (par exemple, pour les personnes condamnées pour fraude électorale) ou ne viser que les citoyens exerçant des fonctions considérées comme incompatibles avec le mandat d'élu (emploi dans l'organisme concerné, intérêt pécuniaire particulier dans les activités de cet organisme, poste de juge ou de fonctionnaire de police, etc.). La commission de la gouvernance a entrepris de rédiger un rapport sur le thème « Critères pour se présenter aux élections locales et régionales », qui devrait être adopté par le Congrès en 2015.

16. Les responsables politiques constituent bien entendu rarement un microcosme de la société qu'ils représentent, notamment en termes de sexe et d'âge, ou même d'éducation ou de parcours professionnel. La notion de 'représentation' implique qu'une personne n'ayant pas un profil 'représentatif' ne peut pas promouvoir les opinions et intérêts de l'ensemble des électeurs, il est clairement bénéfique, surtout au niveau local, que les conseils aient une composition hétérogène. C'est en effet un moyen évident de s'assurer que les points de vue des diverses communautés pourront s'exprimer et guider le processus décisionnel politique local.

Constatations

17. Si les règles d'éligibilité varient d'un pays à l'autre, elles requièrent presque toutes une certaine forme de lien avec la localité concernée – le plus souvent, le lieu de résidence ou le paiement de l'impôt. La plupart d'entre elles imposent des restrictions qui excluent les candidats ayant un casier judiciaire lourd et/ou récent.

18. De même, des restrictions sont généralement appliquées lorsqu'il y a incompatibilité apparente entre la situation professionnelle d'une personne et son mandat en tant qu'élu politique. Généralement, ces restrictions interdisent aux personnes directement employées par l'État ou une collectivité locale de se présenter à des élections. Cependant, dans de rares cas, la restriction peut s'étendre à d'autres fonctions et emplois connexes.

19. Alors qu'en théorie, la quasi-totalité des électeurs peut se porter candidat, dans la pratique il y a des différences flagrantes dans la représentation des divers groupes de la population accédant aux fonctions d'élu local. La disparité entre les sexes en est l'exemple la plus extrême. En Arménie par exemple, les élus locaux et régionaux sont à 93,4 % des hommes et à 6,6 % des femmes. La situation est assez similaire en Turquie où 94,04 % des représentants locaux et régionaux sont des hommes et 5,96 % des femmes. Dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », les chiffres correspondants sont respectivement de 70 % pour les hommes et de 30 % pour les femmes. Dans ce même pays, seuls 4 des 81 maires sont des femmes. Seule la Suède se rapproche d'un plus juste équilibre entre les sexes, avec 43 % de femmes parmi les élus.

20. Le même déséquilibre statistique se dessine en termes d'âge, les seniors étant très nettement majoritaires dans la plupart des systèmes. En Écosse par exemple, 74 % des élus ont plus de 50 ans, en Angleterre, leur moyenne d'âge est désormais de 60 ans. Toujours en Angleterre, seuls 4 % des élus municipaux sont noirs, asiatiques ou issus de communautés ethniques minoritaires, alors que ces ethnies représentent 17 % de la population. Là encore, la Suède montre l'exemple avec une pyramide des âges plus équilibrée – 8 % des élus municipaux ont moins de 30 ans et 32 % ont entre 30 et 49 ans.

21. Dans l'enquête, il était demandé si d'éventuelles modifications de la réglementation pourraient diversifier le profil démographique des élus. En règle générale, les personnes interrogées se sont montrées sceptiques. Comme l'a fait observer un pays : « Les avis divergent quant à cette question. D'aucuns prétendent que des mesures de type quotas sont nécessaires pour accroître la participation des groupes sous-représentés. D'autres affirment que le vote doit être le seul critère de participation démocratique. On note une réticence à envisager des quotas obligatoires, qui seraient considérés comme portant atteinte au processus démocratique. »

22. Plusieurs pays ayant tenté d'améliorer l'équilibre hommes/femmes au sein de leur parlement national ont été confrontés au même dilemme. L'introduction de quotas – que ce soit en adoptant des systèmes électoraux par scrutin de liste ou en imposant des listes restreintes exclusivement féminines – a bien eu un impact. Les expériences en matière d'« action positive » ont cependant parfois été interrompues.

23. De manière générale, les personnes interrogées ont considéré qu'une modification de la réglementation par l'adoption de quotas n'était pas la marche à suivre. Elles pensaient au contraire que le problème ne pouvait être réglé que grâce (a) au travail des partis politiques et aux efforts redoublés des organismes officiels pour renforcer l'intérêt d'un plus grand nombre de citoyens pour la vie civique et publique et proposer un plus large éventail de candidats et (b) en faisant en sorte que le mode de gestion des affaires du conseil municipal ne défavorise pas, involontairement, certains groupes de candidats possibles. Cette dernière question est examinée plus en détail dans la partie suivante.

24. Certaines réponses ont également mentionné le rôle que peuvent jouer les médias en projetant une image positive ou – plus souvent – négative de la politique locale, qui a des incidences inévitables sur l'éventail des personnes briguant un mandat électif.

Conclusions

25. Bien que le lien entre les candidats et la collectivité locale dans laquelle ils souhaitent se faire élire soit mesurable de plusieurs manières, il est important que ce lien soit direct et durable (basé le plus souvent sur le lieu de résidence ou le paiement d'impôts locaux) pour tous les élus. La nature de ce lien doit être clairement définie dans les règles d'éligibilité.

26. Les limitations à l'exercice d'une responsabilité publique doivent être aussi rares que possible et exclure uniquement les personnes privées du droit de vote ou qui occupent des postes qui pourraient donner lieu à des conflits d'intérêts (par exemple, pour des employés du conseil) ou encore celles qui ont des antécédents de comportements incompatibles avec une mission de service public. La nature de ces comportements doit être clairement précisée dans le droit national et s'appliquer à tous les niveaux d'autorité.

27. Il conviendrait d'envisager la création de dispositifs basés sur le principe de l'action positive, notamment grâce à des processus de recrutement et de sélection qui contribueraient à élargir le profil démographique des élus tout en respectant le principe fondamental des élections libres et ouvertes.

28. Les gouvernements, et plus encore les partis politiques, devraient œuvrer activement à promouvoir l'exercice de fonctions politiques locales en tant que contribution précieuse à la vie civique. En collaborant au besoin avec d'autres acteurs, dont le secteur éducatif et les médias, ils devraient chercher des moyens d'encourager la participation (y compris par la candidature à des élections) d'un groupe social plus large, en particulier en termes de sexe, d'âge et d'origine ethnique.

III. Indemnisation et rémunération des élus

Réflexions

29. L'article 7 exige que les candidats potentiels ne soient pas empêchés de se présenter à des élections en raison de considérations matérielles. Cela signifie qu'il faut s'assurer que les représentants élus ne se trouvent pas dans une situation qui les empêche de pouvoir exercer leur mandat. Cela ne signifie pas pour autant que des avantages matériels, ou toute forme d'autopromotion, deviennent une motivation pour chercher à se faire élire. Il s'agit davantage de gratification que de rémunération et, pour beaucoup, ce sont les notions de 'bénévolat' et de 'services rendus à la communauté' qui caractérisent la politique locale. Apporter sa pierre 'personnelle' est à la fois une action louable et, souvent, une attitude attendue de ceux qui exercent des fonctions publiques.

30. De nombreuses études ont tâché d'analyser les raisons pouvant pousser quelqu'un à briguer un mandat électif local et régional. Elles confirment que pour une écrasante majorité, la principale motivation est de servir la communauté d'une manière ou d'une autre, que ce soit dans l'intérêt d'une collectivité ou d'une cause particulière ou dans une optique politique générale d'optimisation des services locaux. Ceci n'exclut pas que certains aspirent à de plus hautes ambitions – nombreux sont les membres de corps législatifs nationaux ayant travaillé au sein d'une administration locale – mais la promotion personnelle n'est pas l'objectif de la plupart des élus politiques locaux, dont l'horizon demeure résolument local.

31. Il est inconcevable, tout spécialement au sein d'une collectivité locale, que certaines catégories de citoyens soient dans l'impossibilité de se porter candidates pour des raisons telles que l'incompatibilité avec des responsabilités professionnelles ou familiales, le mode de gestion des affaires de la collectivité, ou les pertes financières ou matérielles qu'entraînerait l'exercice de fonctions électives.

32. La logique est que tous les systèmes d'administration locale devraient avoir pris des dispositions pour que nul ne soit défavorisé ou découragé de briguer un poste d'élu local en raison de sa situation personnelle, de l'éclatement de sa famille, de l'interruption de sa carrière, de sanctions financières ou matérielles, ou du mode de fonctionnement du conseil municipal et des exigences qu'il formule.

33. La partie suivante a trait aux aspects financiers ; une partie ultérieure du rapport analysera les conditions d'exercice du mandat.

Constatations

34. La notion de bénévolat est courante dans les systèmes d'administration locale et presque tous les pays étudiés ont reconnu qu'aspirer à ce type de fonctions publiques avait pour conséquences inévitables, voire attendues, des perturbations familiales et professionnelles. Les personnes n'occupant pas de fonctions de maire ou assimilées (dirigeants ou dirigeants adjoints de partis politiques ou personnes assumant d'autres responsabilités importantes) exercent invariablement leurs fonctions à temps partiel et, comme l'a expliqué l'une des personnes interrogées :

« Le système ... est fondé sur le vœu que les collectivités locales soient dirigées par... les hommes et les femmes les plus compétents de la communauté, élus parmi tous les citoyens, indépendamment de leurs antécédents professionnels. Ceci signifie que les fonctions de membre du conseil d'une collectivité locale ne sont pas considérées comme un emploi ou un travail ordinaire... Il est au contraire considéré comme important que les conseillers élus ne s'occupent de politique locale qu'à temps partiel, afin de pouvoir apporter au débat politique les diverses connaissances et opinions acquises dans leurs milieux professionnels respectifs. »

35. Cette déclaration est représentative de la majorité des réponses et il n'y a guère eu d'indices probants d'un désir de déroger au principe du temps partiel pour les élus politiques locaux, sauf pour ceux qui exercent des fonctions officielles, maires ou équivalents, ou occupent des postes à responsabilités dans d'autres types d'instances locales.

36. Toutefois, définir ce qu'est un « temps partiel » est loin d'être simple. Aux Pays-Bas, par exemple, la charge de travail dépend des effectifs du conseil, l'investissement en temps variant selon le nombre d'habitants des municipalités : pour celles de moins de 30 000 habitants, sept heures par semaine ; entre 30 000 et 100 000 habitants, 12 heures hebdomadaires ; et pour celles de plus de 100 000 habitants, 24 heures hebdomadaires. En Écosse, les études suggèrent que les élus consacrent en moyenne 36 heures par semaine à leurs fonctions municipales. En Autriche, les études indiquent des

résultats similaires ; il est attendu que les maires des municipalités de petite et de moyenne taille s'investissent 32 heures par semaine et ce chiffre s'élève jusqu'à 50 heures hebdomadaires pour les maires des municipalités touristiques et des grandes villes. Il est clair qu'il ne reste alors que peu de temps pour exercer un autre emploi rémunéré.

37. Dans les systèmes « maïoraux », la règle veut que la fonction soit exercée à plein temps et rétribuée en conséquence, certains élus indiquant travailler plus de 60 heures par semaine. Le plus souvent, des contrats d'emploi fixant les droits et responsabilités sont effectivement établis pour ce type de postes. Des charges de travail similaires se rencontrent aussi dans des systèmes non maïoraux pour les plus hauts dirigeants, mais il est cependant rare de trouver de tels contrats dans ces systèmes.

38. Beaucoup d'élus en théorie à temps partiel rencontrent de réelles difficultés à combiner responsabilités municipales et exigences professionnelles. Comme l'a fait observer un pays dans sa réponse nationale: « Oui, certains élus ont un emploi à plein temps, mais la durée aussi variable qu'imprévisible de l'investissement en temps requis est telle qu'il leur est extrêmement difficile d'assumer leurs fonctions. Aussi les élus travaillant à plein temps sont-ils probablement sous-représentés au sein des conseils. Ceux qui y parviennent sont généralement des individus qui – bien qu'eux aussi certainement très actifs – bénéficient d'une certaine flexibilité dans leur vie professionnelle, comme par exemple des travailleurs indépendants, des entrepreneurs, des agriculteurs, des personnes ayant pris leur retraite anticipée, etc. En revanche, la participation de personnes travaillant à l'usine ou occupant des emplois de bureau est rendue très difficile du fait que la plupart des conseils tiennent leurs réunions pendant les jours ouvrables ».

39. Combiner carrière et poste d'élu constitue certainement un véritable défi pour des personnes ayant des horaires de travail traditionnels. Dans certains systèmes, on essaie de remédier à ce problème en planifiant des réunions en dehors des heures normales de travail (c'est-à-dire, le soir) et, dans la plupart des pays étudiés, le conseil local choisit lui-même l'horaire de ses réunions. Dans une certaine mesure, bien entendu, le pouvoir discrétionnaire de la collectivité locale peut être restrictif si les membres en exercice choisissent un horaire leur convenant personnellement, mais empêchant d'autres personnes d'exercer leurs fonctions. Il n'existe pas de solution simple ; en effet, se contenter d'opter pour les réunions en soirée pourrait être tout aussi peu pratique pour les personnes ayant charge de famille (par exemple, les parents isolés).

40. Dans tous les cas, les réunions officielles n'occupent qu'une partie du temps de travail des élus. Les rapports avec les citoyens et les organismes extérieurs exigent eux aussi un fort investissement en temps. Comme l'a expliqué une personne interrogée : « La nature des fonctions de l'élu est telle qu'il n'existe pas de plages horaires de travail définies : un élu peut donc s'attendre à être contacté par les citoyens pratiquement 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7. La présence aux réunions officielles du conseil et à de nombreux comités est l'une de leurs principales fonctions officielles. S'y ajoutent des réunions informelles avec des groupes, des associations de résidents, etc. de la collectivité locale, et d'autres activités encore plus informelles (mais non moins chronophages), telles que des réunions, des appels téléphoniques, des échanges de courriels, etc., avec des membres du public exprimant leurs préoccupations. Il est vraisemblable que chaque élu a sa propre méthode de travail, mais tous s'entendent pour affirmer que les attentes du public quant à leur disponibilité sont sans fin et s'expriment souvent à des moments qui ne seraient pas acceptables dans un emploi proprement dit (par exemple les week-ends ou tard dans la soirée) ».

41. Plusieurs réponses ont exprimé des sentiments analogues. Il a également été observé que selon le mode de travail et l'engagement de chaque élu local, la charge de travail pouvait varier considérablement.

42. Rares sont les pays dont la législation permet aux employés d'exiger de leur employeur qu'il leur accorde du temps libre pour exercer un mandat public. C'est le cas en Irlande, où certains emplois du secteur public (par exemple, les enseignants) jouissent d'un tel droit, et à Malte, où les employeurs sont légalement tenus d'accorder aux élus le temps nécessaire à l'exercice de leurs fonctions d'élus. Dans la pratique, ce temps se monte à tout juste 14 heures par an. La législation albanaise octroie aussi certains droits aux élus.

43. Le pays le plus généreux à cet égard est la Suède, où les employeurs sont contraints d'accorder du temps libre aux élus afin qu'ils puissent s'acquitter de leurs obligations et (jusqu'à un certain point) de compenser les pertes de revenu.

44. Une fois encore, le caractère précis de la contrepartie financière varie, en particulier entre les maires et les autres élus.

45. Concernant les maires, il existe souvent un barème lié à la taille de la collectivité locale, parfois basé sur la rémunération des législateurs nationaux. À Malte, par exemple, le montant de la rémunération représente une partie de celui versé aux élus politiques nationaux. Il va de 8 900 € par an pour les plus petites municipalités (soit un tiers du taux pratiqué au plan national) à 17 800 € par an pour les plus grandes (soit deux tiers du taux pratiqué au plan national). En République slovaque, la rémunération des maires est calculée par rapport au salaire moyen, en fonction de la taille de la localité. Par exemple, le maire d'une municipalité comptant entre 5 000 et 10 000 habitants percevra approximativement 23 000 € par an. Une augmentation pouvant aller jusqu'à 70 % de ce chiffre est laissée à la discrétion du conseil. En outre, la plupart des maires bénéficient d'autres avantages – assurance-maladie, droit à congés et indemnités de départ. Les maires sont en règle générale traités comme des fonctionnaires salariés.

46. Pour les élus ordinaires, conformément à la notion de bénévolat et, du moins théoriquement, à l'exercice de leurs fonctions à temps partiel, les rémunérations sont habituellement très modestes. En Arménie, par exemple, ce type de rémunération n'existe pas en tant que tel et seule existe la possibilité de couvrir les dépenses engagées dans l'exécution de fonctions officielles. Il est donc judicieux que ces défraiements ne soient pas soumis à l'impôt. Les choses se passent de manière analogue en Croatie, à la discrétion des conseils.

47. La plupart des membres élus ordinaires se voient verser une somme forfaitaire – souvent appelée indemnité – pour couvrir la totalité des frais afférents à leurs fonctions, tant au sein qu'en dehors du conseil. Les collectivités sont moins favorables au versement d'indemnités de présence en fonction du nombre de réunions auxquelles les élus ont réellement pris part. Ceci pourrait certes encourager les représentants à s'acquitter de leurs devoirs, mais aussi dénaturer leur rôle en rémunérant certaines activités (essentiellement les réunions), mais pas d'autres (le travail avec les communautés). Toutefois, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », l'Albanie et la Roumanie sont trois pays où l'indemnité dépend de la présence aux réunions.

48. La rémunération s'effectue selon deux méthodes principales : les taux de rémunération sont déterminés au niveau central (souvent en fonction du nombre d'élus municipaux et, par conséquent, de la charge de travail supposée) ou chaque conseil est autorisé à définir son propre niveau de rémunération. Outre ces taux fixes, des suppléments sont en général versés aux personnes titulaires de ces fonctions ou chargées de responsabilités spécifiques au sein de la collectivité. Les rémunérations sont généralement soumises à la réglementation fiscale nationale.

49. L'Écosse, où l'ensemble des 1 223 élus municipaux perçoit une rémunération de base d'environ 19 900 €, est un exemple de méthode déterminée au niveau central. Des primes de responsabilité fixées par les conseils peuvent porter ce total de 24 940 € à 44 890 € pour les principaux élus, selon les effectifs du conseil, les dirigeants étant rémunérés entre 33 250 € et 59 850 €, en fonction des mêmes critères.

50. Un système analogue est appliqué aux Pays-Bas, où une rémunération fixe est décidée au niveau national, suivant la taille de la municipalité. Les postes à responsabilités – présidents de partis politiques et membres de comités – donnent droit à des indemnités supplémentaires.

51. Dans d'autres pays, les rémunérations sont déterminées au niveau local, parfois sur la base de recommandations formulées par un comité d'examen indépendant. Bien que les collectivités ne partagent pas d'indices officiels de référence, les niveaux de rémunération reflètent souvent implicitement la taille du Conseil. En Angleterre, par exemple, une enquête réalisée en 2012 a révélé que l'indemnité annuelle de base (c'est-à-dire, sans la prime de responsabilité) des élus allait de 4 883 € pour les collectivités locales de deuxième niveau les plus modestes jusqu'à 20 578 € pour les grandes collectivités de niveau supérieur ou unitaires. Les primes de responsabilité viennent s'ajouter à ces montants.

52. La plupart des collectivités locales prévoient également le remboursement, non soumis à l'impôt, des dépenses découlant de l'exercice d'un mandat public. Celles-ci incluent généralement les frais de déplacement (excluant parfois les trajets vers et depuis le conseil municipal puisque ceux-ci sont susceptibles d'être inclus dans la rémunération de base), la présence à des conférences et une assurance lors des déplacements hors de la région.

53. En Irlande, les élus locaux et régionaux perçoivent en effet une « indemnité annuelle pour frais professionnels ». Cette formule est destinée à couvrir les frais de base – impression, papeterie, etc. – qui peuvent aller de 2 286 à 2 667 €, en fonction de la taille du conseil, plus un montant destiné à

couvrir leurs frais de voyage et de séjour lors de réunions organisées dans leur propre ville ou comté. Ce montant dépend de la distance qui sépare le lieu de résidence des élus locaux des bureaux du conseil municipal et des effectifs de ce dernier. Il est soumis à certaines conditions (par exemple, la présence à 80 % des réunions).

54. Bien que les maires bénéficient de certains avantages, très peu de pays offrent une assurance-maladie aux élus ordinaires, dont certains font observer que cette prestation est prise en charge par les services nationaux de protection sociale. De même, seul un petit nombre de pays couvrent les frais supplémentaires de garde d'enfants. La Suède se distingue en y pourvoyant systématiquement, ce qui explique le nombre relativement élevé d'élus (un sur dix) ayant des enfants en bas âge. Quelques autres États versent des montants discrétionnaires pour permettre aux élus locaux et régionaux ayant charge de famille d'assister plus facilement aux réunions.

55. Dans la majorité des pays, l'ensemble des frais et indemnités des élus est rendu public et plusieurs personnes sondées ont noté la propension grandissante de l'opinion et des médias à vérifier les paiements effectués sur les finances publiques. Bien que ce type d'informations puisse parfois être utilisé à des fins malveillantes, ou dans la poursuite d'autres objectifs politiques, le sentiment général est aujourd'hui celui d'une aspiration à la transparence et une large acceptation qu'un tel contrôle du public contribue à préserver l'intégrité des responsables politiques locaux. Ceci s'inscrit dans le désir croissant de garantir le respect de normes de conduite élevées dans la gouvernance locale et régionale, telles que formulées par le Congrès dans son Code de bonne conduite en matière électorale et dans sa Résolution sur les droits et devoirs des élus locaux et régionaux.⁹

Conclusions

56. La motivation des élus pour briguer un mandat public ne doit pas être d'en tirer des avantages financiers ou d'acquérir une influence afin d'obtenir des bénéfices matériels et personnels. A contrario, quand bien même certaines répercussions sur la vie professionnelle et familiale sont inévitables, les élus ne doivent pas être pénalisés matériellement en aspirant à de telles fonctions, ni en être empêchés par des considérations financières. Aussi une forme de rémunération, ou d'indemnisation, doit-elle être accordée aux élus locaux et régionaux, notamment pour que certains groupes de citoyens ne soient pas privés de la possibilité de se présenter à des élections et ne subissent pas de graves préjudices financiers en raison de leur volonté de servir l'intérêt public.

57. Tout système d'administration locale doit instaurer un dispositif de rémunération des élus pour le travail accompli, qui reflète de manière réaliste la charge de travail que représente le mandat (par exemple en fonction des responsabilités et de la taille de la collectivité locale, éventuellement déterminées par une analyse par catégories). De la même manière, les postes à responsabilités – qui représentent un surcroît de travail – devraient normalement être mieux rémunérés.

58. Les paiements doivent se faire sous forme d'une indemnité générale « de fonction » ou de « frais de représentation » pour couvrir la totalité des tâches assumées par les élus, plutôt que sous forme d'une indemnité de présence qui pourrait « rémunérer » certaines activités mais pas d'autres. Ces paiements doivent être soumis à l'impôt.

59. Le montant des paiements doit normalement être déterminé au sein d'un cadre national afin d'éviter les disparités entre collectivités d'un même pays. Lorsque les décisions relatives aux indemnités sont prises localement, cependant, ces dernières doivent être fixées par un groupe totalement indépendant de la collectivité locale et tenir compte des critères de référence pertinents. Les décisions de ce groupe doivent être sans appel.

60. Les citoyens sont en droit d'attendre des responsables publics une certaine prudence et le niveau de rémunération de ces derniers doit tenir compte de cette attente.

61. Pour les conseils les plus modestes (communauté ou village) dont les attributions sont peu nombreuses, les fonctions électives peuvent être raisonnablement considérées comme relevant du bénévolat et donc comme n'appelant pas de rémunération, sauf en cas de dépenses incompressibles.

62. Il conviendrait de mettre au point un système distinct pour les dépenses. Celles-ci devraient essentiellement englober les frais « exclusivement et nécessairement » encourus dans le cadre de fonctions exercées au sein du conseil et ne pas être imposables. Là aussi, ces frais devraient être

⁹ Résolution 79 (1999) sur l'intégrité politique des élus locaux et régionaux et Résolution 316 (2010) relative aux Droits et devoirs des élus locaux et régionaux : les risques de corruption, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe.

définis dans un cadre national, et s'appliquer à des rubriques telles que les déplacements, l'assurance lors de déplacements effectués au nom du conseil, les frais de séjour, etc.

63. Il est important que les conseils cherchent des solutions pour soutenir les personnes ayant des enfants ou adultes à charge. L'une d'elles pourrait consister à assumer les coûts de prestations nécessaires.

64. Pour les élus effectivement à plein temps – les maires, les dirigeants et leurs homologues dans d'autres systèmes – en particulier s'ils n'ont pas d'autre emploi, il faudrait envisager de prendre en charge leur assurance nationale et autres prestations, de manière à ce que leur carrière professionnelle ne pâtisse pas de leur mandat public.

65. Toute somme versée à un élu – au titre des frais et indemnités – doit être basée sur un barème public et tout paiement individuel doit être rendu public dans les meilleurs délais.

66. Il convient de fixer des règles claires décrivant ce qui est attendu et exigé d'un élu, y compris des normes minimales acceptables en matière de présence aux réunions, etc. Le « descriptif de poste » est systématiquement recommandé comme moyen de préciser ces attentes.

IV. Soutien des élus

Réflexions

67. Les élus locaux attendent de la collectivité locale qu'elle leur fournisse les informations et les moyens nécessaires pour s'acquitter de leurs tâches de manière satisfaisante. Le terme d'informations peut englober : la transmission en temps utile de documents relatifs aux réunions, des séances d'information et un contact aisé avec les fonctionnaires, un accès aux données et résultats des recherches, une connaissance des cadres juridiques, etc. Par moyens, on entend la disponibilité de lieux de réunion, les services d'un secrétariat, une aide en matière de recherche et d'orientation, la programmation des réunions dans des locaux et à des horaires adéquats, un accès au téléphone et aux technologies de l'information (TI), ou des équipements informatiques à domicile.

68. Surtout, les attentes réciproques devraient être précises. D'une part, un élu devrait s'acquitter des responsabilités portées à sa connaissance (et dans l'idéal, comme recommandé ci-dessus, définies sous forme d'un « descriptif de poste » communiqué à tout candidat au conseil) et d'autre part, il devrait être doté des ressources nécessaires pour mener sa tâche à bien. De toute évidence, ces ressources varieront selon l'ampleur des tâches du conseil concerné.

69. Se pose aussi la question de la manière dont les élus sont initiés à leurs fonctions (puis formés et régulièrement tenus au courant). L'importance accordée au caractère partiel de ces fonctions et le fait qu'un poste d'élu municipal ne doit pas devenir une carrière en soi, ne signifient pas pour autant que les élus n'ont pas à se montrer compétents et professionnels dans leur travail. Rares sont les fonctions où au moins une formation élémentaire n'est pas indispensable et rien n'autorise à penser qu'une fonction d'élu ferait exception à la règle.

70. Comme il est dit plus haut, le conseil peut également aider les élus en planifiant les réunions de manière à réduire les contraintes pour leur vie professionnelle et familiale.

Constatations

71. Aucun des conseils ayant répondu à l'enquête n'a mis en place de système de formation obligatoire, mais l'un d'eux l'envisage. Toutefois, la plupart offrent un minimum de formation initiale aux conseillers élus pour la première fois.

72. En Écosse, par exemple, les représentants locaux et régionaux nouvellement élus reçoivent un dossier de présentation et un calendrier des programmes d'introduction et des sessions de formation. Y sont abordés des sujets tels que les premières semaines du mandat, la gouvernance d'entreprise, le rôle de l'élu, les normes et la déontologie. L'association nationale écossaise propose également un programme national d'initiation venant compléter les programmes locaux. Il arrive fréquemment que des élus plus chevronnés servent de mentors aux nouveaux arrivants de leur propre parti. L'Écosse encourage également la formation professionnelle continue, grâce à un programme conçu pour offrir aux élus un retour d'information sur les résultats de leur travail, ainsi que des possibilités de développement personnel et professionnel en vue d'une plus grande efficacité. L'Irlande a lancé un

programme tout aussi complet avec l'Association du Gouvernement local irlandais qui s'est vue attribuer un rôle important dans l'élaboration du contenu et du programme de formation des membres élus. En ce qui concerne la Turquie, l'Union des Municipalités Turques propose des formations gratuites à tous les élus locaux. La plupart d'entre eux sont des formations juridiques, des formations en leadership, des formations du travail en groupe et des femmes élues au niveau local et régional.

73. En Suisse, une proposition relative à un certain type de formation continue débouchant sur un diplôme et destinée aux élus les plus expérimentés devrait être présentée au Parlement.

74. D'autres pays se montrent moins dynamiques. En Arménie par exemple, l'unique formation proposée en début de mandat est facultative. La Roumanie n'en propose aucune. D'autres pays offrent la possibilité de suivre une formation mais c'est généralement aux élus qu'il revient de la solliciter car elle n'est que rarement proposée ou encouragée. En outre, comme on peut s'y attendre, en cas de compression des finances publiques, ce budget est souvent le premier à être amputé et plusieurs personnes interrogées ont fait observer que les dépenses en ce domaine avaient été drastiquement réduites ces dernières années.

75. Comme un maire l'a fait remarquer sans ambages, tout ceci peut avoir des conséquences : « Le principal défaut du système est d'après moi le manque de professionnalismeque l'on constate d'abord dans l'administration [nationale], qui se retrouve ensuite dans une bureaucratie excessive et une absence d'initiative et se traduit au final par la paresse et l'inefficacité des conseillers ». Fort heureusement, peu de personnes interrogées se sont montrées aussi critiques dans leurs appréciations.

76. Les autorités reconnaissent pour la plupart la nécessité de fournir aux élus locaux un accès facilité à une aide concrète, quoique celle-ci varie non seulement entre les divers systèmes, mais aussi entre les conseils d'un même pays, et qu'elle dépende souvent du rôle et du statut de l'élu. Dans les systèmes les mieux pourvus, cette aide peut inclure : l'octroi de locaux, de salles de réunion, d'une assistance administrative, de conseils d'experts sur des points politiques et techniques, d'un soutien à la recherche, de séances d'information et d'équipements tels que des bureaux, des chaises, des armoires à classeurs ; des téléphones fixes, répondeurs téléphoniques, téléphones portables et ordinateurs personnels et des services de presse et de relations publiques. Lorsqu'un pays décide d'accorder cette aide, c'est dans l'intention qu'elle soit strictement réservée à l'exercice du mandat et non pas utilisée en faveur de campagnes ou de partis politiques, bien qu'il soit souvent difficile de s'assurer du respect de cette consigne.

77. En pratique, seuls certains pays, notamment hormis les États d'Europe du Nord les plus vastes et les plus riches, offrent ce type d'assistance, et la plupart des élus locaux sont donc bien moins pourvus.

78. De par la nature de leur fonction, les élus locaux exercent souvent une grande partie de leurs activités à domicile et sont fréquemment contactés directement par les citoyens. Les technologies de l'information ont évidemment révolutionné les communications et les élus sont joignables par courriel ou téléphone 24 heures sur 24.

79. De nombreuses collectivités ont pris conscience des avantages des communications électroniques et fournissent désormais aux élus la possibilité de travailler à leur domicile. Le mode opératoire varie : certains intègrent ces « coûts » dans les frais et indemnités ; d'autres offrent des équipements – notamment des ordinateurs, une connexion à haut débit et des téléphones portables – sous forme de prêt, pour la durée du mandat. Aux Pays-Bas, par exemple, les élus municipaux peuvent emprunter un ordinateur à utiliser à domicile ou être payés pour utiliser leur propre ordinateur ou équipement. Les frais de connexion à Internet peuvent également être remboursés. La plupart des administrations locales anglaises financent d'une manière ou d'une autre le travail à domicile.

80. Les technologies de l'information peuvent avoir d'autres effets. A Malte, par exemple, la loi sur les conseils locaux dispose que chaque élu local doit, à ses frais, installer un service de messagerie électronique à son domicile. Tous les procès-verbaux, documents ou correspondances sont envoyés aux élus locaux par courriel et, aux fins du service, sont considérés comme ayant été dûment transmis.

81. Les pratiques concernant le calendrier des réunions sont extrêmement variables et beaucoup plus souvent laissées à la discrétion des pouvoirs locaux que prescrites à l'échelle nationale. Nombre de collectivités s'efforcent de s'adapter en fonction des contraintes professionnelles des élus en organisant des séances plénières le soir mais, même dans ce cas, de nombreuses autres réunions ont lieu pendant les heures de travail. La Suède se distingue en limitant le nombre de réunions se tenant tard dans la soirée afin de ne pas perturber la vie de famille.

Conclusions

82. Lors de sa première élection, tout élu doit se voir remettre un descriptif de poste et suivre un programme officiel d'initiation dont le coût doit être pris en charge par la collectivité locale ou régionale. Le cas échéant, ce programme peut s'articuler autour d'un module de formation de niveau national, décrivant le fonctionnement des collectivités locales et régionales et les responsabilités des élus, et adapté pour prendre en compte la situation particulière de chaque collectivité locale ou régionale.

83. Une formation permanente doit être proposée, dans la mesure du possible, en vue d'un développement professionnel continu des élus. Elle portera en particulier sur les modifications apportées à la législation applicable et divers sujets touchant à la gestion des collectivités locales. On pourrait envisager de développer cette formation pour qu'elle aboutisse à une qualification reconnue officiellement.

84. Autant que possible, et en ayant conscience de la diversité des fonctions exercées par les élus d'un conseil à l'autre, il faut fournir à ces derniers les installations, les équipements et l'aide des fonctionnaires dont ils ont besoin pour pouvoir s'acquitter de leurs tâches de manière satisfaisante.

85. Si tant est que cela soit réalisable, et en tenant compte de la diversité des fonctions exercées par les élus d'un conseil à l'autre, il convient dans le cas où ces derniers sont obligés de travailler essentiellement à partir de leur domicile de les aider en leur fournissant le matériel informatique nécessaire. Ce matériel doit uniquement être utilisé dans l'exercice de leurs fonctions publiques.

86. Dans la mesure du possible, les réunions doivent être planifiées de manière à ce que ceux qui souhaitent exercer les fonctions d'élus ne soient pas empêchés d'y assister. Une attention particulière doit être accordée aux personnes travaillant à plein temps, ainsi qu'à celles ayant charge de famille.

87. Les personnes handicapées ne doivent pas être exclues en raison de leur incapacité à assister aux réunions et, le cas échéant, doivent bénéficier d'un soutien supplémentaire (par exemple, les services de transcripteurs – spécialistes reproduisant sur un écran d'ordinateur un discours en format texte pour les personnes sourdes ou malentendantes – et d'interprètes en langue des signes, etc.) pour les assister dans l'exercice de leurs fonctions.

88. Les informations fournies aux élus locaux et régionaux par les fonctionnaires doivent être communiquées sous la forme qui leur permettra au mieux de prendre des décisions appropriées et fondées. Il faut tenir compte du temps limité dont disposent les élus pour lire et assimiler ces informations. Celles-ci doivent donc être claires, succinctes et pertinentes.

V. Intégrité et indépendance

Réflexions

89. Il est attendu des personnes qui occupent une charge publique qu'elles aient un haut niveau d'intégrité et fassent abstraction, dans leurs décisions, de leurs intérêts personnels ou d'autres considérations inopportunes. Un cadre de gouvernance rigoureux et des normes éthiques bien définies servent à la fois à réduire le risque de corruption et à renforcer la confiance du public dans la probité des responsables politiques régionaux et locaux. Les autorités locales sont chargées de la gestion d'importantes dépenses publiques et leurs décisions en matière de marchés publics et d'urbanisation sont exposées à la corruption. Le cofinancement et la gestion des fonds européens ouvrent d'autres voies aux irrégularités et à la criminalité économique.

90. Le Congrès s'attache depuis longtemps à promouvoir l'intégrité politique au niveau local et régional, comme il l'a fait en particulier dans sa Recommandation 60 (1999) et sa Résolution 79 (1999) sur l'intégrité politique des élus locaux et régionaux. Ses travaux se fondent sur les 20 principes directeurs pour la lutte contre la corruption, adoptés par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en 1997, ainsi que sur les 12 principes éthiques adoptés par le Conseil de l'OCDE en 1998. Il a publié un code de conduite qui précise les normes de comportement attendues des élus et fait connaître ces normes aux citoyens. Des dispositions devront être prises pour veiller à ce que le code soit appliqué dans l'ensemble des pays.

91. L'un des points du code (article 17) est consacré à la déclaration d'intérêts et exige de tout élu qu'il « exécute avec diligence toute mesure imposée par la réglementation en vigueur visant à rendre

publics ou à contrôler ses intérêts personnels directs ou indirects, les mandats, fonctions et professions qu'il exerce ou l'évolution de sa situation patrimoniale ». Par cette déclaration, l'élu local s'engage à faire preuve de la plus grande transparence possible en cas d'éventuels conflits d'intérêts.

92. Le problème des « conflits d'intérêt » a pris une place de plus en plus importante dans les systèmes de gouvernance éthique et entrepreneuriale. On peut opérer une distinction entre les « registres d'intérêts » – qui sont établis et mis à jour régulièrement et peuvent inclure, dans un objectif plus global de transparence, des informations non susceptibles de causer de conflits pour l'élu local – et une « déclaration d'intérêt » (direct ou indirect, pécuniaire ou non) permettant de signaler un conflit d'intérêts potentiel (généralement au moment de l'examen de la question). Le plus souvent, si un tel conflit est avéré, l'intéressé devra se retirer et ne prendre aucune part à la discussion ou à la décision.

93. L'autre aspect de la question consiste à veiller à ce que les élus locaux et régionaux eux-mêmes ne soient pas exposés à des tentatives illégitimes d'influer sur leur prise de décisions. Une difficulté inévitable consiste à définir le moment où une influence extérieure devient « illégitime ». Par sa nature même, la politique a pour corollaires la persuasion et le lobbying. Si cette persuasion tourne à la corruption, au chantage, au harcèlement (de plus en plus courant sous forme électronique), à des menaces ou des violences physiques, elle devient alors très clairement illégitime. De nombreux élus ont été confrontés peu ou prou à ce genre de comportements et il est possible que le Congrès puisse souhaiter étudier ce domaine en tant que thème distinct.

94. En outre, les élus locaux et régionaux peuvent raisonnablement espérer être exonérés de toute responsabilité personnelle pouvant découler de leur travail au sein du conseil (en particulier, concernant des décisions qu'ils ont prises), si tant est que leurs décisions aient suivi la procédure établie et qu'ils n'aient pas personnellement fait preuve d'imprudence ou de négligence.

Constatations

95. Dans certains pays, (par exemple l'Estonie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », l'Angleterre et l'Écosse), tout élu local est tenu de publier un registre d'intérêts (habituellement mis à jour annuellement, mais aussi en cas de changement de situation), qui peut inclure des données relatives à l'emploi, aux activités commerciales, à la propriété foncière et à d'autres associations. Ces données concernent généralement la famille immédiate et, parfois, la famille élargie. Il est également souvent demandé de signaler l'offre et l'acceptation de cadeaux et d'une hospitalité au-delà d'un certain seuil. Dans d'autres pays, comme par exemple Malte, les déclarations sont faites et enregistrées au fur et à mesure. Tout défaut de déclaration peut se solder par des poursuites pénales. En Arménie, en revanche, il n'est pas nécessaire de signaler les conflits d'intérêts potentiels.

96. En cas de conflit d'intérêts portant sur un point particulier examiné par le conseil, l'élu intéressé est censé le déclarer et se retire généralement sans prendre part à la discussion ou à la décision prise ultérieurement. Cette pratique est cependant loin d'être universelle et pourrait être difficile à appliquer uniformément, même au sein des systèmes.

97. Dans leur grande majorité, s'ils enfreignent des codes de conduite éthique, les élus locaux et régionaux sont plus souvent censurés ou sanctionnés que révoqués. La révocation n'est possible qu'en cas de changement de situation les rendant désormais inéligibles à leurs fonctions, d'une condamnation à une longue peine de prison ou d'une absence prolongée aux réunions du conseil.

98. Bien que plusieurs personnes interrogées aient évoqué la multiplication des tentatives d'intimidation envers les responsables politiques locaux, la Suède est le seul pays à signaler avoir pris des mesures particulières pour protéger les élus locaux en exercice. Selon une enquête menée en 2012, 11 % des élus avaient fait l'objet d'une forme ou l'autre de menaces, de violences ou de harcèlement au cours des 12 mois précédents, plus des trois quarts d'entre eux indiquant avoir été victimes de harcèlement à de multiples reprises au cours de l'année précédente. Les cibles les plus vulnérables se sont révélées être les élus jeunes et nés à l'étranger. Dans les communes et conseils régionaux plus importants, des dirigeants politiques, soutenus par des responsables de la sécurité, ont procédé à une analyse des risques et adopté des mesures de sécurité concrètes, en postant par exemple des gardiens dans les lieux de réunions. Certaines collectivités locales ont défini des procédures claires, ainsi qu'une formation destinée aux élus, sur la manière de prévenir et gérer des situations à risques.

Conclusions

99. Afin d'encourager la confiance du public et de réduire au minimum les risques de corruption, les principes du Code de conduite européen relatif à l'intégrité politique des élus locaux (1999) doivent être explicitement mis en œuvre au sein de tous les systèmes d'administration locale d'Europe.

100. Chaque pays devrait se doter d'un code de conduite fondé sur les codes de conduite nationaux publiés et l'appliquer uniformément à l'échelle de son territoire. Dès lors que l'application de ces codes est assurée au niveau national, la mise en œuvre de ces derniers peut aussi être garantie au niveau régional. De même, des mécanismes devraient être conçus pour contrôler la mise en œuvre de ces codes, statuer sur les cas de manquement et appliquer les sanctions appropriées de manière cohérente.

101. Tout élu local devrait remplir un registre d'intérêts au début de son mandat, en y incluant les intérêts des membres de sa famille proche. Celui-ci sera mis à jour annuellement et chaque fois que la situation de l'élu subit des changements importants. Toute offre d'hospitalité et de présents excédant un montant spécifié (par exemple, 75 €), qu'elle soit ou non acceptée, doit également être périodiquement consignée (idéalement tous les trimestres). Chaque système national doit définir le type d'intérêts visés par une politique de déclaration d'intérêts.

102. Par ailleurs, chaque fois qu'un conflit d'intérêts – réel ou perçu comme tel – en rapport avec une décision précise du conseil est possible, une déclaration devrait être faite et enregistrée. A moins que ce conflit soit considéré comme mineur ou non déterminant, l'élu local concerné doit se retirer et ne prendre aucune part à la discussion et à la décision prise ultérieurement.

103. Les élus agissant honnêtement et de bonne foi n'ont à assumer aucune responsabilité civile personnelle s'ils ont correctement exercé leurs fonctions et doivent être indemnisés en cas d'allégation erronée, à moins de s'être comportés de manière imprudente ou négligente.

104. Les conseils doivent s'acquitter d'un devoir de vigilance qui s'étend aux élus aussi bien qu'aux employés. Ils doivent contribuer à prévenir et traiter les cas de harcèlement, y compris le harcèlement sur les réseaux sociaux et sur Internet, ou les menaces de violence visant les élus et les signaler à la police.

105. Quand bien même les personnes engagées dans la vie politique peuvent escompter des commentaires honnêtes, un examen attentif du public, voire des critiques, les médias (et en particulier les médias sociaux) ont pour responsabilité de veiller à ce que les responsables politiques ne subissent pas de violations injustifiées de leur vie privée ou de harcèlement, que ce soit à leur rencontre ou à celle de leur famille et doivent réagir afin de retirer des discours diffamatoires ou de haine lorsqu'on leur demande.

VI. Fin du mandat

Réflexions

106. Au sens de l'article 7, bien qu'une charge électorale ne soit pas une carrière en soi, on peut raisonnablement s'attendre à ce que soit prévue en fin de mandat soit une aide à la réinsertion dans une vie professionnelle normale pour les élus ayant exercé leurs fonctions à plein temps (maires et postes équivalents), soit une forme de droits à la retraite conformes aux dispositifs nationaux. Il convient qu'ils jouissent des mêmes droits à l'assurance maladie, chômage et vieillesse que les autres citoyens occupant des emplois à plein temps, et il serait souhaitable d'éviter toute disparité entre leur situation et celle des élus nationaux à plein temps.

107. De même, il serait logique que l'ensemble des élus ait accès aux mêmes régimes de retraite que d'autres citoyens employés à temps plein ou partiel dans leur pays. Il n'y a en effet ni lieu de les favoriser, ni de leur porter préjudice à long terme pour avoir exercé des fonctions électives.

108. Pour d'autres élus à temps partiel occupant parallèlement un emploi, la logique voudrait qu'ils soient en mesure de cotiser à un régime national d'assurance maladie dans le cadre de leurs fonctions électives comme dans celui de leur profession salariée. En revanche, il est plus difficile d'argumenter en faveur d'une indemnité de départ en fin de mandat.

Constatations

109. De fait, certains pays accordent aux élus locaux et régionaux un traitement analogue à celui des personnes employées, que ce soit à temps plein ou partiel. Plus rares sont ceux qui proposent des régimes de retraite spécifiques et, lorsqu'ils le font, il s'agit généralement d'un droit acquis à l'issue d'une période donnée.

110. L'un des régimes les plus généreux se trouve en Irlande : les élus locaux et régionaux ont droit, lorsqu'ils quittent leurs fonctions, à des indemnités de départ qui s'élèvent à environ 3 344 € (20 % de leurs indemnités annuelles) pour chaque année de service depuis le mois de mai 2000. Ainsi, un élu local ayant quitté ses fonctions lors des dernières élections, après avoir 14 ans d'exercice, recevra une prime d'environ 46 816 €, la majeure partie étant exonérée d'impôt.

Conclusions

111. Les élus ne doivent pas être pénalisés par rapport aux autres citoyens en termes d'accès à l'assurance santé et retraite.

112. Lorsque leurs fonctions sont officiellement définies comme étant à plein temps, les droits des élus locaux et régionaux à l'assurance maladie, aux indemnités de départ et aux prestations de retraite doivent être comparables à ceux accordés aux élus nationaux (sur la base du montant des indemnités versées au niveau local et au niveau national).

113. Les élus exerçant leur mandat à temps partiel et ayant par ailleurs un emploi rémunéré devraient cotiser aux régimes d'assurance maladie et retraite généraux en plus des cotisations et prestations liées à leur emploi rémunéré.

114. Pour ce qui y est des élus n'exerçant pas d'autre emploi, il convient qu'ils soient aidés par les conseils à trouver des systèmes qui ne les défavorisent pas en raison de leur charge électorale (en leur permettant d'accéder à des régimes dont bénéficient les fonctionnaires des collectivités locales).

VII. Observations finales

115. Eu égard au grand nombre de collectivités locales et au nombre plus grand encore d'élus, à la diversité considérable de leurs responsabilités respectives, et au caractère spécifique des cadres politiques nationaux, il serait impossible de prescrire pour les élus un ensemble uniforme de conditions susceptibles de convenir à toutes les collectivités locales. Des règles convenant aux plus grandes collectivités dotées de compétences étendues et de budgets se chiffrant en millions d'euros seraient totalement inappropriées pour de modestes conseils de communes ou de villages n'ayant que peu de compétence et un budget restreint. Surtout, il faut être conscient du fait que les autorités locales travaillent dans des cadres constitutionnels et culturels spécifiques, définis par des modèles de gouvernance nationaux. Le défi consiste donc à élaborer un cadre général qui permette d'atteindre les objectifs de l'article 7, indépendamment de l'échelon, des fonctions, des ressources et du modèle national.

116. Le but principal de l'article 7 est de veiller à ce qu'aucun citoyen pouvant prétendre au droit de vote ne soit empêché de se porter candidat à la charge d'élu local ou régional en raison de considérations financières et matérielles ou des conditions d'exercice de ses fonctions.

117. Dans la mesure où cela est raisonnable et possible, ceci veut dire qu'il convient de mesurer justement, en termes financiers, l'étendue des fonctions des élus et d'octroyer à ces derniers les ressources nécessaires pour remplir leur mission avec l'efficacité voulue et sans ingérence inappropriée.

118. Les élus locaux et régionaux, dans leur écrasante majorité, exercent à temps partiel et pour une durée limitée un mandat faisant l'objet d'un renouvellement périodique. Les premiers systèmes démocratiques régissant les anciennes cités-États ont intentionnellement instauré la notion de roulement parce que le service public y était considéré comme une responsabilité plutôt que comme un privilège. Bien que n'étant pas une carrière ou une profession en tant que telle, cela ne signifie pas pour autant que cette fonction ne doive pas être assumée avec professionnalisme et conformément à des normes solidement établies. Tout ceci suppose un équilibre des responsabilités.

119. En échange de la rétribution et de soutien, les citoyens sont en droit d'attendre de ceux qu'ils ont élus engagement et intégrité. De même, l'altruisme, l'objectivité, la responsabilité, l'honnêteté et la transparence doivent s'inscrire de manière visible dans le fonctionnement quotidien de toutes les instances publiques, y compris les collectivités locales.

120. C'est la collectivité locale – l'échelon décisionnel le plus proche des citoyens – qui se doit de fixer les normes nécessaires au fonctionnement et à la prospérité d'un système démocratique.

ANNEXE – Questionnaire

Le présent questionnaire a pour but de collecter des informations sur les modalités des mandats électifs locaux et régionaux dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. Ces informations serviront à préparer un rapport sur les dispositifs mis en place dans toute l'Europe pour garantir que tous ceux qui souhaitent exercer une fonction élective soient en mesure de le faire et pour leur permettre, une fois élus, de satisfaire aux exigences de leur mandat. Ce rapport inclura une résolution et éventuellement une recommandation, qui seront approuvées par la commission de la gouvernance et, ensuite, adoptées par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux. Pour plus d'informations sur le Congrès, voir son site web : www.coe.int/T/Congress

Veillez citer toutes les sources utilisées pour répondre aux questions ci-dessous (législation, sites web, documents et communication orale).

1. A quel pays et quel niveau de mandat électif vos réponses se rapportent-elles ? (si les informations fournies concernent plus d'un niveau, avec des conditions d'exercice différentes, veuillez remplir un questionnaire pour chaque niveau ; s'il y a plus d'une réponse concernant le même niveau, veuillez indiquer les conditions maximales et minimales).

STATUT ET RÉMUNÉRATION DES ÉLUS

2. Combien d'heures de travail (lors des réunions et à la maison/avec les électeurs) sont attendues, approximativement, du titulaire de ce mandat électif ?
 - s'agit-il d'un mandat exercé à plein temps ou à temps partiel ?
3. Y a-t-il des élus de ce niveau exerçant un autre emploi à plein temps ? Comment concilient-ils ces deux fonctions ?
 - Les employeurs sont-ils tenus d'accorder des congés pour l'exercice d'une fonction élective ?
 - Sous quelles conditions ces congés sont-ils accordés ? sont-ils rémunérés ?
4. Quel salaire et quelles indemnités les élus reçoivent-ils pour leur mandat ?
 - cette rémunération est-elle soumise à certaines conditions (par exemple la participation à des réunions, un certain niveau de responsabilité)
 - un défraiement pour les dépenses est-il possible ?
 - les salaires/indemnités/défraiements sont-ils rendus publics ?
 - sont-ils imposés ?
5. Le mandat électif donne-t-il droit à des prestations sociales et sous quelles conditions ?
 - une assurance santé ?
 - une assurance pour les déplacements ?
 - une pension de retraite ?
 - des congés ?

SOUTIEN AUX ÉLUS POUR L'EXERCICE DE LEUR MANDAT

6. Quel soutien logistique concret est fourni pour le travail à domicile (téléphone, internet, ordinateur) et hors du domicile (un bureau, une aide administrative, des salles de réunion) ?
7. Quel type de formation est proposé ?
 - est-elle obligatoire ?
 - est-elle proposée tout au long du mandat ou seulement au début ?
8. – les élus peuvent-ils demander une formation spécifique ?
 - par qui les formations sont-elles assurées et financées ?

9. Des mesures sont-elles prises pour faciliter la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale ? (par exemple la prise en charge des frais de garde, l'horaire des réunions).
10. Les élus sont-ils tenus de publier des déclarations sur d'éventuels conflits d'intérêts (par exemple avec des activités commerciales)
– sous quelles conditions ? (en début de mandat ? chaque année ?)
11. Les conditions d'exercice offrent-elles une protection contre les menaces ? (y compris sur les médias sociaux)

FIN DU MANDAT ÉLECTIF

12. Un élu peut-il être sanctionné, révoqué ou suspendu ?
– si oui, par qui et sous quelles conditions ?
13. Une indemnité lui est-elle versée dans ce cas ?
14. Les élus sont-ils soumis à certaines restrictions après la fin de leur mandat ?
15. Une assistance est-elle fournie pour le retour à l'emploi de ceux qui ne sont pas réélus ?

QUESTIONS GÉNÉRALES

16. Des financements et un soutien supplémentaires sont-ils accordés aux élus handicapés ?
17. Veuillez fournir les éventuelles statistiques dont vous disposez sur l'âge, l'appartenance ethnique et le sexe des élus à ce niveau.
18. Voyez-vous des raisons pour lesquelles l'âge, l'appartenance ethnique ou le sexe des élus justifierait des conditions particulières d'exercice de leur mandat ?
19. Une réforme du statut des élus locaux et régionaux est-elle envisagée ?
20. Voyez-vous un autre aspect, non évoqué dans les questions ci-dessus, qui rendrait plus facile ou plus difficile, dans votre pays, la prise de fonctions au début d'un mandat électif ou l'exercice des responsabilités tout au long de ce mandat ?