

Les mesures tendant à faciliter l'exercice des mandats locaux doivent à la fois concilier la volonté d'éviter une professionnalisation du rôle d'élu local tout en garantissant un égal accès de tous au mandat électif.

La [loi visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat\(nouvelle fenêtre\)](#) a été promulguée le 31 mars 2015. Issue d'une initiative parlementaire, elle fait suite aux États généraux de la démocratie territoriale, organisés au Sénat en octobre 2012, au terme desquels la question du statut de l'élu a été jugée prioritaire.

Historique des conditions d'exercice des mandats locaux

Dès 1831, le **principe de gratuité des mandats** est posé. On considère alors que l'accomplissement d'un mandat doit aller de pair avec une sécurité financière personnelle, gage d'impartialité.

En 1884, la loi municipale du 5 avril introduit la possibilité de remboursement des frais entraînés par l'exécution d'un mandat.

Aujourd'hui encore, le principe de la gratuité est confirmé par l'article L.2123-17 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) pour les maires et les adjoints : "*Sans préjudice des dispositions du présent chapitre, les fonctions de maire, d'adjoint et de conseiller municipal sont gratuites*". Ils reçoivent toutefois des **indemnités de fonction**. Ces indemnités de fonction ne présentent ni le caractère d'un salaire, ni celui d'un traitement ou d'une rémunération quelconque.

Les élus des conseils départementaux ou des conseils régionaux ont droit au **remboursement des frais** occasionnés par l'exercice de leur mandat. Ce dispositif vise à indemniser ponctuellement certaines dépenses engagées par les élus, notamment des frais de déplacement et de séjour.

Au fil du temps, il est apparu nécessaire de tenir compte des conséquences, pour leur activité professionnelle, des contraintes auxquelles sont soumis les élus locaux et ceci afin de permettre à chacun, quelle que soit ses revenus, de déclarer sa candidature aux élections locales. La décentralisation a renforcé cette nécessité.

La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions annonce un futur statut de l'élu en son article 1er : "Des lois détermineront (...) le mode d'élection et le statut des élus".

En janvier 1982, Marcel Debarge remet un rapport au Premier ministre sur le statut de l'élu local qui recommande l'ouverture d'un droit réel de tous les élus à la formation, la revalorisation substantielle des indemnités, la garantie d'une retraite décente, l'assouplissement des autorisations d'absence, la garantie de réinsertion après un mandat pour un élu à temps plein.

Marcel Debarge remet un nouveau rapport en 1988 dont les principales propositions seront reprises dans la loi de 1992. La [loi du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux\(nouvelle fenêtre\)](#) met en œuvre quatre orientations. Elle cherche à favoriser l'accès aux mandats locaux des salariés des secteurs privé et public en améliorant le régime des **autorisations d'absence** liées à l'exercice des fonctions électives (crédits d'heures) et en

prévoyant des garanties pour la carrière professionnelle. Elle reconnaît également le droit des élus à la formation et organise les conditions de son exercice, notamment pour les salariés. Concernant les indemnités de fonction, elle revalorise leur montant pour les élus municipaux, généralise à toutes les catégories d'élus locaux le principe d'un barème, fixe des plafonds en cas de cumul de mandats et rapproche du droit commun leur régime fiscal. Enfin, elle étend le droit à la retraite des élus locaux.

La loi n° 2000-295 du 5 avril 2000 relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives et à leurs conditions d'exercice procède à une nouvelle revalorisation des indemnités de fonction accordées aux maires (extension des cas dans lesquels les maires et leurs adjoints peuvent choisir de se consacrer à plein temps à l'exercice de leurs fonctions) et en améliorant le régime des crédits d'heures.

L'essentiel de la loi du 31 mars 2015

Lors des États généraux de la démocratie territoriale, organisés au Sénat en 2012, le cadre législatif issu des lois de 1992 et 2000 a été jugé inadapté, notamment pour prendre en compte la diversité des titulaires de mandat et pour permettre la conciliation des fonctions électives avec une activité professionnelle. Une proposition de loi a été préparée au Sénat afin d'améliorer les garanties applicables à tous les élus locaux.

La loi issue de cette initiative parlementaire a été promulguée le 31 mars 2015.

La loi crée au sein du CGCT une charte de l' élu local. Cette charte fixe un cadre déontologique précisant les normes de comportement que les élus locaux doivent adopter dans l'exercice de leurs fonctions. Lors de la première réunion du conseil municipal, du conseil départemental, du conseil régional ou de l'assemblée des EPCI à fiscalité propre, le chef de l'exécutif de la collectivité donne lecture de la charte et en remet une copie à chacun des membres de l'assemblée.

Charte de l' élu local

1. L' élu local exerce ses fonctions avec impartialité, diligence, dignité, probité et intégrité.
2. Dans l'exercice de son mandat, l' élu local poursuit le seul intérêt général, à l'exclusion de tout intérêt qui lui soit personnel, directement ou indirectement, ou de tout autre intérêt particulier.
3. L' élu local veille à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts. Lorsque ses intérêts personnels sont en cause dans les affaires soumises à l'organe délibérant dont il est membre, l' élu local s'engage à les faire connaître avant le débat et le vote.
4. L' élu local s'engage à ne pas utiliser les ressources et les moyens mis à sa disposition pour l'exercice de son mandat ou de ses fonctions à d'autres fins.
5. Dans l'exercice de ses fonctions, l' élu local s'abstient de prendre des mesures lui accordant un avantage personnel ou professionnel futur après la cessation de son mandat et de ses fonctions.
6. L' élu local participe avec assiduité aux réunions de l'organe délibérant et des instances au sein desquelles il a été désigné.
7. Issu du suffrage universel, l' élu local est et reste responsable de ses actes pour la durée de son mandat devant l'ensemble des citoyens de la collectivité territoriale, à qui il rend compte des actes et décisions pris dans le cadre de ses fonctions.

La loi harmonise le **régime indemnitaire des exécutifs**. Les maires bénéficient à titre automatique d'indemnités de fonction fixées selon un barème prévu par l'article L.2123-23 du CGCT. Un régime indemnitaire est créé pour les conseillers des communautés de communes.

La loi vise à mieux **protéger les élus salariés**. Ainsi, elle étend le bénéfice du congé électif à de nouveaux bénéficiaires. Désormais, les candidats aux élections municipales des communes de moins de 1000 habitants (au lieu de 3 500 précédemment) pourront prendre un congé électif de dix jours pour la campagne électorale. Le droit à la suspension du contrat de travail pour l'exercice d'un mandat électif local est étendu aux adjoints aux maires des communes d'au moins 10 000 habitants (au lieu de 20 000 auparavant), aux vice-présidents d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) d'au moins 10 000 habitants, aux maires, aux adjoints aux maires et aux membres d'un conseil d'arrondissement de Paris, Lyon et Marseille.

En outre, la loi accorde le statut de salarié protégé aux élus locaux qui auraient la possibilité de suspendre leur activité professionnelle mais qui font le choix de la conserver pendant leur mandat.

S'agissant du retour dans l'emploi des élus qui suspendent leur activité, le droit à réintégration professionnelle au sein de leur entreprise est étendu jusqu'à deux mandats électifs locaux successifs. Ces élus ont également droit, en fin de mandat, à une formation professionnelle et à un bilan de compétences. Ils peuvent aussi engager une démarche de **validation des acquis de l'expérience professionnelle (VAE)** pour l'obtention d'un diplôme ou d'un titre à finalité professionnelle. L'ensemble des expériences acquises dans tous les mandats et fonctions électives locales est pris en compte.

Trois ans après la promulgation de la loi, le Sénat a organisé une consultation en ligne auprès des élus locaux. L'enquête, qui a recueilli 17 500 réponses, a mis en lumière cinq points sur lesquels il est jugé nécessaire d'agir :

- la protection juridique et le statut pénal;
- la conciliation avec une activité professionnelle;
- le régime indemnitaire;
- la formation;
- la protection sociale.

En octobre 2018, le Sénat a présenté plus de [40 propositions\(nouvelle fenêtre\)](#) tirées des conclusions de l'enquête. Régime indemnitaire, régime social, formation des élus locaux et leur protection juridique...de nombreux sujets sont abordés avec un objectif final : faciliter l'accès à l'ensemble des mandats électifs locaux, exécutifs ou non.

