

VIE PUBLIQUE

Moralisation de la vie politique : les nouvelles obligations des élus

- Les lois n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, et n°2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice par les élus locaux de leur mandat sont venues fixer de nouvelles règles de «transparence et de moralisation» de la vie politique applicables dès à présent aux élus locaux.
- Au lendemain du renouvellement général des conseillers régionaux, il apparaît opportun de dresser un inventaire de ces nouvelles obligations.

RÉFÉRENCES

- Loi n°2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice par les élus locaux de leur mandat
- loi n°2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur
- Loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique

I. 2013 : les déclarations de patrimoine et d'intérêts et la prévention de toute situation de conflit d'intérêts

1. L'obligation de déclarations de patrimoine et d'intérêts

La loi du 11 octobre 2013 a réformé essentiellement le droit existant en ce qu'elle a étendu sensiblement la liste des assujettis à l'obligation de déclaration de patrimoine, à laquelle elle a également adjoint une obligation de déclaration d'intérêts.

Ainsi, le 2° du I de l'article 11 de cette loi prévoit que sont désormais soumis à cette obligation de déclarations les présidents de conseil régional et le 3° du I de cet article dispose qu'y sont également soumis, entre autres, les conseillers régionaux titulaires d'une délégation de signature de leur exécutif.

• Délégation de signature ou de fonction ?

La référence expresse au sein de la loi à « une délégation de signature » a pu susciter certaines interrogations et des divergences d'interprétations.

Certains en ont effectué une lecture restrictive, considérant que n'entraient pas dans le champ de cet article les titulaires d'une délégation de fonction qui ne disposaient pas par ailleurs d'une délégation de signature, soit parfois l'ensemble des membres de l'exécutif local.

Outre que d'un point de vue pratique, il est mal aisé d'envisager l'exercice d'une fonction sans pouvoir de signature, il apparaît plus probable que le législateur a commis une erreur de rédaction en employant le terme « signature » (réservé aux agents dans le CGCT).

Aussi, la prudence appelle à considérer que l'ensemble des conseillers régionaux titulaires d'une délégation de fonction attribuée par le président du conseil régional en application des dispositions de l'article L.4231-3 du CGCT est soumis à de telles obligations (1).

• Le calendrier

S'agissant ensuite du délai, le premier alinéa du I de l'article 11 prévoit que les personnes assujetties adressent ces déclarations au président de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique dans les deux mois qui suivent leur entrée en fonction.

A cet effet, il sera rappelé que le président et les vice-présidents du conseil régional sont élus, en principe, au cours de la séance de droit qui suit le renouvellement général des conseillers régionaux, soit, en application des dispositions de l'article L.4132-7 du CGCT le premier vendredi qui suit l'élection.

Cependant, dans ce contexte particulier de fusion des régions, la loi n°2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, est venue fixer un calendrier spécifique consécutif à ce renouvellement général des conseillers régionaux.

Dès lors, en application de l'article 10 de la loi précitée, les conseillers régionaux élus en décembre 2015 ont donc tenu leur première réunion le lundi 4 janvier 2016 dans les régions constituées par regroupement de plusieurs régions, et, à la date prévue à l'article L.4132-7 du CGCT – soit en l'espèce le 18 décembre 2015 – dans les autres régions.

À NOTER

Les présidents des conseils régionaux sont donc tenus d'adresser leur déclaration soit avant le 18 février 2015, soit avant le 4 mars 2015, selon que la région qu'ils président regroupe ou non plusieurs anciennes régions.

Rien n'interdit que le président accorde les délégations de fonction aux vice-présidents et éventuellement à certains conseillers régionaux aussitôt après la séance d'installation du conseil régional.

Aussi, il est probable que le délai soit le même pour les conseillers régionaux soumis à ces obligations à raison de la délégation de fonction dont ils sont titulaires.

En tout état de cause, ils devront respecter eux aussi le délai de 2 mois suivant l'attribution de ces délégations. Il sera précisé toutefois qu'aucune déclaration

n'est exigée de la personne qui a établi depuis moins de six mois une déclaration, ainsi que le prévoit l'alinéa 2 du II de l'article 11.

Or, une nouvelle déclaration de patrimoine doit être faite par les élus locaux deux mois au plus tôt et un mois au plus tard avant l'expiration de leurs fonctions.

Il en résulte dès lors nécessairement que, pour les conseillers régionaux réélus, la déclaration de patrimoine effectuée dans ce cadre suffit.

Ils doivent en revanche satisfaire à l'obligation de déclaration d'intérêts, laquelle n'est pas requise à la sortie des fonctions.

● Le dépôt des déclarations

Toutes ces déclarations doivent être adressées au président de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique. Elles peuvent toutefois être effectuées directement en ligne.

En l'absence du dépôt de déclaration dans les délais requis, et en application de l'article 20 du Règlement général de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (2), la personne concernée est mise en demeure par le secrétaire général de la Haute autorité de déposer sa déclaration dans un délai de huit jours.

● Le défaut de déclaration

A défaut de réponse dans le délai imparti de 8 jours, le collège de la Haute autorité est saisi d'un projet d'injonction visant au dépôt de déclaration en cause.

A compter de la notification de cette injonction et conformément au V de l'article 4, l'intéressé dispose d'un mois pour régulariser sa situation.

S'il n'y procède pas, il s'expose à un an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende (article 26 II).

La Haute autorité peut également adresser une injonction à une personne soumise aux obligations de déclaration lorsqu'elle estime que sa déclaration est incomplète. Il sera noté enfin qu'au-delà de la peine précitée applicable en cas de refus de déférer aux injonctions de la Haute autorité, il est prévu une peine de 3 ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende dans les cas de défaut de déclaration, de déclaration substantiellement incomplète ou mensongère.

À NOTER

Dans ces hypothèses, peuvent être prononcées à titre complémentaire l'interdiction des droits civiques, selon les modalités prévues aux articles 131-26 et 131-26-1 du code pénal, ainsi que l'interdiction d'exercer une fonction publique, selon les modalités prévues à l'article 131-27 du même code. C'est sur le fondement de ces dispositions que le tribunal correctionnel de Paris avait prononcé une première sanction à l'encontre de Charles Pasqua, condamné à payer une amende de 5 000 euros pour une déclaration mensongère datant de 2011 (3).

2. L'obligation de prévention des conflits d'intérêts

Les déclarations d'intérêts s'inscrivent, à titre liminaire, dans l'ambition de prévention des conflits d'intérêt.

Plus particulièrement, la publicité de ces déclarations des élus régionaux directement sur le site de la Haute autorité, contrairement aux déclarations de patrimoine, qui ne font l'objet d'aucune mesure de publicité (4), augmente les possibilités de détection des situations de conflits d'intérêts.

En effet, outre la Haute autorité, les électeurs (article 5) et les associations préalablement agréées par cette même autorité à l'instar de « Transparency International France » peuvent ainsi révéler des situations de conflits d'intérêts.

● Le pouvoir d'injonction de la Haute autorité

La Haute autorité instruit ensuite les observations qu'elle reçoit dans ce cadre, étant précisé, au demeurant, que lorsqu'elle constate une situation de conflit d'intérêts, elle a le pouvoir d'enjoindre à la personne concernée d'y mettre fin dans les conditions de l'article 10 qui prévoit que « lorsqu'elle constate qu'une personne assujettie à déclaration se trouve dans une situation de conflit d'intérêt, la Haute autorité pour la transparence de la vie publique lui enjoint de faire cesser cette situation. Après avoir mis à même l'intéressé de faire valoir ses observations dans un délai d'un mois, elle peut décider de rendre public cette injonction ».

À NOTER

La non-soumission à une injonction de la Haute autorité est passible d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.

● La suppléance d'un délégué

En sus de cette première obligation de déclaration, la loi du 11 octobre 2013 a défini le comportement à adopter par un certain nombre de responsables publics parmi lesquels les personnes titulaires de fonctions exécutives locales lorsqu'elles estiment se trouver dans une situation de conflit d'intérêts, situation que le législateur s'est également astreint à définir.

Aux termes de l'article 2 de la présente loi, constitue un conflit d'intérêts « toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction ».

Or, face à ces situations, la loi prévoit que les personnes titulaires de fonctions exécutives locales sont suppléées par leur délégué, auquel elles s'abstiennent d'adresser des instructions.

Une ambiguïté pouvait subsister cependant quant à la soumission à cette exigence des conseillers régionaux titulaires d'une délégation de fonction mais non-membres de l'exécutif local, qui ne sont pas expressément visés par les dispositions de cet article.

Le décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014 portant application de l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique est venu lever cette incertitude et précise les conditions d'application de ces dispositions.

Aussi, l'article 5 de ce décret impose aux présidents d'exécutifs locaux et par là aux présidents de conseils (...)

À SAVOIR

La loi du 14 février 2014.

L'adoption au début de l'année 2014 de la loi interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur (loi n° 2014-125 du 14 février 2014) qui s'inscrit également dans le projet de « rénovation de la vie publique » de cette mandature. Ce texte ne fera cependant pas l'objet de développements complémentaires puisque son entrée en vigueur a été reportée à 2017. Ainsi, il demeure aujourd'hui permis à un parlementaire d'exercer une fonction exécutive locale et y compris sa présidence. De la même manière, et à raison de l'avortement de la réforme constitutionnelle à l'été 2013, aucun texte n'interdit à l'heure actuelle à un ministre d'être membre d'un exécutif régional.

Moralisation de la vie politique : les nouvelles obligations des élus

[...] régionaux, qui estiment se trouver en situation de conflit d'intérêts, de prendre un arrêté mentionnant la teneur des questions pour lesquelles ils estiment ne pas devoir exercer leurs compétences et désignant, dans les conditions prévues par la loi, la personne chargée de les suppléer.

À NOTER

L'article 6 prévoit au demeurant pour tous les élus locaux titulaires d'une délégation de fonction – et non uniquement les membres de l'exécutif local – l'obligation d'informer le délégant par écrit de la teneur des questions pour lesquels ils estiment ne pas devoir exercer leur compétence afin qu'un arrêté du délégant puisse être pris en conséquence, déterminant les questions pour lesquelles la personne intéressée doit s'abstenir d'exercer ses compétences.

A défaut du respect de ces obligations d'abstention par les conseillers régionaux, tout citoyen (article 25) ou toute association préalablement agréée par la Haute autorité (article 20) pourra adresser des observations en ce sens à la Haute autorité, laquelle aura également la possibilité de s'autosaisir.

Si le conflit d'intérêts se trouve caractérisé, il lui appartiendra une nouvelle fois d'enjoindre à la personne concernée de le faire cesser.

Au-delà de ces deux nouvelles obligations des conseillers régionaux issues de la loi du 11 octobre 2013, il convient également de signaler les mesures moins connues de moralisation de la vie politique contenues dans la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat.

II. 2015 : la charte de l'élu local et la sanction financière de l'absentéisme

La loi du 31 mars 2015 est surtout connue pour les nouvelles garanties qu'elle confère aux élus locaux en matière notamment de droit à la formation et de facilitation de la réintégration professionnelle des élus à l'issue de leurs mandats.

On distingue cependant au sein de ce texte deux mesures qui s'apparentent davantage à de nouvelles obligations imputables aux élus locaux.

1. La charte de l'élu local

Lors de la première séance du conseil régional et en application des dispositions de l'article L.4132-7 du CGCT telles que modifiées par la loi précitée du 31 mars 2015, il sera lu, pour la première fois, la charte de l'élu local. Cette charte consacre plusieurs « principes déontologiques » pour l'élu local.

Les termes de l'article premier de cette charte sont en effet très similaires de ceux des serments prononcés dans

plusieurs professions libérales, puisqu'ils prévoient que « l'élu local exerce ses fonctions avec impartialité, diligence, dignité, probité et intégrité ».

Cette charte apparaît ainsi comme constitutive pour les élus locaux d'obligations éthiques.

Il n'en demeure pas moins, en dépit d'un champ lexical du devoir très clair et du ton solennel employé, une absence de toute valeur normative de cette charte.

Aucune sanction liée à la méconnaissance de la charte n'est dès lors prévue.

Cependant un grand nombre de ces principes moraux figure par ailleurs dans des textes de loi distincts rendant par conséquent leur application contraignante, à l'image de l'obligation de prévenir de la survenance de tout conflit d'intérêts qui vient d'être évoquée ou encore de l'interdiction d'utiliser les ressources de la collectivité à des fins personnelles, que l'on rapproche aisément du détournement de fonds publics caractérisant une infraction pénale.

À NOTER

Dans le même sens, la charte prévoit une participation avec assiduité de l'élu aux réunions de l'organe délibérant de la collectivité, laquelle conditionne désormais obligatoirement le montant de l'indemnité perçue par cet élu.

2. Un nouveau devoir d'assiduité

Jusqu'à présent la modulation des indemnités des conseillers régionaux en fonction de leurs participations aux « séances plénières et aux réunions des commissions dont ils sont membres » était une possibilité.

Elle est à compter de ce renouvellement des conseillers régionaux une obligation définie à l'article L.4135-16 du CGCT.

Il appartient cependant à chaque région de déterminer au sein de son règlement intérieur les critères de cette modulation.

La loi prévoit seulement que la diminution ne peut « dépasser pour chacun des membres, la moitié de l'indemnité pouvant lui être allouée ».

Il sera précisé enfin que ce devoir d'assiduité ne concerne pas les organismes extérieurs au sein desquels les conseillers régionaux sont amenés à siéger et qu'il a été assorti d'un dispositif de remboursement des frais de garde d'enfants ou d'assistance jusque-là réservé aux seuls conseillers municipaux. ■

(1) C'est l'interprétation qui est également retenue au sein de l'Encyclopédie des Collectivités Territoriales, Dalloz.

(2) Publié au JO du 13 septembre 2015.

(3) TGI de Paris, 13 mai 2014, M. Charles Pasqua – Constitutions 2014, p. 168.

(4) Ainsi qu'il résulte notamment de la décision du Conseil constitutionnel du 9 octobre 2013 censurant les dispositions revenant sur l'absence de publicité des déclarations de patrimoine pour les élus locaux (CC, 9 oct. 2013, n° 2013-675 DC).