

# LE COURRIER DES MAIRES et des élus locaux



## La transparence de la vie publique

### DE 1 À 15

#### **Droit à l'information des élus et des citoyens**

Open data, transparence financière, responsabilité des collectivités et renforcement des droits de l'opposition... **p. 3**

### DE 16 À 40

#### **Probité et impartialité des responsables publics**

Nouvelle définition du conflit d'intérêts et obligations déclaratives imputables aux élus, moyens de contrôle renforcés... **p. 7**

### DE 41 À 50

#### **Exemplarité des élus et des candidats**

Formation des élus locaux, nouvelles interdictions de cumul, publication des parrainages des candidats à l'élection présidentielle... **p. 13**

# 50 QUESTIONS

**Principal actionnaire:** Info Services Holding. **Société éditrice:** Groupe Moniteur SAS au capital de 333 900 euros. **Siège social:** Antony Parc 2 - 10, place du Général de Gaulle - La Croix de Berny - BP 20156 - 92186 Antony Cedex. **RCS:** Paris 403 080 823. **Numéro de commission paritaire:** 1008 T 83807. **ISSN:** 0769-3508. **Président-directeur de la publication:** Julien Elmaleh. **Impression:** Imprimerie de Champagne, ZI Les Franchises, 52200 Langres. **Dépôt légal:** à parution.

## Les références

### Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016

relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite « Sapin 2 »

### Loi n° 2016-1500 du 8 novembre 2016

tendant à permettre le maintien des communes associées, sous forme de communes déléguées, en cas de création d'une commune nouvelle

### Loi ordinaire 2016-508 et loi organique 2016-506 du 25 avril 2016

de modernisation des règles applicables aux élections et à l'élection présidentielle

### Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016

relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires

### Loi n° 2015-991 du 7 août 2015

portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi « Notre »

### Loi n° 2015-366 du 31 mars 2015

visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat

### Loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014

interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur

### Loi n° 2014-126 du 14 février 2014

interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen

### Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013

relative à la transparence de la vie publique

### Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013

relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers

municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral

### Loi du 11 mars 1988

relative à la transparence financière de la vie politique, modifiée en 1995 et 2011

### Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978

portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal

### Décret n° 2016-570 du 11 mai 2016

relatif à la transmission à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique des déclarations de situation patrimoniale et déclarations d'intérêts par l'intermédiaire d'un téléservice

### 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

### Décret n° 2013-1212 du 23 décembre 2013

relatif aux déclarations de situation patrimoniale et déclarations d'intérêts adressées à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique

### Code général des collectivités territoriales (CGCT)

### Code des relations entre le public et l'administration (CRPA)

### Code de justice administrative

### Code des juridictions financières

### Code pénal

### Code de procédure pénale

### Code du travail

## Lexique

### Conseiller intéressé

Un conseiller intéressé est celui, selon le Conseil d'Etat, dont l'intérêt à une affaire existe dès lors qu'il ne se confond pas avec les intérêts de la généralité des habitants de la commune (CE, 16 décembre 1994, réq. n° 145370).

### CTAP

Créée par la loi Maptam du 27 janvier 2014, la Conférence territoriale de l'action publique débat et rend des avis sur les sujets relatifs à l'exercice de compétences et à la conduite de politiques publiques nécessitant une coordination ou une délégation de compétences entre collectivités territoriales et leurs groupements. Elle est présidée par le président de région.

### CJUE

La Cour de justice de l'Union européenne, garante d'une application homogène de la législation de l'UE dans tous les pays-membres, statue sur les différends juridiques opposant les gouvernements des Etats-membres et les institutions de l'UE, mais peut aussi, dans certaines circonstances, être saisie par des particuliers, des entreprises ou des organisations qui souhaitent intenter une action contre une institution de l'UE lorsqu'ils estiment qu'elle a porté atteinte à leurs droits.

### HATVP

La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), autorité administrative indépendante, a été créée par les lois sur la transparence d'octobre 2013. Elle est chargée d'une mission de service public : promouvoir la probité

et l'exemplarité des responsables publics. La HATVP, qui dispose d'une autonomie administrative et financière, est soumise au contrôle a posteriori du Parlement et de la Cour des comptes.

### Téléservice ADEL

Ce service permet, depuis le 30 mars 2015, la télédéclaration à la HATVP par les responsables publics de leurs déclarations de situation patrimoniale et déclarations d'intérêts. Cette télétransmission est obligatoire depuis le 13 mai 2016 (Décret n° 2016-570 du 11 mai 2016). Une version accessible aux aveugles et malvoyants est disponible depuis le 20 juin 2016.

<https://declarations.hatvp.fr>

# La transparence de la vie publique

**L**a retentissante affaire Cahuzac, début 2013, a été présentée de façon quasi unanime comme élément déclencheur d'une dynamique de renforcement de la transparence de la vie publique. Celle-ci s'est traduite par le vote de plusieurs lois au cours des dernières années.

Mais en raison de la multitude des interventions du législateur, il n'est pas

aisé de recenser l'ensemble des mesures nouvelles qui contribuent à la transparence de la vie publique.

**Trois ans d'innovation.** Les 50 questions-réponses qui suivent identifient les principales innovations en la matière, issues notamment des textes adoptés depuis la loi Transparence de la vie publique du 11 octobre 2013 jusqu'à la récente loi « Sapin 2 » du 9 décembre

2016. La transparence et son impact sur les obligations des élus locaux et de leurs collectivités peuvent se décliner selon trois axes : la garantie d'information aux citoyens sur l'action publique, la recherche de probité et d'impartialité des responsables publics et enfin l'exemplarité des candidats et des élus.

Par Jean-Louis Vasseur, Aloïs Ramel et Elise Humbert, avocats à la cour, SCP Seban & associés

## 1

### Que signifie « open data » ?

Littéralement, l'open data désigne la « donnée ouverte ». Appliquée à l'information publique, elle s'inscrit donc dans le mouvement d'accès aux informations publiques initié notamment avec la loi du 17 juillet 1978 (qui institue une Commission d'accès aux documents administratifs, dite CADA), fondée sur la considération selon laquelle les données produites ou détenues par les administrations, dans le cadre de leurs missions de service public, doivent être mises à disposition du public.

L'open data fait donc partie intégrante des politiques de diffusion de l'information publique, qu'elle vient renforcer en transformant les modalités d'accès. Dans le cadre d'une politique d'open data, l'accès aura plus particulièrement vocation à être ouvert, et ce, à double titre : d'une part, il n'est plus nécessaire d'en demander la communication, ce qui équivalait en outre à supprimer le temps d'accès formalisé auparavant par une demande de l'administré ; d'autre part, étant associée à l'ambition de partage de la donnée publique, l'ouverture aboutit sur la gratuité et la libre réutilisation des données publiques.

## 2

### L'open data, obligation ou pratique encouragée pour les collectivités ?

Bien avant l'intervention de la loi Notre du 7 août 2015 et de la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique, l'open data était déjà une possibilité inscrite dans la loi du 17 juillet 1978. Celle-ci prévoyait deux régimes d'accès aux documents administratifs : la communication et la diffusion publique. Nombre de collectivités ont ainsi pu expérimenter cette ouverture des données publiques avant même qu'elle ne soit étayée sur un arsenal juridique important.

L'article L.1112-23 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), puis l'article L.312-1-1 du Code des relations entre le public et l'administration (CRPA), tous deux introduits par la loi Notre, ont cependant fait basculer cette opportunité en obligation pour les collectivités territoriales de plus de 3 500 habitants et leurs EPCI.

**À NOTER.** Cette obligation demeure conditionnée par l'existence des documents sous forme numérique, conduisant à relativiser le caractère contraignant de la doctrine – relativisation renforcée encore par la faiblesse des conséquences attachées à son non-respect.

**3**

### Quelles sont les données concernées par l'« obligation » d'ouverture ?

Les quatre catégories de données soumises à ce nouveau régime d'ouverture sont définies désormais par l'article L.312-1-1 du CRPA. Là où l'article L.1112-23 du CGCT, issu de la loi Notre, restreignait la diffusion des données à celles librement réutilisables, la loi pour une République numérique soumet à cette obligation l'ensemble des documents communicables, l'objectif étant d'uniformiser les régimes actuellement distincts du droit d'accès et de réutilisation, dont l'articulation était souvent malaisée. Ce mouvement d'uniformisation s'est accompagné d'une extension parallèle des documents communicables. Ainsi en est-il notamment, pour citer plusieurs exemples significatifs, des codes sources (art. L.300-2 du CRPA), des règles algorithmiques qui fondent des décisions individuelles (art. L.312-1-3 du CRPA), des données produites par les personnes exerçant une mission de service public industriel et commercial ou encore des jugements des tribunaux administratifs (art. 10 du Code de justice administrative).

**4**

### Quelles sont les modalités attachées à la diffusion publique des données ?

Trois grandes règles doivent guider la diffusion publique et conditionnent ainsi les modalités de sa mise en œuvre :  
– il est impératif, avant la diffusion d'une donnée concernée par la nouvelle obligation de transparence, d'occulter les mentions protégées par le respect de la vie privée ou une règle de secret (art. L.312-1-2 du CRPA) ;  
– la diffusion doit être effectuée sous un format ouvert permettant la libre réutilisation de la donnée. Reste que cette dernière exigence n'est pas exprimée de façon aussi générale que ce qui avait été envisagé au cours des débats et se déduit aujourd'hui davantage du principe de libre réutilisation de ces données figurant à l'art. L.321-1 du CRPA ;  
– la diffusion s'accompagne d'une nouvelle obligation faite aux administrations qui produisent ou détiennent des informations publiques : mettre à la disposition des usagers un répertoire des principaux documents dans lesquels ces informations figurent et en assurer une mise à jour annuelle (art. L.322-6 du CRPA).

**5**

### Quelles sont les conséquences en cas de méconnaissance de la nouvelle obligation de diffusion des données ?

Alors que la loi Notre n'avait prévu aucune conséquence au manquement à l'art. L.1112-23 du CGCT, la loi sur la République numérique a élargi les prérogatives de la CADA, qui peut désormais être saisie en cas de refus de communication ou de publication d'un document administratif (art. L.342-1 du CRPA). La procédure est ensuite la même que celle actuellement suivie pour une demande de communication de documents administratifs. Ainsi, en cas de non-soumission spontanée de l'administration à la nouvelle obligation de diffusion de données, celle-ci peut y être contrainte au terme d'une procédure contentieuse devant les juridictions administratives, dont la recevabilité sera cependant conditionnée à la saisine préalable pour avis de la CADA.

**À NOTER.** La loi pour une République numérique effectue un rapprochement entre la CADA et la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) en prévoyant notamment leur réunion en un collège unique lorsqu'un intérêt commun le justifie (art. L.341-2 du CRPA).

**6**

### Quels sont les outils pratiques mis à disposition des administrations pour satisfaire cette nouvelle obligation ?

Pour assurer l'effectivité de la mesure et surtout l'adhésion des collectivités à ce projet, la rédaction d'un rapport consacré aux dispositifs d'accompagnement des collectivités à l'ouverture des données publiques a été confiée à l'association OpenData France. Ce rapport, remis aux ministres Axelle Lemaire et Estelle Grelier le 17 octobre 2016, recommande notamment la définition d'un « socle commun de données » à ouvrir en priorité (budgets, plans locaux d'urbanisme, données de transports, etc.). En tout état de cause, la mise en ligne sur Légifrance d'un échéancier pour l'application de la loi laisse suggérer la volonté de laisser aux collectivités le temps nécessaire aux adaptations induites par cette évolution, avant l'intervention de toute mesure plus contraignante.


**7**

## Quelles sont les nouvelles mesures pour renforcer la publicité de l'information financière visant les collectivités ?

L'art 107 III de la loi Notre impose aux collectivités territoriales et EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants de transmettre au préfet leurs documents budgétaires par voie numérique dans le délai de cinq ans suivant la promulgation de la loi (soit au 7 août 2020). Par ailleurs, l'art. 110 de la même loi permet une expérimentation relative à la certification des comptes publics sous la conduite de la Cour des comptes et en liaison avec les CRC – d'une durée de cinq ans débutant trois ans après la publication de la loi – pour les collectivités territoriales et leurs groupements se portant candidats auprès du ministre dans l'année qui suit la promulgation de la loi. Il s'agit d'établir les conditions nécessaires à la certification touchant les états financiers, les normes comptables applicables, le déploiement du contrôle interne comptable et financier ou le système d'information utilisé. Une convention entre le premier président de la Cour des comptes et l'exécutif local en définira les modalités.

**8**

## D'autres mesures ont-elles été prises pour renforcer l'information des citoyens ?

Afin d'accroître le rôle et l'information des assemblées délibérantes et des administrés, notamment au sujet de la gestion de la dette locale, la loi Notre entend renforcer l'effectivité des rapports des chambres régionales des comptes (CRC). Il est désormais prévu que les observations des CRC et les arrêtés du préfet seront rendus immédiatement publics, sans attendre la réunion de l'assemblée délibérante, en cas de défaut d'adoption du budget, de budget déséquilibré, de rejet du compte administratif ou de déficit (art. L.1612-19 du CGCT). La même loi a introduit l'obligation pour l'exécutif d'une collectivité ou d'un EPCI de présenter à l'assemblée délibérante un rapport des actions entreprises pour remédier aux critiques formulées par la CRC dans l'exercice de son contrôle de gestion, dans le délai d'un an suivant la présentation de ces critiques. Ce rapport est communiqué à la CRC, qui en fait une synthèse annuelle, présentée par son président devant la Conférence territoriale de l'action publique, dite **CTAP**  (art. L.243-7 du CJF).

**9**

## La Cour des comptes est-elle davantage impliquée dans le contrôle de la gestion financière des collectivités ?

Oui. C'est un effet de la loi Notre dans la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics (dont les EPCI). La Cour des comptes doit désormais établir un rapport annuel sur la situation financière et la gestion des administrations publiques locales (art. L.132-7 du CJF). Les finances locales étaient le dernier domaine des finances publiques qui ne faisait pas l'objet d'un rapport annuel spécifique de la cour. Cette réforme a pour objectif de mieux associer les collectivités au redressement des finances publiques. Les synthèses des CRC établies au sujet des mesures correctrices apportées par les collectivités et EPCI à leurs observations sont transmises à la Cour des comptes pour être intégrées à ce rapport annuel.

**10**

## Quelle est la conséquence de l'obligation d'information sur les dépenses d'investissement des collectivités ?

L'article L.1611-9 du CGCT, introduit par la loi Notre, prévoit la présentation par l'exécutif d'une collectivité locale ou d'un EPCI à son assemblée délibérante d'une étude relative à l'impact pluriannuel sur les dépenses de fonctionnement pour les opérations exceptionnelles d'investissement, dont le montant est supérieur au seuil fixé par l'article D.1611-35 du CGCT – fonction de la catégorie de la collectivité ou de l'établissement. L'objectif est d'obliger les collectivités à une réflexion globale et sur le long terme de l'impact économique réel de leur politique d'investissement. Ainsi, le coût annuel en exploitation d'un équipement devra-t-il être présenté à l'assemblée délibérante préalablement au financement de sa construction. Cette étude sera nécessaire, par exemple, pour les projets dont le montant prévisionnel des dépenses est supérieur à 50 % des recettes réelles de fonctionnement ou à 50 M € dans une commune ou un EPCI de 50 000 à 400 000 habitants.

**11**

## Comment la discussion sur le budget d'une collectivité territoriale ou d'un EPCI a-t-elle été renforcée ?

L'article L.2312-1 du CGCT, tel que modifié par la loi Notre, prévoit qu'un rapport d'orientation budgétaire soit présenté à l'assemblée délibérante dans les deux mois précédant l'examen du budget, dans toutes les communes de plus de 3 500 habitants, ainsi que les départements, régions et EPCI de plus de 10 000 habitants comprenant une commune de plus de 3 500 habitants. Ce rapport, transmis au préfet et au président de l'EPCI dont la commune est membre (ou aux communes membres de l'EPCI pour un rapport portant sur l'orientation budgétaire d'un EPCI), décrit les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels, la structure et la gestion de la dette, la structure et l'évolution des dépenses des effectifs et donne lieu au débat d'orientation budgétaire (DOB). Pour les communes de plus de 10 000 habitants, obligation est faite de joindre au budget prévisionnel et au compte administratif une présentation des informations contenues.

**12**

## Les collectivités peuvent-elles être tenues financièrement responsables devant l'UE de l'exercice de leurs compétences ?

Oui. L'article L.1611-10 du CGCT, créé par la loi Notre, rend les collectivités territoriales responsables des condamnations prononcées par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) à l'encontre de l'Etat à la suite d'un manquement dans l'exercice d'une compétence locale. Lorsque la Commission européenne estime que l'Etat a manqué à l'une de ces obligations, l'Etat doit en informer les collectivités concernées, leurs groupements ou établissements publics et leur notifier toute évolution de la procédure. Les autorités locales transmettent à l'Etat toute information utile pour leur défense. Une commission consultative composée de membres du Conseil d'Etat, de magistrats de la Cour des comptes et de représentants des collectivités doit rendre un avis, après avoir entendu toute instance dont l'expertise paraît utile. Cet avis inclut une évaluation de la somme forfaitaire ou de l'astreinte et une répartition. La répartition définitive a lieu après condamnation par la CJUE.

**13**

## Quelles sont les collectivités concernées par les obligations protégeant les droits de l'opposition ?

L'article L.2121-27-1 du CGCT tel que modifié par la loi Notre précise que les élus d'opposition bénéficient d'un espace d'expression dans le bulletin d'information générale des communes de 1 000 hab. et plus, et non plus seulement dans celles dont la population compte 3 500 hab. et plus. De même, l'art. L.2121-9 du CGCT modifié étend-il aux élus d'opposition des communes de 1 000 hab. et plus le droit d'obtenir du maire la convocation du conseil municipal quand la demande motivée lui en est faite par le tiers au moins des membres du conseil municipal en exercice. Le droit d'obtenir la réunion du conseil s'étend même aux communes de moins de 1 000 hab. lorsque la convocation est réclamée par la majorité des membres du conseil municipal. Enfin, l'art. L.2121-8 du CGCT modifié rend obligatoire l'établissement d'un règlement intérieur du conseil municipal dans les communes de 1 000 hab. et plus et non plus seulement dans les communes de 3 500 hab. et plus.

**14**

## Les élus d'opposition peuvent-ils dès maintenant revendiquer le bénéfice de ces droits ?

Non, ils devront attendre quelques années. La disposition prévoyant d'étendre aux communes de 1 000 hab. et plus le droit des élus d'opposition à un espace d'expression dans le bulletin d'information général des communes n'entrera en vigueur qu'à compter du prochain renouvellement général des conseils municipaux, autrement dit, en 2020. Rien n'interdit, cependant, à une commune de 1 000 hab. et plus, de prendre l'initiative d'ouvrir un espace d'expression à l'opposition municipale. Il en est de même des dispositions élargissant aux communes de 1 000 hab. et plus et de moins de 1 000 hab. les droits conférés pour la convocation du conseil municipal par les conseillers municipaux. C'est également en 2020 que s'appliqueront les dispositions concernant le règlement intérieur et les dispositions visant les questions orales.

**15**

## Quelles sont les avancées issues de la loi Notre pour les élus d'opposition des départements et des régions ?

La loi est venue préciser les dispositions du CGCT en reconnaissant aux groupes d'élus le droit de se déclarer d'opposition et a imposé aux assemblées délibérantes d'inscrire dans leur règlement intérieur les droits spécifiques accordés à ces groupes minoritaires ou d'opposition. L'innovation de la loi Notre consiste à reprendre la définition des groupes minoritaires et d'opposition inscrite à l'art. 19 du règlement de l'Assemblée nationale : le groupe d'opposition se définit par une déclaration en ce sens lors du dépôt de la déclaration constitutive du groupe. Le groupe minoritaire est celui qui ne s'est pas déclaré d'opposition et ne représente pas l'effectif le plus élevé. La reconnaissance d'oppositions locales par le législateur est ainsi pleinement officialisée, donnant aux assemblées départementales et régionales le caractère plus marqué d'enceintes politiques où les oppositions sont des contre-pouvoirs qui ne peuvent être « écrasés » par l'équipe exécutive.

**16**

## Comment définir un conflit d'intérêts ?

L'article 2 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique a défini pour la première fois la notion de « conflit d'intérêts » comme « toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction ». Si la définition légale des conflits d'intérêts intègre les situations dans lesquelles est seule identifiée l'apparence de la partialité du décideur du fait d'une interférence d'intérêts, le site de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), créée par la même loi, exige toutefois que l'interférence soit suffisamment forte pour soulever des doutes raisonnables quant à la capacité du responsable public à exercer ses fonctions en toute objectivité.

**17**

## Que doit faire un responsable public qui estime se trouver dans une telle situation ?

Face à une situation identifiée comme entrant dans le champ de la définition précitée de conflit d'intérêts, les personnes en charge d'une fonction publique ont une obligation générale d'abstention, laquelle se décline différemment selon le type de responsabilité exercée. Si l'on se réfère aux termes de l'article 2 de la loi du 11 octobre 2013, précisé dans ses modalités d'application par le décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014 :

- les membres des collèges d'une autorité administrative ou publique indépendante s'abstiennent de siéger ;
- les titulaires de fonctions exécutives locales s'abstiennent d'adresser des instructions à leur délégataire suppléant ;
- les chargés de mission de service public qui ont reçu délégation de signature s'abstiennent d'en user ;
- les chargés de mission de service public placés sous l'autorité d'un supérieur hiérarchique le saisissent, afin qu'il confie, à la suite de la saisine ou de sa propre initiative, la préparation ou l'élaboration de la décision à une autre personne placée sous son autorité hiérarchique.

**18**

## Comment satisfaire l'obligation d'abstention d'un élu membre de l'exécutif local, en conflit d'intérêts ?

Le décret précité du 31 janvier 2014 a défini deux régimes distincts applicables aux élus de l'exécutif local, prenant en compte la particularité de la présidence d'une collectivité territoriale ou d'un EPCI. Ainsi, les exécutifs locaux exerçant une fonction autre que la présidence doivent informer par écrit le président de l'exécutif des questions pour lesquelles ils estiment ne pas devoir exercer leurs compétences. Le délégant prend alors un arrêté déterminant les conditions d'exercice par cet élu de l'obligation d'abstention. En revanche, lorsque c'est le président de l'exécutif qui est en conflit d'intérêts, il doit prendre un arrêté pour lui-même, mentionnant les questions pour lesquelles il estime ne pas devoir exercer sa compétence et la personne chargée de le suppléer, à laquelle il s'abstiendra d'adresser toute instruction. La prudence exige qu'une première série de ces arrêtés fasse suite directement à la désignation par les collectivités de leurs délégués au sein d'organismes extérieurs.

**19**

### **Quel est l'impact, sur une délibération, de la participation d'un élu qualifié de conseiller intéressé ?**

Sur le fondement de l'article L.2131-11 du CGCT, le juge administratif est régulièrement confronté à la question de légalité d'une délibération à raison de la reconnaissance potentielle de la qualité de **conseiller intéressé** à l'affaire d'un élu et de son influence sur la décision prise. Or, jusqu'à présent, se conformant à une jurisprudence constante, le juge administratif a retenu une approche subjective, appréciant très concrètement chaque cas pour déterminer, indépendamment des apparences, si un intérêt était effectivement caractérisé et si son détenteur avait eu une influence effective sur la délibération en cause (pour un exemple récent : CE, 22 février 2016, n° 367901). La nouvelle définition du conflit d'intérêts pousse néanmoins à s'interroger sur une possible révision de l'interprétation de la notion de conseiller intéressé par le Conseil d'Etat pour la mettre en conformité avec cette approche objective des situations de conflits d'intérêts de nature à fonder une obligation d'abstention.

**20**

### **Le conflit d'intérêt s'oppose-t-il à ce qu'un membre d'un exécutif local préside un organisme extérieur ou en soit membre ?**

Le cumul des qualités de membre d'un exécutif local et de membre d'un organisme extérieur (société d'économie mixte, syndicat mixte, association, etc.) n'est prohibé par aucun texte. La difficulté tient cependant à ce que cette situation est porteuse d'un certain nombre de risques administratifs et pénaux. Il importe donc de considérer le risque d'illégalité des délibérations relatives aux organismes auxquels participeraient les élus en cause, a fortiori si le juge administratif faisait évoluer son interprétation de la notion de conseiller intéressé en faveur d'une approche objective. Et il s'agit surtout de mesurer le risque de reconnaissance d'une prise illégale d'intérêts (art. 432-12 du Code pénal) susceptible de peser directement sur ces élus, du fait d'une jurisprudence rigoureuse de la Cour de cassation rendue, en 2008, dans la commune de Bagnaux, dès lors que ceux-ci ne s'astreindraient pas à une application stricte des règles d'abstention précitées.

**21**

### **Dans quelles situations concrètes la HATVP a-t-elle eu l'occasion de reconnaître un conflit d'intérêts ?**

Le rapport d'activité 2015 de la **HATVP** livre plusieurs indications sur l'interprétation à donner à la nouvelle définition du conflit d'intérêts. Ainsi, a-t-elle eu l'occasion de confirmer expressément que les intérêts détenus pouvaient être publics, à l'instar des déclarants cumulant plusieurs mandats électifs ou des agents siégeant dans plusieurs conseils d'administration d'entreprises publiques. On peut évoquer le cas de l'ancienne secrétaire d'Etat Geneviève Fioraso, qui s'est vue retirer la tutelle de l'activité recherche du CEA (Commissariat à l'énergie atomique), son compagnon étant directeur délégué du CEA ; ou encore celui du conseiller spécial de Christiane Taubira, qui était aussi avocat à la Cour de cassation et au Conseil d'Etat ; enfin, celui de l'ancien directeur de cabinet de Jean-Marc Todeschini, secrétaire d'Etat chargé des Anciens Combattants, qui était président d'une association importante dans le secteur des anciens combattants.

**22**

### **Quelles sont les principales dispositions intéressant les obligations déclaratives des responsables publics ?**

La loi du 11 octobre 2013 a essentiellement étendu la liste des assujettis à l'obligation de déclaration de situation patrimoniale dont elle a renforcé la portée et à laquelle elle a également adjoint une obligation de déclaration d'intérêts. La loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, modifiée en 1995 et 2011, soumettait déjà à une telle obligation les membres du gouvernement, les parlementaires, les présidents d'exécutifs locaux, les élus titulaires d'une délégation de signature et les présidents et directeurs généraux de nombreuses structures publiques. La liste s'est élargie aux collaborateurs de cabinet ministériel et prévoit la publicité de ces déclarations pour une partie des assujettis. En matière déclarative, l'innovation la plus importante tient cependant à l'obligation de déclaration d'intérêts, pratique qui n'était jusqu'alors observée que par certains ministres.



**23**

## Quels sont les principaux éléments de la déclaration de situation patrimoniale ?

Selon l'art. 4 de la loi du 11 octobre 2013, chaque responsable public soumis à une telle obligation doit effectuer une déclaration « exhaustive, exacte et sincère de sa situation patrimoniale concernant la totalité de ses biens propres, ainsi que, le cas échéant, ceux de la communauté ou les biens indivis ». Le II de cet article dresse ensuite la liste des biens devant figurer dans la déclaration, soit notamment les immeubles bâtis et non bâtis, les valeurs mobilières, les assurances vie, les comptes bancaires courants ou d'épargne, les produits d'épargne, les biens mobiliers d'une valeur supérieure à 10 000 euros, les véhicules, les fonds de commerce ou clientèles, les charges et offices, le passif. Pour le contenu précis de ces éléments, voir le décret du 23 décembre 2013 modifié par un décret du 11 mai 2016.

**À NOTER.** Le contenu de la déclaration de situation patrimoniale de prise de fonction diffère de celui de la déclaration de situation de fin de mandat ou de fonctions. La référence au décret précité du 23 décembre 2013 et à ses annexes est donc indispensable.

**24**

## Quels sont les principaux éléments de la déclaration d'intérêts ?

La loi du 11 octobre 2013 les détaille en son art. 4 : les activités professionnelles ou de consultant exercées à la date de la nomination et au cours des cinq dernières années, les participations aux organes dirigeants d'un organisme public ou privé ou d'une société à la date de la nomination ou lors des cinq dernières années, les participations financières directes dans le capital d'une société à la date de la nomination, les activités professionnelles exercées à la date de la nomination par le conjoint, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou le concubin, les fonctions bénévoles susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts, les fonctions et mandats électifs exercés à la date de la nomination. A cela s'ajoute, pour les déclarations d'intérêts des parlementaires, les noms et activités de leurs collaborateurs parlementaires, ainsi que les activités professionnelles ou d'intérêt général qu'ils envisagent de conserver. Pour le contenu détaillé de ces déclarations, voir le décret du 23 décembre 2013 dans sa version aujourd'hui en vigueur et plus particulièrement son annexe III.

**25**

## Ces déclarations ne concernent-elles que les élus uniquement titulaires d'une « délégation de signature » ?

La liste précise des élus locaux soumis à ces obligations déclaratives figure à l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013. On peut toutefois retenir qu'y sont assujettis les présidents de toutes les collectivités territoriales ou EPCI de plus de 20 000 hab., ainsi que les conseillers d'une collectivité territoriale ou d'un EPCI à fiscalité propre de plus de 100 000 hab. titulaires d'une délégation de fonction ou de signature. Initialement, n'étaient expressément visés que les élus locaux titulaires d'une délégation de signature, de sorte que les élus titulaires d'une délégation de fonction qui ne disposaient pas par ailleurs d'une délégation de signature ont pu se considérer exonérés de ces obligations déclaratives. En ajoutant une référence aux élus titulaires d'une délégation de fonction, la loi du 20 avril 2016 a permis opportunément de lever cette ambiguïté.

**À NOTER.** Un simple élu local peut se trouver soumis à ces obligations déclaratives à un autre titre (en qualité de collaborateur d'élu notamment).

**26**

## Quelles sont les autres personnes soumises à ces déclarations ?

Selon la HATVP, ce sont près de 14 000 responsables publics qui entrent dans le champ des obligations prévues par les lois du 11 octobre 2013 du fait de fonctions diverses (détaillées également sur son site à la rubrique « Les déclarants »). De façon générale, il peut être considéré que tous les présidents et directeurs généraux des principales structures publiques ou parapubliques sont concernés par ces obligations déclaratives.

Les derniers « entrants » dans la liste des assujettis sont les directeurs, directeurs adjoints et chefs de cabinet des présidents de collectivités territoriales ou EPCI de plus de 20 000 hab. (loi n° 2016-483 du 20 avril 2016) et plus récemment encore les directeurs généraux, les secrétaires généraux et leurs adjoints des autorités administratives indépendantes (loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016). Les fonctionnaires et militaires « dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient » ont également vocation à rejoindre la liste des assujettis dès que le décret d'application requis sera publié.

**27**

## A quel moment ces déclarations doivent-elles être adressées à la Haute Autorité ?

Ces déclarations doivent être effectuées dans les deux mois suivant l'élection ou la nomination du responsable public concerné (art. 4 et 11 de la loi du 11 octobre 2013), puis à nouveau, pour les élus, deux mois au plus tôt et un mois au plus tard avant la cessation de leur mandat, et pour les autres responsables publics, dans les deux mois suivant la fin des fonctions. En cas de dissolution de l'assemblée concernée ou de cessation du mandat pour une cause autre que le décès, cette dernière déclaration a lieu dans les deux mois suivant cette cessation. Toute modification substantielle de la situation patrimoniale ou des intérêts détenus donne encore lieu, dans un délai de deux mois, à une déclaration dans les mêmes formes. Conformément à l'art. 20 du règlement de la HATVP, en l'absence de déclaration à l'issue du délai légal, le secrétaire général met en demeure, par lettre recommandée avec avis de réception, de déposer ladite déclaration dans un délai de huit jours. A défaut de réponse dans le délai imparti, l'intéressé prend le risque de l'engagement d'une procédure d'injonction.


**29**

## Quel contrôle la HATVP opère-t-elle sur les déclarations de situation patrimoniale ?

Pour assurer efficacement sa mission de contrôle du patrimoine, la HATVP bénéficie de l'appui de la Direction générale des finances publiques, qui lui adresse après transmission des déclarations de patrimoine des membres du gouvernement et des parlementaires « tous les éléments lui permettant d'apprécier l'exhaustivité, l'exactitude et la sincérité » de celles-ci. Elle peut également demander au membre du gouvernement, à l'élu local ou au titulaire des fonctions visées à l'art. 11 de la loi ordinaire communication de ses déclarations d'impôt les déclarations du conjoint séparé de biens, du partenaire de PACS ou du concubin. Le dialogue est toujours privilégié. A défaut de communication dans un délai de deux mois, la HATVP peut demander copie de ces déclarations à l'administration fiscale, laquelle a 30 jours pour les lui transmettre (art. 6 et 11 V de la loi ordinaire). En cas d'anomalies, la HATVP peut faire usage de son pouvoir d'injonction afin de contraindre l'intéressé à compléter sa déclaration, sous peine de poursuites et de sanctions pénales.

**28**

## Comment les déclarations doivent-elles être effectuées ?

Les personnes soumises à déclaration de patrimoine et d'intérêts doivent adresser personnellement leurs déclarations au président de la HATVP. En application du décret n° 2016-570 du 11 mai 2016 et depuis le 15 octobre 2016, la transmission de ces déclarations doit être en outre, impérativement effectuée par l'intermédiaire d'un **téléservice Adel** , afin de clarifier les informations à déclarer et de permettre leur publication dans un format ouvert et aisément réutilisable. Rappelons en effet que sont en principe diffusées sur le site de la HATVP, sous réserve de ce que requiert le respect de leur vie privée (art. 6 du décret du 23 décembre 2013), les déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts des membres du gouvernement, les déclarations d'intérêts et d'activités des membres du Parlement, ainsi que les déclarations d'intérêts des représentants français au Parlement européen et des titulaires de mandats électifs locaux. Or, dans la mesure où il s'agit de données publiques, celles-ci doivent pouvoir être librement réutilisées.

**30**

## Quel contrôle la HATVP opère-t-elle sur les déclarations d'intérêts ?

La publication du premier rapport d'activité (2015) a été l'occasion pour la HATVP d'explicitier les modalités de son contrôle des déclarations d'intérêts. On y apprend que ce contrôle s'effectue en deux temps. Dès leur réception, les déclarations d'intérêts font l'objet d'un premier examen consistant en la recherche, parmi les intérêts déclarés, des risques de conflits d'intérêts de nature à requérir éventuellement son rapprochement avec l'intéressé pour les prévenir ou les faire cesser. Dans un second temps, elles font l'objet d'une étude plus approfondie, généralement de manière conjointe avec la situation patrimoniale du déclarant, afin de déceler les éventuelles omissions ou incohérences. C'est sur la base de ce second contrôle que la HATVP porte son appréciation et décide des suites éventuelles que justifient ces déclarations.

**À NOTER.** La publicité des déclarations permet à des associations agréées d'adresser à la HATVP des observations, sur la base desquelles elle procédera à une instruction de la situation de la personne en cause (art. 20 de la loi du 11 octobre 2013).

**31**

## Quelles sont les sanctions en cas de non-respect des obligations déclaratives ?

A défaut du dépôt de déclaration, en cas de déclaration incomplète ou lorsqu'il n'a pas été donné suite à une demande d'explication, la HATVP peut enjoindre l'intéressé à produire ces informations dans un délai d'un mois. Si la personne ne défère pas à cette injonction, elle encourt une peine d'un an d'emprisonnement et 15 000 € d'amende (art. 26 de la loi du 11 octobre 2013). Au-delà, l'omission d'une des déclarations prévues, d'une partie substantielle de son patrimoine ou de ses intérêts ou l'évaluation mensongère de son patrimoine est punie d'une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende. A titre complémentaire, peuvent également être prononcées l'interdiction des droits civiques et de l'exercice d'une fonction publique. Des dispositions comparables concernent les parlementaires (art. L.O. 135-4 du Code électoral et suivants).

**À NOTER.** La HATVP est en capacité de saisir le parquet sur le fondement de l'article 40 du Code de procédure pénale et, par conséquent, de révéler des infractions passibles de peines plus lourdes.

**32**

## Peut-on contester devant les juridictions administratives la saisine du parquet par la HATVP ?

Non, car la saisine du parquet par la HATVP s'effectue sur le fondement de l'art. 40 du Code de procédure pénale. C'est en tout cas, la position adoptée par le Conseil d'Etat, dans une décision du 4 mai 2016 (n° 395384), après avoir rappelé que l'avis donné par une autorité administrative au procureur de la République sur le fondement des dispositions de l'article 40 du Code de procédure pénale et la décision de transmettre les éléments s'y rapportant ne sont pas dissociables de l'appréciation que peut porter l'autorité judiciaire sur l'acte de poursuite ultérieur. Ce faisant, il s'est déclaré incompétent pour connaître des requêtes qui lui étaient soumises. Pour rappel, la saisine du Conseil d'Etat, dans cette espèce jugée le 4 mai 2016, procédait de deux requêtes de Marine et Jean-Marie Le Pen, visant à contester la transmission par la HATVP en décembre 2015 au procureur de la République d'éléments sur une potentielle sous-déclaration de leur patrimoine.

**33**

## Les contrôles effectués sous l'autorité de la HATVP ont-ils d'ores et déjà abouti au prononcé de condamnation pénale ?

Pas encore, sur le fondement de la loi du 11 octobre 2013. En revanche, le tribunal de grande instance de Paris a condamné Charles Pasqua, par un jugement du 13 mai 2014, à 5 000 euros d'amende pour une déclaration mensongère sur sa situation patrimoniale datant de 2011, sur le fondement des dispositions alors en vigueur de l'article L.O. 135-1 du Code électoral (TGI de Paris, 13 mai 2014). Et en février 2016, la HATVP rapportait avoir adressé 13 dossiers au parquet, parmi lesquels ceux portant sur les déclarations de Jean-Marie et Marine Le Pen, de Serge Dassault à raison de « doutes sérieux » sur l'exhaustivité, l'exactitude et la sincérité de ses déclarations de patrimoine du fait principalement de l'omission d'avoirs détenus à l'étranger ou encore des époux Balkany, qui auraient oublié de déclarer une part substantielle de leur patrimoine.

**À NOTER.** Le député-maire de Levallois-Perret est aujourd'hui mis en examen sur le fondement de ces déclarations considérées mensongères par la HATVP.

**34**

## Qui se charge aujourd'hui de prévenir la survenance des conflits d'intérêts ?

Outre la HATVP et la nouvelle agence anticorruption (voir Q37), les juridictions pénales assument une part de la lutte contre les conflits d'intérêts par la répression de la prise illégale d'intérêts qui bien souvent en découle. Il peut s'agir d'un dépositaire de l'autorité publique, d'un chargé de mission de service public ou d'une personne investie d'un mandat électif public qui prend, reçoit ou conserve, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou une opération dont il a charge, au moment de l'acte, d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement en tout ou partie. Le juge administratif, qui contrôle les délibérations touchant des conseillers potentiellement intéressés, joue également un rôle dans la prévention des conflits d'intérêts. Les associations dédiées à la lutte anticorruption agréées par la HATVP et les lanceurs d'alerte sont aussi des acteurs majeurs, en ce que, par leur travail de veille et les diverses procédures qu'ils sont susceptibles d'engager, ils appellent les responsables publics à la plus grande prudence.

**35**

## Comment a été renforcée la lutte contre la survenance de délits de pantouflage ?

La loi du 11 octobre 2013 est venue durcir le délit de pantouflage régi par les dispositions de l'art. 432-13 du Code pénal et en élargir le champ. L'interdiction du pantouflage, applicable jusque-là aux seuls agents publics, a été étendue aux anciens ministres et responsables exécutifs locaux. Et la sanction pénale portée à trois ans d'emprisonnement et 200 000 euros d'amende. Au demeurant, les prérogatives confiées à la Commission de déontologie des fonctionnaires ont été renforcées par la loi du 20 avril 2016. La saisine de la commission devient, en effet, obligatoire, et non plus facultative. Le contrôle de la commission sur la compatibilité de l'activité projetée avec les fonctions anciennement exercées par l'agent dans l'administration est, en outre, élargi au respect des principes déontologiques. Enfin, la HATVP est aussi chargée du contrôle du pantouflage. Si elle estime que l'activité envisagée par un ancien ministre ou élu local n'est pas compatible avec ses anciennes fonctions publiques, elle émet un avis d'incompatibilité dont le non-respect peut faire l'objet d'un signalement à la justice.

**36**

## Comment s'articulent les prérogatives de la HATVP avec celles de la Commission de déontologie des fonctionnaires ?

La loi du 20 avril 2016 attribue à la HATVP le contrôle du pantouflage des anciens ministres et exécutifs locaux ayant la qualité de fonctionnaires – auparavant ils devaient saisir la Commission de déontologie – et à la Commission de déontologie le contrôle du pantouflage des membres de cabinets ministériels et des hauts fonctionnaires nommés en Conseil des ministres. Les deux autorités peuvent échanger entre elles pour assurer leurs missions.

**À NOTER.** La loi adoptée définitivement par l'Assemblée nationale le 8 novembre 2016 prévoyait que la HATVP contrôle également les départs de très hauts fonctionnaires vers le privé, qui étaient jusqu'ici traités par la Commission de déontologie. Mais le Conseil constitutionnel a censuré ces dispositions, estimant qu'elles affirment concurremment la compétence de la HATVP et de la Commission de déontologie en ce domaine. Le contrôle du départ vers le privé des directeurs d'administration centrale, préfets, ambassadeurs, membres des cabinets ministériels et collaborateurs du président de la République relève donc aujourd'hui de la seule Commission de déontologie.

**37**

## Quels sont les moyens à disposition de la nouvelle Agence française anticorruption ?

L'Agence anticorruption (AFA) issue de la loi Sapin 2 du 9 décembre 2016 a pour mission de concourir à la prévention et à la détection des faits de corruption et d'autres infractions financières dans les administrations, les sociétés d'économie mixte, les associations et fondations reconnues d'utilité publique et dans les entreprises de plus de 500 salariés ou dont le chiffre d'affaires est supérieur à 100 M€. Ses agents sont habilités à se faire communiquer par les représentants de l'entité contrôlée tout document professionnel ou toute information utile à l'exécution de leur mission. Ils peuvent procéder sur place à toute vérification et s'entretenir, dans des conditions assurant la confidentialité de leurs échanges, avec toute personne dont le concours paraît nécessaire. L'AFA qui s'appuie aussi sur les signalements des lanceurs d'alerte, dispose d'une commission de sanctions de six membres issus du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes, en droit d'infliger des sanctions pécuniaires aux entreprises qui n'auront pas mis en place les dispositifs de prévention imposés par la loi.

**38**

## Quels sont les moyens de contrôle et de signalement des « lanceurs d'alerte » ?

La loi Sapin 2 n'en définit pas. Elle précise les critères du lanceur d'alerte et organise un mécanisme de protection à son profit. Ce sont des personnes physiques qui révèlent ou signalent, de manière désintéressée et de bonne foi, un crime ou un délit. Leurs moyens de contrôle sont ceux qu'ils peuvent eux-mêmes établir dans le respect des lois en vigueur. Le signalement lui-même doit respecter des règles. Il doit être porté d'abord à la connaissance du supérieur hiérarchique, de l'employeur ou d'un référent désigné par celui-ci. En l'absence de réaction de ceux-ci, dans un délai raisonnable, le lanceur d'alerte peut saisir l'autorité judiciaire, l'autorité administrative ou un ordre professionnel. Ce n'est qu'en cas d'absence de traitement par ces autorités dans un délai de trois mois – sauf danger grave et imminent ou risque de dommages irréversibles – que les lanceurs d'alerte sont autorisés à franchir les étapes ultérieures. Les entreprises de plus de 50 personnes, les communes de plus de 10 000 hab. et les administrations de l'Etat devront mettre en place des procédures de recueil des alertes.

**39**

## De quelles protections et garanties les lanceurs d'alerte pourront-ils bénéficier ?

A condition d'observer les critères légaux les définissant et de respecter les règles de signalement, les lanceurs d'alerte ne peuvent pas être poursuivis pénalement pour atteinte à un secret protégé par la loi (art. 7 de la loi Sapin 2). Ils ne seront pas pénalement responsables dès lors que cette divulgation sera nécessaire et proportionnée à la sauvegarde des intérêts en cause (art. 112-9 du Code pénal). Ils ne peuvent pas non plus être sanctionnés ni rejetés dans une procédure de recrutement ou de licenciement pour avoir procédé à un signalement justifié (art. L.1132-3-3 du Code du travail). Si le lanceur d'alerte est un fonctionnaire, il ne pourra être sanctionné ni faire l'objet d'une mesure discriminatoire directe ou indirecte (art. 10 de la loi Sapin 2). Son licenciement donnera lieu à sa réintégration (art. 11). Le lanceur d'alerte bénéficiera de l'appui du Défenseur des droits (sauf pour l'aide financière, ces dispositions y ayant trait ont été censurées par le Conseil constitutionnel) et sera, enfin, soutenu par l'Agence anticorruption, qui reprendra ses rapports, en les rendant anonymes.

**40**

## Quel sera l'impact de la création d'un répertoire des représentants d'intérêts sur les collectivités et les élus ?

Le lobbying exercé en direction des collectivités territoriales n'est pas concerné par ces dispositions de la loi Sapin 2 (art. 25). Les représentants d'intérêts pourront ainsi poursuivre leurs activités en direction des collectivités sans avoir à s'inscrire dans un répertoire particulier à ce titre. On peut, cependant, considérer que le répertoire des représentants d'intérêts étant rendu public, les élus locaux s'y reporteront pour disposer d'éléments d'information sur les représentants d'intérêts qui souhaiteraient les rencontrer. L'impact sera donc indirect.

**41**

## Qu'est-ce que la charte de l'élu local et quelle est sa portée ?

Ne voulant pas en faire une simple déclaration de principe, le législateur a placé ce texte dans le CGCT en son art. L.1111-1-1. Mais la charte, qui doit être lue lors de la première séance suivant le renouvellement de l'organe délibérant, ne réunit que des évidences et rappels d'obligations figurant ailleurs et n'a aucune valeur contraignante en elle-même. Elle souligne que l'élu local veille à prévenir ou faire cesser tout conflit d'intérêts et s'engage à faire connaître ses intérêts personnels avant le débat ou le vote où ils seraient en cause ; qu'il s'abstient d'utiliser les moyens mis à sa disposition pour exercer son mandat à d'autres fins et de prendre des mesures lui accordant un avantage personnel ou professionnel futur après la cessation de son mandat ; qu'il doit être assidu aux réunions de l'organe délibérant et des instances auxquelles il a été désigné et qu'il reste responsable de ses actes pour la durée de son mandat devant l'ensemble des citoyens de la collectivité territoriale.

**À NOTER.** La charte s'impose également aux élus des EPCI (CGCT, art. L.5211-6).

**42**

## Quelle est la valeur et la portée des codes de déontologie adoptés par certaines collectivités ?

Les collectivités, elles-mêmes, ont parfois pris les devants en se dotant de codes déontologiques pour prévenir les risques et aider élus et agents dans leur travail quotidien. Leurs valeur et portée sont essentiellement symboliques. Ces textes n'ont pas statut légal et doivent respecter la loi. C'est ce que confirme l'avis rendu en juillet 2014 par la HATVP à propos du code de déontologie que lui avait soumis le Conseil de Paris. La Haute Autorité a approuvé, en effet, l'essentiel des dispositions du projet, mais a observé que les déclarations d'intérêt et de patrimoine des conseillers de Paris devaient être transmises directement par ces élus au président de la Haute Autorité aux termes de l'article 11 de la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013, et non par la commission de déontologie parisienne comme le prévoyait le projet de code parisien.

**43**

### **Quelles sont les sanctions encourues par les élus locaux fréquemment absents aux réunions de leurs organes délibérants ?**

Il n'existe pas de sanction qui pose le principe de l'assiduité des élus à ces réunions, y compris dans la charte déontologique de l'élu local. Quant à l'art. L.2121-5 du CGCT prévoyant la démission d'office en cas de refus de remplir une fonction dévolue par la loi, le juge administratif a estimé qu'il ne s'appliquait pas au simple manque d'assiduité (CE 6 novembre 1985 n° 68842). Et si la perception des indemnités de fonction par un conseiller municipal est conditionnée par son exercice effectif (L.2123-24-1 du CGCT), la seule absence au conseil municipal ne caractérise pas une telle inexécution. Cependant, le cas des élus régionaux et départementaux absentéistes a été revu par la loi du 31 mars 2015, qui prévoit de moduler le montant de leurs indemnités en fonction de leur participation effective aux séances plénières et aux réunions des commissions dont ils sont membres, sans toutefois que la réduction puisse dépasser la moitié de l'indemnité.

**44**

### **Les maires des communes de moins de 1 000 hab. peuvent-ils librement définir le montant de leur indemnité de fonction ?**

L'article 4 de la loi du 31 mars 2015 obligeait les maires des communes de moins de 1 000 habitants à percevoir d'office l'intégralité de leurs indemnités de fonction. Cette mesure qui résultait de deux amendements était destinée à alléger le sort de nombreux élus ne bénéficiant que de très modestes indemnités. Mais elle a provoqué une vive protestation, parce que si les édiles ne se versaient pas, jusque-là, de plus lourdes indemnités, c'était en raison du fait qu'une telle décision les aurait contraints à augmenter les impôts locaux ou à renoncer à engager des dépenses dans l'intérêt de leurs communes, compte tenu des difficultés financières des petites collectivités. La loi n° 2016-1500 du 8 novembre 2016 a modifié cette situation. Le maire, dans toutes les communes, sans condition de seuil, peut demander à ne pas bénéficier du montant maximum. Le conseil municipal peut donc, par délibération, fixer un montant d'indemnité inférieur au barème.

**45**

### **Quels sont les nouveaux droits en termes de formation des élus locaux ?**

L'art. 15 de la loi du 31 mars 2015 met en place un droit individuel à la formation pour les élus locaux dont les modalités ont été précisées par un décret du 29 juin 2016. D'une durée de vingt heures, cumulable sur toute la durée du mandat, elle sera financée par une cotisation obligatoire au taux minimum de 1 %, assise sur les indemnités des élus et collectée par un organisme collecteur national. Sa mise en œuvre relèvera de l'initiative de chacun des élus et pourra concerner des formations sans lien avec l'exercice du mandat. Il s'agit d'une dépense obligatoire (art. 16 de la loi). Le montant prévisionnel des dépenses de formation s'élèvera au minimum à 2 % du montant total des indemnités de fonction allouées aux membres de l'assemblée locale, sans pouvoir excéder 20 % de celles-ci. Enfin, l'art. 17 de la loi dispose qu'une formation doit obligatoirement être organisée au cours de la première année du mandat pour les élus s'ils reçoivent une délégation et s'ils sont membres du conseil d'une commune ou d'une communauté de 3 500 hab. et plus, ou encore d'un conseil départemental ou régional.

**46**

### **Peut-on cumuler un mandat de parlementaire et une fonction de membre d'un exécutif local ?**

Cela ne sera plus possible à l'avenir. En application du nouvel article L.O.141-1 du Code électoral introduit par la loi organique du 14 février 2014, applicable à compter du premier renouvellement de l'Assemblée nationale ou du Sénat suivant le 31 mars 2017, l'exercice d'un mandat de parlementaire sera incompatible avec, notamment, les fonctions de maire et d'adjoint au maire, de président et de vice-président d'un EPCI, de président et de vice-président de conseil départemental ou régional. Il s'agit en revanche d'une simple incompatibilité et non d'une inéligibilité. En conséquence, un élu membre d'un exécutif local pourra se présenter aux élections législatives ou sénatoriales et son éventuelle élection ne saurait être remise en cause de ce seul fait. Cet élu aura 30 jours pour opter entre l'exercice du mandat parlementaire et ses fonctions exécutives locales (art. L.O.151 du Code électoral).

47

### Peut-on cumuler un mandat de parlementaire et la présidence d'un organisme extérieur ?

Cela ne sera plus possible à l'avenir. L'art. L.O.141-1 5° du Code électoral introduit par la loi organique du 14 février 2014, applicable à compter du premier renouvellement de l'Assemblée nationale ou du Sénat suivant le 31 mars 2017, prévoit l'incompatibilité d'un mandat parlementaire avec la présidence ou vice-présidence d'un syndicat mixte. Par ailleurs, l'art. L.O.147-1 du même code, créé et applicable dans les mêmes conditions, prévoit des incompatibilités avec la présidence ou vice-présidence de différents autres organismes extérieurs, tels que les établissements publics locaux, les SEM, les SPL et SPLA ou les organismes d'habitations à loyer modéré. Enfin, la loi a renforcé l'art. L.O.146 du Code électoral sur l'incompatibilité du mandat parlementaire et des fonctions de chef d'entreprise, président, membre de directoire, administrateur délégué, directeur général ou gérant exercées dans tout un ensemble de sociétés ou entreprises en lien avec la sphère publique.

48

### Les lois du 14 février 2014 ont-elles eu un impact sur les possibilités de cumul de fonctions et/ou de mandats locaux ?

Non. L'interdiction de cumuler plus de deux mandats locaux est plus ancienne (art. L.46-1 du Code électoral), tout comme l'impossibilité de cumuler un mandat parlementaire avec plus d'un mandat électif local (art. L.O.141-1 du Code électoral). Il en va de même de l'impossible cumul des présidences exécutives locales (art. L.2122-4 du CGCT entre autres).

**À NOTER.** Les lois du 14 février 2014, particulièrement restrictives lorsqu'il s'agit des cumuls concernant le mandat de parlementaire, n'interdisent en revanche nullement de cumuler des fonctions exécutives locales avec la présidence ou la vice-présidence d'un organisme extérieur. De même, le mandat et les fonctions exécutives exercés au sein d'un EPCI ne sont pas pris en compte dans les cumuls pros crits au niveau local.

49

### Quelles sont les nouvelles interdictions de cumul liées à l'emploi de collaborateur de cabinet au sein d'une collectivité ?

La loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 révisé les conditions d'éligibilité de certains collaborateurs de cabinet prévues par l'art. L.231 du Code électoral. Auparavant, seuls les directeurs de cabinet des présidents de conseils généraux et régionaux, ainsi que les directeurs de cabinet du président de l'assemblée et du président du conseil exécutif de Corse ne pouvaient être élus conseillers municipaux dans les communes appartenant au ressort territorial de la collectivité au sein de laquelle ils exerçaient (ou avaient exercé depuis moins de six mois). Dorénavant, l'inéligibilité est étendue aux directeurs adjoints de cabinet et aux chefs de cabinet, mais ne concerne plus que les seuls membres de cabinet ayant reçu délégation de signature du président. Les collectivités de Guyane et de Martinique ont été ajoutées à la liste des collectivités concernées. Surtout, l'inéligibilité a également été étendue aux membres des cabinets des présidents d'EPCI à fiscalité propre.

50

### Quelles sont les nouvelles règles relatives à la publication des parrainages à l'élection présidentielle ?

Une fois les formulaires de présentation des candidats transmis au Conseil constitutionnel, ce dernier doit rendre publics sur son site, au moins deux fois par semaine, le nom et la qualité des élus ayant parrainé un candidat. La publicité des auteurs de présentation est ainsi réalisée en continu, au fur et à mesure de la réception des parrainages. Mais elle est aussi intégrale, à l'issue du recueil de ces derniers. De plus, la liste de tous les parrainages est publiée huit jours au moins avant le premier tour du scrutin sur le site du Conseil et au Journal officiel. Le Conseil constitutionnel avait indiqué depuis longtemps sa préférence pour la pratique transparente instituée par la loi organique du 25 avril 2016. Il affichait, en effet, les listes complètes des auteurs de présentations depuis 1988 dans ses locaux.

# PACKINFO

Toute la Gazette - pour tous vos agents - en accès numérique illimité

**La Gazette numérique feuilletable  
pour tous vos agents !**

**EXCLUSIVITÉ  
PACK INFO**



## LA GAZETTE NUMÉRIQUE



- Toutes les semaines, la Gazette en exclusivité avant sa parution papier.
- Accessible partout et sur tous vos supports (ordinateur, tablette, mobile).
- En illimité pour tous vos agents, au bureau et à distance.

Demandez votre devis personnalisé sur

[www.packinfo-gazette.fr](http://www.packinfo-gazette.fr)

