

Pour une déontologie partagée des agents et des élus

Étendre la compétence du référent déontologue aux élus locaux



Jean-François

KERLEO

Directeur scientifique

À l'occasion de l'adoption de la [loi relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique](#), nous prenons position en faveur d'un référent déontologue commun aux agents et aux élus locaux, comme nous avons défendu l'institution d'un [Déontologue du gouvernement](#).

* * *



Elise UNTERMAIER-

KERLEO

Responsable de la chaire « juge administratif »

La déontologie des élus locaux, comme celle des autres responsables et agents publics, a connu des avancées considérables ces dernières années.

[L'article 11-I de la loi ordinaire du 11 octobre 2013](#) relative à la transparence de la vie publique a imposé aux exécutifs locaux et leurs proches collaborateurs, à l'exception notamment des maires de communes de moins de 20 000 habitants, de transmettre une déclaration d'intérêts et une déclaration de situation patrimoniale à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). Cette dernière se prononce également sur les situations pouvant constituer un conflit d'intérêts dans lesquelles peuvent se trouver les élus locaux ; elle répond à leurs demandes d'avis sur des questions d'ordre déontologique qu'ils rencontrent dans l'exercice de leur mandat ; elle se prononce aussi sur la compatibilité de l'exercice d'une activité libérale ou d'une

18 novembre 2019

activité rémunérée au sein d'une entreprise privée avec les fonctions exécutives locales exercées au cours des trois années précédant le début de cette activité (loi n° 2013-907 du 11 oct. 2013, art. [20](#) et [23](#)).

La loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat a consacré les « *principes déontologiques* » gouvernant l'exercice de leur mandat dans la « *Charte de l'élu local* » ([article L. 1111-1-1 du code général des collectivités territoriales](#)), remise lors de la première réunion des instances délibératives des collectivités territoriales. Ce texte rappelle ainsi que « *l'élu local exerce ses fonctions avec impartialité, diligence, dignité, probité et intégrité* », qu'il « *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* » ou encore qu'il « *participe avec assiduité aux réunions de l'organe délibérant et des instances au sein desquelles il a été désigné* ».

La loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique a interdit l'emploi ou le recrutement des ascendants et descendants directs, ainsi que les ascendants et descendants du conjoint comme collaborateurs de cabinet. Elle impose d'informer la HATVP du recrutement ou emploi d'un membre du second cercle familial ([art. 110 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale](#)).

La 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 loi Sapin 2, oblige les « *représentants d'intérêts* » qui entrent en communication avec les élus locaux et leurs collaborateurs assujettis aux obligations de déclarations d'intérêts et de situation patrimoniale, à s'enregistrer sur le répertoire numérique des représentants d'intérêts géré par la HATVP ([art. 18-2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique](#)).

Par ailleurs, dans le silence de la loi, certaines collectivités ont pris l'initiative de mettre en place des structures déontologiques compétentes à l'égard des élus.

Dès septembre 2014, la Ville de Strasbourg a adopté une Charte de déontologie et créé une fonction de [Déontologue](#) indépendant, confiée au professeur des Universités Patrick Wachsmann.

Plus souvent, ce sont des structures collégiales qui ont été mises en place.

Sur le fondement des délibérations du conseil municipal des 18 avril 2014 et 26 juin 2015, un [Comité d'éthique](#), composé de sept membres bénévoles, a vu le jour à Nice : il peut être saisi par le Maire, par tout autre élu municipal ou par un groupe politique du conseil municipal. Il peut également s'autosaisir s'il a directement connaissance du manquement supposé d'un élu municipal à l'éthique. De la même façon, ont été créées : la [Commission de déontologie des élu.e.s du Conseil de Paris](#) (oct. 2014), le Comité d'éthique de la ville de Dunkerque (2015), la [Commission de déontologie de la Région Provence Alpes-Côte d'Azur](#) (janv. 2016), la [Commission d'éthique de la région Ile-de-France](#) (mai 2016), ou encore le [Comité d'éthique régional](#) (CER) de Région Bourgogne-Franche-Comté (juin 2017)

Si la composition de ces structures est variable, elle exclut en principe la présence d'élus, ce qui constitue un gage d'indépendance indispensable. La Commission de déontologie de la Région Provence Alpes-Côte d'Azur, par exemple, comprend trois membres honoraires des juridictions administrative, judiciaire et financière (dont l'un exerce la mission de déontologue au sein du Conseil régional), un haut fonctionnaire spécialiste des finances publiques et un professeur honoraire des Universités ([statuts](#)). Le [Comité d'éthique régional](#) (CER) de la Région Bourgogne-Franche-Comté est constitué de cinq membres, personnalités indépendantes non titulaires d'un mandat électif, dépourvues de lien personnel ou familial avec le Conseil régional et reconnues pour leur intégrité, leur compétence et leur sens de l'éthique. Le Comité d'éthique de Dunkerque a pour particularité d'être composé en partie de citoyens tirés au sort après appel à candidatures lancé par le magazine municipal.

De manière générale, la saisine de ces instances déontologiques est assez largement ouverte et la possibilité d'autosaisine leur est accordée. Le Déontologue de Strasbourg peut être saisi par toute personne qui le souhaite, pour toute question en lien avec la Charte de déontologie. La Commission de déontologie de la Région Provence Alpes-Côte d'Azur peut être saisie par le

Président du Conseil régional, les présidents de groupes politiques et les présidents de commissions du Conseil régional, sur toutes les questions concernant l'interprétation et l'application du Code de déontologie. Elle peut aussi être saisie directement par un conseiller régional de toute question déontologique le concernant personnellement, ainsi que par toute personne ayant connaissance d'un manquement supposé d'un élu le plaçant en conflit d'intérêts. En Bourgogne-Franche-Comté, le Comité d'éthique régional peut être saisi par un collectif d'au moins 1 000 citoyens majeurs résidant dans la région.

L'ensemble de ces structures déontologiques se voient confier des missions diverses et multiples. Le Comité d'éthique de la ville de Nice a notamment réalisé une enquête sur les liens familiaux pouvant exister entre les conseillers municipaux et les agents de la commune et de la métropole. La Commission de déontologie de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur fournit dans son rapport d'activité une analyse approfondie de l'assiduité des élus. Alors même que la loi ne leur impose pas, les élus peuvent se voir demander de remplir une déclaration d'intérêts, parfois mise en ligne sur le site internet de la collectivité. C'est le cas notamment pour les conseillers de la ville de Paris. Ces derniers peuvent adresser également à la commission de déontologie une déclaration de leur patrimoine qu'ils indiquent vouloir ou ne pas vouloir publier sur le site paris.fr. La Commission d'éthique de la région Ile-de-France a également pour mission de contrôler les déclarations d'intérêts et de patrimoine des élus régionaux, avec la présentation, chaque année, d'un rapport en assemblée plénière. Elle veille également au respect de certaines règles telles que l'interdiction des recrutements familiaux, l'interdiction de disposer d'un logement social, l'obligation d'assiduité aux séances du conseil, ou l'exigence de modération dans les déplacements, le respect des droits de l'opposition ou encore la transparence sur les indemnités perçues par les élus. Le Comité d'éthique de la Région Bourgogne-Franche-Comté examine les déclarations d'intérêt transmises par les élus régionaux et exerce aussi une veille des absences des élus régionaux aux assemblées plénières.

Certaines instances déontologiques se félicitent de l'accueil positif qui leur est réservé par les élus. Dans son deuxième rapport d'activité rendu public le 16 mars 2019, la Commission d'éthique de la région d'Ile-de-France constate ainsi un accroissement des saisines par les élus régionaux. D'autres structures se plaignent au contraire d'être trop rarement sollicitées. Tel est le cas du déontologue de Strasbourg ou de la Commission de déontologie de la région des

Hauts-de-France, qui se plaint de n'avoir reçu en 2018 que 121 déclarations d'intérêts sur 170 de la part des élus, 13 déclarations d'invitations, deux déclarations de cadeaux et une seule déclaration de voyage.

Le temps est venu d'harmoniser les pratiques et de renforcer l'autorité de ces instances déontologiques vis-à-vis des élus en consacrant leur existence dans la loi.

Une solution simple s'impose avec la force de l'évidence. Afin de ne pas multiplier inutilement les structures, il convient d'étendre les compétences des référents déontologues de la fonction publique institués sur le fondement de l'[article 28 bis](#) du statut général de la fonction publique, issu de la loi du 20 avril 2016 dite loi Déontologie. Chargé d'apporter aux agents publics tout conseil utile au respect de leurs obligations professionnelles, les référents déontologues, qu'ils soient institués sous forme de collège ou incarnés par une personne unique, pourraient désormais répondre également aux élus. C'est déjà la solution choisie par certaines collectivités. La Région Nouvelle-Aquitaine a adopté une [Charte de déontologie des agents et élus](#) en février 2017 puis a désigné, en septembre 2018, un magistrat honoraire de l'ordre judiciaire pour exercer les fonctions de référent déontologue, laïcité et alerte, compétent pour répondre aussi bien aux élus qu'aux agents. En mai 2018, la ville de Brives a adopté deux chartes de déontologie, l'une pour les [agents](#), l'autre pour les [élus](#), mais a prévu d'instituer un référent déontologue susceptible d'être saisi tant par les agents que par les élus.

Instituer une instance déontologique commune aux élus et aux agents présenterait en outre l'avantage de ne pas inutilement nourrir le sentiment d'un « deux poids, deux mesures » entre les obligations de différentes populations, comme le souligne la HATVP dans son [Guide déontologique](#) (pp. 27-28).

La solution est d'autant plus justifiée que les principes et les problématiques déontologiques sont largement communs aux agents publics et aux élus. Certes, il y a bien des questions de déontologie spécifiques aux élus. Par exemple, l'obligation de neutralité politique et religieuse ne s'impose pas aux élus locaux comme aux agents publics ; la déontologie propre aux périodes de

campagne électorale ne concerne pas ou peu les agents, à moins que ceux-ci décident de se présenter à l'élection ; la plupart des exécutifs locaux sont soumis à des obligations déclaratives auxquelles échappent la plupart des agents. Toutefois, les élus et les agents s'exposent généralement aux mêmes risques déontologiques. En matière de conflits d'intérêts par exemple, la prise illégale d'intérêts peut résulter de relations que, non seulement les élus, mais également les agents entretiennent avec les tiers dans le cadre de leurs fonctions.

Dans cette perspective, le statut du référent déontologue doit être en partie amendé. Actuellement, le [décret du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique](#) est peu contraignant quant au profil de celui-ci. Les fonctions de référent peuvent être confiées à une personnalité qualifiée extérieure à la fonction publique, un magistrat ou un fonctionnaire, en activité ou retraité, ou encore un agent contractuel bénéficiant d'un contrat à durée indéterminée. Si l'autorité de désignation fait le choix de recourir à un fonctionnaire, celui-ci doit être désigné à un niveau permettant l'exercice effectif de ses missions. Or, l'extension de la compétence du référent déontologue aux élus locaux impose de désigner une personne extérieure à la collectivité, qui n'entretient aucun lien hiérarchique avec les élus : une personnalité qualifiée telle qu'un universitaire, un magistrat, voire un haut fonctionnaire à la retraite. Cette condition d'extériorité est déjà souvent satisfaite au sein de la fonction publique territoriale, dans la mesure où le référent est nommé par le président du Centre de gestion.

À défaut d'étendre la compétence des référents déontologues de la fonction publique aux élus, il convient de prévoir des liens entre ces derniers et les instances déontologiques compétentes à l'égard des élus. Le référent déontologue, lorsque ces fonctions ont été confiées à une personne unique, ou le président du collège de déontologie, doivent, au minimum, être intégrés à l'instance déontologique compétente à l'égard des élus. C'est déjà ce qu'a fait la région Hauts-de-France, en prévoyant que le président du collège de déontologie compétent pour les agents sera membre de droit de la commission de déontologie compétente pour les élus, et pourra ainsi faire le lien entre les deux instances. De la même façon, la [Commission de déontologie de la mairie de Toulouse](#), dont la création a été décidée en mars 2019, comprend le déontologue chargé de veiller au respect de la charte de déontologie des élus municipaux et des collaborateurs du cabinet, le référent déontologue chargé de veiller au

respect de la charte de déontologie des agents de la mairie de Toulouse, ainsi qu'un magistrat honoraire.

Étendre la compétence des référents déontologiques de la fonction publique territoriale aux élus locaux ne remet pas en cause les initiatives prises par les collectivités depuis plusieurs années. Il s'agit simplement d'imposer, par la loi, un dénominateur commun à l'ensemble des collectivités, ce qui n'interdit pas à ces dernières d'aller au-delà des exigences législatives minimales, en attribuant d'autres missions aux instances déontologiques qu'elles ont créées.