

LIVRE BLANC DE
L'ASSOCIATION DES ADMINISTRATEURS
TERRITORIAUX DE FRANCE

15 PROPOSITIONS POUR MIEUX PROMOUVOIR LA DÉONTOLOGIE ET L'ÉTHIQUE DANS L'ACTION PUBLIQUE



AMAURY BRANDALISE

VICE-PRÉSIDENT DE L'AATF,
DIRECTEUR DES ASSEMBLÉES,
DES ACHATS ET DE
LA SÉCURITÉ JURIDIQUE

JEAN-CLAUDE MEFTAH

DÉLÉGUÉ NATIONAL
CARRIÈRE STATUT DE L'AATF,
MAGISTRAT FINANCIER

FRANÇOIS RAMBAUD

DIRECTEUR GÉNÉRAL ADJOINT -
SECRÉTAIRE GÉNÉRAL

**ASSOCIATION
DES ADMINISTRATEURS
TERRITORIAUX DE FRANCE**

JANVIER 2023



ADMINISTRATEURS
TERRITORIAUX

SOMMAIRE

INTRODUCTION 5

PARTIE I RÉSULTATS ET ENSEIGNEMENTS DU SONDAGE DE L'AATF SUR L'ORGANISATION DES RÉFÉRENTS AU SEIN DES COLLECTIVITÉS LOCALES 11

PARTIE II «15 PROPOSITIONS POUR LA PROMOTION DE LA DÉONTOLOGIE ET DE L'ÉTHIQUE PUBLIQUE» 18

CONCLUSION 30

Les administrateurs territoriaux sont les hauts fonctionnaires du versant territorial du secteur public. Ils sont l'équivalent des administrateurs d'État (versant État du secteur public) et des directeurs d'hôpitaux (versant hôpital du secteur public).

Les administrateurs territoriaux peuvent occuper des fonctions de cadre supérieur et dirigeant dans les collectivités de plus de 40 000 habitants : directeur général des services, directeur général adjoint, directeur, directeur adjoint, etc...

L'Association des Administrateurs Territoriaux de France (AATF), qui regroupe près de 1 000 adhérents, est leur association professionnelle.

SYNTHÈSE

Depuis une vingtaine d'années, la vie publique française connaît une montée en puissance des questions de déontologie et d'éthique publique : en raison de la pression institutionnelle, démocratique et citoyenne, de la multiplication des lois sur ces sujets (9 lois sur 8 années), du développement des dispositifs publics en matière de prévention des conflits d'intérêt, et de l'accroissement des mises en causes pénales des élus, la déontologie est entrée dans notre quotidien.

L'Association des Administrateurs Territoriaux de France juge indispensable d'apporter sa contribution à la dynamique sociétale de « montée en compétence » collective sur les questions de déontologie et de probité, dans le sens de la promotion de l'éthique publique.

Concernant les élus, les administrateurs territoriaux établissent le constat de la complexité du cadre normatif qui s'impose à eux pour prévenir les conflits d'intérêt, et qui laisse un grand nombre d'élus locaux désemparés. Si l'on prend en considération la diversité sociologique et géographique des 580 000 élus français, nul ne peut exiger de leur part d'être des professionnels du droit pour pouvoir exercer sereinement leur mandat.

Concernant les collectivités territoriales, les résultats du grand sondage de l'AATF auprès d'un échantillon de 170 collectivités dressent le tableau des difficultés du monde local à transposer les nombreuses obligations prévues par des vagues législatives rapprochées, au détriment d'une logique de simplicité et d'efficacité.

Les hauts fonctionnaires territoriaux souhaitent inscrire leur action et leur conseil auprès des élus en conformité avec le cadre normatif existant, tout en apportant une expertise de terrain pour faire évoluer ce même cadre normatif dans le sens d'une amélioration et d'une simplification. À cet effet, ils ont élaboré 15 propositions, se répartissant en 3 catégories :

- La première catégorie concerne les **efforts à poursuivre pour conforter l'éthique publique à l'échelon national et européen** (création d'une autorité administrative indépendante auprès des institutions européennes sur les questions de déontologie, création d'un référent déontologue du gouvernement français...).
- La deuxième catégorie a pour objet le **renforcement et l'harmonisation du cadre déontologique pour les agents publics et les collectivités locales** (meilleur contrôle des mobilités professionnelles public/privé, interdiction des « emplois familiaux » au sein des équipes de direction générale, rationalisation du paysage des différents référents obligatoires au sein des collectivités...).
- La troisième catégorie vise à **simplifier la prévention des conflits d'intérêts pour les élus**, et singulièrement les **pratiques de déport des élus** lors des assemblées plénières, conseils municipaux ou communautaires et des commissions.

Ces 15 propositions s'appuient sur la conviction qu'il est possible de faire mieux en faisant plus simple, afin de faire progresser la culture et les pratiques vertueuses en matière de déontologie et d'éthique publique.

INTRODUCTION

UNE EXIGENCE EN MATIÈRE DE DÉONTOLOGIE ET D'ÉTHIQUE PUBLIQUE QUI DOIT ÊTRE PRISE EN COMPTE DE MANIÈRE APPROPRIÉE DANS L'ACTION PUBLIQUE

Par Amaury Brandalise

Depuis une vingtaine d'années, la vie publique française connaît une montée en puissance des questions de déontologie et d'éthique publique. Cette dernière est la conséquence d'une quadruple dynamique à l'œuvre tout à la fois au sein de la société et de la classe politique : il s'agit de la pression institutionnelle, démocratique et citoyenne, de la pression normative, du développement des dispositifs publics en matière de prévention des conflits d'intérêt, et de l'accroissement des mises en causes pénales des élus.

LA MONTÉE EN PUISSANCE DE LA PRESSION INSTITUTIONNELLE, DÉMOCRATIQUE ET CITOYENNE

Les manifestations de l'exigence démocratique et citoyenne en matière de transparence et d'exemplarité sont désormais nombreuses et s'expriment de manière variée. Assises sur le principe de l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, les demandes croissantes de transparence et de rendre des comptes sont désormais monnaie courante, se traduisant par des mises en cause dans le débat public ou devant les institutions judiciaires. À l'extrême, nourrie par le complotisme ambiant des réseaux sociaux et les passions tristes de certains discours démagogiques, cette tendance traduit une crise de foi en la démocratie représentative, désormais inquiétante : 74 % des français estiment ainsi que les élus sont plutôt corrompus, selon le baromètre CEVIPOF, de la confiance politique 2009-2019...

Corollaire à l'exigence de transparence, **se développe également le souci du contrôle de l'action publique par des acteurs tiers**, parce qu'ils sont institutionnellement en charge du contrôle... ou parce qu'ils se sont autosaisis de cette mission.

Du côté des acteurs institutionnels relevant du champ des Autorités administratives indépendantes, les contrôles exercés par la Haute autorité de transparence de la vie publique (HATVP), de l'Agence française anticorruption (AFA) ou encore de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) font désormais autorité, se traduisant parfois par des poursuites pénales ; du côté des juridictions financières, les nombreux contrôles de la Cour des comptes et des Chambres régionales des comptes assurent un quadrillage redoutablement efficace du paysage administratif français. Cependant, ces vingt dernières années ont vu reculer le contrôle de légalité des actes des collectivités, confié aux préfets de département en raison de l'affaiblissement constant des moyens qui y sont consacrés.

Le contrôle des citoyens n'est quant à lui pas en reste : la consolidation du statut de lanceur d'alerte autorise le développement des alertes éthiques au sein des organisations publiques ; l'action de fond réalisée par les associations luttant pour l'éthique publique et contre la corruption (ANTICOR, TRANSPARENCY INTERNATIONAL...) permet de les considérer comme un contrôle citoyen quasi institutionnalisé.

La vitalité du paysage partisan français, au niveau national comme local, ainsi que le développement de pratiques politiques nouvelles a pour conséquence le développement du rôle des oppositions politiques comme acteur du **contrôle démocratique**: de la participation des oppositions aux commissions des finances ou d'évaluation des politiques publiques, jusqu'à l'activisme judiciaire de certains opposants à l'égard d'exécutifs locaux, les formes de contrôle démocratiques sont nombreuses.

Enfin, la pluralité et la qualité du panorama général de la presse française, assises sur une tradition d'indépendance, de respect du contradictoire et un droit de la presse favorable à l'irrévérence permettent à la société française de bénéficier d'un véritable contrôle des institutions de la République par un 4^e pouvoir.

LA MONTÉE EN PUISSANCE DE LA PRESSION NORMATIVE

Neuf lois en huit années! Le message délivré par le législateur est d'une grande constance, par-delà les mandatures politiques: **l'action publique doit placer la déontologie et l'éthique publique au cœur de ses pratiques, la transparence étant le moyen (et non la finalité) pour atteindre cet objectif.**

En voici la liste exhaustive, qui permet de prendre la mesure de la dynamique à l'œuvre au sein de la classe politique française:

- **Loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique**: a imposé aux exécutifs locaux et leurs proches collaborateurs, de transmettre une déclaration d'intérêts et une déclaration de situation patrimoniale à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).
- **Loi n°2015-366 du 31 mars 2015**: *charte de l' élu local* qui rappelle les grands principes déontologiques applicables aux élus.
- **Loi n°2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et obligations des fonctionnaires**: a consacré les obligations déontologiques des fonctionnaires. Elle a défini la situation de conflits d'intérêts et mis en place des mécanismes pour l'encadrer et la prévenir. Elle a également créé un droit pour tout fonctionnaire de consulter

un référent-déontologue et étendu les obligations de déclaration d'intérêt et de patrimoine à certains agents.

- **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; créé l'obligation à l'égard des grandes entreprises, de l'État et des grandes collectivités de mettre en place un dispositif interne de prévention des atteintes à la probité et remplace le SCPC par l'AFA.
- **Loi n°2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie publique**: a interdit l'emploi ou le recrutement des ascendants et descendants directs ainsi que ceux du conjoint comme collaborateur de cabinet en introduisant l'article 110 de la loi du 26 janvier 1984 précitée; créé une peine complémentaire d'inéligibilité en cas de crime ou de manquement à la probité.
- **Loi n°2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique**: a supprimé la Commission de déontologie au profit de la HATVP. Les missions et les modalités de saisine ont été modifiées, renforçant alors le rôle du référent déontologue créé en 2016 comme un outil de conseil auprès des agents publics.
- **Loi n°2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire**: a modifié la rédaction de l'art 432-12 du Code Pénal portant sur la prise illégale d'intérêt: le mot «quelconque» est remplacé par les mots «de nature à compromettre son impartialité, son indépendance ou son objectivité».
- **Loi n°2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la déconcentration et la décentralisation**: vient introduire des dispositions dérogatoires permettant de neutraliser partiellement ou complètement le conflit d'intérêt dans certaines situations. Création du référent déontologue des élus.
- **Loi 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte**: a

supprimé l'obligation de procéder à une alerte interne préalablement à l'alerte externe et à la divulgation, et sanctionne l'obstruction et les rétorsions à l'égard des lanceurs d'alerte.

LA MONTÉE EN PUISSANCE DES DISPOSITIFS DE PRÉVENTION DES CONFLITS D'INTÉRÊT AU SEIN DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

En réponse à ces lois, le secteur public local s'est organisé pour développer les dispositifs permettant de diffuser une culture de la déontologie et de la probité, mais également de prévenir et prendre en charge les situations pour lesquels les élus et les agents sont susceptibles de se trouver en conflit d'intérêt.

À titre d'exemple, selon le sondage réalisé par l'AATF en novembre 2022 auprès d'un échantillon de 167 collectivités, 24,5% des collectivités avaient mis en place un référent déontologue des élus, devançant ainsi le Décret n°2022-1520 du 6 décembre 2022 relatif au référent déontologue de l' élu local, pris en application de la Loi 3DS. Beaucoup de chemin a été parcouru depuis l'instauration par la Loi n°2015-366 du 31 mars

2015 de la charte de l' élu local, qui rappelle les grands principes déontologiques applicables aux élus. Cette dernière, qui doit être lue par le président de la collectivité à l'occasion de la première séance plénière d'installation, en début de mandature, faisait souvent figure à ses débuts de «figure imposée», avec une portée essentiellement symbolique, que d'aucuns avaient parfois tendance à ranger dans le placard des bonnes intentions.

En 2022, il n'en va plus de même: la lecture des principes «d'impartialité, diligence, dignité, probité et intégrité», ainsi que de l'obligation faite de «veiller à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts» a pris une résonance particulière, dans le concert dissonant des condamnations pénales touchant un nombre

significatif d'élus de la République, tous mandats confondus.

En outre, la Loi n°2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la déconcentration et la décentralisation a créé la fonction de référent déontologue des élus, devenue indispensable en raison des demandes nombreuses de conseils et d'accompagnement déontologique des élus. **Cette disposition concernant les élus a ainsi comblé la dissymétrie avec la situation des agents publics, qui pouvaient quant à eux bénéficier d'un tel référent depuis 2016.**

L'ambition de cette Loi 3DS, couplée aux dispositions de la Loi Dupont Moretti du 22 décembre 2021 (qui précise la définition de la prise illégale

d'intérêt), était clairement de sécuriser l'exercice des mandats locaux, en réduisant l'étendue des situations dans lesquelles ils sont tenus de se déporter de toute participation à la décision sur une affaire, en raison d'un conflit d'intérêt. À cet effet, la Loi 3DS a introduit plusieurs dispositions dérogatoires permettant de neutraliser partiellement ou complètement le conflit d'intérêt dans certaines situations. C'est ainsi que les nombreuses interac-

tions entre niveau communal et intercommunal se sont vues totalement «absoutes» de toute possibilité de conflit d'intérêt entre deux intérêts publics, sécurisant par là même l'exercice du mandat des très nombreux élus municipaux siégeant également dans l'EPCI de leur commune. Cette simplicité de bon aloi du cadre déontologique régissant les relations communes-EPCI fait malheureusement exception avec le reste des dispositions de l'art. 1111-6 du Code général des Collectivités Territoriales modifiées par la Loi 3DS: **force est de constater que, en multipliant les situations où prévalent une absence de neutralisation des conflits d'intérêt, une neutralisation partielle ou une neutralisation totale, le Législateur a généré une doctrine de déport/non déport dont la complexité aurait**

Force est de constater que, en multipliant les situations où prévalent une absence de neutralisation des conflits d'intérêt, une neutralisation partielle ou une neutralisation totale, le Législateur a généré une doctrine de déport/non déport dont la complexité aurait

ravi un jésuite du XVII^e siècle... mais qui laisse totalement désemparés un grand nombre d'élus locaux, dont on ne peut exiger qu'ils soient tous des experts du droit.

Cette complexité relative à la doctrine de déport issue de la Loi 3DS risque également de se retrouver, dans les années à venir, concernant les instances de référence en matière de respect des règles de déontologie et de probité.

La Haute autorité de transparence de la vie publique (HATVP) fait désormais partie du paysage institutionnel, en raison du nombre importants d'élus dont les déclarations d'intérêt et/ou de patrimoine font l'objet d'un traitement par ses soins, mais également de par le souci de cette institution de se positionner en acteur de conseil auprès des élus et des collectivités, avec professionnalisme et disponibilité.

Sans doute moins connue du grand public, l'Agence française anticorruption (AFA) est de mieux en mieux identifiée, notamment en raison de ses contrôles des dispositifs de prévention des atteintes à la probité des collectivités.

La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), quant à elle, fait l'objet d'une attention oscillant au rythme des échéances électorales.

Acteurs récents dans ce paysage déjà fourni, les référents (ou collègues) déontologues des élus, créés par un nombre

croissant de collectivités, cherchent leur place, donnant lieu à des formes très variées d'expériences, depuis le référent déontologue des agents auquel on a ajouté la mission de conseil aux élus, jusqu'au collège déontologique des élus, composé de magistrats honoraires et d'experts du droit.

Dès lors, va rapidement se poser la question de la clarification et de la lisibilité des rôles respectifs des instances déontologiques de référence pour les élus locaux.

Le profil de certains collègues référents déontologues des élus, qui se développe en particulier auprès de grandes collectivités, en font peu ou prou des quasi « autorités administratives indé-

pendantes ». Il convient dès lors d'anticiper deux problématiques qui se feront jour dans les années à venir : comment organiser la convergence vers une doctrine déontologique partagée au niveau national/local ? Quelle répartition des publics d'élus entre HATVP/référents locaux ?

LA MONTÉE EN PUISSANCE DES MISES EN CAUSES PÉNALES DES ÉLUS, NOTAMMENT LOCAUX

L'Observatoire SMACL des risques de la vie locale constitue depuis plusieurs années un baromètre de référence, permettant de mesurer sur 26 ans l'évolution des mises en causes et des condamnations pénales des élus locaux et des fonctionnaires territoriaux. Ainsi, depuis 1995, plus de 5 184 élus locaux ont fait l'objet de poursuites pénales (pour 1 644 condamnations), permettant d'attester de la réalité du risque de mise en cause pénal, aux effets largement négatifs pour un personnage public, quelle que soit l'issue de la décision du juge, en raison de

l'atteinte inévitable à son honorabilité dans l'opinion publique, toujours plus prompte à condamner qu'à absoudre...

Si l'on se penche plus attentivement sur le profil des mis en cause, on constate qu'il est constitué d'un échantillon beaucoup plus restreint que la population totale d'élus de 580 000 personnes, avec une sur représentation des prési-

dents d'exécutif (soit 36 000 mandats), et une probabilité plus forte pour les chefs d'exécutifs cumulant des mandats, ce qui multiplie d'autant les occasions de mises en cause.

Ainsi, si l'on prend en considération les condamnations d'élus locaux par des tribunaux de 1^{ère} instance pour atteinte à la probité, pour la seule période de juillet 2021 à juin 2022, on trouve 33 chefs d'exécutif, 8 membres d'exécutif, et (seulement) 4 membres d'assemblée.

Près de 75% des condamnations concernent donc des chefs d'exécutif, avec un nombre total extrapolé sur une mandature de 6 ans qui atteindrait 200 condamnations de chefs d'exécutif...

Il va rapidement se poser la question de la clarification et de la lisibilité des rôles respectifs des instances déontologiques de référence pour les élus locaux.

Depuis 2022, un rapport AFA- service statistique ministériel du ministère de l'Intérieur est publié, consolidant les données enregistrées par la police et la gendarmerie concernant les atteintes à la probité (infractions de corruption, de trafic d'influence, de prise illégale d'intérêts, de détournement de fonds publics, de favoritisme et de concussion).

On observe entre 2016 et 2021 une hausse de 28% des infractions d'atteinte à la probité, soit une croissance moyenne de 5% par an. Cette augmentation concerne plus particulièrement les infractions de corruption, avec une hausse de 46% sur la période (elles représentent à elles seules près d'un tiers des atteintes à la probité). Le profil des mis en cause concerne des personnes physiques, de sexe masculin, avec un âge entre 45 et 54 ans.

On peut débattre sur l'hypothèse selon laquelle l'augmentation de ces données traduirait une dégradation du sens moral de la classe politique ou, a contrario, sur l'hypothèse d'une plus grande efficacité des dispositifs de contrôle et de répression des atteintes à la probité, s'appliquant à une population d'élus et d'agents publics qui, dans leur immense majorité, ne ménagent ni leur temps ni leur énergie au service de l'intérêt général.

Pour notre part, hauts fonctionnaires territoriaux en contact quotidien avec les élus locaux, nous défendons cette dernière hypothèse, ce qui, loin d'inciter à l'autosatisfaction générale, doit au contraire contribuer à la prise de conscience que, pour exercer son mandat d'élus ou ses missions d'agent public, il est indispensable de s'inscrire

dans la dynamique sociétale de « montée en compétence » collective sur les questions de déontologie et de probité, dans le sens de la promotion de l'éthique publique.

MIEUX PROMOUVOIR LA DÉONTOLOGIE ET L'ÉTHIQUE PUBLIQUE DANS L'ACTION PUBLIQUE

À cet effet, les Administrateurs Territoriaux de France, à travers leur Groupe de travail « Déontologie-Probité », ont souhaité contribuer à cette dynamique depuis la place qui est

la leur : celle de hauts fonctionnaires territoriaux, tout à la fois soucieux d'inscrire leur action et leur conseil aux élus en conformité avec le cadre normatif existant, mais en même temps d'apporter une expertise de terrain pour faire évoluer ce même cadre normatif dans le sens d'une amélioration et d'une simplification.

Nul ne peut exiger d'un élu, représentatif de la diversité sociologique et géographique des français, d'être un professionnel du droit pour pouvoir exercer son mandat sereinement.

Or, nous constatons aujourd'hui combien la volonté des élus de « bien faire » est parfois dépassée par la complexité du cadre normatif actuel, ce dont ils ont conscience ; si bien que, à la lecture des mises en causes qui s'égrènent dans l'actualité, une « anxiété déontologique » prend parfois le dessus sur leur engagement au service de l'intérêt général.

Les administrateurs territoriaux ont voulu par ce « Livre

blanc pour mieux promouvoir la déontologie et l'éthique publique » apporter un certain nombre de propositions normatives, qui visent

Près de 75% des condamnations concernent des chefs d'exécutif, avec un nombre total extrapolé sur une mandature de 6 ans qui atteindrait 200 condamnations...

Il est indispensable de s'inscrire dans la dynamique sociétale de « montée en compétence » collective sur les questions de déontologie et de probité, dans le sens de la promotion de l'éthique publique.

Nul ne peut exiger d'un élu, représentatif de la diversité sociologique et géographique des français, d'être un professionnel du droit pour pouvoir exercer son mandat sereinement.

à faire mieux en faisant plus simple. Revenant à l'esprit du droit romain, qui considérait qu'une bonne loi était une loi simple à comprendre et simple à appliquer, l'AATF propose trois groupes de propositions:

- Un premier groupe concerne les **efforts à poursuivre pour conforter l'éthique publique à l'échelon national et à l'échelon européen.**

Les administrateurs territoriaux ont voulu par ce « Livre blanc pour mieux promouvoir la déontologie et l'éthique publique » apporter un certain nombre de propositions normatives, qui visent à faire mieux en faisant plus simple.

- Un deuxième groupe de mesures ayant pour objet de **renforcer et d'harmoniser le cadre déontologique pour les agents publics et les collectivités locales.**

- Un troisième groupe vise à **simplifier la prévention des conflits d'intérêts pour les élus**, et singulièrement les pratiques de déport des élus lors des instances plénières et des commissions. **Ces propositions constituent la deuxième partie de ce Livre Blanc.**

Préalablement à cette deuxième partie, le groupe de travail de l'AATF a souhaité présenter en première partie les résultats du grand sondage auprès des collectivités, lancé en novembre

2022, pour **mieux connaître l'organisation retenue par ces dernières pour mettre en place les différents référents (Référént déontologue, alerte éthique, laïcité, radicalisation, Égalité et prévention des situations de harcèlement) prévus par la Loi.** Les résultats de ce sondage, présenté dans la première partie de ce Livre Blanc, illustrent la **grande diversité des situations, notamment entre strates de collectivité, pour mettre en œuvre la Loi.** Ils traduisent surtout, *in fine*, les **difficultés du bloc local à transposer les obligations prévues par des couches législatives successives**, chaque loi amenant son référent, sans toujours se soucier de leur efficacité dans un paysage institutionnel déjà très encombré en référents.

De fait, certaines propositions de l'AATF énoncées en deuxième partie, s'appuyant sur ce constat de manque de lisibilité des référents, s'inscrivent dans une logique de rationalisation des dispositifs de référents.

2022, pour **mieux connaître l'organisation retenue par ces dernières pour mettre en place les différents référents (Référént déontologue, alerte éthique, laïcité, radicalisation, Égalité et prévention des situations de harcèlement) prévus par la Loi.**

Les résultats de ce sondage, présenté dans la première partie de ce Livre Blanc,

PARTIE I

RÉSULTATS ET ENSEIGNEMENTS DU SONDRAGE DE L'AATF SUR L'ORGANISATION DES RÉFÉRENTS AU SEIN DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Force est de constater que **les différentes lois ont chacune apporté leur lot de « référents »**, qu'il n'est pas toujours simple pour les collectivités d'organiser selon des logiques d'efficacité et surtout d'efficacité.

Le sondage lancé par l'AATF en novembre 2022 a remporté un succès certain, avec 170 réponses de collectivités de toutes strates.

Nous avons fait le choix de ne pas traiter la totalité de la population des référents (ont ainsi été écartés les référents

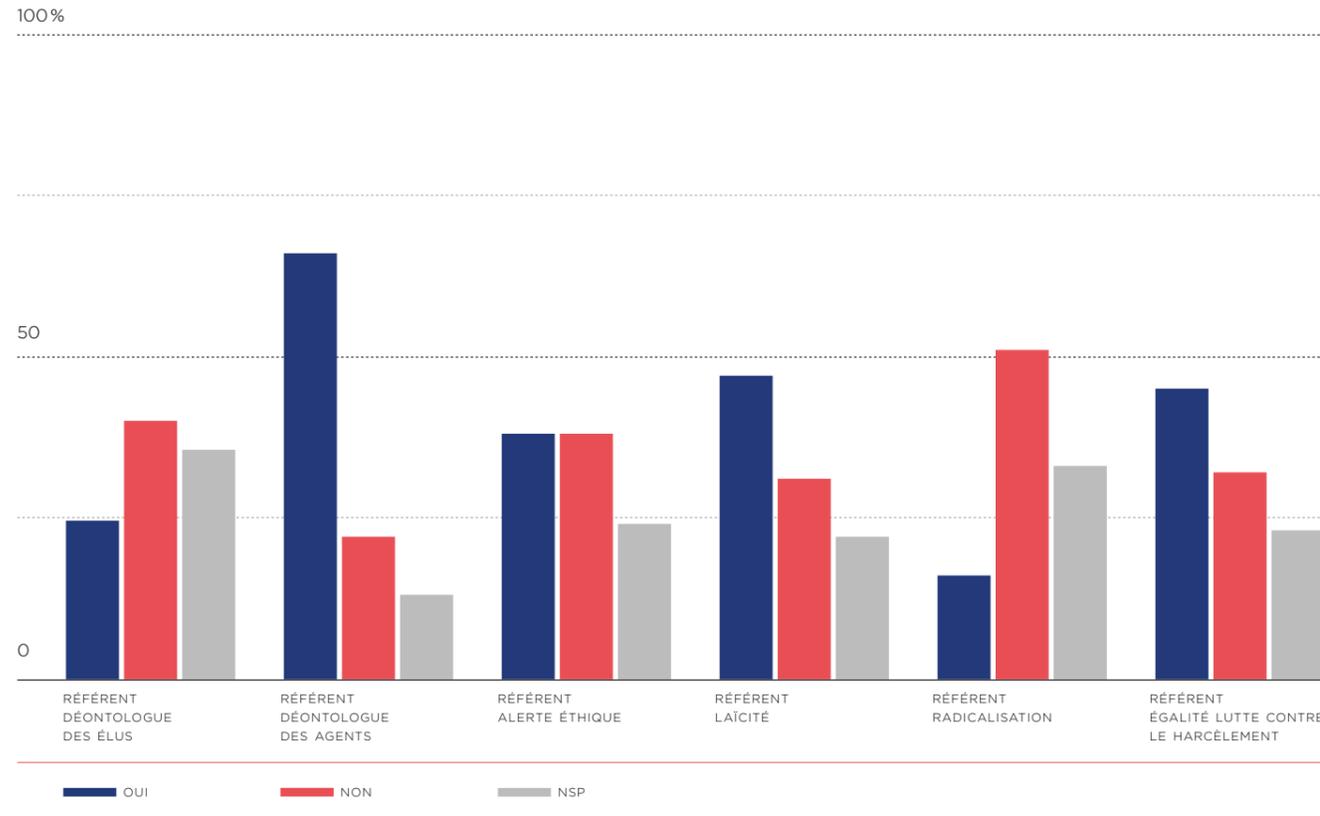
CADA, RGPD...), mais de nous concentrer sur certains référents, pour lesquels les convergences partielles ou la proximité des missions pouvaient interroger sur des pistes de mutualisation.

Référént déontologue, alerte éthique, laïcité, radicalisation, Égalité et prévention des situations de harcèlement: quelle organisation a été choisie par

les collectivités ayant répondu au sondage pour mettre en place ces référents? Des pistes de mutualisation sont-elles possibles?

Il y a un vrai problème d'incarnation et de dispersion des référents, dont le nombre a été multiplié au gré des lois. Il y aurait un gain en lisibilité et en efficacité à mutualiser une partie de ces référents.

1 | EST-CE QUE VOTRE COLLECTIVITÉ A MIS EN PLACE LES RÉFÉRENTS SUIVANTS ?



Commentaire

La consolidation des réponses sur la présence/absence de 6 référents (dont 5 sont rendus obligatoires par la Loi) permet de mettre en exergue deux résultats qui peuvent sembler contradictoires :
 - 24,5% des collectivités ayant répondu avaient déjà instauré de manière volontariste un référent déontologue des élus, alors même que celui-ci n'était pas encore obligatoire à la date du sondage (le décret fixe une date de mise en œuvre au 1^{er} juin 2023. Il s'agit d'un résultat qui peut surprendre (de manière positive), mais qui démontre la prise de conscience de la nécessité de l'existence d'un tel référent. Ce chiffre déjà significatif permet d'augurer d'une progression future rapide dès lors que la date d'application du décret sera atteinte.
 - A contrario, les pourcentages de collectivités ayant mis en place les référents qui sont d'ores et déjà obligatoires en vertu de la Loi sont décevants, avec dans l'ordre décroissant : le référent

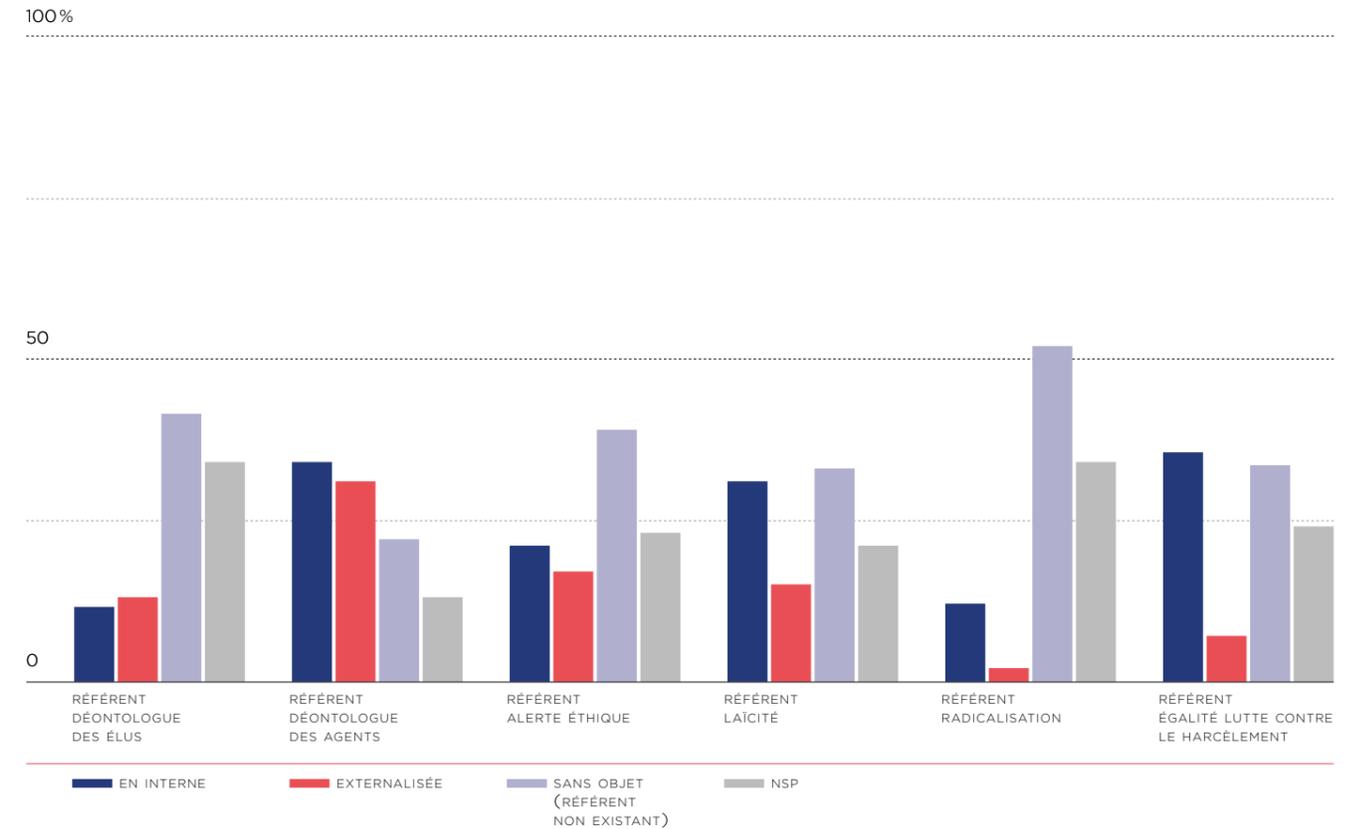
déontologue (66%), le référent laïcité (47%), le référent égalité (45%), et le référent alerte éthique (seulement 38%!).

De manière évidente, **il y a un problème « d'incarnation » de ces différents référents**, dont la multiplication au gré des lois a pu inciter les décideurs des collectivités à penser, à tort, qu'il s'agissait de gadgets à ranger dans le prêt-à-penser technico-politique, aux côtés des numéros vert et commissions Théodule.

Un autre frein identifié est celui de **la difficulté à positionner des missions** dont on sait que, pour des collectivités de tailles moyennes, elles n'emploieront pas nécessairement un équivalent temps plein.

Indéniablement, il y aurait un gain à mutualiser les fonctions qui peuvent l'être, ce qui permettrait de donner une meilleure lisibilité et poids en termes d'ETP, incitant ainsi davantage de collectivités de « sauter le pas ».

2 | POUR CHAQUE RÉFÉRENT, S'ILS ONT ÉTÉ MIS EN PLACE DANS VOTRE COLLECTIVITÉ, INDIQUEZ SI LEURS MISSIONS SONT EXERCÉES PAR DES AGENTS DE LA COLLECTIVITÉ OU BIEN SONT EXTERNALISÉES (CENTRE DE GESTION, PERSONNALITÉ QUALIFIÉE, ETC...)



Commentaire

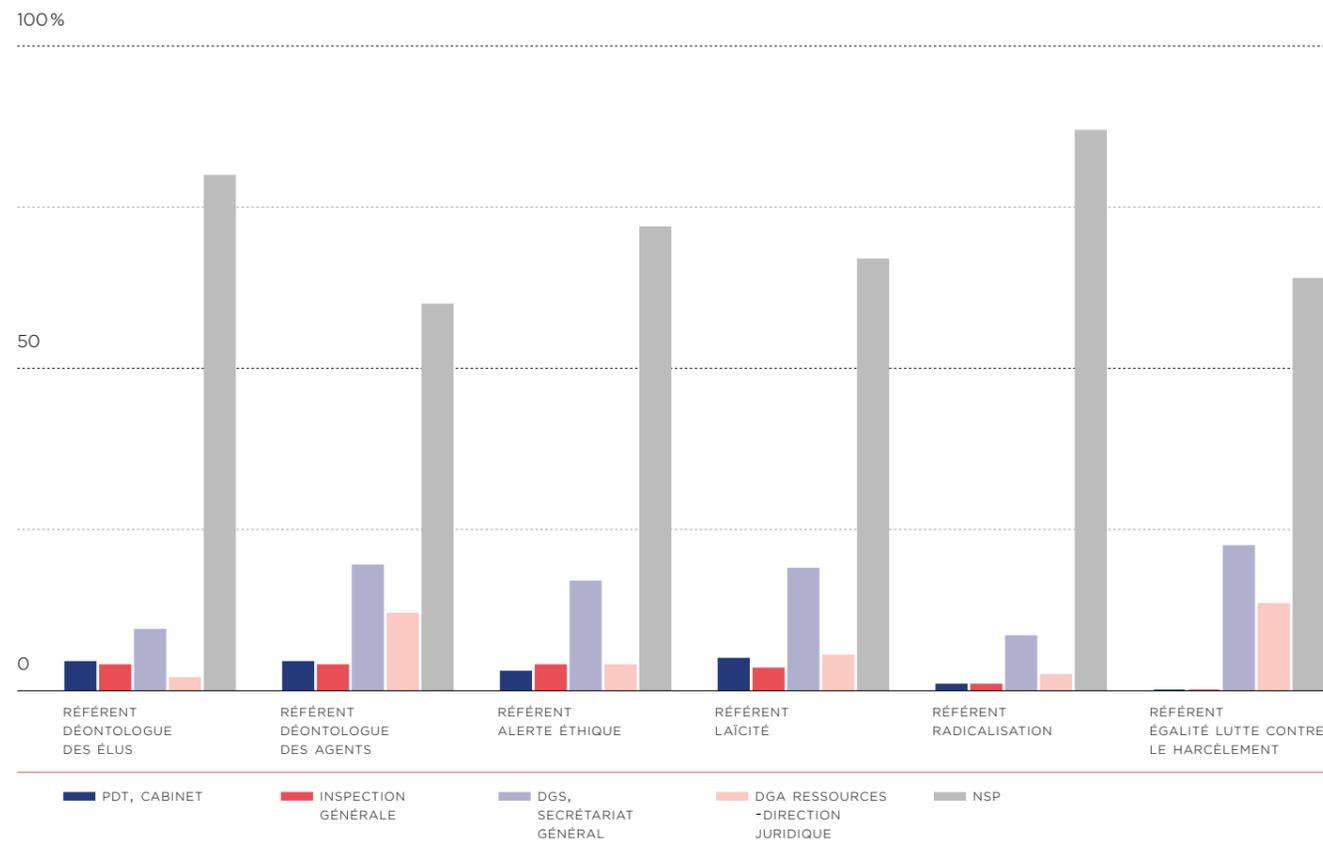
Deux types de situations émergent en matière de choix d'internalisation/externalisation d'un référent :

- Des choix qui se répartissent à quasi égalité entre internalisation ou externalisation pour les référents déontologues des élus et des agents, ainsi que le référent alerte éthique. **Dans le scénario d'une mutualisation de ces 3 référents, cela impliquerait le choix d'une externalisation, le référent déontologue des élus ne pouvant être un agent de la collectivité. A contrario, la mutualisation des fonctions de référent déon-**

tologue des agents, de référent alerte éthique et de référent laïcité ne nécessite pas automatiquement une externalisation de ces missions.

- Un choix net de **conserver en interne les missions des référents laïcité et référent égalité**, qui peut s'expliquer par la volonté des autorités territoriales de « conserver la main » sur ces missions étroitement liées avec la politique de ressources humaines. Là encore, la convergence dans le positionnement en interne est un élément favorable à une mutualisation possible de ces deux référents.

3 | SI LES MISSIONS DES RÉFÉRENTS SONT EXERCÉES EN INTERNE, QUEL EST LEUR RATTACHEMENT HIÉRARCHIQUE ?

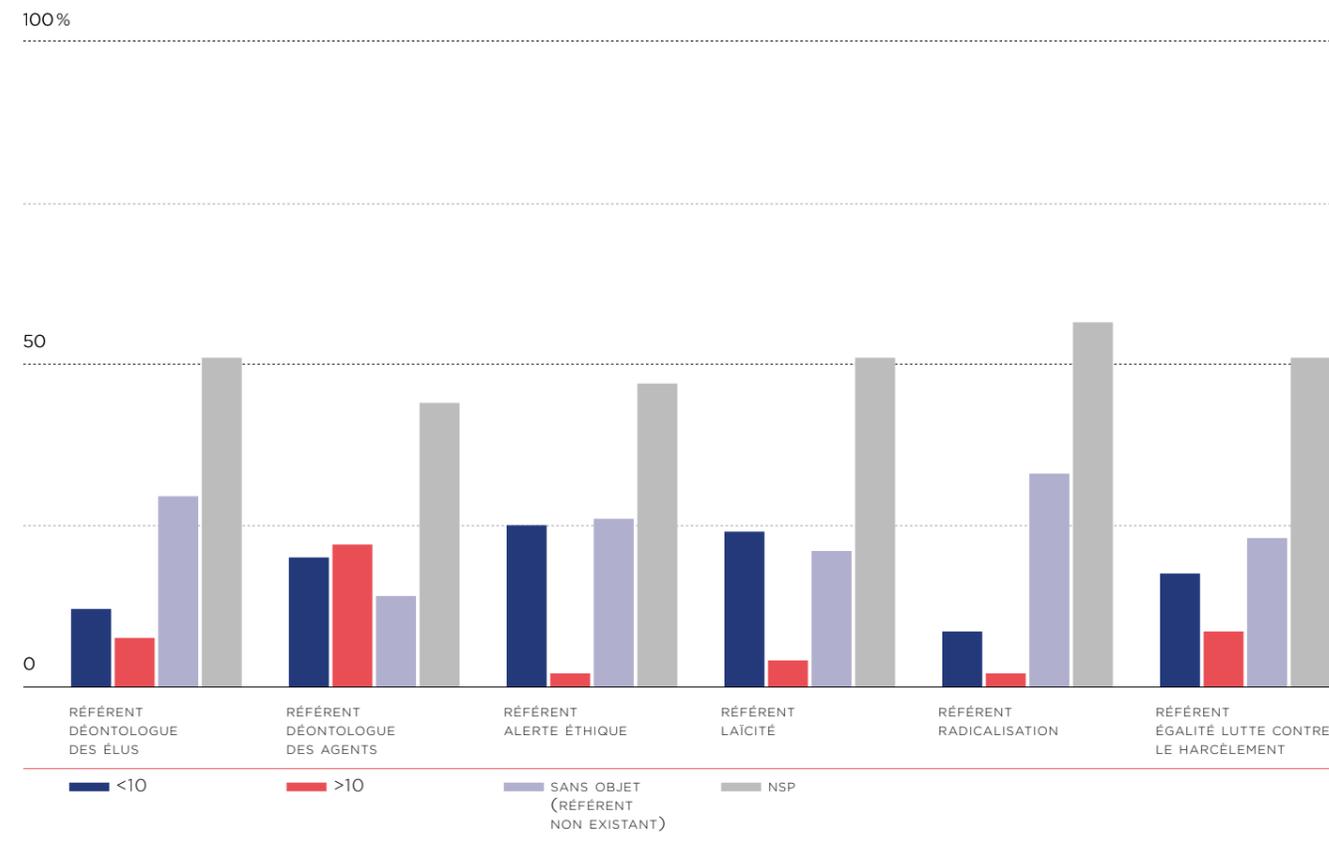


Commentaire

Sans surprise, lorsque la collectivité a fait le choix de conserver en interne ces référents, **la direction générale des services se taille « la part du lion » : pour tous les référents, elle arrive en tête dans le choix de positionnement organisationnel. Seule la DGA Ressources fait concurrence à la DGSD pour le référent égalité-lutte contre le harcèlement**, ce qui peut s'expliquer par les

interactions nombreuses entre ce référent et la direction des ressources humaines. Le positionnement privilégié au sein de la DGSD peut s'expliquer par le souci de concilier un **positionnement qui soit tout à la fois transversal et en prise avec « l'opérationnalité technique » de la collectivité.**

4 | POUVEZ-VOUS ÉVALUER, MÊME APPROXIMATIVEMENT, LE NOMBRE ANNUEL DE SAISINES PAR RÉFÉRENT ?

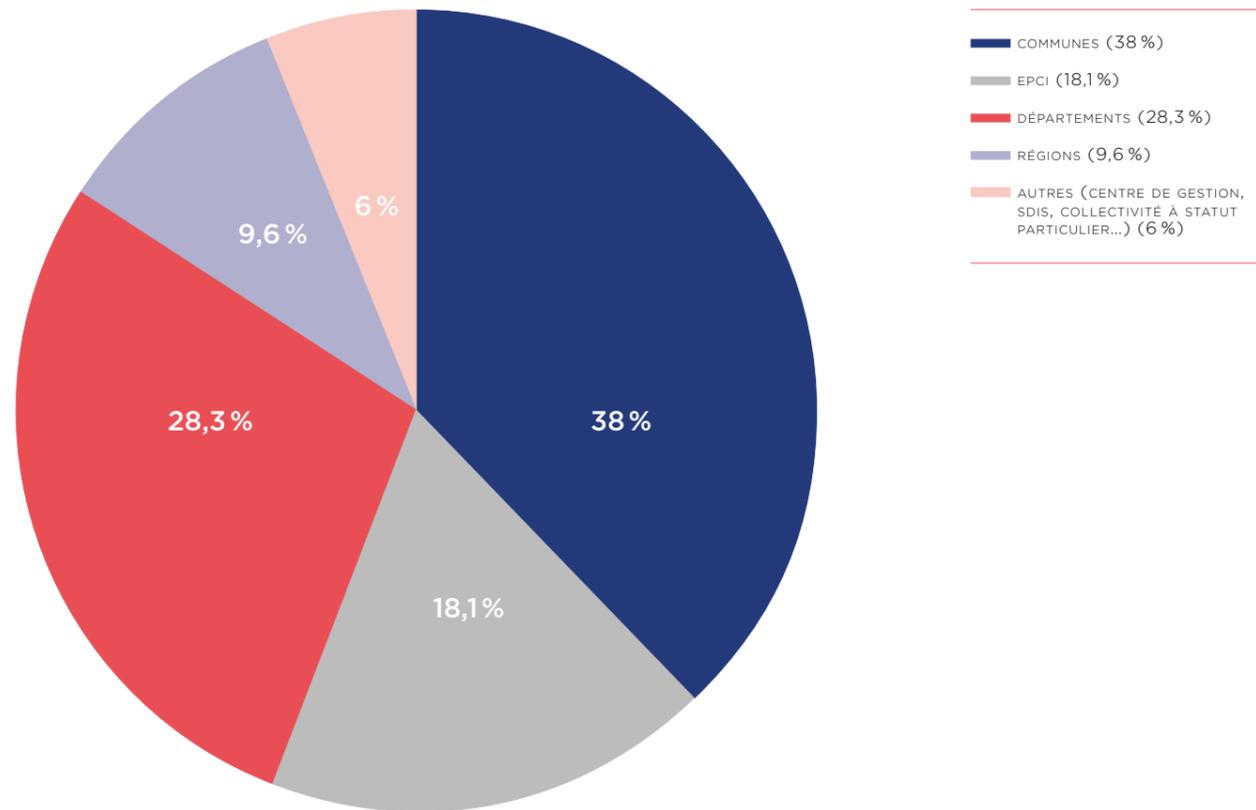


Commentaire

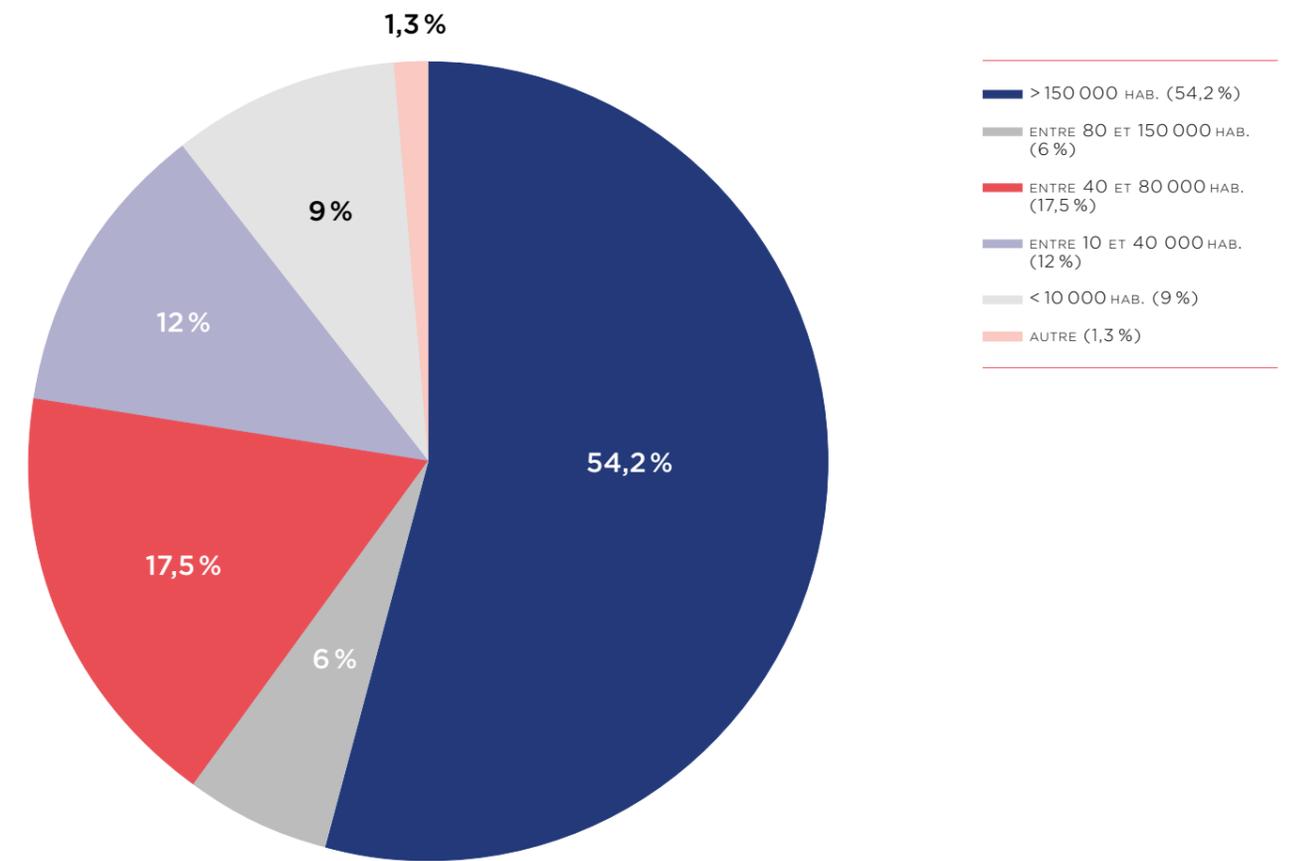
Pour les collectivités qui ont fait le choix de mettre en place ces référents, la majorité du nombre saisines reste inférieur à 10 saisines par an, à l'exception notable du référent déontologue des agents. **Ce nombre encore modeste ainsi que cette dispersion des saisines entre**

les différents référents plaident à nouveau en faveur d'une démarche de mutualisation, chaque fois que cela est possible, ce qui permettrait de donner un « volume d'affaire » suffisamment important pour légitimer la création de la mission de référent.

5 | DANS QUELLE TYPE DE COLLECTIVITÉ EXERCEZ-VOUS ?



6 | QUELLE EST LA STRATE DE VOTRE COLLECTIVITÉ ?



« 15 PROPOSITIONS POUR LA PROMOTION DE LA DÉONTOLOGIE ET DE L'ÉTHIQUE PUBLIQUE »

Les administrateurs territoriaux formulent les propositions normatives suivantes, qui visent à **faire mieux en faisant plus simple**, et assurer ainsi de **manière progressive et pragmatique une « montée en compétence » collective sur les questions de déontologie et de probité, dans le sens de la promotion de l'éthique publique** :

- Le premier groupe concerne les **efforts à poursuivre pour conforter l'éthique publique à l'échelon national et à l'échelon européen.**

- Le deuxième groupe de mesures a pour objet de **renforcer et d'harmoniser le cadre déontologique pour les agents publics et les collectivités locales, notamment sur les sujets de l'entrée et de la gestion des carrières, ainsi que dans les mobilités professionnelles public/privé.**
- Le troisième groupe vise à **simplifier la prévention des conflits d'intérêts pour les élus**, et singulièrement les pratiques de déport des élus lors des instances plénières et des commissions.

CONFORTER L'ÉTHIQUE PUBLIQUE AU NIVEAU NATIONAL ET EUROPÉEN

1 CRÉER UNE « HATVP » DES INSTITUTIONS EUROPÉENNES

Les récents scandales de corruption ou de pantouflage montrent la nécessité d'un accompagnement déontologique auprès des institutions européennes, sous la forme d'une autorité administrative indépendante, et non d'un comité de parlementaires européens qui, par définition, se trouvent dans la situation d'être à la fois juges et parties.

Il est temps d'accompagner les institutions européennes par une Autorité Administrative Indépendante contrôlant les conflits d'intérêt et prévenant les atteintes à la probité.

La Haute autorité pour la transparence de la vie politique pourrait servir de modèle à une Haute autorité européenne en matière de probité, qui serait chargée du contrôle des intérêts préalables à la désignation des membres de la commission européenne et de leur reconversion, du suivi des intérêts, cadeaux et invitations des députés européens, et plus généralement de favoriser une culture déontologique auprès de l'ensemble des institutions européennes.

2 SIMPLIFIER LE PAYSAGE DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES EN FUSIONNANT LA CNCCFP ET LA HATVP

La fusion de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques et de la Haute autorité de transparence de la vie publique s'inscrit dans l'objectif général de réduction des autorités administratives indépendantes (AAI). Toutes deux interviennent sur le champ de la vie publique et politique. De ce fait, même si leur champ de compétence ne se recouvre pas, leur contrôle est complémentaire, car il concerne

La fusion de la Haute Autorité de Transparence de la Vie publique et de la Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques permettrait de créer une grande entité avec une compétence élargie et les moyens adaptés

le financement des partis politiques et les campagnes des candidats aux élections pour l'une et les intérêts des élus et leur patrimoine pour l'autre.

La fusion de ces deux AAI serait l'occasion de créer une grande entité disposant d'une compétence élargie et cohérente, qui s'étendrait avant et après l'élection.

CONFORTER L'ÉTHIQUE PUBLIQUE AU NIVEAU NATIONAL ET EUROPÉEN

3 DIMENSIONNER LES MOYENS DE LA NOUVELLE AUTORITÉ, ISSUE DE LA FUSION DE LA HATVP ET DE LA CNCCFP, À LA HAUTEUR DES ENJEUX EN MATIÈRE D'ÉTHIQUE PUBLIQUE

La Haute Autorité fait face à une augmentation rapide du nombre de sollicitations des élus ou cadres relevant de son champ de compétence, dans un contexte d'exigence en matière de transparence et d'éthique publique, ainsi que d'accroissement des mises en cause sur le plan pénal.

Afin de pouvoir répondre à ses missions en matière de contrôle, de conseil et de gestion des déclarations servant un objectif de transparence (déclarations d'intérêt et de patrimoine, répertoire national des représentants d'intérêt), il convient d'adapter les moyens de la HATVP à l'importance de ses missions.

Modalité: augmentation des plafonds d'emploi et enveloppes budgétaires dédiés.

4 MIEUX EXPLOITER LES INFORMATIONS DU RÉPERTOIRE NATIONAL DES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS

Le champ des obligations de déclaration au répertoire national des représentants d'intérêts est trop large, notamment à l'échelle locale, et rend difficile le contrôle de leur respect par la HATVP. Il serait souhaitable de prendre en compte exclusivement les prises de contact par les représentants d'intérêts au sujet des contrats de la commande publique, contrats d'aménagement ainsi que des décisions à caractère normatif, en excluant par conséquent l'ensemble des décisions à caractère individuel.

Ainsi, l'obligation de déclaration serait réservée aux domaines pour lesquels la qualité et l'impartialité de la prise de décision publique sont les plus susceptibles de faire l'objet d'interventions.

CONFORTER L'ÉTHIQUE PUBLIQUE AU NIVEAU NATIONAL ET EUROPÉEN

5 CRÉER LA FONCTION DE RÉFÉRENT DÉONTOLOGUE DU GOUVERNEMENT

Si la HATVP assure le contrôle des Déclarations d'intérêts et de patrimoine de membres du Gouvernement, et répond à leurs questions relatives à la déontologie, les membres du gouvernement ne disposent pas, en propre, d'un référent déontologue permettant d'assurer un conseil quotidien et de proximité.

Alors mêmes que les membres du gouvernement font l'objet, à raison même de leurs fonctions, d'une exposition à des situations complexes, des prises de contact nombreuses de la part de représentants d'intérêt, et que leurs professions antérieures à leur entrée au gouvernement ne les a pas rendu nécessairement familiers des mécanismes parfois complexes de prévention en matière de conflits d'intérêt ou d'atteinte à la probité, le gouvernement ne dispose pas, contrairement aux autres entités publiques, d'un référent déontologue exerçant une mission personnalisée de conseil de proximité.

Il est donc proposé de créer la fonction de référent déontologue du gouvernement, sous la forme d'un collège composé d'un représentant de la HATVP, d'un représentant de l'AFA et de trois magistrats représentant chacun l'un des trois ordres juridictionnel (administratif, judiciaire et financier).

Alors même qu'ils font l'objet de prises de contact nombreuses dans le but d'influencer leur décision, les membres du Gouvernement ne peuvent s'appuyer sur le conseil d'un référent déontologue en proximité

POUR LES AGENTS: RENFORCER ET HARMONISER LE CADRE DÉONTOLOGIQUE

6 FUSIONNER LES MISSIONS DU: - RÉFÉRENT DÉONTOLOGUE DES AGENTS, - RÉFÉRENT ALERTE ÉTHIQUE, - ET RÉFÉRENT LAÏCITÉ AUPRÈS D'UN SEUL ET UNIQUE RÉFÉRENT: LE « RÉFÉRENT DÉONTOLOGIE »

Il existe une convergence importante de la finalité des missions du référent déontologue des agents (chargé d'apporter conseil aux agents sur le respect des obligations et des principes déontologiques, mais également à apporter son expertise à l'administration pour les cas de cumuls d'activité ou de départ dans le secteur privé) avec celle du référent alerte éthique (chargé de recueillir les signalements des lanceurs d'alerte et d'engager auprès de l'autorité territoriale la procédure visant à remédier à l'objet du signalement).

Concernant le référent laïcité, il est chargé d'apporter conseil à l'administration tout comme aux agents sur la mise en œuvre du principe de laïcité, l'analyse et la réponse aux sollicitations portant sur des situations individuelles ou des questions d'ordre général, ainsi que d'animer des actions de sensibilisation.

L'obligation de respecter le principe de laïcité étant au nombre des obligations déontologiques qui s'imposent aux fonctionnaires, il serait opportun de fusionner les fonctions de référent laïcité avec celles de référent déontologue.

En outre, la formation et les compétences sont similaires pour l'ensemble de ces missions.

La mutualisation des missions du référent déontologue, alerte éthique et laïcité auprès d'un seul et même référent permettrait de donner une meilleure assise et lisibilité à ce nouveau référent, permettant aux collectivités qui n'ont pas encore créé cette fonction de franchir le

pas, et favorisant une meilleure identification par les agents. En effet, les résultats du sondage de l'AATF sur la mise en œuvre de ces référents au sein des collectivités (voir résultats de la question 1) illustre la nécessité de marges de progression importante, alors même qu'il s'agit de référents rendus obligatoires par la Loi.

Enfin, la loi étant indifférente au regard du positionnement de ces missions en interne ou en externe à la collectivité, la mutualisation des missions de ces trois référents laisserait aux collectivités toute latitude pour statuer sur le positionnement le plus opportun.

Modalités: modifier les art L124-2 du CGFP, art 8-1.B de la loi 2016-1691, articles L135-1 à L 135-5 du CGFP, art L 124-3 du CGFP.

La mutualisation des missions du référent déontologue, alerte éthique et laïcité auprès d'un seul et même référent permettrait de donner une meilleure assise et lisibilité à ce nouveau référent...

SONDAGE AATF

Le pourcentage de collectivités ayant mis en place ces différents référents rendus obligatoires en vertu de la Loi demeurent nettement insuffisants, avec dans l'ordre décroissant: le référent déontologue (66%), le référent laïcité (47%), et le référent alerte éthique (seulement 38%!).

POUR LES AGENTS: RENFORCER ET HARMONISER LE CADRE DÉONTOLOGIQUE

7 ÉTENDRE LES MISSIONS DU NOUVEAU RÉFÉRENT « DÉONTOLOGIE » AFIN QU'IL PUISSE CONSEILLER AUSSI BIEN L'AUTORITÉ TERRITORIALE QUE LES AGENTS

Les missions du référent déontologue des agents souffrent actuellement d'une asymétrie, puisqu'il peut conseiller les agents sur tous les sujets ayant trait à la déontologie et à leur situation personnelle, alors que les saisines de l'administration ne peuvent concerner que des cas très particuliers de contrôle des principes déontologiques pour des cumuls d'activité et des pantouflages. Il conviendrait d'étendre les missions du nouveau Référent Déontologie à toute question d'ordre déontologique pour laquelle l'autorité territoriale souhaite une expertise.

En effet, notamment dans les collectivités de taille modeste ne comportant pas nécessairement de service juridique, la possibilité de pouvoir bénéficier d'une expertise de nature à conforter la sécurité juridique de leurs actes et procédures serait opportune. Modalités: modifier les art L124-2 du CGFP

8 FORMER TOUS LES AGENTS AUX PRINCIPES DÉONTOLOGIQUES

La déontologie ne fait pas partie du tronc commun de la formation statutaire obligatoire des fonctionnaires territoriaux. Il serait pourtant opportun de mentionner la déontologie comme un des sujets devant obligatoirement être abordé au cours de la formation d'intégration, car celle-ci doit faire partie du socle de connaissances avec lequel les agents publics doivent être mis en contact dès le commencement de leur parcours professionnel. Cette mesure serait de nature à permettre à l'ensemble des nouveaux agents de mieux cerner les enjeux déontologiques de leurs nouvelles fonctions.

Modalités: modification de l'article 6 du décret n° 2008-512 du 29 mai 2008 relatif à la formation statutaire obligatoire des fonctionnaires territoriaux.

POUR LES AGENTS: RENFORCER ET HARMONISER LE CADRE DÉONTOLOGIQUE

9 INTERDIRE À L'AUTORITÉ TERRITORIALE DE RECRUTER DES MEMBRES DE SA FAMILLE SUR LES EMPLOIS DE DIRECTION DE LA COLLECTIVITÉ

L'article L. 333-2 du CGFP interdit à l'autorité territoriale d'employer parmi les membres de son cabinet: son conjoint ou concubin, les ascendants et descendants de celui-ci ainsi que ses propres ascendants et descendants.

L'article L. 333-5 prévoit que, lorsqu'elle est concernée par l'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, l'autorité territoriale informe sans délai la HATVP du recrutement d'un membre de sa famille (frères, sœurs et conjoints de ceux-ci, frères et sœurs des conjoints, neveux, nièces et leurs conjoints, etc.).

De même que l'autorité territoriale a interdiction d'employer des membres de sa famille parmi les membres de son cabinet, il faudrait également en interdire le recrutement sur les emplois de direction de la collectivité

Les emplois de direction ne sont pas concernés par l'interdiction des emplois familiaux dans les collectivités, ce qui n'a pas empêché de récentes condamnations.

Pourtant, les agents nommés à ces emplois permanents sont astreints à des obligations de neutralité, de réserve et de discrétion professionnelles plus fortes que celles des agents nommés à des emplois de cabinet; ils peuvent recevoir délégation de signature et participer à l'ordonnancement des dépenses; en tant que gestionnaires publics, ils sont justiciables de la Cour des comptes à compter du 1er janvier 2023.

Par conséquent, l'interdiction des recrutements familiaux aux emplois de direction devrait concerner les personnes mentionnées à l'article L. 333-2 du CGFP et, s'agissant des plus grandes entités dont l'exécutif est concerné par l'article 11 de la loi 11 octobre 2013, à l'article L. 333-5.

Modalités: création de l'article L. 412-4 du CGFP.

POUR LES AGENTS: RENFORCER ET HARMONISER LE CADRE DÉONTOLOGIQUE

10 ÉTENDRE LE CONTRÔLE PRÉALABLE DE LA HATVP AU RECRUTEMENT DES DIRECTRICES ET DIRECTEURS GÉNÉRAUX ADJOINTS QUI VIENNENT DU PRIVÉ

Par équivalence avec les nominations aux postes de direction dans l'administration d'État et les emplois de direction des hôpitaux, le recrutement sur les emplois fonctionnels des collectivités doivent également tous faire l'objet d'une saisine directe de la HATVP afin d'évaluer le risque déontologique et écarter toute situation de conflit d'intérêt. Le principe de libre administration ne fait pas obstacle à la garantie du respect de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et permet de prévoir, pour les emplois fonctionnels des collectivités, un mécanisme de vérification de la compatibilité d'une nomination avec les principes déontologiques. En effet, la personne en cours de recrutement ne saurait saisir elle-même le référent déontologue de la collectivité ou de l'établissement dans lequel elle postule, et le positionnement hiérarchique des personnes recrutées sur des fonctions de direction générale fait obstacle à un exercice totalement indépendant des missions du référent déontologue de l'administration concernée. L'absence de saisine obligatoire de la HATVP sur ces situations fait peser un risque pénal important sur un nombre important d'élus locaux, sans réel garde-fou déontologique. À l'occasion de son lobbying sur le projet de loi de transformation de la fonction publique, l'AATF avait proposé un amendement rendant le contrôle de la HATVP obligatoire pour le recrutement préalable de tous les emplois fonctionnels des collectivités, lorsqu'il s'agissait d'une personne exerçant ou ayant exercé au cours des trois dernières années en une activité privée lucrative. La proposition retenue dans le texte final voté par le parlement a restreint le contrôle préalable à la seule fonction de DGS. Or, d'une manière générale, dans un contexte d'exemplarité des citoyens à l'égard des élus et de la fonction publique, nul ne comprendrait pourquoi la saisine de la HATVP devrait être à géométrie variable selon l'administration concernée:

- obligatoire pour les emplois de l'État nommés par le Gouvernement;
- partiellement obligatoire pour les emplois fonctionnels des collectivités territoriales (obligatoire pour les postes de DGS, mais pas pour les postes de DGA).

Il semble donc plus logique d'étendre le contrôle préalable à tous les emplois fonctionnels lorsque les personnes pressenties viennent du privé.

Modalités: modifier l'article L 124-8 du CGFP.

Il serait plus logique d'étendre le contrôle déontologique préalable au recrutement à tous les emplois fonctionnels lorsque les personnes pressenties viennent du privé.

POUR LES ÉLUS : SIMPLIFIER LA PRÉVENTION DES CONFLITS D'INTÉRÊT

11 HARMONISER LE RÉGIME DES DÉCLARATIONS D'INTÉRÊT DES ÉLUS AUPRÈS DE LA HATVP ET DU RÉFÉRENT DÉONTOLOGUE DES ÉLUS

Les principaux élus locaux doivent s'acquitter, au lendemain de leur élection, de deux déclarations d'intérêts distinctes et simultanées : l'une à la HATVP, l'autre à leur exécutif local afin que des arrêtés de déport soient pris. En réalité, la plupart des intérêts ne surgissent que dans les mois qui suivent l'élection, au fur et à mesure de leurs désignations pour représenter la collectivité dans de multiples organismes extérieurs.

Afin de rendre ces déclarations d'intérêt plus pertinentes sans avoir à multiplier les déclarations modificatives, il est proposé de ne procéder à la déclaration d'intérêt à la HATVP qu'à l'issue d'une période de trois mois après les élections :

- Les déclarations s'effectueraient d'abord à l'intention du référent déontologue des élus. Durant ces trois premiers mois, celui-ci disposerait ainsi d'un délai pour conseiller le maire ou le président sur la teneur de l'arrêté de déport nécessaire pour sécuriser leur action.
- Au vu des intérêts préalables à l'élection, ou des responsabilités exercées au sein de l'exécutif, des rectifications pourraient ainsi être apportées dans les centaines de désignations opérées en tout début de mandat, ainsi que dans les délégations confiées aux élus.

C'est seulement à l'issue de ces trois premiers mois que la HATVP serait informée de l'ensemble des intérêts déclarés par les élus locaux et des arrêtés de déport pris pour y remédier. Celui lui permettrait ainsi de se positionner en conseil pour finaliser les documents de déport, sur la base d'un travail réalisé localement pour prévenir les conflits d'intérêt. La remise préalable de la seule déclaration d'intérêt au référent déontologue des élus serait rendue obligatoire pour la population d'élus déjà visée par une obligation de déclaration à la HATVP :

- les Président des Régions, de Départements et assimilés, Maires communes et président d'EPCI à fiscalité propre dont la population est supérieure à 200 000 habitants ou dont les recettes de fonctionnement sont supérieures à 5 millions€, les présidents d'EPCI sans fiscalité propre dont les recettes de fonctionnement sont supérieures à 5 millions €,
- ainsi que les Conseillers régionaux et départementaux ou de collectivités assimilées, Adjoints au maire des communes supérieures à 100 000 habitants, les vice présidents d'EPCI à fiscalité propre de plus de 100 000 habitants et du conseil de la métropole de Lyon, lorsqu'ils sont titulaires d'une délégation de signature ou de fonction.

POUR LES ÉLUS : SIMPLIFIER LA PRÉVENTION DES CONFLITS D'INTÉRÊT

12 PRENDRE EN COMPTE LA PRÉSENCE DES ÉLUS SE DÉPORTANT DANS LE CALCUL DU QUORUM AFIN DE NE PAS PARALYSER LE FONCTIONNEMENT DES ASSEMBLÉES

Les conseillers en exercice auxquels une disposition légale interdit de prendre part au vote ou leur enjoint de se retirer au moment de certaines délibérations ne doivent pas être pris en compte pour le calcul du quorum (Conseil d'État, 19 janvier 1983, n°33241). La bonne application du dispositif de déport serait facilitée si la loi permettait que les élus tenus de se déporter puissent être pris en compte dans le calcul du quorum, afin que ces situations ne paralysent pas le fonctionnement des conseils (actuellement, les collectivités sont contraintes d'utiliser en dernière extrémité les dispositions permettant de délibérer sans condition de quorum s'il n'a pas été atteint après une première convocation régulièrement faite, ce qui n'est pas satisfaisant).

Modalités : Modification de l'article L. 2131-11 du CGCT.

13 CONSIDÉRER QU'UN ÉLU DÉSIGNÉ POUR REPRÉSENTER SA COLLECTIVITÉ DANS LES ORGANES DÉCISIONNELS D'UNE AUTRE PERSONNE MORALE NE PEUT PAS ÊTRE CONSIDÉRÉ, DU SEUL FAIT DE CETTE DÉSIGNATION, COMME SE TROUVANT EN CONFLIT D'INTÉRÊT

Depuis l'entrée en vigueur de la Loi 3DS, la rédaction de l'article L. 1111-6 du CGCT prévoit que les représentants d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales désignés pour participer aux organes décisionnels d'une autre personne morale de droit public ou d'une personne morale de droit privé **en application de la loi** ne sont pas considérés, du seul fait de cette désignation, comme ayant un intérêt, au sens de l'article L. 2131-11 du CGCT, de l'article 432-12 du code pénal ou du I de l'article 2 de la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, lorsque la collectivité ou le groupement délibère sur une affaire intéressant la personne morale concernée ou lorsque l'organe décisionnel de la personne morale concernée se prononce sur une affaire intéressant la collectivité territoriale ou le groupement représenté. Il est proposé de supprimer les termes « en application de la loi » dans cet article L. 1111-6 afin d'étendre le champ des personnes morales concernées : en effet, cette rédaction inhabituelle et peu claire est particulièrement sujette à interprétation

et très difficile à mettre en œuvre dans le déroulement des assemblées plénières et conseils municipaux. Ainsi, **un élu désigné pour représenter sa collectivité, à quelque titre que ce soit, en application de la loi ou non, ne pourrait pas être considéré de ce seul fait comme se trouvant en conflits d'intérêts**. L'éventuel conflit d'intérêt serait alors apprécié en vertu des seuls intérêts extérieurs au mandat exercé : cette nouvelle rédaction n'exonérerait en rien un élu qui se trouverait à titre privé doté d'intérêts de nature à influencer son jugement.

Modalités : modification de l'article L. 1111-6 du CGCT.

Une ou un élu désigné pour représenter sa collectivité, à quelque titre que ce soit, en application de la loi ou non, ne devrait pas être considéré de ce seul fait comme se trouvant en conflits d'intérêts.

POUR LES ÉLUS : SIMPLIFIER LA PRÉVENTION DES CONFLITS D'INTÉRÊT

14 HARMONISER LES RÈGLES DE DÉPORT POUR LES MAIRES ET LES PRÉSIDENTS D'EXÉCUTIF

Les maires sont actuellement soumis à un double régime juridique, contradictoire, concernant la manière dont ils doivent se déporter lorsqu'ils se trouvent en situation de conflit d'intérêt.

En effet, ils sont tout à la fois soumis à :

- l'art L2122-6 du CGCT, qui prévoit que : «*Dans le cas où les intérêts du maire se trouvent en opposition avec ceux de la commune, le conseil municipal désigne un autre de ses membres pour représenter la commune, soit en justice, soit dans les contrats.*»
- et l'art 2 de la loi 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, qui prévoit que : «*Les personnes titulaires de fonctions exécutives locales sont suppléées par leur délégataire, auquel elles s'abstiennent d'adresser des instructions*»... complété par l'art 5 du Décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014, qui prévoit qu'«*elles prennent un arrêté mentionnant la teneur des questions pour lesquelles elles estiment ne pas devoir exercer leurs compétences et désignant dans les conditions prévues par la loi la personne chargée de les suppléer.*»

Il conviendrait donc d'harmoniser les règles de déport pour les maires, dans un souci de cohérence juridique, en les alignant sur celles s'appliquant à l'ensemble des autres titulaires de fonctions exécutives locales.

POUR LES ÉLUS : SIMPLIFIER LA PRÉVENTION DES CONFLITS D'INTÉRÊT

15 MIEUX DÉLIMITER LA DÉFINITION JURIDIQUE DU DÉPORT DES ÉLUS, ET SUPPRIMER L'OBLIGATION DE SORTIR DE LA SALLE DU CONSEIL POUR SE DÉPORTER DE LA DÉCISION SUR UN DOSSIER

Il devrait être mis fin à l'exigence imposée aux élus, issue d'une construction exclusivement prétorienne du juge pénal, de sortir de la salle du conseil.

Ainsi, le fait, pour un élu intéressé à l'affaire, de s'abstenir d'intervenir dans les débats et de ne pas participer au vote sur l'affaire en question devrait être suffisant pour valoir déport.

Il faudrait également donner une base légale obligatoire à la mention du déport sur les procès-verbaux des assemblées (la loi ne prévoit pas que le procès-verbal de la séance du conseil mentionne les déports). Compte tenu de l'importance qu'il y a pour les élus de démontrer l'existence des déports (et pour les citoyens de les connaître), il serait nécessaire que les déports soient mentionnés dans les PV.

Les séances du conseil départemental, du conseil régional et de la commission permanente peuvent désormais se dérouler en visioconférence. Or, la pratique du déport telle qu'elle est imposée par la jurisprudence du juge pénal, demandant de quitter provisoirement la séance, ne tient pas compte de cette modalité particulière de tenue des réunions.

Modalités: modification des articles L. 2121 15, L. 3121-13, L. 4132-12, L. 4422-10, L. 6221-14, L. 6231-14, L. 6431-13, L. 7122-13 et L. 7222 14 du CGCT; L. 3121-9-1, L. 3122-6-2, L. 4132-9-1 et L. 4133-6-2 du CGCT.

Il devrait être mis fin à l'exigence imposée aux élus, issue d'une construction exclusivement prétorienne du juge pénal, de sortir de la salle du conseil pour se déporter.

CONCLUSION

Par les propositions formulées dans ce «**Livre blanc pour mieux promouvoir la déontologie et l'éthique dans l'action publique**», les administrateurs territoriaux ont souhaité contribuer à la dynamique collective sur les questions de déontologie et d'éthique publique depuis la place qui est la leur : ni législateur, ni institution, ni professionnels du droit, ni association citoyenne... mais **hauts fonctionnaires territoriaux**.

Nous avons à ce titre une responsabilité toute particulière : nous jouons tout à la fois le rôle de « passeurs » auprès des élus de la culture déontologique contemporaine, et en même temps nous nous devons d'apporter une expertise de terrain pour faire évoluer ce même cadre normatif dans le sens d'une amélioration et d'une simplification.

Nous l'avons écrit : nul ne peut exiger d'un élu, représentatif

Les administrateurs ont une responsabilité toute particulière : ils jouent tout à la fois le rôle de « passeurs » auprès des élus de la culture déontologique contemporaine, et en même temps ils doivent apporter une expertise de terrain pour faire évoluer ce même cadre normatif dans le sens d'une amélioration et d'une simplification.

de la diversité sociologique et géographique des français, d'être un professionnel du droit pour pouvoir exercer son mandat sereinement. La complexité du cadre normatif actuel sur la déontologie dessert la volonté collective de faire progresser la culture et les pratiques vertueuses en matière d'éthique publique.

Par nos 15 propositions, nous portons la conviction qu'il est possible de faire mieux en faisant plus simple, au service de l'intérêt général.

Amaury Brandalise,

Vice-Président de l'AATF, Directeur des Assemblées, des Achats et de la Sécurité Juridique

Jean-Claude Meftah,

Délégué national Carrière Statut de l'AATF, Magistrat financier

François Rambaud,

Directeur général adjoint – Secrétaire général

15 PROPOSITIONS POUR MIEUX PROMOUVOIR LA DÉONTOLOGIE ET L'ÉTHIQUE DANS L'ACTION PUBLIQUE

CONFORTER L'ÉTHIQUE PUBLIQUE AU NIVEAU NATIONAL ET EUROPÉEN

- 1 Créer une « HATVP » des institutions européennes
- 2 Simplifier le paysage des Autorités Administratives Indépendantes en fusionnant la CNCCFP et la HATVP
- 3 Dimensionner les moyens de la nouvelle autorité, issue de la fusion de la HATVP et de la CNCCFP, à la hauteur des enjeux en matière d'éthique publique
- 4 Mieux exploiter les informations du répertoire national des représentants d'intérêts
- 5 Créer la fonction de référent déontologue du Gouvernement

POUR LES AGENTS : RENFORCER ET HARMONISER LE CADRE DÉONTOLOGIQUE

- 6 Fusionner les missions du :
 - référent déontologue des agents,
 - référent alerte éthique,
 - et référent laïcitéAuprès d'un seul et unique référent : le « référent Déontologie »
- 7 Étendre les missions du nouveau référent « déontologie » afin qu'il puisse conseiller aussi bien l'autorité territoriale que les agents
- 8 Former tous les agents aux principes déontologiques
- 9 Interdire à l'autorité territoriale de recruter des membres de sa famille sur les emplois de direction de la collectivité
- 10 Étendre le contrôle préalable de la HATVP au recrutement des directrices et directeurs généraux adjoints qui viennent du privé

POUR LES ÉLUS : SIMPLIFIER LA PRÉVENTION DES CONFLITS D'INTÉRÊT

- 11 Harmoniser le régime des déclarations d'intérêt des élus auprès de la HATVP et du référent déontologue des élus
- 12 Prendre en compte la présence des élus se déportant dans le calcul du quorum afin de ne pas paralyser le fonctionnement des assemblées
- 13 Considérer qu'un élu désigné pour représenter sa collectivité dans les organes décisionnels d'une autre personne morale ne peut pas être considéré, du seul fait de cette désignation, comme se trouvant en conflit d'intérêt
- 14 Harmoniser les règles de déport pour les maires et les présidents d'exécutif
- 15 Mieux délimiter la définition juridique du déport des élus, et supprimer l'obligation de sortir de la salle du conseil pour se déporter de la décision sur un dossier

**15 PROPOSITIONS POUR MIEUX
PROMOUVOIR LA DÉONTOLOGIE
ET L'ÉTHIQUE DANS L'ACTION PUBLIQUE**

**ASSOCIATION DES ADMINISTRATEURS
TERRITORIAUX DE FRANCE**