

Déontologie au sein des grandes collectivités : point d'étape

Favoriser la diffusion de la culture déontologique auprès des élus

Note #29
6 avril 2023



Pierre Meurisse
Membre de
l'Observatoire de
l'éthique publique

EN BREF

Les initiatives déontologiques prises par les grandes collectivités attestent de l'importance croissante accordée à l'éthique dans la sphère publique locale. Toutefois, certains freins, liés notamment à l'absence de coordination, à des blocages culturels ou encore à l'absence de responsabilité disciplinaire des élus, tendent à considérablement limiter l'efficacité et la portée des dispositifs mis en place.

Depuis l'adoption de la loi relative à la différenciation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale du 21 février 2022, dite loi 3DS¹, accompagnée du décret du 6 décembre 2022², une étape décisive a été franchie dans le développement d'une culture déontologique locale : l'instauration d'un référent déontologue³ pour les élus de chaque collectivité territoriale⁴. D'abord créé pour les agents publics par la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires⁵, la création d'un déontologue des élus locaux témoigne d'une prise de conscience des enjeux déontologiques par le législateur, et entérine l'existence d'un organe déjà mis en place spontanément par certaines collectivités de grande taille. Pionnière dans ce domaine, la ville de Strasbourg s'est ainsi dotée d'un déontologue dès 2014⁶, initiative reprise progressivement, et parfois tardivement⁷, par d'autres grandes collectivités (la commission de déontologie de la ville de Paris, le comité d'éthique et de déontologie pour la Métropole européenne de Lille, la commission de déontologie de la région des Hauts-de-France...). L'institution, par la loi du 21 février 2022, du référent déontologue permettra aux élus des collectivités plus petites de bénéficier d'un conseil déontologique individuel.

Les grandes collectivités ont donc déjà investi le champ déontologique, en mettant en place de multiples outils et mécanismes. Issues et construites à partir de l'échelle locale, ces initiatives déontologiques sont par conséquent extrêmement hétérogènes, ce qui n'est pas sans nuire à leur visibilité et au développement d'une culture déontologique commune et partagée.

Faisant largement appel aux instruments de droit souple, ces initiatives tendent progressivement, mais considérablement, à accroître une forme de responsabilité de nature purement politique. La sanction s'éloigne alors de la portée du juge, et passe entre les mains du citoyen-électeur par le déclenchement d'une responsabilité populaire et sociale.

¹ Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

² Décret n° 2022-1520 du 6 décembre 2022 relatif au référent déontologue de l' élu local.

³ Article 218 de la loi du 21 février 2022, venant compléter l'article L. 111-1-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT).

⁴ Il est toutefois admis qu'un déontologue puisse exercer simultanément ses fonctions auprès de plusieurs collectivités.

⁵ Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

⁶ L'institution d'un déontologue était prévue lors de l'adoption de la charte de déontologie (article 7), par suite d'une résolution du Conseil municipal en date du 22 septembre 2014.

⁷ Il faudra par exemple attendre juillet 2021 pour que la ville de Marseille se dote d'une charte de déontologie.

Cette note offre un aperçu des outils et mécanismes actuellement utilisés par les grandes collectivités, en mettant en évidence la nécessité de renforcer la cohérence de ces initiatives déontologiques par leur coordination à l'échelle nationale (I). De plus, elle explique comment intensifier l'efficacité des dispositifs existant par la publicité et la responsabilité (II). La note est accompagnée de dix propositions concrètes, susceptibles d'accroître la capacité des grandes collectivités à œuvrer au profit de la transparence et de l'éthique publique.

Une nécessaire coordination des initiatives déontologiques à l'échelle nationale

La plupart des grandes collectivités ont mis en place des dispositifs déontologiques divers et variés (A). Si ces derniers permettent incontestablement l'émergence progressive d'une culture déontologique tout en limitant les sanctions encourues par la collectivité, force est de constater qu'ils sont avant tout caractérisés par une très grande hétérogénéité. Appellation, composition, mode de saisine, fonctionnement ou objectifs différents, ces solutions protéiformes ne peuvent qu'interroger quant à leur efficacité à répondre à la demande citoyenne d'une plus grande exigence éthique dans la vie politique (B).

Une pluralité d'outils au service de la transparence et de l'éthique

Charte de l' élu local et charte ou guide déontologique. - Dans le cadre de l'exercice de leur mandat, les élus locaux se doivent de respecter les obligations déontologiques rappelées par la charte de déontologie de l' élu local. Cette charte a été créée par la loi n°2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat. Aux termes de l'article L1111-1-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) « Ils [les élus] exercent leur mandat dans le respect des principes déontologiques consacrés par la présente charte de l' élu local ». Composée de sept points, cette charte rappelle notamment que seul doit être poursuivi l'intérêt général, et que l' élu exerce ses fonctions avec « impartialité, diligence, dignité, probité et intégrité » et « veille à prévenir ou faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts ». Loin de se limiter à l'incantation de valeurs ou

principes, la charte de l'élu local acquiert progressivement une forte légitimité, tant par sa reconnaissance par la loi que par l'obligation d'être lue lors de la première séance du conseil⁸, ou encore par les conséquences que son non-respect peut entraîner.

À la charte de l'élu local viennent en parallèle s'ajouter des chartes ou guides de déontologie. Principalement adoptés par les grandes collectivités, ils s'inscrivent dans la complémentarité de la charte de l'élu local, et sont constitués d'articles qui retracent les engagements éthiques des élus de la collectivité concernée.

Toutefois, qu'il s'agisse de la charte de l'élu local ou des chartes et guides déontologiques, leur interprétation n'est pas toujours aisée. Ainsi, si certains principes inscrits dans les chartes de déontologie relèvent d'une application stricte - notamment lorsqu'il s'agit d'une interdiction (interdiction d'accepter une libéralité supérieure à 150 euros⁹, interdiction d'occuper un logement social sans avoir préalablement permis à la collectivité d'analyser les motifs et conditions d'attribution¹⁰...) - il n'en est pas de même pour l'ensemble de ces principes, qui peuvent donner lieu à un besoin d'interprétation au regard de certains critères (montant, durée, répétition...). Dans la même logique, la charte de l'élu local prévoit que « l'élu local veille à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts ». Cependant, l'existence d'une situation de conflit d'intérêts est particulièrement difficile à apprécier : il n'est pas évident pour un élu de savoir dans quels cas il doit faire jouer son obligation de déport¹¹. De même, il est important de pouvoir prévenir les élus du risque pénal de prise illégale d'intérêts auxquels ils s'exposent parfois sans avoir conscience¹². L'instauration d'un déontologue se justifie d'autant plus que nombre d'élus ne disposent pas d'une formation juridique et n'ont pas été aussi sensibilisés aux enjeux déontologiques que les agents publics territoriaux. **Il est donc proposé que soit rendue obligatoire pour chaque élu une formation sur la**

⁸ L'article L 2121-7 du CGCT dispose que : « Lors de la première réunion du conseil municipal, immédiatement après l'élection du maire et des adjoints, le maire donne lecture de la charte de l'élu local prévue à l'article L. 1111-1-1. Le maire remet aux conseillers municipaux une copie de la charte de l'élu local et du chapitre III du présent titre. »

⁹ Les obligations relatives aux libéralités sont complexes dans leur application (voir l'article d'Aurore Granero, *Les cadeaux et invitations offerts aux élus locaux et agents territoriaux : un encadrement encore balbutiant*, JCP A, 9 mai 2022).

¹⁰ Par exemple la charte de déontologie de la ville de Strasbourg en son article 6.

¹¹ Les dispositions du décret n°2014-90 du 31 janvier 2014 viennent préciser l'obligation de déport.

¹² Selon une enquête de la Smacl assurances, en date de novembre 2022, 45% des élus ne connaissent pas ou mal le délit de prise illégale d'intérêts, alors que les deux tiers estiment leur niveau d'exposition au conflit d'intérêts faible.

déontologie au cours de leur mandat, et de préférence lors de la première année d'exercice. Cette formation, par son caractère obligatoire, serait financée par la collectivité, laissant ainsi aux élus la possibilité d'exercer librement leur droit à la formation. Cette obligation de formation est d'ailleurs déjà présente dans la charte de déontologie de la ville de Marseille en son article 10¹³. Il s'agirait ainsi d'étendre l'obligation de formation prévue à l'article L2123-12 du CGCT à l'ensemble des conseillers¹⁴ (et non exclusivement à ceux disposant d'une délégation), dans le domaine de l'éthique.

Règlement. - Ayant d'abord vocation à régir le fonctionnement de l'assemblée municipale, le règlement intérieur d'une commune tend à progressivement devenir un outil déontologique. Et contrairement aux chartes déontologiques, il ne s'agit pas d'un instrument de droit souple : la juridiction administrative reconnaît à toutes les dispositions du règlement intérieur une valeur juridique, pouvant notamment entraîner l'annulation d'une délibération prise en violation de ses dispositions¹⁵. Selon l'article L2121-8 du CGCT, le règlement intérieur doit être adopté par tous les conseillers municipaux de plus de 1000 habitants dans les six mois suivant leur installation. Se limitant généralement à énumérer des règles permettant la bonne tenue des débats et délibérations pendant les séances du conseil, il est toutefois extrêmement intéressant de constater que nous assistons à l'apparition de principes ou d'obligations déontologiques au sein même des règlements intérieurs (l'obligation de présence par exemple, qui permet de moduler le montant des indemnités perçues en fonction de la participation effective des élus aux séances plénières¹⁶ ; un trop fort absentéisme peut donc être sanctionné).

Déport. - Les lois du 11 octobre 2013 et du 20 avril 2016, relatives à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, ont instauré une obligation de déport pour les responsables publics, notamment les élus locaux. Ainsi, lorsqu'un élu estime qu'il risque de se retrouver dans une situation

¹³ Charte disponible en ligne : https://www.marseille.fr/sites/default/files/contenu/mairie/charteelus/charte_deontologie_elus-042022.pdf

¹⁴ Il serait alors nécessaire d'accorder une plus grande attention aux dépenses obligatoires de formation des collectivités territoriales, et de mettre en place un outil permettant de retracer l'ensemble des budgets prévisionnels des communes sur ce point. Le rapport « *La formation des élus locaux* » remis par l'inspection générale de l'administration (IGA) et l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), en janvier 2020, en démontre la nécessité.

¹⁵ L'article 2131-11 du CGCT dispose que « *sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires* » ; voir aussi CAA Marseille, 20 juin 2011, n°08MA01415, Cne Sainte-Maxime.

¹⁶ Article L2123-24-2 du Code général des collectivités territoriales

de conflit d'intérêts, il a alors l'obligation de s'abstenir de siéger ou de prendre une décision. Plus concrètement, les modalités d'application de l'obligation de déport des élus locaux sont prévues par les articles 5 et 6 du décret du 31 janvier 2014¹⁷, et diffèrent selon qu'il s'agisse du maire ou du président d'une collectivité, d'un élu titulaire d'une délégation de l'exécutif, ou d'un conseiller. Le maire ou le président d'une collectivité doit en effet prendre un arrêté de déport, au sein duquel sera mentionné la teneur de l'ensemble des questions pour lesquelles il considère que l'exercice de ses compétences pourrait le placer dans une situation de conflit d'intérêts ; il désigne alors un suppléant¹⁸. Les élus titulaires d'une délégation doivent quant à eux avertir l'autorité délégataire lorsqu'ils considèrent que l'exercice de leurs compétences pourrait les placer dans une situation de conflit d'intérêts ; l'exécutif prend alors un arrêté déterminant « les questions pour lesquelles la personne intéressée doit s'abstenir d'exercer ses compétences ». Enfin, les conseillers sans délégation doivent s'abstenir de participer aux travaux préparatoires, aux débats et au vote d'une délibération qui les concerne directement ou indirectement. Dans ce cas, ils se doivent de quitter la salle.

Alerte. - Depuis l'adoption de la loi dite « Sapin 2 »¹⁹ modifiée par la loi Wasserman²⁰, les lanceurs d'alerte disposent d'un statut protecteur, précisé par le décret du 3 octobre 2022²¹, ainsi que la circulaire du 19 juillet 2018²². L'alerte est un outil susceptible de faire progresser la transparence et l'éthique. Le Conseil d'État qualifie d'ailleurs cette alerte « d'éthique » lorsqu'elle fait référence à l'intérêt général : « une personne qui, confrontée à des faits constitutifs de manquements graves à la loi ou porteurs de risques graves, décide librement et en conscience de lancer une alerte dans l'intérêt général »²³. La protection sur les plans pénal et professionnel du lanceur d'alerte est une condition évidente de l'utilisation de cet outil. Toutefois, l'expression de ce droit ne peut que difficilement

¹⁷ 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.

¹⁸ Une délégation de signature ne peut suffire, en raison du fait que le maire ou le président peut encore exercer une certaine influence sur la décision visée.

¹⁹ 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.

²⁰ Loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte

²¹ Décret n°2022-1284 du 3 octobre 2022 relatif aux procédures de recueil et de traitement des signalements émis par les lanceurs d'alerte et fixant la liste des autorités externes instituées par la loi n°2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte.

²² Circulaire du 19 juillet 2018 relative à la procédure de signalement des alertes émises par les agents publics dans le cadre des articles 6 à 15 de 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, et aux garanties et protections qui leur sont accordées dans la fonction publique.

²³ Étude de l'assemblée générale plénière du Conseil d'État, 25 février 2016.

trouver à s'exprimer sans un dispositif d'encadrement de l'alerte transparent, connu et rassurant. Ceci explique notamment que certaines collectivités, conscientes de cette nécessité, aient joué le jeu en instaurant une procédure permettant à un lanceur d'alerte de mieux connaître les différentes étapes dans l'évolution de sa démarche, d'être conforté quant à la protection dont il dispose, ou encore de ne pas avoir le sentiment d'agir comme un délateur, mais au contraire comme un protecteur de l'intérêt général. À travers son site internet²⁴, la ville de Marseille met par exemple en ligne de nombreuses explications sur le dispositif (fonctionnement, procédure...), ainsi que l'accompagnement et la protection garantie au lanceur d'alerte, et cela avant de soumettre la possibilité de prendre l'attache, anonymement, du référent alerte éthique, placé auprès de l'Inspection générale des services.

Norme ISO. - D'autres collectivités, à l'instar de la ville de Strasbourg, s'orientent progressivement vers l'adoption des normes de l'Organisation internationale de normalisation (ISO) pour faire reconnaître leurs engagements éthiques. Il en est ainsi du développement de la norme ISO 37001 dans le secteur public. Cette norme internationale doit permettre aux organisations de prévenir, détecter et traiter les risques de corruption à travers l'adoption d'une politique de lutte contre la corruption, à la désignation d'une personne chargée de superviser la conformité aux mesures anti-corruption, au développement de la formation, à l'évaluation des risques et à l'exercice d'un devoir de vigilance quant aux projets et aux parties associées aux activités. La mise en place de contrôles financiers et l'instauration de procédures de signalement et d'enquête fait de cette norme une référence dans le secteur privé, et suscite l'intérêt de certaines collectivités.

Mettre en relation les référents déontologiques pour harmoniser et diffuser les bonnes pratiques

Si les plus grandes collectivités se sont quasiment toutes saisies des enjeux liés au respect de la déontologie, il n'en reste pas moins qu'un constat s'impose : il existe une très forte hétérogénéité entre les outils utilisés, leur fonctionnement, et les modalités de leur déclenchement. Ainsi, il est pour le moins étonnant de constater que les priorités déontologiques ne sont pas les mêmes dans

²⁴ Lien site internet de la ville de Marseille, alerte éthique : <https://www.marseille.fr/mairie/actualites/transparence-de-la-vie-publique-la-ville-de-marseille-se-dote-d-un-dispositif-d>

l'ensemble des collectivités. Plus surprenant encore, certains principes déontologiques sont grandement mis en avant par certaines collectivités, quand d'autres n'y font même pas référence²⁵. En se limitant à cette analyse de prime abord, l'on pourrait en déduire qu'il existe une hiérarchisation des principes déontologiques propre à chaque commune, ou à tout le moins une certaine forme de spatialité de l'éthique, tant ce qui est considéré comme fondamental en un lieu peut être perçu comme secondaire en un autre.

Toutefois, il faut se garder d'une conclusion trop hâtive à propos de ce manque de cohérence déontologique ou d'hétérogénéité des moyens mis en œuvre. En fait, nombre de ces dispositifs éthiques sont nés d'initiatives individuelles des collectivités ; la loi venant confirmer a posteriori l'outil proposé²⁶. Par ailleurs, la déontologie à l'échelle locale n'en est qu'à ses balbutiements ; ce serait donc commettre une erreur que de porter un jugement à partir d'une grille d'analyse qui ne tiendrait pas compte de la dynamique déontologique actuelle mais qui s'en tiendrait uniquement à ce qui est. Enfin, et à la différence d'un État construit sur un modèle jacobin et centralisateur, les collectivités territoriales trouvent leur légitimité au sein de l'article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958, qui garantit leur autonomie. Omettre ces paramètres serait donc faire fi de ce qui sous-tend la construction d'outils déontologiques à l'échelle locale. Si cette hétérogénéité s'explique, elle n'est toutefois pas sans conséquences sur l'efficacité des outils déontologiques : les manques de visibilité, de clarté et de légitimité sont d'autant plus grands que les dispositifs sont nombreux et divers.

L'exemple du déontologue est particulièrement éloquent. On retrouve ainsi cet organe sous plusieurs appellations : un déontologue (Strasbourg), un comité consultatif d'Éthique et de Transparence (Lille), un déontologue et son comité d'éthique (Nice), un référent déontologue, laïcité et alerte éthique (Bordeaux), un collègue (Montpellier), une commission de déontologie (Toulouse) ou encore une direction en charge des affaires juridiques et de la déontologie (Marseille). Au-delà de sa dénomination, cet organe connaît aussi une composition très hétérogène, des missions divergentes, des modalités de saisine et des moyens qui varient fortement d'une collectivité à une autre. Il est pour le moins discutable qu'un organe chargé de promouvoir la transparence soit aussi multiforme, et finalement si complexe à identifier, autant par ses modes de fonctionnement que par l'exactitude de

²⁵ Les conditions d'attribution d'un logement social par un élu en sont une illustration. Très encadrées par la charte déontologique de la ville de Paris, elles sont toutefois absentes de nombreuses chartes déontologiques de collectivités connaissant pourtant de très fortes tensions en matière de logements sociaux.

²⁶ Le cas du référent déontologue est ici emblématique.

ses missions et moyens pour les réaliser. Pour que le déontologue puisse exercer pleinement ses fonctions, encore faut-il que ce dernier soit clairement identifié et facilement saisissable par les élus et citoyens. **Il est ainsi proposé, sous l'égide de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), que les déontologues des élus puissent se réunir avec pour objectif de travailler à une harmonisation de la procédure de saisine et de leur fonctionnement.** La HATVP est sans conteste l'autorité ayant la plus grande légitimité à agir dans ce domaine. Bien identifiée par les élus, la HATVP a, depuis 2013²⁷, pour mission de contrôler les obligations déclaratives (déclaration d'intérêts, déclaration de situation patrimoniale) de nombre de nos élus²⁸. Par ailleurs, la HATVP exerce aussi des fonctions et missions en lien avec le politique : renforcement des activités d'information et d'accompagnement des responsables publics dans l'appropriation de leurs obligations déclaratives ; le conseil déontologique ; la diffusion de l'expertise et des missions de la Haute Autorité. Enfin, des rassemblements, à l'instar de celui en date du 14 octobre 2022²⁹ ou du 20 janvier 2023, ont déjà été organisés par la HATVP. **Aussi, la Haute Autorité pourrait être cette entité à l'origine d'une recherche d'émulation permettant de dégager les bases d'un fonctionnement efficace et nationalement cohérent au service du développement d'une culture déontologique commune.**

Les déontologues sont quant à eux amenés à se prononcer sur des situations qui partagent très souvent des similitudes, mais aussi des particularités qui empêchent toute réponse mécanique ou automatique. Si les fondements sur lesquels s'appuient les déontologues pour rendre une décision sont communs, il n'en reste pas moins que des nuances et des divergences peuvent apparaître concernant la solution à apporter. Pour réduire ces écarts et permettre l'émergence d'une doctrine commune, il est proposé que les déontologues puissent se rassembler sous l'égide de la HATVP, et ainsi travailler à la construction d'une doctrine commune. Ce travail rentre par ailleurs en totale résonance avec celui déjà mené par la HATVP, lorsque celle-ci rend des décisions publiques.

²⁷ Depuis l'adoption des lois du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique.

²⁸ les présidents des conseils régionaux, départementaux, les maires et présidents d'EPCI à fiscalité propre dont la population excède 20 000 habitants ou dont le montant des recettes totales de fonctionnement figurant au dernier compte administratif est supérieur à 5 millions d'euros ; les conseillers régionaux, départementaux, les adjoints aux maires des communes et les vice-présidents des EPCI à fiscalité propre de plus de 100 000 habitants titulaires d'une délégation de fonction ou de signature.

²⁹ Il s'agissait de la troisième rencontre annuelle des référents déontologues de la sphère publique.

L'organe déontologique a pour principales missions de faire respecter la charte de déontologie ainsi que d'agir de façon préventive face aux risques de conflit d'intérêts. Pourtant, les chartes de déontologie sont elles aussi extrêmement variables selon la collectivité concernée. Si les droits, principes et obligations qui les composent sont bien louables, il n'en reste pas moins que nous assistons à un véritable éparpillement qui ne peut que nuire à la visibilité et à l'appropriation citoyenne des chartes de déontologie. Par ailleurs, ces divergences laissent entrevoir l'hypothèse d'une « déontologie à la carte » avec ses spécificités et particularités locales. **Toujours sous l'égide de la HATVP, il est proposé une co-construction d'un référentiel pour les chartes de déontologie.** En effet, une sorte de déontologie « à la carte » ne peut que nuire à la clarté et à l'efficacité des chartes déontologiques. **Sans remettre en cause la liberté et l'autonomie dont jouissent les collectivités, il est proposé une progressive harmonisation des chartes qui, tout en laissant place à certaines particularités, permette l'érection d'une base commune.**

Le règlement intérieur de l'assemblée municipale souffre, dans de moindres mesures, des mêmes carences. Encore faiblement utilisé en matière déontologique, il n'en reste pas moins que la dynamique actuellement en œuvre tend à reproduire le même schéma que celui relatif aux chartes de déontologie. Ceci est d'autant plus inquiétant que la valeur juridique reconnue au règlement intérieur par la juridiction administrative la contraindrait à une application du droit qui varierait en fonction de la commune concernée. S'il est tout à fait louable que le droit soit à l'écoute des particularités locales, il ne semble pas que la déontologie puisse être traitée à travers ce prisme, mais doive au contraire inscrire ses grands principes dans une forme certaine d'homogénéisation qui leur garantirait légitimité et reconnaissance. **Si ce procédé permet une reconnaissance juridique aux règles déontologiques qui y sont insérées, il est alors d'autant plus nécessaire de sensibiliser élus et déontologues sur un risque d'éparpillement déontologique, tel que constaté aujourd'hui dans les chartes. Cette réflexion, à nouveau sous l'égide de la HATVP, se doit d'être menée.**

Enfin, nous retrouvons des difficultés similaires à propos des lanceurs d'alerte. En effet, si les avancées législatives en termes de protection du lanceur d'alerte sont à souligner, il n'en demeure pas moins que les procédures entre les différentes métropoles ne constituent pas un ensemble cohérent et que leur communication par les collectivités est extrêmement faible. **Par conséquent, il est proposé de travailler à une homogénéisation de la procédure et à l'obligation de sa publication sur le site internet de la collectivité.**

Le renforcement de l'efficacité des dispositifs déontologiques par la publicité et la responsabilité

Au-delà d'une absence d'homogénéité des dispositifs déontologiques à l'échelle nationale, d'autres éléments, souvent à caractère culturel, brident leur efficacité et limitent grandement leur portée (A). Dans le même temps, la vocation purement préventive de certains dispositifs, par l'utilisation de droit souple et d'une absence de responsabilité disciplinaire, tendent à faire progressivement apparaître une responsabilité populaire et sociale, qui ne se soucie nullement des grands principes du droit, et en premier lieu de la présomption d'innocence (B).

Accentuer la visibilité du référent déontologique des élus locaux

La déontologie fait sans conteste l'objet d'une véritable dynamique, tant se déploient outils et mécanismes censés permettre son respect. Toutefois, les avancées en matière déontologique s'inscrivent en premier lieu à la suite d'une affaire ou d'un scandale lié à un responsable public³⁰. Autrement dit, nous évoquons plus souvent la déontologie pour critiquer ses manquements ou son incapacité à exercer sa fonction préventive plutôt que pour se féliciter de ce qu'elle permet de mettre en lumière ou d'éviter. Cette dynamique de construction post scandale tend ainsi à limiter la diffusion d'une culture déontologique et l'appropriation de ses principes et mécanismes par le citoyen-électeur. De façon plus inquiétante, elle peut même faire l'objet d'une certaine forme de politisation³¹, entraînant la défiance des responsables publics. Ceci est d'autant plus regrettable qu'elle se veut d'abord un outil au service des élus et d'un système démocratique plus éthique et transparent.

Il est ainsi pour le moins regrettable qu'une potentielle atteinte à un principe déontologique fasse couler bien plus d'encre dans la presse que les bilans et déclarations des déontologues. Ce manque d'attrait pour la déontologie nuit fortement à la construction d'une transparence constructive, qui nécessite une véritable culture déontologique des représentants publics et une

³⁰ L'adoption d'une charte de déontologie par la ville de Marseille fait suite au rapport très critique de juillet 2021 de l'Agence française anti-corruption (AFA).

³¹ À l'instar des pratiques étudiées par Kévin Garnier au Parlement (Kévin Garnier, *Usages politiques des déclarations d'intérêts et de patrimoine lors d'un débat parlementaire*, JP Blog, 25 février 2023)

appropriation des mécanismes d'éthique par les citoyens. En ce sens, il est de l'intérêt de la collectivité que de mieux faire connaître les principes et outils au service des élus et des citoyens. Des efforts en termes de publicité se doivent ainsi d'être engagés. **Pour que les travaux du référent déontologue puissent être connus de tout citoyen, il est proposé une obligation de publication du rapport annuel et de la mise en ligne, sous forme d'open data de l'ensemble desdits travaux, sur le site internet de la collectivité concernée.**

Dans plusieurs rapports, et notamment dans celui du déontologue de la ville de Strasbourg³², il est souligné que les comportements des élus tendent à varier selon qu'il s'agisse du groupe majoritaire ou des membres des groupes d'opposition. Ainsi, les élus de l'opposition, à l'inverse de leurs collègues aux responsabilités, sont beaucoup moins respectueux des engagements déontologiques. Aussi, nous assistons à une certaine politisation des engagements déontologiques ; le déontologue étant considéré, implicitement et peut-être même inconsciemment, comme faisant partie ou se rangeant naturellement du côté de la majorité³³. Cette forme de politisation nuit considérablement au travail des déontologues ; il est donc nécessaire de renforcer son indépendance et de réaffirmer sa neutralité politique. **Pour ce faire, il est proposé que le déontologue fasse l'objet d'une investiture lors d'une séance du Conseil. Ceci permettra à la fois d'affirmer la neutralité du déontologue, d'accroître sa légitimité, et d'être clairement identifié par l'ensemble des conseillers.**

Il est toutefois nécessaire de rappeler que la très grande majorité des conseillers municipaux agissent dans le respect du cadre déontologique fixé par l'organe délibérant. Bien que des efforts restent encore indéniablement à fournir, le décret du 6 décembre 2022 relatif au référent déontologue de l'élu local constitue une avancée considérable. Si la question de l'harmonisation des modalités de sa saisine et de l'examen de celles-ci, de l'homogénéisation des moyens mis à la disposition du référent déontologue, ou encore de l'alternative référent unique/collégialité n'est pas tranchée (le texte laissant à la discrétion de la collectivité les choix à opérer), le décret instaure un véritable statut du référent déontologue et réaffirme les grands principes qui lui permette d'exercer ses fonctions (impartialité, indépendance, secret professionnel³⁴ et discrétion professionnelle³⁵). Il est par ailleurs

³² Bilan d'activité 2014-2020 de la ville de Strasbourg (accessible en ligne : <https://www.strasbourg.eu/documents/976405/1085589/0/818d2f7b-28f7-fa38-95be-d3955d2329ed>)

³³ Le décret a posé pour principe l'extériorité des déontologues.

³⁴ Le déontologue est tenu au secret professionnel dans le respect des articles 226-13 et 226-14 du code pénal.

³⁵ La discrétion professionnelle étant entendue au sens large puisqu'elle concerne « *tous les faits, informations ou documents dont ils ont connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions* ».

à souligner que le décret impose l'extériorité du déontologue de la collectivité au sein de laquelle il exerce ses fonctions (aucun mandat d'élu local, n'en exerçant plus depuis au moins trois ans, n'étant pas agent de la collectivité et ne se trouvant pas en situation de conflit d'intérêts). Cette extériorité permettra assurément de conforter l'indépendance du déontologue, tout en rassurant les groupes d'opposition quant au bien-fondé de cet organe et à l'absence de parti pris de ce dernier. Enfin, le décret permet l'adoption d'un règlement intérieur qui prévoit son organisation et son fonctionnement. Dès lors, il serait souhaitable que le référent déontologue puisse rendre compte plus solennellement des avancées réalisées autant que des difficultés rencontrées dans l'exercice de ses fonctions. **Il est ainsi proposé que le référent déontologue puisse présenter son rapport annuel lors d'une séance du Conseil.**

Instaurer une responsabilité disciplinaire des élus en cas de manquement aux obligations déontologiques éthique

Il existe incontestablement de véritables contrôles exercés par des autorités internes ou externes, et des juridictions financières. Outre le déontologue local :

- De nombreuses normes, notamment de droit pénal, permettent de sanctionner certains comportements par une décision de justice (conflit d'intérêts, favoritisme, corruption...);
- Les chambres régionales des comptes, notamment en vertu l'article L211-2 du Code des juridictions financières, peuvent exercer un audit portant « sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ». S'il ne s'agit pas d'un contrôle d'opportunité, les audits ont dans les faits permis de déceler irrégularités et pratiques de corruption ;
- La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)³⁶ dont les compétences et le nombre de personnes contrôlées ne cessent de s'accroître (contrôle des déclarations d'intérêts et de situation patrimoniale, contrôle du pantouflage des membres des effectifs locaux, obligations relatives aux représentants d'intérêts...);

³⁶ Créée par la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

- L'agence française anti-corruption (AFA)³⁷ contrôle notamment les obligations des collectivités territoriales déterminées par la loi (mise en place d'un programme anti-corruption reposant sur une cartographie des risques d'atteinte à la probité), des actions de formation auprès des décideurs publics, la préparation du plan pluriannuel de lutte contre la corruption comprenant les collectivités territoriales.

La diversité des acteurs et contrôles est ainsi qualifiée par le Professeur Jean-François Kerléo de « microcosme constitué d'organes internes et externes, plus ou moins organisés en réseau, dédiés au contrôle du respect de la déontologie par les acteurs publics »³⁸.

Toutefois, de nombreux manquements déontologiques ne peuvent mener à une sanction pénale, car ils ne transgressent que du droit souple. Il en est par exemple ainsi de l'ensemble des articles présents uniquement au sein des chartes de déontologie, c'est-à-dire qui ne peuvent s'appuyer sur un autre texte de valeur juridique supérieure, disposant de la capacité de faire grief. Dans ce cas, la transgression par un élu des obligations éthiques qu'il s'est pourtant engagé à respecter ne peut mener à une sanction. D'un point de vue purement juridique, ces obligations déontologiques n'engagent donc pas ceux qui les signent.

C'est notamment dans le but de pallier cette carence que la région Grand Est a instauré un mécanisme astucieux : relier le règlement intérieur de l'assemblée à la charte de déontologie. Ainsi, l'article 11 de la charte de déontologie³⁹ intitulé « Sanction » prévoit, pour les élus astreints à des obligations déclaratives qui refuseraient de s'y soumettre, une sanction au titre de l'article 49 du Règlement intérieur du Conseil Régional⁴⁰, c'est-à-dire une obligation de démission. Toutefois, après avoir pris l'attache de Monsieur Mathieu Heintz⁴¹, Déontologue de la Région Grand Est, ce dernier a indiqué qu'une telle procédure n'avait pour l'instant jamais été utilisée à l'encontre d'un élu de la collectivité. Par ailleurs, le fondement juridique permettant une telle sanction ne semble pas suffisant⁴² pour contraindre un élu à la démission ou venir combler le silence de la loi. En l'absence de

³⁷ Créée par 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.

³⁸ Jean-François Kerléo, *La déontologie politique*, Lextenso, Paris, 2021.

³⁹ Charte de déontologie disponible sur le site de la collectivité : <https://www.grandest.fr/wp-content/uploads/2021/08/code-de-deontologie-21sp-1471-23-juillet-2021.pdf>

⁴⁰ Règlement intérieur disponible sur le site de la collectivité : https://grandestwebdelib.digitechcloud.fr/webdelib/files/unzip//seance_639/0_Reglement_interieur1456306873030.pdf#search=%22règlement%20intérieur%22

⁴¹ Entretien téléphonique réalisé le 23 février 2023.

⁴² Question écrite n°24181 de M. Jean Louis Masson, publiée dans le JO Sénat du 05/08/2021 – page 4797

l'édification d'une responsabilité disciplinaire des élus dans le cadre d'un non-respect de leurs engagements éthiques, il ne sera possible de s'affranchir du caractère purement préventif des chartes de déontologie. En ce sens, Élise Untermaier-Kerléo⁴³, maîtresse de conférences, membre de l'OEP et présidente du comité de déontologie de la Métropole européenne de Lille, plaide pour une reconnaissance d'une responsabilité disciplinaire des élus qui permettrait aux collectivités de prendre des mesures à l'encontre de certains élus, peu soucieux du respect de leurs engagements déontologiques. Ainsi, aux côtés des responsabilités financière, civile et pénale, une responsabilité disciplinaire ouvrirait notamment la possibilité de sanctionner un élu, par exemple à travers un « rappel aux engagements déontologiques » prononcé en séance. Il est ainsi proposé de s'inscrire dans les recommandations émises par Élise Untermaier-Kerléo lors du dernier rapport déontologique de la MEL⁴⁴, **à savoir l'instauration d'une responsabilité disciplinaire des élus prévue par un article du règlement intérieur de l'assemblée, permettant d'adresser un « rappel aux engagements déontologiques » lors d'une séance du Conseil.**

Aussi, et en parallèle des sanctions juridiques, peut être engagée une responsabilité populaire ou sociale qui entraîne souvent très rapidement des répercussions sur les responsables publics. Ainsi, si l'on tend à considérer la déontologie comme un outil de prévention qui permet de réduire les risques d'une sanction judiciaire, force est de constater que la déontologie tend à développer de nouvelles formes de sanction, en dehors des canons traditionnels et du prisme pénal. Autrement dit, l'émergence d'une responsabilité populaire ou sociale tend à considérablement augmenter les risques encourus lorsque les règles déontologiques ne sont pas ou peu respectées.

Par ailleurs, ces contrôles internes et externes ne sont pas les seuls dispositifs pouvant déclencher une responsabilité sociale et populaire d'un décideur public. En effet, quelle pourrait-être la réaction du citoyen-électeur après avoir pris connaissance du refus d'un élu de se plier à ses obligations déontologiques ? D'un rapport d'un déontologue mettant en lumière des pratiques éthiquement discutables ? D'un rapport critique de la gestion d'une collectivité par un des contrôles externes ? Assurément, une certaine défiance s'instillerait rapidement et progressivement. La presse enquêterait et informerait le citoyen-électeur, qui pourrait alors sanctionner la municipalité concernée aux prochaines élections, ou plus simplement jeter le discrédit sur l'ensemble des élus de la commune.

⁴³ Élise Untermaier-Kerléo, *Pour la reconnaissance d'une responsabilité disciplinaire des élus locaux en cas de manquement à leurs obligations déontologiques*, JCP A, 9 mai 2022.

⁴⁴ Rapport du comité de déontologie de la Métropole européenne de Lille (MEL).

Pour conclure

Les enjeux déontologiques dans les grandes collectivités sont incontestablement de plus en plus prégnants. Si la plupart des outils actuellement utilisés et décrits dans cette note ont d'abord été à l'initiative des collectivités, une certaine dynamique tend aujourd'hui à les rendre obligatoires et à leur octroyer un véritable cadre juridique - à l'exemple du référent déontologue. Dans le même temps se sont progressivement développés des contrôles exercés par des autorités internes ou externes. Si certains comportements ne sont pour l'instant que condamnables d'un point de vue éthique, le politique sait fort bien que la confiance s'accorde bien moins vite qu'elle ne se perd, et qu'un climat de défiance dessert toujours plus qu'il ne sert. En ce sens, le développement d'une responsabilité sociale et populaire ne peut être écartée ou minorée. Toutefois, cette responsabilité n'est pas dénouée de tout danger. En effet, si elle peut faire pression sur le politique et venir combler le vide encore laissé par le droit, elle n'en demeure pas moins en dehors de tout cadre juridique et ne connaît pas les droits de la défense. Or, l'on sait que le tribunal populaire a parfois connu de très mauvais juges et de dangereux procureurs. La solution la plus souhaitable ne peut alors que reposer sur un encadrement éthique des plus sérieux, tant le danger d'une absence d'institutionnalisation fait courir un risque de défiance à l'égard de la démocratie et nourrit la présomption de culpabilité.

Déontologie au sein des grandes collectivités : point d'étape

NOS 10 PROPOSITIONS EN RÉSUMÉ

1

Rendre obligatoire pour chaque élu local une formation sur la déontologie au cours du mandat

Les élus locaux doivent pouvoir disposer des connaissances nécessaires au respect de leurs engagements déontologiques. Il est donc essentiel qu'ils puissent être formés et sensibilisés aux règles qu'ils se doivent de respecter et aux sanctions auxquelles ils s'exposent.

2

Harmoniser la procédure de saisine et les modes de fonctionnement de l'organe déontologique des collectivités

Sous l'égide de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), il est proposé que les référents déontologiques puissent se réunir et mener une réflexion sur une unification progressive du fonctionnement de l'organe déontologique.

3

Procéder à l'élaboration d'un référentiel pour les chartes de déontologie

Pour que l'ensemble des enjeux liés à la déontologie locale puissent faire l'objet d'un encadrement, un référentiel pour les chartes et guides doit être élaboré. Dans le même temps, cette « boussole » déontologique permettra notamment d'accompagner les collectivités souhaitant renforcer leurs engagements déontologiques.

4

Prévenir le risque d'un éparpillement déontologique au sein des règlements intérieurs des assemblées

Les règlements intérieurs des assemblées ont une valeur juridique reconnue par la jurisprudence administrative. Il est donc nécessaire de porter au plus tôt une réflexion quant à l'insertion de principes/règles déontologiques au sein de ces derniers.

5

Favoriser l'émergence d'une doctrine déontologique partagée

Les référents déontologiques sont régulièrement amenés à apporter des réponses par une interprétation de la charte ou du guide de déontologie. Ils ne peuvent donc s'extraire d'une part de subjectivité. Par un retour d'expérience, des échanges et des rencontres, cette subjectivité pourrait faire naître une doctrine déontologique, qui permettrait d'épauler les référents déontologiques lors de leur prise de décision.

6

Instaurer une procédure d'investiture du référent déontologue lors d'une séance du Conseil

Pour renforcer la visibilité du référent déontologue et réaffirmer sa neutralité, il est proposé que le référent déontologue fasse l'objet d'une procédure d'investiture lors d'une séance du conseil de la collectivité.

7

Procéder à la présentation du rapport annuel du déontologue en séance du Conseil

Le rapport annuel du référent déontologue permet de dresser un bilan quant au respect des bonnes pratiques déontologiques. Il permet aussi de mettre en lumière certains dysfonctionnements ou de proposer des pistes d'amélioration aux élus locaux. Il est donc souhaitable que ce rapport puisse être présenté lors d'une séance du conseil de la collectivité.

8

Rendre obligatoire la communication des travaux du déontologue sur le site internet de la collectivité

Pour que les élus et les administrés puissent s'approprier le fonctionnement de l'organe déontologique, constater les avancées mais aussi les remarques et recommandations du référent déontologue, il est nécessaire d'accroître la publicité de ses travaux sur le site internet de la collectivité.

9

Homogénéiser la procédure relative aux lanceurs d'alerte et rendre obligatoire sa publicité sur le site internet de la collectivité

Le statut juridique des lanceurs d'alerte est une avancée considérable, qui se doit maintenant d'être accompagné d'une procédure transparente et efficace. Pour que le lanceur d'alerte puisse s'exprimer, il est proposé de renforcer la confiance dans le dispositif par la publicité des différentes étapes et personnes à solliciter sur le site de la collectivité. Une réflexion sur l'homogénéisation des bonnes pratiques, c'est-à-dire sur celles permettant d'établir un lien de confiance avec le lanceur d'alerte est à mener.

10

Instaurer une responsabilité disciplinaire des élus au sein d'un article du règlement intérieur de l'assemblée, permettant un « rappel aux engagements déontologiques » lors d'une séance du Conseil.

Actuellement, l'engagement à respecter des règles éthiques ne peut faire l'objet d'aucune sanction. C'est regrettable, d'autant plus lorsqu'il s'agit d'un élu de la République. Sauf à redéfinir le terme « engagement » – et alors le vider de sa substance, en le déliant de toute obligation – il est nécessaire d'instaurer une responsabilité disciplinaire de l'élu local. De cette responsabilité disciplinaire découlerait, au sein du Règlement intérieur de l'assemblée, un article permettant un « rappel aux engagements déontologiques » à destination de l'élu concerné, lors

d'une séance du Conseil. Ce simple « rappel » permettra sans conteste de favoriser le respect des engagements pris et d'individualiser la sanction plutôt que de jeter l'opprobre sur l'ensemble des membres du conseil.