

Déontologie de la vie publique locale

GUIDE PRATIQUE

Maîtriser les risques d'atteinte à la probité
dans les collectivités territoriales



Octobre 2023

Le présent guide est destiné à l'ensemble des acteurs de la vie publique locale, élus locaux ou agents publics territoriaux, qui contribuent, dans le cadre de leurs missions respectives, à la mise en œuvre d'une démarche de prévention des atteintes à la probité au sein du secteur public local. Enrichi par des témoignages et retours d'expérience de la part de différents acteurs de la déontologie publique locale, il propose des solutions concrètes et des outils susceptibles d'être mis en œuvre et adaptés au sein de toute collectivité. Il sera particulièrement utile aux référents déontologues et aux responsables « probité » nouvellement nommés.

Ce guide a été rédigé par Élise Untermaier-Kerléo, maîtresse de conférences de droit public à l'Université Jean Moulin Lyon 3 et membre de l'Observatoire de l'éthique publique. Elle a recueilli les propos des contributeurs, dans le prolongement de leurs interventions respectives aux Assises de l'éthique publique locale organisées par l'Observatoire de l'éthique publique à Valenciennes, en novembre 2022.

Élise Untermaier-Kerléo



Maîtresse de conférences HDR de droit public à l'Université Jean Moulin Lyon 3 et membre de l'Observatoire de l'éthique publique, Élise Untermaier-Kerléo a été désignée par le Centre de gestion du Rhône et de la Métropole de Lyon (69) pour exercer les fonctions de référent déontologue pour les agents publics territoriaux et les élus locaux. Elle préside également le Comité de déontologie et d'éthique de la Métropole européenne de Lille.

Ont contribué à ce guide :

Patrick Banneux, Conseiller chargé de la Médiation et de la Déontologie à la région des Hauts-de-France, animateur du Collège de déontologie des agents du Conseil régional des Hauts-de-France

Cécile Barrois de Sarigny, Adjointe de la Défenseure des droits en charge de l'accompagnement des lanceurs d'alerte

Claude Beaufigs, Référent déontologue, alerte et signalement (CDG d'Occitanie)

Stéphanie Bigas-Reboul, Sous-directrice du contrôle à l'Agence française anticorruption

Luc Brunet, Responsable de l'Observatoire SMACL des risques de la vie territoriale

Jérôme Deschênes, Membre du Bureau National du SNDGCT – Conseiller Technique du Président chargé de l'éthique et de la déontologie – Directeur Général des Services de la Commune nouvelle de Villedieu-les-Poêles-Rouffigny (Manche)

Caroline Hassan, Déléguée probité conformité, département des Bouches-du-Rhône

Éric Landot, Avocat fondateur du cabinet Landot & associés

Mélanie Legrand, Médiatrice, référente déontologue et alerte de la Métropole européenne de Lille

Dylan Morera, Chargé de mission éthique et déontologie pour la ville et la métropole de Nantes

François Rambaud, Secrétaire général de la région Auvergne-Rhône-Alpes, en charge des assemblées du conseil régional

Gilles Sabart, Avocat, président de la commission compliance et éthique du barreau de Lyon,

Arthur Tripoz-Ennever, Adjoint à la directrice juridique de la HATVP

Pierre Villeneuve, *of Counsel*, cabinet Goutal, Alibert et associés, Paris, professeur associé à l'HESP (Rennes)

Catherine Voisin, Référente déontologue, laïcité, éthique du département du Rhône

Sommaire

Introduction.....	11
Questions à... Luc Brunet, responsable de l'Observatoire SMACL des risques de la vie territoriale	12
Questions à... Stéphanie Bigas-Reboul, sous-directrice du contrôle à l'Agence française anticorruption.....	16
I. Une démarche interne, enrichie par le regard extérieur d'une instance déontologique indépendante	19
A. Une démarche interne portée au plus haut niveau de la collectivité	19
⇒ Le portage politique de la démarche	19
⇒ La désignation d'un responsable probité	20
Questions à... Mélanie Legrand, médiatrice, référente déontologue et alerte de la Métropole européenne de Lille (MEL).....	21
Questions à... Catherine Voisin, référente déontologue, laïcité, éthique du Département du Rhône	23
.....	25
Questions à... Gilles Sabart, avocat, président de la commission compliance et éthique du barreau de Lyon, auteur de <i>La Compliance et l'éthique pour le dirigeant</i> (éd. Ellipses, sept. 2022)	26
B. La mise en place d'une instance déontologique indépendante	27
⇒ L'institution d'une commission de déontologie composée de personnalités indépendantes	27
Questions à... Patrick Banneux, conseiller chargé de la déontologie à la région des Hauts-de-France, animateur du Collège de déontologie des agents	28
Questions à... Dylan Morera, chargé de mission éthique et déontologie pour la ville et la métropole de Nantes	30
⇒ La mise en place du référent déontologue de l' élu local	34
Questions à... Claude Beauvils, référent déontologue (CDG d'Occitanie)	37
II. Une dynamique collective associant élus et agents	39
A. La réalisation collaborative de la cartographie des risques et du code de conduite	39
Questions à... Caroline Hassan, déléguée probité conformité, département des Bouches-du-Rhône	41
Questions à...Mélanie Legrand, médiatrice, référente déontologue et alerte de la Métropole européenne de Lille	45
Questions à...Jérôme Deschênes, Membre du Bureau National du SNDGCT – Conseiller Technique du Président chargé de l'éthique et de la déontologie – Directeur Général des Services de la Commune nouvelle de Villedieu-les-Poêles-Rouffigny (Manche)....	47
B. La gestion des conflits d'intérêts	50

⇒ Le cadre juridique applicable : conflits d'intérêt, prise illégale d'intérêts et déport des élus	50
Questions à... Éric Landot, avocat fondateur du cabinet Landot & associés	54
⇒ Quels risques, quels déports pour les élus locaux désignés dans des organismes extérieurs ?	56
La doctrine de la HATVP	58
Questions à... Arthur Tripoz-Ennever, adjoint à la directrice juridique de la HATVP	61
Questions à ... François Rambaud, secrétaire général de la région Auvergne-Rhône-Alpes, en charge des assemblées du conseil régional	63
⇒ Modèle d'arrêté de déport en cas de conflit d'intérêts (maire ou conseiller municipal).....	65
⇒ Formulaire de déclaration de lien d'intérêt pouvant justifier le déport (élu/agent).....	67
C. Alerte et signalement	69
Questions à... Cécile Barrois de Sarigny, adjointe de la Défenseure des droits en charge de l'accompagnement des lanceurs d'alerte	73
Questions à... Claude Beaufile, référent alerte et signalement (Centres de gestion d'Occitanie).....	74
D. Les rapports avec les représentants d'intérêts	75
⇒ Signalement auprès de la HATVP	76
⇒ Publication des agendas	76
⇒ Modifier le règlement du conseil	77
III. Une démarche vivante s'inscrivant dans le long terme	79
Question à... Mélanie Legrand, Médiatrice, référente déontologue et alerte de la Métropole européenne de Lille	79
Questions à ... Pierre Villeneuve, of Counsel, Cabinet Goutal, Alibert et associés, Paris, professeur associé à l'HESP (Rennes)	81

Introduction

L'intégrité et la probité des personnes investies de fonctions publiques, qu'il s'agisse de responsables politiques ou d'agents des services publics, sont au fondement de l'État de droit et de la démocratie. La culture juridique française, profondément attachée au service public, a toujours cherché à garantir que des intérêts privés ne puissent prévaloir sur la poursuite de l'intérêt général.

Comme l'avait souligné la Commission de réflexion sur la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique présidée par Jean-Marc Sauvé, « si la notion de conflit d'intérêts, d'origine anglo-saxonne, est apparue récemment dans notre droit positif et dans le discours public, la volonté de prévenir ces situations dans la sphère publique constitue en

France une préoccupation ancienne »¹. Celle-ci a d'abord répondu à cette préoccupation par un système répressif, reposant sur un arsenal de sanctions pénales, disciplinaires ou financières. Depuis longtemps, le droit pénal français réprime sévèrement les « manquements au devoir de probité » commis par les responsables publics, tels que la corruption et la concussion, autrefois réunies sous le terme de prévarication, qui apparaissent comme des délits distincts dans le Code pénal de 1791 ; le délit d'ingérence, qui deviendra la prise illégale d'intérêts, née avec le Code pénal de 1810, ou encore le délit de pantouflage (ou prise illégale d'intérêts suivant l'exercice des fonctions), qui voit le jour en 1919. Les manquements au devoir de probité constituent le premier motif de poursuites et de condamnations des élus locaux comme des fonctionnaires territoriaux.

¹ *Pour une nouvelle déontologie de la vie publique*, rapport remis au Président de la République le 26 janvier 2011, p. 22.

Questions à... Luc Brunet, responsable de l'Observatoire SMACL des risques de la vie territoriale



Formé au droit privé, Luc Brunet en est venu à s'intéresser aux collectivités territoriales par le prisme du droit pénal : « J'ai découvert un monde fascinant. Mon leitmotiv : dans leur très grande majorité les élus locaux et les agents territoriaux sont intègres et dévoués à la chose publique ».

OBS'
SMACL

Pourriez-vous indiquer quelques données chiffrées pour avoir une idée du risque pénal auquel s'exposent les élus locaux et les agents publics territoriaux, notamment en ce qui concerne les manquements à la probité ?

Les manquements au devoir de probité constituent le premier motif de poursuites et de condamnations des élus locaux comme des fonctionnaires territoriaux. Les poursuites de ce chef contre les élus locaux sont en hausse sur les deux dernières mandatures (+18,5 %), et de manière moins marquée s'agissant des fonctionnaires territoriaux (+3,8 %). En moyenne, les manquements au devoir de probité représentent :

- 43 % des motifs de poursuites contre les élus locaux et 54,3 % des motifs de condamnations ;
- 46,9 % des motifs de poursuites contre les fonctionnaires territoriaux et 52 % des motifs de condamnations

Ainsi, pour les élus locaux comme pour les fonctionnaires territoriaux, plus d'une condamnation sur deux est consécutive à un manquement au devoir de probité.

Au total, toutes infractions confondues, ce sont près de 2000 élus locaux (1979 pour être précis) qui ont été poursuivis au cours de la période 2014-2020, soit une hausse de plus de 50 % par rapport à la précédente mandature. En moyenne, c'est un élu local qui fait l'objet d'une mise en cause pénale par jour. Pour autant le taux de mise en cause pénale des élus locaux reste marginal : il est de ... 0,342 % toutes infractions confondues (y compris pour des faits où la probité des élus n'est pas en jeu). Très loin dans tous les cas du délétère « tous pourris ».

✦ Consultez le dernier rapport annuel de l'Observatoire SMACL :
<https://www.smacl.fr/rapport-obssmacl>

Le rapport annuel de l'Observatoire SMACL, dans son édition 2022, dresse le bilan de 27 années d'observation du contentieux pénal des acteurs publics locaux. Il relève un cadrage statistique consolidé de la mandature 2014-2020 et livre les premières estimations sur la mandature 2020-2026. Ce rapport présente également la jurisprudence répressive concernant les acteurs publics locaux du 1^{er} juillet 2021 au 30 juin 2022 avec un zoom sur l'ensemble des motifs de poursuites. Il donne la parole à plusieurs expertes reconnues pour les 20 ans de la notion de harcèlement moral et des conseils pratiques.

Les lois du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique qui ont assujetti les principaux responsables politiques à des obligations déclaratives (déclaration d'intérêts, déclaration de situation patrimoniale) et donné naissance à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), ont ouvert un vaste chantier de réformes en matière de déontologie et d'éthique publiques. La Charte de l' élu local, qui a vu le jour avec la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat, énonce les principes déontologiques gouvernant l'exercice du mandat d' élu local². Elle est solennellement remise à chaque élu lors de la première séance du conseil. La loi

n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et obligations des fonctionnaires a modifié en profondeur le statut général de la fonction publique afin de renforcer sa dimension déontologique, mettant l'accent sur la prévention des conflits d'intérêts et consacrant le droit, pour les agents, de consulter un référent déontologue. Plus récemment, la 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, dite loi 3DS, a étendu aux élus locaux, le droit de consulter un référent déontologue, chargé de leur apporter tout conseil utile au respect des principes déontologiques consacrés dans la charte.

² La Charte figure à l'article L. 1111-1-1 du Code général des collectivités territoriales.

Au cœur de ces réformes, figure la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite loi Sapin 2, dotant la France d'un nouveau cadre juridique de lutte contre la corruption. Le législateur a notamment imposé aux grandes entreprises comme aux entités publiques de mettre en place divers mécanismes internes de prévention de la corruption, sous le contrôle de l'Agence française anticorruption (AFA). La loi, et plus précisément son article 3, a également donné compétence à l'Agence, pour contrôler *« la qualité et l'efficacité des procédures mises en œuvre au sein des administrations de l'État, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et sociétés d'économie mixte, et des associations et fondations reconnues d'utilité publique pour prévenir et détecter les faits de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêt, de détournement de fonds publics et de favoritisme »*. Ainsi, sans l'énoncer de manière très explicite, le législateur a créé l'obligation pour ces entités, dénommées « acteurs publics » par l'AFA, de déployer un dispositif anticorruption. Le 3° de l'article 3 précise *in fine* que l'Agence

« contrôle également le respect des mesures mentionnées au II de l'article 17 ».

Cet article 17 impose aux sociétés privées employant au moins cinq cents salariés, ou appartenant à un groupe de sociétés dont la société mère a son siège social en France et dont l'effectif comprend au moins cinq cents salariés, et dont le chiffre d'affaires ou le chiffre d'affaires consolidé est supérieur à 100 millions d'euros de prendre une série de 8 mesures destinées à prévenir et à détecter la commission, en France ou à l'étranger, de faits de corruption ou de trafic d'influence. Ces mesures forment ce qu'on appelle, en bref, le programme ou le plan anticorruption. Elles sont listées au II de l'article 17 : un code de conduite, un dispositif d'alerte interne, une cartographie des risques, des procédures d'évaluation des tiers, des procédures de contrôles, un dispositif de formation, un régime disciplinaire, un dispositif d'évaluation et de contrôle interne des mesures mises en œuvre.

Des marges de progrès - Les résultats d'une enquête publiés par l'AFA le 19 avril 2022 révèlent une progression, durant la période 2018-2021³, de la connaissance des risques et des outils développés par le référentiel anticorruption français pour aider les acteurs publics locaux à prévenir et détecter les risques d'atteintes à la probité. Toutefois, l'appropriation des outils est encore perfectible. Les acteurs publics justifient le non déploiement d'un dispositif anticorruption en faisant valoir l'insuffisance de leurs moyens ; plus de 40 % estiment que le risque de corruption est faible ou maîtrisé et 15% considèrent encore qu'il n'y aurait pas d'obligation légale.

La loi du 9 décembre 2016, ou loi Sapin 2, a imposé aux grandes entreprises comme aux acteurs publics de **mettre en place divers mécanismes internes de prévention de la corruption**, sous le contrôle de l'Agence française anticorruption (AFA). L'Agence est notamment chargée de contrôler la qualité et l'efficacité des procédures mises en œuvre au sein des collectivités territoriales, de leurs établissements publics, sociétés d'économie mixte et sociétés publiques locales, pour prévenir et détecter les faits de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêt, de détournement de fonds publics et de favoritisme.



³ AFA, Deuxième enquête nationale relative à la prévention de la corruption dans le secteur public local, 19 avr. 2022.

Questions à... **Stéphanie Bigas-Reboul, sous-directrice du contrôle à l'Agence française anticorruption**

Stéphanie Bigas-Reboul est sous-directrice du contrôle à l'Agence française anticorruption. À ce titre, elle est responsable des contrôles réalisés sur les entreprises et les acteurs publics, des contrôles des programmes de mise en conformité mis en œuvre par les entreprises dans le cadre des mesures d'exécution judiciaire (notamment des conventions judiciaires d'intérêt public - CJIP) et du traitement des signalements reçus par l'AFA.



Quel bilan dressez-vous de l'évolution de la prise en compte de ces sujets par les collectivités depuis la mise en œuvre de la loi Sapin 2 ?

Depuis sa création en 2017, l'AFA s'est attachée à aider les collectivités à améliorer leurs procédures de prévention et de détection des atteintes à la probité. Elle a notamment publié des recommandations, dont une partie s'adresse spécifiquement aux acteurs publics, mais aussi de nombreux guides sectoriels (guide à l'intention des régions coécrit avec Régions de France) ou thématiques (achat public, cadeaux et invitations), dans le cadre d'un dialogue avec les parties prenantes et en s'appuyant sur les retours d'expérience des activités de conseil et de contrôle de l'AFA. Les contrôles de l'AFA permettent en effet d'identifier les mesures devant être améliorées, mais aussi des bonnes pratiques qui peuvent ensuite être mutualisées. Depuis 2018, l'AFA a contrôlé environ 80 acteurs publics dont la moitié dans le secteur public local. Dans un premier temps, elle a surtout contrôlé des collectivités de taille importante. Il a fallu expliquer que le fait que les acteurs publics soient soumis à des réglementations qui leur sont propres (déontologie, commande publique, code général des collectivités territoriales, comptabilité publique, etc.) ne les dispense pas d'une démarche globale de maîtrise des risques d'atteinte à la probité. Ce message est de mieux en mieux compris aujourd'hui, et beaucoup de grandes collectivités, notamment celles qui ont été contrôlées par l'AFA, ont substantiellement amélioré leur dispositif de maîtrise des risques d'atteinte à la probité. Toutefois, cette amélioration reste moins rapide que pour les entreprises, pour lesquelles le législateur a défini précisément les mesures de maîtrise des risques devant être déployées. De même, la mise en œuvre de mesures et procédures est plus

difficile dans les petites collectivités ; l'AFA en est consciente, y travaille et espère que le présent document y contribuera également.

Quels conseils donneriez-vous à une collectivité qui souhaite s'engager dans une démarche de prévention des risques d'atteinte à la probité : par où commencer ?

Comme l'AFA l'indique dans ses recommandations et dans son guide destiné aux régions, l'engagement de l'instance dirigeante dans la préparation, la validation et le suivi du dispositif de maîtrise des risques d'atteintes à la probité est primordial. Il lui revient également de désigner un pilote chargé de s'assurer de la cohérence et de la pertinence des mesures déployées. À cet égard, il est important de rappeler que la maîtrise des risques d'atteinte à la probité doit s'appuyer sur une analyse fine des risques encourus sur les différents champs d'activité de la collectivité, et que les mesures de maîtrise, outre celles relevant de la déontologie, doivent comprendre des mesures de contrôle interne, y compris comptable, orientées vers la prévention et la détection des atteintes à la probité. Enfin, l'élaboration d'un dispositif de maîtrise des risques d'atteintes à la probité doit être perçu non comme une contrainte externe mais comme un levier managérial et comme un moyen d'améliorer son fonctionnement.

Partage d'expérience - Ce guide a été réalisé dans le prolongement des Assises nationales de l'éthique publique locale organisées par l'Observatoire de l'éthique publique locale à Valenciennes, les 24 et 25 novembre 2022. Cette première édition consacrée à la *Déontologie de la vie publique locale : le grand déploiement*, a permis de croiser les regards, d'instaurer un partage d'expériences et d'idées entre tous les acteurs engagés dans la lutte contre la corruption dans le secteur public local : responsables probité de collectivités, directeurs des assemblées, référents déontologues pour les élus ou les agents, représentants de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) et de l'Agence française anti-corruption, adjointe de la Défenseure des droits en charge de l'accompagnement des lanceurs d'alerte, avocats, universitaires, conseiller de chambre régionale des comptes, journalistes, etc. L'objectif était de réfléchir ensemble, de manière concrète et constructive, aux principaux dispositifs que les collectivités territoriales et leurs établissements doivent mettre en œuvre pour identifier, prévenir et détecter les risques d'atteinte à la probité et plus largement les manquements déontologiques.

Par-delà la diversité des pratiques, ces rencontres ont permis de dégager quelques lignes directrices permettant de s'engager dans une démarche de maîtrise des risques d'atteinte à la probité à la fois ambitieuse et effective. Une telle démarche a évidemment pour première ambition de lutter contre la corruption, d'éviter les manquements au devoir de probité. Mais elle produit, si elle est bien menée, d'autres effets positifs pour une collectivité. C'est en effet une démarche fédérative, qui peut contribuer à renforcer la solidarité et l'esprit d'équipe au sein de la collectivité, à unir les agents et les élus impliqués dans les mêmes processus décisionnels. C'est aussi une démarche qui nécessite de mettre à plat les processus décisionnels, les procédures (conduite de projets, attribution de subventions, etc.) et qui peut donc permettre de renforcer leur efficacité.



Un déploiement progressif - La politique de prévention des risques d'atteinte à la probité doit être portée au plus haut niveau de la collectivité et reposer, selon la taille de cette dernière, sur un service ou au moins une personne désignée « responsable probité ». Il est également intéressant de faire appel à une structure déontologique indépendante (I). Il s'agit d'insuffler une dynamique à la fois collective et pérenne, en associant les élus et les agents (II) et en se projetant sur le long terme (III).

I. Une démarche interne, enrichie par le regard extérieur d'une instance déontologique indépendante

La maîtrise des risques d'atteinte à la probité est une politique interne à la collectivité ou l'établissement : il lui appartient de s'en saisir à bras-le-corps. L'externalisation auprès de cabinets de conseil ou d'avocats doit rester limitée et maîtrisée et ne doit pas conduire à un abandon de compétences (A). En revanche, la mise en place d'une structure déontologique indépendante permet d'enrichir la démarche, en l'ouvrant à un regard extérieur, expert et/ou citoyen (B).

A. Une démarche interne portée au plus haut niveau de la collectivité

⇒ Le portage politique de la démarche

La politique de prévention des risques d'atteinte à la probité doit être portée au plus haut niveau de la collectivité. L'exécutif de la collectivité doit s'engager sincèrement dans une démarche visant à garantir la probité et l'intégrité des élus et des agents, comme des tiers (prestataires, représentants d'intérêts, satellites) avec lesquels ils développent des relations. Comme le rappellent les recommandations de l'Agence française anticorruption (4 déc. 2020), « *l'engagement de l'instance dirigeante* » est indispensable ; il se manifeste non seulement par sa volonté de prévenir et détecter toute atteinte à la probité au sein de son organisation, mais aussi par la mobilisation de moyens adaptés. Dans les grandes collectivités, notamment les régions et les métropoles, l'engagement de la collectivité dans une politique de maîtrise des risques d'atteinte à la probité peut notamment se concrétiser par la désignation d'au-moins un vice-président en charge de cette thématique au sein de la collectivité ou d'un comité de pilotage, composé d'un nombre limité d'élus, chargé

de proposer les décisions de nature stratégique ou politique, en partenariat avec la direction générale des services.

⇒ **La désignation d'un responsable probité**

La direction générale des services, par le biais d'un service compétent, définit la stratégie de gestion des risques et s'assure de la mise en œuvre et de l'efficacité du dispositif anticorruption dans le périmètre de responsabilité de la collectivité ou de l'établissement (c'est-à-dire y compris ses satellites). Dans les collectivités qui en disposent, les inspections générales et/ou directions de l'audit interne se voient confier cette mission. D'autres collectivités ont fait le choix de mettre en place une mission déontologie et éthique. La collectivité doit confier à un agent en particulier les fonctions de « responsable probité » (ou « *compliance officer* ») : ce dernier sera chargé de définir les modalités de mise en œuvre et de piloter le déploiement du programme de conformité anticorruption. Les titres varient : « responsable probité conformité » (Département des Bouches-du-Rhône) ; « directrice du projet stratégique – Plan anti-corruption » (Métropole européenne de Lille), « chargé

de mission éthique et déontologique (ville et métropole de Nantes).



Assises de l'éthique publique locale, Valenciennes, 24 nov. 2022.

De gauche à droite : Catherine Voisin, Dylan Morera, Matthieu Caron, Mathilde Icard, Patrick Banneux, Élise Untermaier-Kerléo.

Questions à... Mélanie Legrand, médiatrice, référente déontologue et alerte de la Métropole européenne de Lille (MEL)

Pourriez-vous revenir sur votre parcours ?



J'ai intégré la MEL en 2019 en qualité de chargée de mission du plan anti-corruption afin d'accompagner l'élaboration et le déploiement du plan de prévention des atteintes à la probité de l'établissement. À la faveur d'une évolution professionnelle, j'exerce depuis octobre 2023 les fonctions de médiatrice, référente déontologue et alerte de la MEL et assure dans ce cadre la chefferie de la mission Médiation Déontologie Éthique.

Comment l'engagement de la Métropole Européenne de Lille (MEL) dans une politique de prévention des atteintes à la probité s'est-elle concrétisée ?

La métropole s'est engagée, depuis 2019, dans l'élaboration et le déploiement d'un dispositif global de prévention des atteintes à la probité, inspiré des recommandations de l'Agence Française Anticorruption (AFA). Cette démarche est portée politiquement par un comité de pilotage, présidé par M. Michel Colin, vice-président de la MEL, délégué au contrôle et gestion des risques et à la certification et transparence des comptes et également composé des vice-présidents M. Alain Bernard, vice-président délégué à la vie institutionnelle - finances - communication, M. Christian Mathon, vice-président délégué à la gestion des ressources humaines et administration. Pour associer l'ensemble des élus à la démarche, le Président de la métropole, M. Damien Castelain, a décidé de mettre en place un groupe de travail composé de représentants de l'ensemble des groupes politiques. Cette démarche est également portée au niveau de l'administration par un comité de direction déontologie, et supervisée par la mission Médiation Déontologie Éthique, directement rattachée au directeur général des services. Un Comité de déontologie et d'éthique composé de trois personnalités qualifiées a été créé en mai 2021.

Quels sont le rôle et la composition du Comité de déontologie et éthique de la MEL ?

Le Comité de déontologie et d'éthique de la MEL, organe consultatif extérieur, a pour mission d'émettre des avis et recommandations d'ordre général sur la politique déontologique de la MEL. En résumé, il accompagne la MEL dans l'évolution de sa politique déontologique. Le comité est composé de trois personnalités qualifiées reconnues pour leur indépendance ainsi que pour leurs compétences en matière de droit public et de déontologie : Mme Élise Untermaier-Kerléo, maîtresse de conférences à l'Université Jean Moulin Lyon 3 et membre de l'Observatoire de l'éthique publique, M. Jean-Pierre Bouchut, magistrat administratif à la retraite, et M. Jean-Bernard Balcon, haut-fonctionnaire territorial et magistrat financier à la retraite. La présidente du comité exerce en sus et à titre personnel la fonction de référente déontologue des élus métropolitains.

Quelles missions ont été confiées à ce Comité ?

Depuis sa création, le Comité a formalisé quatre recommandations relatives aux sujets suivants :

- la politique cadeaux et invitations de la MEL,
- les conséquences des manquements par les élus aux règles consacrés dans le guide déontologique,
- le projet de guide déontologique de la MEL,
- les relations avec les représentants d'intérêts.

Le Comité a par ailleurs dispensé en juin 2023 une journée de sensibilisation à la déontologie des acteurs publics à l'attention des élus métropolitains d'une part et des cadres de direction et direction générale de la MEL et des communes membres de la métropole d'autre part.

 **Consultez le premier rapport d'activité du Comité de déontologie et d'éthique de la MEL :**

<https://www.lillemetropole.fr/deontologie-et-transparence>

Questions à... Catherine Voisin, référente déontologue, laïcité, éthique du Département du Rhône

Quand et dans quel contexte votre collectivité s'est-elle dotée d'une référente déontologue ?

Le Département du Rhône est un territoire de 460 000 habitants, administré par un conseil de 26 élus avec l'appui de 1800 agents. Son périmètre actuel est issu de la loi MAPTAM⁴ et l'enjeu à compter de 2015 a été de « poser » ses contours et moyens modifiés tout en continuant d'assumer les compétences au bénéfice des usagers du service public.



Dans ce contexte de remise en ordre général, la référente déontologue pour les agents (pour les élus du 1^{er} janvier 2019 à fin mai 2023) a été nommée dès le 1^{er} janvier 2018. C'était une volonté de l'exécutif, à inscrire dans la trajectoire d'exemplarité déjà engagée avec l'expérimentation de certification des comptes.

Diriez-vous que vous bénéficiez-vous d'une bonne visibilité au service de votre mission ?

Je le crois en effet. Désignée par arrêté du Président du conseil départemental, je suis rattachée au Directeur général des services et j'anime une mission composée du médiateur et de la déléguée à la protection des données personnelles. Je suis très bien identifiée en interne, généralement connue des agents et je travaille étroitement avec les directions et service, notamment les assemblées, les affaires juridiques, le management et ressources humaines, le bureau médical et social mais aussi avec les responsables de pôles formant le comité directeur qui sont parties prenantes de la démarche en cours de sécurisation des risques d'atteintes à la probité.

Quelles sont les types de questions que l'on vous pose et comment vous saisit-on ?

De nombreuses saisines des agents et de l'administration portent sur le cumul d'activités et le départ d'agents vers le secteur privé. Viennent ensuite les questions de conflit d'intérêts,

⁴ La loi du 27 juillet 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) a créé la Métropole de Lyon, collectivité à statut particulier, en lieu et place de la communauté urbaine de Lyon et du département du Rhône, qu'elle remplace sur le territoire métropolitain, depuis le 1^{er} janvier 2015.

agents comme élus, posées par les intéressés et/ou par l'administration. Enfin, un nombre significatif de saisines concerne la laïcité et autres valeurs du fonctionnaire et principes du service public. Par simplicité et avec pragmatisme, tout agent peut saisir la référente déontologue *via* une boîte électronique dédiée ou par téléphone suivi d'un écrit. Grâce à mon positionnement en interne, je peux l'accompagner dans sa compréhension du conseil utile donné et travailler avec sa hiérarchie et les services support à la mise en œuvre des préconisations.

Comment participez-vous à la diffusion d'une culture de la déontologie ?

Au-delà du conseil utile, l'accent est en effet mis sur une large diffusion de la culture déontologique en interne. Ainsi, j'anime des actions de formation et de sensibilisation et communique fréquemment et régulièrement dans l'intranet de la collectivité, le journal interne, les séminaires de cadres et autres réunions d'équipes. Je participe également à la rédaction de divers documents à usage interne, indispensable pour accompagner l'émergence d'un réflexe déontologique dans la pratique quotidienne de leurs métiers par les agents. Ces deux leviers ont d'ailleurs été bien identifiés comme des mesures de prévention et de remédiation indispensables à la sécurisation des risques d'atteintes à la probité. Cette démarche dont je suis responsable et qui va bien au-delà d'un simple projet, est en cours et révèle la dimension stratégique souhaitée par l'instance dirigeante en matière de probité.

Que pouvez-vous dire de votre mission de référente déontologue des élus ?

Alors que leur maturité était variable sur le sujet, les élus sont à présent tous très mobilisés. Pour certains, la prise de conscience a pu être favorisée par les accusés de réception de l'HATVP sur leurs déclarations de patrimoine et d'intérêt et les échanges qui s'en sont suivis. Tous ont apprécié et suivi avec assiduité les actions de sensibilisation régulières notamment sur le conflit d'intérêts et le mécanisme de déport à la suite de la loi 3DS. Ils sont désormais demandeurs de conseils, singulièrement sur le conflit d'intérêts public/public et associés à la démarche de sécurisation probité. La référente déontologue est déchargée à compter de juin 2023 de cette mission, le conseil départemental ayant passé convention avec le centre de gestion pour bénéficier pour ses élus des services de la référente déontologue mise à disposition.

Externalisation limitée et maîtrisée -

La collectivité a tout intérêt à mettre en œuvre les différents dispositifs qui forment le plan anti-corruption en interne. Le recours à un cabinet de conseil en gestion des risques peut être utile si le responsable probité de la collectivité a un profil de juriste. Mais l'externalisation ne doit pas conduire la collectivité à se délester d'une compétence qu'elle n'a pas envie d'exercer. Le cabinet de conseil est là pour accompagner le responsable probité et son équipe, non pour faire les choses à leur place. De même, s'il est parfois utile de confier la réalisation d'une enquête à un cabinet d'avocat dans le cas d'une situation particulièrement tendue au sein de la collectivité, il est dommage d'externaliser totalement le dispositif d'alerte, en renvoyant les agents à une plateforme numérique dépersonnalisée, gérée par un prestataire extérieur. La loi Sapin 2 (art. 8), modifiée par la loi du 21 mars 2022 dite loi

Waserman⁵, donne aux entités publiques comme privées la possibilité de régler les choses en interne, en permettant aux personnes lanceurs d'alerte de faire leur signalement « *par la voie interne (...) notamment lorsqu'elles estiment qu'il est possible de remédier efficacement à la violation par cette voie et qu'elles ne s'exposent pas à un risque de représailles* ». Le lanceur d'alerte peut également adresser un signalement externe, soit après avoir effectué un signalement interne, soit directement d'une autorité désignée par décret. La collectivité a donc tout intérêt à proposer une voie de signalement interne présentant toutes les garanties requises pour rassurer le lanceur d'alerte et l'inciter à emprunter cette voie.



⁵ Loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte.

Questions à... Gilles Sabart, avocat, président de la commission compliance et éthique du barreau de Lyon, auteur de *La Compliance et l'éthique pour le dirigeant* (éd. Ellipses, sept. 2022)

Après de très nombreuses années dans un grand groupe notamment en charge de la gestion de crise et du développement commercial dans un contexte d'appel d'offres, Gilles Sabart a monté son cabinet en 2016. Sur la base de son doctorat de droit public (sur la régulation en droit comparé), une vision des risques éthiques dans la commande publique, il participe aux questions de compliance et d'éthique au sein du territoire lyonnais.



De manière générale, que peut apporter un cabinet d'avocat à une collectivité qui s'engage dans une politique de prévention des atteintes à la probité ?

L'avocat présente l'avantage de connaître le risque réglementaire. Il en connaît les conséquences pour ceux qui se trouvent dans la tourmente. Or, ce risque est complexe d'autant que certains ont du mal à croire « les exigences réglementaires » sans parler des impacts majeurs de réputation. Toutefois, cela n'est pas suffisant car le propre d'une politique est de produire des documents comme des chartes, des

procédures, ... Tout un aspect de droit souple s'impose aux acteurs afin de les aider à lutter contre des comportements non éthiques. C'est le travail de l'avocat de construire ces documents, et en droit public en particulier, il est formé pour les construire de manière éthique (séparation des pouvoirs, indépendance, ...) Enfin, l'avocat est indépendant et l'assurance est celle de son encadrement par son ordre (« ordre des avocats »). Cette indépendance et cette vision du conflit d'intérêts sont essentielles et posent la question simple : qui est le client de l'avocat ? L'élu, le DGS, ... En compliance, son client est la collectivité locale, l'autorité dans son ensemble, et cela représente une garantie.

Parmi les mesures du programme anti-corruption prévues par la loi Sapin 2, quelles sont celles qui peuvent être mises en œuvre avec l'aide d'un cabinet d'avocat (cartographie des risques, code de conduite, mécanisme de signalement, etc.) ?

Même si le programme et son acculturation reste difficile pour l'avocat car il a besoin de compétences en gestion de projets, les outils naturels de l'avocat sont la production de documents comme le code de conduite, les politiques et procédures. Sur la cartographie des risques, il va être intéressant sur les causes du risque : une mauvaise voire une absence de procédures sont souvent relevées. Sur le mécanisme de signalement, l'une des principales attaques légitimes en cas de problèmes est celle du non-respect de la confidentialité, du traitement tardif des alertes, du non-respect des droits fondamentaux (comme le principe du contradictoire) qui a un aspect aussi bien réglementaire que réputationnel. Il ne faut surtout pas oublier le premier pilier qui est celui de l'engagement des instances dirigeantes, aussi bien dans son organisation (séparation des pouvoirs, création d'un comité éthique, rédaction d'un règlement intérieur ?) que dans la concrétisation de l'engagement dans des documents normatifs.

B. La mise en place d'une instance déontologique indépendante

⇒ L'institution d'une commission de déontologie composée de personnalités indépendantes

Dans le silence de la loi, un certain nombre de collectivités se sont spontanément dotées d'un organe déontologique. Dès septembre 2014, la Ville de Strasbourg a adopté une Charte de déontologie et créé une fonction de Déontologue indépendant, confiée au professeur des universités Patrick Wachsmann. Plus souvent, ce sont des structures collégiales qui ont été mises en

place, telles que le Comité d'éthique de la ville de Nice (avril 2014), la Commission de déontologie des élu.e.s du Conseil de Paris (oct. 2014), le Comité d'éthique de la ville de Dunkerque (2015), la Commission de déontologie de la région Provence Alpes-Côte d'Azur (janv. 2016), la Commission d'éthique de la région d'Île-de-France (mai 2016), ou encore le Comité d'éthique régional de la région Bourgogne-Franche-Comté (juin 2017).

Composition - La composition de ces structures est variable. Il est généralement fait appel à des personnalités extérieures à la collectivité, ce qui constitue un gage

d'indépendance. La Commission de déontologie de la région Provence Alpes-Côte d'Azur, par exemple, comprend trois membres honoraires des juridictions administrative, judiciaire et financière (dont l'un exerce la mission de déontologue au sein du Conseil Régional), un haut fonctionnaire spécialiste des finances publiques et un professeur honoraire des Universités (statuts). Le Comité d'éthique régional de la région Bourgogne-Franche-Comté est constitué de cinq membres, personnalités indépendantes non titulaires d'un mandat

électif, dépourvues de lien personnel ou familial avec le Conseil régional et reconnues pour leur intégrité, leur compétence et leur sens de l'éthique. La Métropole européenne de Lille a décidé de créer une instance consultative indépendante, le Comité de déontologie et d'éthique, composé de trois personnalités qualifiées, extérieures à la collectivité : une universitaire spécialiste de droit public, un haut-fonctionnaire territorial devenu magistrat financier et un magistrat administratif, tous deux à la retraite.

Questions à... Patrick Banneux, conseiller chargé de la déontologie à la région des Hauts-de-France, animateur du Collège de déontologie des agents

Quelle(s) structure(s) déontologiques la région des Hauts-de-France a-t-elle mise(s) en place pour ses élus et ses agents ?

Le conseil régional des Hauts-de-France a choisi un modèle particulier en créant deux instances collégiales.

D'une part, il a adopté, en février 2018, un code de déontologie pour ses élus et institué, en mai 2018, une commission de déontologie composée de personnalités indépendantes désignées pour leurs compétences complémentaires et leurs approches pluridisciplinaires dans les domaines du droit et de la déontologie et n'ayant ni mandat électif régional ni lien d'aucune sorte avec le Conseil régional et ses élus. Cette instance a compté parmi ses membres un ancien Président de tribunal administratif, une avocate, une notaire. Aujourd'hui, elle ne comprend plus que deux membres : Louis-Michel Bonté, ancien sous-préfet de Senlis ; Xavier Vandendriessche, Professeur des universités à Sciences-Po Lille.



Il existe d'autre part un collège de déontologie des agents composé d'une douzaine de référents déontologues couvrant la diversité des directions et des territoires, en proximité avec les neuf mille agents présents notamment dans les antennes locales et les lycées.

Quelles sont les missions confiées à la Commission de déontologie des élus du conseil régional des Hauts-de-France ?

La déontologie est autant une affaire d'institution qu'une affaire d'hommes. Si l'institution s'efforce de rappeler les règles en matière de conflits d'intérêts (à l'occasion des commissions permanentes, des commissions d'appels d'offres...), la commission de déontologie se tient à la disposition des élus pour leur apporter tout conseil utile dans leurs activités. Certaines règles comme la réception de cadeaux permettent à la commission d'être informée des pratiques en cours. La déontologie politique s'inscrit dans une démarche de confiance visant à promouvoir les bons réflexes (déport...)

Est-elle souvent amenée à se réunir ? Sur quels sujets ?

La commission se réunit une journée par semaine tous les quinze jours. Au cours des réunions, sont évoqués le suivi des situations, l'écriture d'un avis suite à une saisine...

Est-ce qu'une coordination est prévue entre cette commission et le collège de déontologie des agents ? Si oui, comment est-elle effectuée ?

Le collège de déontologie des agents est présidé par un membre de la commission. Ainsi, une approche pragmatique, équilibrée et responsable permet de couvrir des domaines spécifiques comme l'achat public, les fonds européens, l'attribution de subventions... De même des séquences de formation sont proposées aux directions afin de promouvoir en leur sein une culture déontologique. Enfin, le collège répond aux demandes de la DRH en fournissant des avis circonstanciés, des recommandations, et en étant présent lors de l'accueil de nouveaux arrivants ou à l'occasion de salons RH. Les brochures éditées par la Région sont le fruit d'un travail conjoint entre commission et collège.

Questions à... Dylan Morera, chargé de mission éthique et déontologie pour la ville et la métropole de Nantes



Comment êtes-vous devenu chargé de mission éthique et déontologie pour la ville et la métropole de Nantes et quelles sont les missions qui vous sont confiées ?

Après des études en philosophie, en éthique appliquée et en management des organisations, j'ai évolué au sein de divers services : évaluation des politiques publiques, dialogue citoyen, et vie des assemblées. Mes principales missions sont d'identifier les

risques de conflits d'intérêts dans le cadre de la préparation des assemblées, de diffuser le dispositif de prévention des conflits d'intérêts, d'animer les commissions éthique et transparence et de suivre la mise en œuvre des engagements pris au titre de la charte de déontologie. Enfin, je fais le lien avec les organismes extérieurs : déontologue, Transparency international France, Haute Autorité à la Transparence de la Vie Publique.

Quelle(s) structure(s) déontologiques la ville et la métropole de Nantes ont-elles mis en place pour leurs élus et leurs agents ?

Dès 2020, les chartes de déontologie des élus ont institué de nouveaux outils au service de l'éthique et de la transparence. Des commissions éthique et transparence ont notamment été mises en place en 2021 pour la ville et la métropole de Nantes. Composées d'élus et de citoyens (5 élus et 20 citoyens pour la ville ; 10 élus et 30 citoyens pour la métropole) elles sont « garantes de la tenue de l'ensemble des engagements en matière d'éthique et de transparence ». La même année, sur recommandation de la commission métropolitaine, un premier référent déontologue des élus a été désigné pour « répondre à toute question relative à la déontologie des élus » posée par des élus, les commissions éthiques et transparence, ou des citoyens. Enfin, un poste de chargé de mission dédié au suivi de ces instances et des enjeux déontologiques concernant les élus a été créé au sein de la Direction du Secrétariat Général et m'a été confié.

La question de la déontologie des agents relève quant à elle de la Direction des Ressources Humaines ou du déontologue du Centre de Gestion de Loire-Atlantique.

Concrètement, comment ces commissions travaillent ? Sur quels sujets ? Et pour quelles finalités ?

Les commissions se réunissent chacune environ 5 fois par an pour définir leur programme de travail, construire leurs avis et recommandations, et préparer leur bilan d'activité présenté chaque fin d'année aux conseils municipal et métropolitain. Le cadre de travail a été défini avec les membres : les avis portent *stricto sensu* sur la mise en œuvre des engagements tels que la charte les énonce (respect des principes), les recommandations les interrogent plus largement le cas échéant (axes d'améliorations, approfondissements, etc.). Leurs travaux sont rendus publics au côté des avis rendus par le déontologue. *In fine*, les commissions permettent d'apporter un regard distancié sur la mise en œuvre des engagements, la contribution des services au respect de la charte de déontologie, et l'investissement des élus sur ces questions. Leurs travaux permettront ainsi de rendre compte de la mise en œuvre des engagements et pourront nourrir les débats pour faire évoluer la charte de déontologie dans la direction la plus souhaitable pour les élus, la collectivité et l'action publique locale sur notre territoire.

Pouvez-vous citer un engagement de la charte déjà mis en œuvre et expliquer en quoi il contribue à la prévention des conflits d'intérêts ?

Dans l'article 1^{er} des chartes, « Exercer son mandat au service de l'intérêt général », les élus se sont engagés à transmettre aux services leur déclaration d'intérêts obligatoire. Cependant, cette déclaration ne concerne pas tous les élus (cf. loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique). C'est pourquoi la charte va plus loin : les élus se sont engagés le cas échéant à transmettre une déclaration d'intérêts volontaire. L'ensemble des informations recueillies, auprès de tous les élus, a ainsi permis de constituer une importante base de données qui nous aide à identifier les risques de conflits d'intérêts. C'est sur cette base que nous avons rédigé les arrêtés de déport et que nous leur adressons des préconisations de déport en amont des assemblées. Enfin, ces déclarations ont été transmises au déontologue comme le prévoient, là encore, les chartes de déontologie.

Comment s'articulent les actions de ces contributeurs à l'éthique et à la déontologie ?

Chacun de ces contributeurs a un rôle différent et prend sa part dans la prévention des conflits d'intérêts et la diffusion d'une culture déontologique solide. Il est important de rappeler que les élus sont les premiers acteurs de l'éthique par la diligence avec laquelle ils s'appliquent à respecter leurs devoirs et leurs engagements. Le déontologue est là pour apporter aux élus ou aux membres des commissions éthique et transparence un avis consultatif – en toute indépendance – lorsqu'ils en font la demande. Les commissions sont là pour garantir la tenue des engagements pris par les élus et contribuer à la réflexion sur les évolutions possibles et souhaitables des chartes. Pour ma part, ma mission est double : d'une part, garantir au déontologue et aux commissions les meilleures conditions de travail possibles, notamment en répondant à leurs besoins d'information ; d'autre part, suivre ces enjeux en interne (informations aux élus, aux services, actualisation des arrêtés de départs) et veiller à l'identification des risques de conflits d'intérêts (préparation des assemblées, suivi des décisions, etc.) à l'appui du dispositif de prévention des conflits d'intérêts élaboré par la Direction Juridique.



✦ **Consultez les avis et bilans des commissions :**
<https://metropole.nantes.fr/charte-elus-metropolitains>
<https://metropole.nantes.fr/charte-elus-municipaux>

Saisine - La saisine de ces instances déontologiques peut être assez largement ouverte. Ainsi le Déontologue de Strasbourg peut-il être saisi par toute personne qui le souhaite, de toute question en lien avec la Charte de déontologie. La Commission de déontologie de la Région Provence Alpes-Côte d'Azur peut être saisie par le Président du Conseil régional, les présidents de groupes politiques et les présidents de commissions du Conseil Régional, sur toutes les questions concernant l'interprétation et l'application du Code de déontologie. Elle peut aussi être saisie directement par un conseiller régional de toute question déontologique le concernant personnellement, ainsi que par toute personne ayant connaissance d'un manquement supposé d'un élu le plaçant en conflit d'intérêts. En Bourgogne-Franche-Comté, le Comité d'éthique régional peut être saisi par un collectif d'au moins 1 000 citoyens majeurs résidant dans la région.

Missions - Ces structures déontologiques se voient confier des missions diverses et multiples. Le Comité d'éthique de la ville de Nice a notamment réalisé une enquête sur les liens familiaux pouvant exister entre les conseillers municipaux et les agents de la commune et de la métropole. La

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

aussi une veille des absences des élus régionaux aux assemblées plénières. Le Comité de la Métropole de Lille a été sollicité à plusieurs reprises, dans le cadre d'un processus collaboratif associant également les services, les groupes politiques et les instances de gouvernance, sur plusieurs thématiques (cadeaux et invitations, relations avec les représentants d'intérêts, conséquences des manquements déontologiques par les élus, etc.). Ce processus collaboratif a conduit à l'adoption par le conseil de la métropole, du *Guide de déontologie énonçant les principes déontologiques et règles de conduite à l'attention des élus et des agents de la MEL*.

⇒ **La mise en place du référent déontologue de l'élu local**

La loi du 21 février 2022 dite loi 3DS (art. 218) a consacré, pour les élus locaux, le droit de consulter un référent déontologue⁶, comme la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires l'avait fait pour les agents publics⁷. La mise en place du référent déontologue de l'élu local s'impose depuis le 1^{er} juin 2023. Il convient de respecter les dispositions du

décret n° 2022-1520 du 6 décembre 2022 relatif au référent déontologue de l'élu local qui prévoient que « *les missions de référent déontologue sont exercées en toute indépendance et impartialité par des personnes choisies en raison de leur expérience et de leurs compétences. Elles peuvent être, selon les cas, assurées par :* 1° *Une ou plusieurs personnes n'exerçant au sein des collectivités auprès desquelles elles sont désignées aucun mandat d'élu local, n'en exerçant plus depuis au moins trois ans, n'étant pas agent de ces collectivités et ne se trouvant pas en situation de conflit d'intérêt avec celles-ci ;* 2° *Un collège, composé de personnes répondant aux conditions du 1°* ». Le conseil déontologique individuel dont bénéficient les élus locaux ne peut donc être assuré par une instance collégiale au sein de laquelle siègent des élus ou des agents. Toutefois, il est tout à fait possible de dissocier le référent déontologue, chargé du conseil déontologique individuel des élus locaux, de l'instance déontologique qui se voit confier un rôle de recommandation, d'enquête ou de contrôle en matière déontologique.

⁶ Code général des collectivités territoriales, art. L. 1111-1-1.

⁷ Code général de la fonction publique, art. L. 124-2.

Documentation utile

[Guide de la Direction générale des collectivités locales \(DGCL\) relatif à la désignation du référent déontologue de l' élu local \(juill. 2023\)](#)

Modèle de délibération relative à la désignation d'un référent déontologue pour les élus locaux (AMF)

<https://www.amf.asso.fr/documents-le-guide-sur-la-designation-du-referent-deontologue-la-dgcl-est-en-ligne/41837>

La DGCL a estimé que la fonction de référent déontologue de l' élu local ne pouvait être proposée par les centres de gestion (CDG) aux élus des collectivités de leur territoire, contrairement à la fonction de référent déontologue des agents publics, qui a été expressément attribuée aux centres de gestion par les textes⁸. De nombreux centres de gestion ont néanmoins décidé de désigner un référent déontologue de l' élu local au titre de leurs compétences facultatives, ce qui a pu soulager tant les collectivités des territoires concernés qui cherchaient en vain un référent déontologue, que les référents déontologues eux-mêmes ! Les centres de gestion coordonnent, avec les collectivités qui le souhaitent, l'adoption des délibérations et des conventions pour la

mise en place du référent déontologue ; ils rémunèrent directement le référent déontologue, ce qui évite à ce dernier d' avoir à réclamer le paiement des dossiers traités à des dizaines de collectivités.

Le CDG 69 a décidé de confier les fonctions de référent déontologue de l' élu local à la personne qui exerce déjà les fonctions de référent déontologue pour les agents publics, Élise Untermaier-Kerléo, maîtresse de conférences HDR de droit public à l' université Jean Moulin Lyon 3. Plusieurs CDG de la région Auvergne-Rhône-Alpes ont demandé au CDG 69 de mutualiser cette fonction. Cette solution présente l' avantage de ne pas dissocier la déontologie des agents de celle des élus, susceptible de laisser croire à une

⁸ Guide relatif à la désignation du référent déontologue de l' élu local (juill. 2023).

déontologie à deux vitesses, plus sévère à l'encontre des agents qu'à l'égard des élus. Car derrière le refus de la DGCL d'admettre la compétence des centres de gestion pour proposer un référent déontologue aux élus, il y a cette idée que les élus et les agents ne peuvent pas être traités de manière identique. Et il est vrai que contrairement aux agents et aux parlementaires, les élus locaux échappent quasiment à toute responsabilité disciplinaire. Mais sur le plan pénal, les sanctions sont les mêmes, et touchent en pratique plus souvent et plus sévèrement les élus que les agents. En outre, élus et agents sont embarqués dans les mêmes processus décisionnels. Quand un directeur général des services interroge son référent déontologue au sujet du risque de prise illégale d'intérêts, sa question concerne généralement tout autant l'exécutif de sa collectivité.

Cependant, d'autres centres de gestion ont décidé de proposer un référent déontologue de l'élu local, mais ont institué un référent déontologue distinct de celui mis en place pour les agents. C'est le cas, par exemple, du CDG 83, qui a mis en place un collège de déontologie pour les élus distinct du collège compétent à l'égard des agents.

Questions à... Claude Beaufiles, référent déontologue (CDG d'Occitanie)

Tombé dans le chaudron de la « chose publique » tout petit, il est actuellement à la retraite. Il résume sa vie de fonctionnaire qu'il dit « passionnante de bout en bout » avec la règle des trois tiers, chacun d'environ une bonne trentaine d'années. Le premier temps le conduit vers l'inspection du travail, déjà un service de contrôle ; dans le deuxième tiers il accompagnera la décentralisation jusqu'au grade d'administrateur général, et la troisième partie, d'après lui,



certainement le meilleur souvenir de ce parcours au service de l'intérêt général, le conduira vers la Cour des Comptes en qualité de magistrat en chambre régionale des comptes. Ces années d'expérience lui confèrent une connaissance appréciée du « monde des collectivités territoriales ».

Dès la retraite il est sollicité par un premier centre de gestion (CDG) qui installe alors le référent déontologue, et d'années en années il se retrouve aujourd'hui à œuvrer avec dix CDG d'Occitanie, et le Conseil départemental des Bouches-du-Rhône. Pour chacune de ses structures il assure les missions de référent déontologue, référent laïcité et référent alerte, mais aussi celui de référent signalement. Il intervient comme chargé de cours – Déontologie Publique- auprès de l'université de Montpellier – droit et science politique – Master Droit des collectivités Territoriales. Il est aujourd'hui très sollicité par les communes pour l'installation du référent déontologue de l' élu local, regrettant l'absence d'une organisation telle que celle mise en place pour le référent déontologue des agents.

Ancien Magistrat, retraité, n'ayant aucun lien géographique, personnel, amical avec les collectivités, il intervient en toute liberté, impartialité, et loyauté...

Vous avez été désigné par plusieurs centres de gestion de la région Occitanie pour exercer les fonctions de référent déontologue pour les agents publics depuis plusieurs années et vous exercez désormais les fonctions de référent déontologue pour les élus locaux. Pensez-vous que ce soit une bonne chose de cumuler ces deux fonctions ?

Le fait de cumuler ces deux fonctions est pour moi fondamental, il ne faudrait surtout pas laisser à penser, en scindant les deux fonctions, qu'il existerait deux déontologies donc deux traitements différents. Or la déontologie est une et indivisible, elle est Publique. De plus, l'agent et l'élus sont, au quotidien, associés pour la réalisation des politiques publiques.

Comment les choses se sont-elles mises en place ?

Sans entrer dans un grand débat sur la mise en place du référent déontologue pour les élus, je dirais que la complexité est au rendez-vous. En raison des orientations de la Direction générale des collectivités locales (DGCL) affirmant que les centres de gestion n'étaient pas compétents pour mettre en place le référent déontologue de l'élus local, nous nous retrouvons à ce jour avec des centres de gestion (CDG) qui assurent cette prestation, d'autres qui n'ont pas souhaité la proposer. Certaines grandes collectivités sembleraient, à l'image du déontologue des agents, privilégier un « déontologue de proximité » comme le permet la loi, faisant apparaître dans le champ déontologique, des satellites de ces structures jusque-là silencieux en la matière. Mais *quid* de l'impartialité, de la confidentialité, de la transparence ? Sur le terrain, nombre d'entre nous sommes très sollicités : personnellement, je passe des conventions par dizaines avec des communes. Je propose *a minima* un service mutualisé au niveau de l'intercommunalité mais ne suis pas toujours suivi. Sur un plan purement technique d'organisation, il eut été plus facile de disposer d'un support tel que celui qu'offrent les CDG pour le référent déontologue des agents publics.

II. Une dynamique collective associant élus et agents

La politique de maîtrise des risques d'atteinte à la probité commence par l'élaboration collective de deux briques essentielles du programme anti-corruption que sont le code de conduite et la cartographie des risques (A). L'accent doit être mis sur la prévention des conflits d'intérêts, qui nécessite la mise en place d'un système de gestion des déports des élus (B). Comme l'impose la loi Sapin 2, les collectivités, au-delà d'un certain seuil, doivent mettre en œuvre une procédure interne permettant de recueillir les signalements de leurs agents lanceurs d'alerte (C). Enfin, des mesures doivent être prises pour encadrer les relations des élus et agents avec les représentants d'intérêts (D).

A. La réalisation collaborative de la cartographie des risques et du code de conduite

La cartographie des risques et le code de conduite sont deux instruments qui doivent permettre d'identifier les risques d'atteinte à la probité et de les porter à la connaissance des élus et agents de l'entité publique. C'est sur leur

fondement que pourront ensuite être développés des plans d'action, des procédures de contrôle et d'évaluation.

Cartographie des risques - Selon les recommandations de l'AFA, la cartographie des risques des acteurs publics constitue le 2^e pilier du dispositif de prévention et de détection des risques d'atteinte à la probité⁹. Cet instrument permet de donner à l'instance dirigeante la connaissance nécessaire pour la mise en œuvre de mesures de prévention et de détection efficaces et proportionnées des risques de l'ensemble des infractions d'atteintes à la probité. Elle permet aux acteurs publics d'engager et de formaliser une réflexion en profondeur sur leurs risques ainsi que de créer les conditions d'une meilleure maîtrise de ceux-ci. Elle est mise en œuvre dans l'objectif de se prémunir contre les conséquences réputationnelles, juridiques, humaines, économiques et financières que pourrait générer la réalisation des risques.

Sa réalisation nécessite d'impliquer à la fois les élus et les agents des services concernés. L'élaboration de la cartographie suppose, pour le responsable probité de la collectivité, de se déplacer auprès des services, de mener des séries d'entretiens

⁹ Recommandations AFA, publiées au JORF le 12 janv. 2021, p. 52.

pour identifier les processus, les risques et leur criticité. Ainsi, au sein du département des Bouches-du-Rhône, la déléguée probité conformité a d'abord animé une séance de sensibilisation auprès des directeurs et DGA et a ensuite mené 40 entretiens auprès des différents services.

Code de conduite - Destiné aux élus et aux agents, le code de conduite énonce de manière précise, détaillée et illustrée par des cas concrets, tant les comportements à éviter que les bonnes pratiques à adopter. Selon les recommandations de l'AFA, le code de conduite a vocation à être rédigé ou mis à jour postérieurement à l'élaboration de la cartographie des risques d'atteintes à la probité, dans la mesure où il décrit les comportements à éviter à partir des risques spécifiques à l'acteur public¹⁰. Toutefois, en pratique, le code de conduite voit généralement le jour avant l'achèvement de la cartographie des risques, ce qui n'est pas problématique dès lors que le code peut être amendé ou complété en fonction des situations à risque identifiées grâce au travail de cartographie.

Comme pour la cartographie, la démarche doit être collaborative. Un ou plusieurs groupes de travail composés d'élus et d'agents peuvent être mis en place pour contribuer à la rédaction du guide ou de certaines parties. Le code de conduite ne doit pas être rédigé par un agent travaillant seul dans son bureau. L'intérêt du guide est justement d'impliquer les élus et les agents dans sa rédaction, afin de les sensibiliser au respect des règles déontologiques, de trouver les bons exemples et de réfléchir ensemble aux bonnes pratiques. Le code de conduite est taillé sur mesure pour la collectivité : il doit donc, dans le respect de l'anonymat, faire référence à des cas d'espèce qui ont été vécus au sein de la collectivité et/ou auxquels les élus et agents sont susceptibles d'être confrontés dans l'exercice de leurs fonctions électives ou professionnelles.

Les collectivités optent plus souvent pour la réalisation de deux guides déontologiques distincts, l'un pour les élus, l'autre pour les agents. C'est le choix opéré par exemple par le département des Bouches-du-Rhône.

¹⁰ Recommandations AFA, p. 58.

Questions à... Caroline Hassan, déléguée probité conformité, département des Bouches-du-Rhône

Comment êtes-vous devenue déléguée en charge de la probité et de la conformité au département des Bouches-du-Rhône ?



J'ai une formation initiale en droit privé (master en droit pénal puis diplôme d'aptitude aux fonctions de notaire) puis je me suis formée au droit public dans le cadre de mes fonctions de conseiller juridique puis de chef du service juridique et contentieux du Département des Bouches-du-Rhône. Suite à l'élaboration avec mon directeur, d'une proposition à l'exécutif de programme de mise en conformité du Département à la loi Sapin II, j'ai été nommée fin 2020 déléguée probité conformité de la collectivité.

Aujourd'hui je suis également directrice adjointe, audit, conformité et contrôle de gestion au sein de la direction affaires juridiques maîtrise des risque et audit.

Comment la cartographie des risques a-t-elle été réalisée ?

La démarche d'élaboration de la cartographie des risques d'atteinte à la probité a été lancée en même temps que la démarche probité, par une réunion (en visioconférence du fait de la période Covid) réunissant tous les DGA et directeurs. Cette réunion a été ouverte par la Présidente du conseil départemental (discours en vidéo) et le DGS qui ont insisté sur l'importance de la démarche pour la collectivité. La Présidente a demandé à tous les DGA et directeurs de s'y engager pleinement. Le message d'une démarche portée au plus haut niveau de la collectivité a été ainsi sans équivoque.

Nous avons alors conduit (un prestataire expert de ce type d'exercice, une chargée de mission et moi-même) 40 entretiens individuels de 2 heures. Ont été rencontrés : un élu, le directeur de cabinet, le DGS, tous les DGA et directeurs de la collectivité. Un questionnaire avait pour objet d'évaluer les risques liés aux activités des personnes interrogées (et de leurs services) en matière de conflit d'intérêts, corruption, favoritisme, détournement de fonds publics.

Il s'agissait d'identifier les risques mais aussi de sensibiliser nos interlocuteurs sur l'intérêt de la démarche pour eux (les sécuriser), leur direction, la collectivité. Il fallait également écouter leurs propositions de solution et comprendre les difficultés qu'ils mettaient en avant pour leur mise en œuvre.

Nous avons dans un second temps, chiffré chaque risque, à partir d'une échelle préétablie. Pour chaque risque, nous avons ainsi évalué, le risque de réalisation, l'impact pour la collectivité s'il se réalisait et les mesures de prévention et maîtrise du risque (ex : procédure écrite, sensibilisation des agents, mesures de contrôle).

À quoi ressemble la cartographie des risques ? Comment est-elle structurée ?

Dans un premier temps la cartographie ressemblait à un gigantesque tableau Excel par DGA et direction. Ce tableau a été synthétisé dans un document de présentation des plus gros risques. Puis nous avons élaboré une proposition de plan d'actions, (s'appuyant notamment sur les propositions des directeurs) : une centaine de chantiers transversaux à la collectivité.

Aujourd'hui c'est plutôt cette liste de chantiers, validée au plus haut niveau de la collectivité et actée par les DGA et directions que nous considérons comme le résultat du travail de cartographie des risques.

Chaque DGA dispose d'une feuille de route comportant la liste des chantiers dans lesquels il est pilote ou participant.

Parmi ces chantiers, on peut citer, l'élaboration et la diffusion de procédures de prévention des conflits d'intérêts des élus et agents, la formalisation des procédures d'instruction des subventions aux associations, le renforcement du contrôle de l'utilisation des véhicules de la collectivité ou encore la mise en place d'une procédure de contrôle de l'intégrité des prestataires de la collectivité.

L'objectif est de réaliser ces actions sur une durée de trois ans environ puis de relancer une nouvelle cartographie des risques et un nouveau plan d'actions.

Pourquoi deux guides déontologiques, l'un pour les agents, l'autre pour les élus ?

Essentiellement car les agents et les élus ne sont pas soumis au même cadre juridique :

- Du côté des agents :

- Soumission aux dispositions du code général de la fonction publique,
- Soumission à un régime disciplinaire
- Code de conduite soumis pour avis au CST (où siègent des représentants du personnels)

- Du côté des élus :

- Soumission à la charte de l' élu local, figurant au code général des collectivités territoriales
- Pas de régime disciplinaire (mais la possibilité de se voir retirer leur délégation par l' exécutif)
- Code de conduite devant être approuvé par l' assemblée délibérante de la collectivité.

Pour autant les deux codes ont été réalisés selon une démarche commune : rédaction concomitante, par deux groupes de travail composés de la chargée de mission probité, de moi-même et du déontologue, ainsi que de la DRH pour le code des agents et du cabinet pour le code des élus.

Leur structure est également commune :

- Une introduction de l' exécutif qui rappelle l' importance de la démarche probité,
- Un rappel des principes déontologiques
- Des fiches thématiques sur les conflits d' intérêts, les risques liés aux marchés publics, à l' utilisation des biens de la collectivité, aux aides financières...
- Une fiche cadeaux et invitations
- Des exemples concrets sur les conduites à tenir / ne pas tenir face à des situations particulières
- Les coordonnées des personnes à qui s' adresser (déléguee probité, déontologue, directeur juridique, de l' achat public...)

Qu'apportent-ils aux élus et aux agents ?

Il s' agit de guides pratiques où l' on doit pouvoir trouver des réponses concrètes en cas de difficultés. On y trouve ainsi pour les élus, des tableaux indiquant dans quelles situations précises ils doivent se déporter du vote en assemblée départementale.

À l'inverse, la Métropole européenne de Lille a choisi d'élaborer un guide déontologique commun aux élus et aux agents, ce qui a l'avantage de ne pas accréditer l'idée d'une politique déontologique à deux vitesses, alors que les uns et les autres sont impliqués dans les mêmes processus décisionnels. Mais les deux solutions se rejoignent dès lors que la collectivité veille à ne pas poser de règles

plus favorables aux élus qu'aux agents, notamment en matière de gestion des cadeaux et invitations. Il semble par exemple difficilement acceptable par les agents comme par les citoyens du territoire que les élus puissent accepter des cadeaux et invitations jusqu'à un certain seuil (généralement de 150 euros) quand les agents se voient appliquer une règle stricte d'interdiction des cadeaux et invitations.



Questions à...Mélanie Legrand, médiatrice, référente déontologue et alerte de la Métropole européenne de Lille

Pourquoi un guide déontologique commun aux élus et aux agents de la métropole ?



Il nous a semblé pertinent de mettre en place un guide commun car, outre le fait que les élus et les agents œuvrent ensemble à l'intérêt général métropolitain, la plupart des principes et obligations déontologiques sont communs aux élus et aux agents. Tel le cas notamment de l'obligation d'exercer ses fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité ou encore de l'obligation de prévenir et faire cesser les conflits d'intérêts. Bien sûr, il existe des spécificités, en particulier pour les agents, le statut et la jurisprudence prévoyant des obligations complémentaires : l'obéissance

hiérarchique, l'exclusivité de service, la discrétion professionnelle, le devoir de réserve notamment. Nous avons été très attentifs à la mise en forme du guide, de manière à ce que les élus comme les agents puissent facilement identifier les règles qui leur sont applicables, tout en distinguant ce qui est commun de ce qui est spécifique.

Comment le guide a-t-il été adopté ?

Le guide a été adopté par délibération du conseil métropolitain en décembre 2021. Il est le fruit d'un large travail collaboratif. Supervisé dans sa rédaction par la Mission médiation déontologie éthique de la MEL, le guide a été bâti en tenant compte des recommandations du comité de déontologie et d'éthique de la MEL, sollicité à plusieurs reprises et à différents stades. La conception du guide s'est également enrichie des réunions de concertation organisées avec les représentants des groupes politiques métropolitains, et des contributions des services, notamment de la direction gouvernance institutionnelle, de la direction ingénierie juridique et assurances de la MEL et des directions du pôle RH. Les grandes orientations, et arbitrages lorsque cela a été nécessaire, ont été donnés, évidemment, par la direction générale et in fine par le comité de pilotage exécutif précité. Le guide devrait être réactualisé et enrichi au cours des prochains mois.

Comment est-il porté à la connaissance de ses destinataires ?

Le guide de déontologie est disponible sur les sites intranet et internet de la MEL. Il a par ailleurs été remis en version imprimée à l'ensemble des élus et des agents de manière nominative. Pour accompagner l'appropriation du guide, des sessions de sensibilisation sont régulièrement dispensées à l'attention des élus et des agents, en présentiel et par le biais d'un module e-learning développé en interne.

 Consultez le Guide de déontologie des élus et des agents de la MEL :
<https://www.lillemetropole.fr/mediatheque/media/8646>

L'Agence française anti-corruption a d'abord ciblé ses contrôles sur les collectivités de grande taille, notamment les régions et les métropoles. Cependant, les collectivités de plus petite taille se

trouvent également exposées à des risques non négligeables d'atteinte à la probité, qu'elles doivent prévenir par la mise en place de mesures adaptées à leurs moyens.

Questions à...Jérôme Deschênes, Membre du Bureau National du SNDGCT – Conseiller Technique du Président chargé de l'éthique et de la déontologie – Directeur Général des Services de la Commune nouvelle de Villedieu-les-Poêles-Rouffigny (Manche)

Qu'est-ce qui vous a conduit à vous intéresser à la déontologie de la vie publique locale ?

Depuis de nombreuses années et fort de mon expérience professionnelle de DGS, je me suis intéressé aux questions d'éthiques et de déontologie. J'ai été nommé par le président du SNDGCT (Syndicat national des directeurs généraux des collectivités territoriales), Stéphane Pintre en octobre 2009 pour être conseiller éthique et déontologie.



J'ai participé en 2013, dans le cadre d'un groupe de travail, à l'élaboration du rapport annuel du service central de la prévention de la corruption sur la prévention de la corruption dans les collectivités territoriales. Ce rapport a permis de reconnaître la nécessité de clarifier les rôles et responsabilités des DGS.

En 1997, le SNDGCT était le premier Syndicat professionnel à mettre en place pour ses membres une charte déontologique. J'ai piloté la rédaction d'une nouvelle « Charte de Déontologie et Éthique des directeurs généraux des collectivités territoriales et de leurs établissements publics », votée le 3 octobre 2020 lors de la Conférence Nationale de Paris, mettant en lumière la fonction de direction générale. Les DGS ont un rôle majeur à jouer dans la sensibilisation de leurs élus à l'importance des enjeux déontologiques et éthiques, des responsabilités et de l'intérêt stratégique de leur métier. La performance, l'adaptabilité, les valeurs humaines comme l'engagement, la responsabilité, le respect, l'écoute, la solidarité, la reconnaissance... autant de nouvelles valeurs qui fondent l'éthique professionnelle de cette fonction de direction générale et qui font aujourd'hui partie intégrante de la nouvelle charte.

À côté des acteurs comme l'Agence Française Anti-Corruption, Transparency International France, la SMACL avec son observatoire annuel, etc. ; il est important que notre Syndicat soit entendu sur ces questions, pour témoigner de son expérience et de son expertise et être un acteur incontournable auprès des pouvoirs publics.

On parle beaucoup des collectivités de grande taille – les régions, les métropoles – qui sont les premières à avoir été contrôlées par l’Agence française anti-corruption. Quels sont les risques d’atteinte à la probité dans les collectivités de taille plus réduite ?

Prise illégale d’intérêts, pantouflage, concussion, favoritisme... Il est possible d’être en infraction sans le savoir car les divers motifs de manquement au devoir de probité ne sont pas autant connus que le délit de corruption. Ils constituent pourtant la première cause de poursuite judiciaire. De même, les obligations légales sont souvent méconnues. Par exemple, de nombreux élus locaux doivent aujourd’hui effectuer une déclaration d’intérêts et de patrimoine auprès de la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP). Comme le rappelle Transparency International France, « certaines infractions peuvent être le fruit d’une simple négligence ou d’une méconnaissance du droit, et pourtant les risques de mise en cause pour un manquement au devoir de probité sont bien réels ».

Quelles sont les mesures susceptibles d’être mises en œuvre dans ces collectivités ?

Au-delà de se former pour se prémunir des risques encourus à titre personnel, le début de mandat est en effet l’occasion d’impulser une culture de l’intégrité au sein de la collectivité locale en prévenant les risques éthiques et de corruption parmi le personnel politique et administratif. S’il n’est pas toujours possible d’établir des plans de prévention pour les petites communes, des formations et quelques bonnes pratiques peuvent être mises en place.

Depuis 2015, les nouveaux exécutifs locaux ont l’obligation de distribuer la charte de l’ élu local en début de mandat, un document qui rappelle les obligations juridiques selon lesquelles les élus doivent « exercer [leurs] fonctions avec impartialité, diligence, dignité, probité et intégrité ».

De manière générale, l’attribution des marchés publics, la contractualisation d’agents et les primes versées au personnel doivent faire l’objet d’une attention particulière. Il s’agit aussi de mettre en place quelques règles de fonctionnement au départ : refuser toute sorte de cadeau ou d’avantage offert par une entreprise, instaurer la suspension systématique des fonctions de tout élu condamné, éviter d’attribuer au maire la présidence de la commission des marchés publics... De même, le « déport » de l’ élu est obligatoire lorsqu’il a un intérêt particulier dans la politique publique votée en séance (ex : PLU(I), subvention...).

Il est également possible de garantir l'intégrité en mettant en place des contre-pouvoirs en interne, par exemple en créant des commissions de suivi des marchés publics, de contrôle financier ou encore de surveillance des dépenses de communication et de représentation (certains sont obligatoires en fonction de la taille des collectivités). Pour garantir leur indépendance, ces commissions doivent pouvoir associer des élus minoritaires et des citoyens – ces derniers pouvant être tirés au sort. À l'extérieur de l'institution, il est important de favoriser le développement d'une pluralité de médias locaux et d'associations citoyennes.

La transparence de l'action publique, des processus de décision et des données est au cœur de l'éthique en politique. Dans une logique vertueuse, cela favorise le contrôle citoyen, mais aussi la pédagogie sur les sujets politiques complexes et les initiatives de la société civile. Une diversité d'informations doit pouvoir être facilement accessible : les documents administratifs (délibérations, règlements, marchés publics, décisions d'attribution, jugements...), les informations financières concernant la collectivité (budget, subventions...) et le personnel politique (indemnités, mises à disposition, frais de représentation...), ainsi que celles relatives aux divers mandats ou attributions des élus et fonctionnaires.

En matière de transparence, les élus locaux peuvent également rendre leur agenda politique ouvert, comme le font déjà quelques parlementaires, et associer les citoyens à la construction des politiques publiques *via* des démarches participatives.

Certes, tant que le statut des élus ne leur confèrera pas une protection financière en cas de non-retour à l'emploi après leur mandat, la professionnalisation de la vie politique incitera à se maintenir au pouvoir et nourrira les pratiques de marketing politique et de clientélisme. Malgré tout, l'éthique est une affaire personnelle de chaque élu. C'est pour cette raison que les élus menant des politiques volontaristes en matière de transparence et d'intégrité ont tout intérêt à faire connaître leur engagement, pour donner l'exemple autour d'eux et montrer qu'il est possible de redonner ses lettres de noblesse à la politique.

B. La gestion des conflits d'intérêts

⇒ **Le cadre juridique applicable : conflits d'intérêt, prise illégale d'intérêts et déport des élus**

Obligation - Comme l'énonce l'article 1^{er} de la loi du 11 octobre 2013, « *les personnes titulaires d'un mandat électif local ainsi que celles chargées d'une mission de service public exercent leurs fonctions avec dignité, probité et intégrité et veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts* ». Au sens de la présente loi, « *constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction* » (art. 2).

Il suffit que l'interférence puisse faire naître un doute raisonnable sur l'exercice indépendant, impartial et objectif de la fonction pour qu'un risque de conflit d'intérêts soit caractérisé. Autrement dit, l'appréciation subjective que le responsable public porte sur ses intérêts et sur ses capacités à exercer sa fonction de manière adéquate ne rentre pas en ligne de compte pour écarter une situation de conflit d'intérêts. Par exemple, le fait

qu'une commune attribue un marché public à une entreprise par une délibération à laquelle prend part un conseiller municipal, lequel participe, dans le cadre de ses fonctions privées, aux organes dirigeants de cette entreprise, suffit à caractériser le conflit d'intérêts. Il est indifférent que ce conseiller n'ait pas, en l'espèce, cherché à favoriser l'entreprise dans laquelle il détient un intérêt.

Dans le même sens, la **Charte de l'élu local** (art. L. 1111-1-1 du code général des collectivités territoriales) rappelle les principes suivants :

1. L'élu local exerce ses fonctions avec impartialité, diligence, dignité, probité et intégrité.
 2. Dans l'exercice de son mandat, l'élu local poursuit le seul intérêt général, à l'exclusion de tout intérêt qui lui soit personnel, directement ou indirectement, ou de tout autre intérêt particulier.
 3. L'élu local veille à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts. Lorsque ses intérêts personnels sont en cause dans les affaires soumises à l'organe délibérant dont il est membre, l'élu local s'engage à les faire connaître avant le débat et le vote.
 4. L'élu local s'engage à ne pas utiliser les ressources et les moyens mis à sa disposition pour l'exercice de son mandat ou de ses fonctions à d'autres fins.
-

Sanction pénale - L'article 432-12 du code pénal, qui réprime le délit de prise illégale d'intérêts, punit de cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de 500 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction, *« le fait (...) par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt de nature à compromettre son impartialité, son indépendance ou son objectivité dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement »*.

Le délit de prise illégale d'intérêts peut résulter de la participation d'un élu au processus décisionnel, lorsque la décision porte sur une affaire dans laquelle il a un intérêt. Pour l'application de l'article 432-12 du code pénal, le juge pénal retient une définition très large de la notion de « surveillance » et « d'administration » : il

n'exige pas que l'élu ait pu exercer une influence effective sur la décision. Du simple fait qu'il siège au conseil municipal ou communautaire, tout élu peut-être considéré comme chargé d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement d'une affaire traitée par la commune. Il n'est pas nécessaire que l'intéressé ait eu une responsabilité particulière dans le traitement de l'affaire litigieuse. De manière générale, *« la participation d'un conseiller d'une collectivité territoriale à un organe délibérant de celle-ci, lorsque la délibération porte sur une affaire dans laquelle il a un intérêt, vaut surveillance ou administration de l'opération au sens de l'article 432-12 du Code pénal »* (Cass. crim. 19 mai 1999, n° 98-80.726 : condamnation pour prise illégale d'intérêts d'un vice-président de département pour avoir participé au vote de la commission permanente du conseil général décidant d'attribuer une subvention à une association dirigée par son fils).

- ⇒ Peu importe que l'élu n'ait pas pris part à la discussion précédant ce vote ou que celui-ci n'ait été que formel (Cass. crim. 21 nov. 2001, n° 00-87.532). Ainsi un président de conseil général a-t-il été condamné pour avoir présidé les commissions d'appel d'offres ayant attribué un marché à une société cogérée par ses enfants, **même si par ailleurs il n'avait pas participé au vote et avait eu une attitude de retrait**. Le même arrêt précise qu'**une simple délégation de signature accordée à un fonctionnaire ne suffit pas à considérer que le délégué n'exerce pas l'administration ou la surveillance de l'affaire** (Cass. crim. 9 févr. 2005, n° 03-85.697).
- ⇒ Peu importe également que le conseiller ait participé à la délibération par le biais d'une personne interposée munie d'une procuration (Cass. crim. 24 oct. 2001, n° 00-86.681 ; Cass. crim. 10 avr. 2002, n° 01-84.286).
- ⇒ La participation d'un conseiller d'une collectivité territoriale à un organe délibérant de celle-ci vaut surveillance ou administration de l'opération au sens de l'article 432-12 du code pénal, **même si celui-ci ne prend pas part au vote et quitte la salle au moment de celui-ci**, dès lors que la délibération porte sur une affaire dans laquelle il a un intérêt (Cass. crim. 14 nov. 2007, n° 07-80.220 ; v. aussi Cass. crim., 3 déc. 2008, n° 08-83.532, concernant un élu **présent lors de la séance** au cours de laquelle a été approuvé le projet d'arrêté faisant droit à sa demande d'occupation d'une partie du domaine public maritime).

Les dispositions de l'article 432-12 du code pénal font interdiction aux élus exerçant des fonctions exécutives de contracter avec la collectivité qu'ils administrent, sous réserve de dérogations limitées pour les communes de moins de 3500 habitants. Dans la commune, sont concernés d'une part, le maire, qui, en vertu de l'article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales « *est seul chargé de l'administration* », et d'autre part les adjoints et les conseillers municipaux délégués ou agissant en remplacement du maire. Il en résulte que le maire, d'une part, les adjoints et les conseillers

municipaux délégués dans la gestion du patrimoine communal, d'autre part, ne peuvent conclure durant leur mandat des baux de location des terres communales (voir : <https://questions.assemblee-nationale.fr/q11/11-10329QE.htm>).

A contrario, les adjoints ou les conseillers n'ayant pas reçu délégation dans le domaine dans lequel est conclu le contrat et, a fortiori, les conseillers non délégués par le maire, ne sont pas visés par les dispositions de l'article 432-12. Il importe toutefois qu'ils ne participent pas à la délibération qui les intéresse : c'est l'obligation de départ.

En outre, le délit de prise illégale d'intérêts ne sanctionne pas les élus vénaux mais les élus intéressés. Le délit de prise illégale d'intérêts « *est caractérisé par la prise d'un intérêt matériel ou moral, direct ou indirect, et se consomme par le seul abus de la fonction indépendamment de la recherche d'un gain ou de tout autre avantage personnel* » (Cass. crim, 21 juin 2000, n° 99-86.871). De plus, le code pénal n'exige pas que l'intérêt pris par le prévenu soit en contradiction avec l'intérêt communal (Cass. crim, 19 mars 2008, n° 07-84.288 ; Cass. crim, 22 octobre 2008, *Ville de Bagneux*, n° 08-82.068). Le juge pénal sanctionne donc l'abus de fonction que celui-ci ait un résultat positif ou négatif : le délit peut être constitué même si l'élu ne retire de l'opération aucun bénéfice et si la collectivité ne souffre d'aucun préjudice financier.

Par ailleurs, l'infraction de prise illégale d'intérêts n'implique pas que son auteur ait eu une volonté frauduleuse, l'intention

coupable étant caractérisée « *du seul fait que l'auteur a accompli sciemment l'acte constituant l'élément matériel du délit* » (Cass. crim., 27 novembre 2002, n° 02-81581).

Déport - Les règles de déport impliquent pour les élus, conformément à la jurisprudence du juge pénal susmentionné, de se déporter, lorsqu'ils participent aux séances de l'assemblée délibérante de leur collectivité, non seulement du vote de la délibération mais également des débats préalables à ce vote, et de s'abstenir de participer à toute réunion, discussions ou travaux préparatoires. Les procès-verbaux des séances de l'organe délibérant et d'éventuelles réunions préparatoires doivent faire mention des déports et du fait que l'élu concerné a quitté la salle. Encore une fois, le retrait du processus décisionnel doit être total pour permettre à l'élu d'échapper à la condamnation pour prise illégale d'intérêts.

Questions à... Éric Landot, avocat fondateur du cabinet Landot & associés



Docteur en droit public (Paris II) et diplômé de Sciences Po Paris, Éric Landot est avocat au barreau de Paris. Il a été chargé d'études à l'Association des maires de France. Le cabinet qu'il a fondé est dédié au droit public et privé des collectivités locales. Il a rédigé plus de 1 200 articles et 31 ouvrages.

Parmi tous les manquements au devoir de probité réprimés par le code pénal, le délit de prise illégale d'intérêts paraît particulièrement dangereux pour les élus locaux qui sont poursuivis alors qu'ils n'ont jamais eu ni la volonté ni le sentiment de « mal faire ». Quel regard

portez-vous sur la jurisprudence pénale ? Vous semble-t-elle excessivement sévère ?

Le juge pénal ne peut être blâmé d'appliquer sévèrement une infraction bâtie pour être sévère. Et cette infraction est si commode pour réussir à sanctionner des corruptions que l'on n'arrive pas à prouver... Mais sur ces bases, que l'on peut bien comprendre, on a fini par en effet exagérer, par frapper des personnes qui, au moins moralement, sont innocentes.

Plus que cela : la vraie crapule cache ses prévarications. Donc la prise illégale d'intérêts sert *in fine* surtout à sanctionner, soit l'élu ou l'agent trop idiot pour savoir cacher ses forfaits (ça arrive), soit (et c'est le plus souvent) la personne qui n' imagine juste pas qu'elle a mal agi.

Car là est la vraie faiblesse de cette infraction : c'est un des rares délits que l'on commet souvent sans que notre sens moral ne nous alerte avant commission de l'infraction. Si nous volons, tuons ou extorquons, notre sens moral, même le plus érodé, nous indique que ce n'est pas conforme au comportement admis pénalement.

Rien de tel pour les prises illégales d'intérêts du quotidien. Il suffit de ne pas se faire remplacer pour administrer ou surveiller une affaire concernant une connaissance pour que l'infraction soit sanctionnée.

Sauf que le maire d'une petite commune connaît tout le monde. Sauf que l'adjoint au maire a des délégations de fonctions dans les domaines qu'il connaît bien, presque toujours. On demande donc aux élus de faire ce qu'ils savent bien faire, de connaître le monde où ils évoluent, mais de n'y avoir ni attache ni intérêt ni amours ni amitiés.

C'est logique. C'est même très sain. Mais à tout le moins contre-intuitif et contraire à des siècles de posture traditionnelle de l'homme ou de la femme « en responsabilité » que d'utiliser ainsi une procédure de « déport » quand une décision doit être prise.

En tant qu'avocat, vous défendez des élus pénalement poursuivis. Quels points de vigilance doivent permettre aux élus d'exercer leur mandat à l'abri du risque pénal ?

Le point de vigilance doit être de se demander, non pas comme on le fait usuellement si on est « honnête », mais de s'interroger sur le point de savoir si un ennemi mesquin et implacable pourrait profiter de telle ou telle situation pour médire, pour dire que l'on a avantaagé un tel ou un tel dont on est très proche à un titre ou à un autre. Si la réponse est oui à cette question, alors il faut ne pas participer à la décision, faire retravailler les délégations de fonctions dont on dispose, voire se faire remplacer (plusieurs procédures alternatives existent) si on est in fine LE décideur (maire ; président ou présidente...). Au début, cela surprend. Pire encore : cela impose de connaître énormément de choses sur les vies personnelles de ses adjoints et adjointes que, normalement, on n'ose pas demander (travail et relations amoureuses stables des enfants par exemple). Mais la bonne nouvelle, c'est que si c'est bien fait, non seulement le risque pénal s'éloigne, non seulement les décisions seront plus froides et moins émotionnelles... mais surtout les élus seront alors moins otages des pressions du cousin pour un permis de construire ou l'ordre de priorité des réfections de chemins, de l'entreprise pour tel ou tel petit contrat, du club de foot dont on a longtemps été président et qui maintenant se croit autorisé à demander toujours plus de subventions au lieu d'améliorer sa gestion interne pour moins dépenser... Cette séparation peut être alors une aide à une saine et bonne gestion.

Pour éviter les poursuites pénales, un élu qui se trouve en situation de conflit d'intérêts doit organiser son déport, en s'abstenant de participer au processus décisionnel. Quelles sont les modalités de déport que vous conseillez aux élus ? Et en ce qui concerne plus particulièrement les membres de l'exécutif ?

Pour un membre d'assemblée délibérante : ne pas voter, mais aussi sortir de la salle, ne pas participer aux commissions en amont, ne pas influencer ses petits camarades...

Pour un(e) adjoint(e) au maire ou vice-président(e), il faut en sus faire ôter de ses délégations de fonctions tous les domaines où le risque d'infraction est réel.

Pour un(e) maire, ou autre président(e) d'exécutif public, il est possible selon les cas, en sus de ne pas participer aux délibérations dangereuses : soit de désigner un autre élu pour porter le projet ; soit dans certaines procédures municipales de faire délibérer pour qu'un(e) autre élu(e) traite de tel ou tel contrat ou contentieux pour le compte de la commune.

Mais parfois, intercommunaliser une activité (transfert de compétence ; définition de l'intérêt communautaire ou métropolitain ; conventions selon divers régimes possibles...) pour un élu à l'influence négligeable au sein de la communauté ou de la métropole, est aussi un bon moyen d'éviter que ses intérêts privés et les intérêts publics confiés à sa garde ne viennent à se rencontrer.

Contentieux administratif - En outre, la participation d'un élu en situation de conflit d'intérêts au processus décisionnel expose la décision prise (délibération, contrat) à un risque d'annulation par le juge administratif qui pourrait être saisi notamment par un concurrent évincé ou un conseiller (de l'opposition *a priori*) ou encore le préfet. Aux termes de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales (CGCT) « *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* ». La décision de l'assemblée délibérante peut ainsi être annulée par le juge administratif au motif qu'elle a directement méconnu une disposition du code pénal en exposant le bénéficiaire de la décision à une situation constitutive d'une prise illégale d'intérêts

(CE, sect., 25 janvier 1957, *Sté Cracco, Lebon* p. 56 ; CE, 9 novembre 1984, n° 49123 ; CE, 7 avril 1999, n° 149208 ; CE, 27 septembre 2010, n° 320905).

Le juge administratif peut également annuler la procédure de passation du contrat (CE, 14 oct. 2015, *Sté Applicam*, n° 90968, T. *Lebon* p. 540), voire le contrat lui-même, pour non-respect du principe d'impartialité, lorsqu'un élu (ou un agent) en situation de conflit d'intérêts participe à la procédure de passation (CE, 25 nov. 2021, *Collectivité de Corse*, n° 454466, *Lebon*).

⇒ **Quels risques, quels déports pour les élus locaux désignés dans des organismes extérieurs ?**

La loi n° 2022-217 du 21 février 2022, dite loi « 3DS », a créé, à [l'article L. 1111-6 du code général des collectivités territoriales](#)

(CGCT), un régime juridique général en matière d'appréciation des risques de nature pénale, déontologique et administrative, lorsqu'un élu représente, en application de la loi, sa collectivité au sein d'une personne morale de droit public ou de droit privé. Des règles équivalentes ont été introduites aux alinéas 11 et 12 de l'article L. 1524-5 du CGCT pour le cas particulier des sociétés d'économie mixte locales et des sociétés publiques locales.

Dans sa rédaction issue de la loi 3DS, le I de l'article L. 1111-6 du code général des collectivités territoriales dispose 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 présent code, 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 ».

 **Pas de déport** pour les élus représentant leur collectivité dans les organismes extérieurs suivants :

- SEML, SPL, SEMOP
- EPIC lorsque la désignation intervient en application de la loi, comme un OPH
- Organismes privés d'HLM ; SAFER ; agences d'urbanisme ; conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement

 **Mais le déport reste obligatoire** pour les délibérations attribuant à la personne morale concernée un contrat de la commande publique, une garantie d'emprunt ou une aide aux commissions d'appel d'offres ou portant sur leur désignation ou leur rémunération au sein de la personne morale concernée.

↳ Selon la HATVP (*Guide déontologique II*, p. 29), l'élu qui se déporte "peut participer aux discussions de la collectivité visant à informer les autres élus des activités de la structure dans laquelle il siège, avant le débat et le vote sur une délibération donnée". Il est en effet normal qu'un membre du conseil d'administration d'une SEM par exemple, désigné par sa collectivité d'origine, puisse rendre compte des activités de cette société auprès des autres membres de l'assemblée délibérante de la collectivité. Un temps d'échange en présence de l'élu représentant la collectivité au sein de la SEM peut ainsi précéder le débat et le vote proprement dit sur la délibération relative à cette SEM.

Le II de ce même article dispose que les élus se trouvant dans la situation visée au I doivent néanmoins se déporter de certains actes : « à l'exception des délibérations portant sur une dépense obligatoire au sens de l'article L. 1612-15 du présent code et sur le vote du budget", ils "ne participent pas aux décisions de la collectivité territoriale ou du groupement attribuant à la personne morale concernée un contrat de la commande publique, une garantie d'emprunt ou une aide revêtant l'une des formes prévues au deuxième alinéa du I de l'article L. 1511-2 et au deuxième alinéa de l'article L. 1511-3, ni aux commissions

d'appel d'offres ou à la commission prévue à l'article L. 1411-5 lorsque la personne morale concernée est candidate, ni aux délibérations portant sur leur désignation ou leur rémunération au sein de la personne morale concernée".

En application du III de l'article L. 1111-6, les exceptions prévues au II imposant le déport des élus de certaines délibérations ne s'appliquent pas aux relations entre les collectivités et leurs groupements, ni entre les collectivités et groupements et leurs caisses des écoles, CCAS ou CIAS.

La doctrine de la HATVP



✦ En mai 2023, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique a été amenée à préciser sa doctrine à la suite de cette évolution législative par deux délibérations qui sont publiées sur son site :

<https://www.hatvp.fr/presse/le-conflit-dinterets-publics-apres-la-loi-3ds/>

Pas de déport pour les services publics administratifs - Selon la HATVP, la neutralisation du conflit d'intérêts prévu par l'article L. 1111-6 n'a vocation à s'appliquer que pour autant que la participation de l'élu à un organisme extérieur est de nature à générer un risque de conflit d'intérêts. Tel n'est pas le cas, en principe, de la participation aux organes dirigeants d'organismes de droit public chargés d'une mission de service public administratif ainsi qu'à ceux d'une régie de la collectivité, même personnalisée et y compris lorsqu'elle gère un service public industriel et commercial. Dans ces hypothèses, aucune mesure de déport

n'est donc préconisée par la Haute Autorité, à l'exception, le cas échéant, de la délibération portant sur la rémunération liée à sa désignation, pour laquelle l'élu doit toujours se déporter.

⇒ La HATVP ne préconise pas le déport pour un élu siégeant dans les instances décisionnelles d'une université, dans la mesure où il s'agit d'un établissement public administratif (v. HATVP, délibération n° 2022-465 du 29 novembre 2022).

⇒ Elle ne préconise pas non plus de déport lorsqu'un élu siège dans les instances d'un groupement d'intérêt public gérant un service public administratif.

Élu désigné en application de la loi - Ensuite, la Haute Autorité a précisé la notion de désignation « *en application de la loi* », clé d'entrée dans le dispositif aménagé de l'article L. 1111-6. Elle a estimé qu'en l'absence de précision par les textes du sens de l'expression « en application de la loi », la règle posée par l'article L. 1111-6 doit trouver à s'appliquer non seulement lorsque la loi a expressément prévu la représentation de la collectivité au sein de l'organisme, mais également lorsque l'application de la loi l'implique nécessairement. Tel est en particulier le cas lorsque la loi prévoit qu'une collectivité peut créer un organisme extérieur pour l'exercice de certaines missions, dans lequel elle doit alors nécessairement être représentée.

⇒ **La désignation des élus locaux au sein des organes décisionnels d'une SAFER résulte de l'application de la loi.** En effet, l'article L. 141-6 du code rural et de la pêche maritime prévoit expressément que le conseil d'administration des SAFER comporte des représentants « des collectivités territoriales de leur zone d'action et, le cas échéant, des établissements publics qui leur sont rattachés » (v. HATVP, délibération n° 2022-465 du 29 novembre 2022).

⇒ **La désignation des élus locaux au sein des organes décisionnels d'une SCIC dont la collectivité est associée est nécessairement impliquée par la loi.** En effet, l'article 19 septies de la loi du 10 septembre 1947 dispose que "les collectivités territoriales, leurs groupements et les établissements publics territoriaux peuvent détenir ensemble jusqu'à 50 % du capital de chacune des sociétés coopératives d'intérêt collectif". Dès lors que la loi a expressément prévu que les collectivités territoriales, leurs groupements et les établissements publics territoriaux peuvent être actionnaires de SCIC, notamment pour

réaliser des missions de service public, la représentation de ces collectivités et établissements au sein des organes décisionnels de ces sociétés peut être regardée comme résultant nécessairement de l'application de la loi (v. HATVP, délibération n° 2022-465 du 29 novembre 2022).

⇒ **La désignation des élus locaux au sein des organes décisionnels d'une agence d'urbanisme, constituée ou non sous la forme d'une association, est nécessairement impliquée par la loi.** En effet, l'article L. 132-6 du code de l'urbanisme dispose que « les établissements publics de coopération intercommunale et les collectivités territoriales peuvent créer avec l'État et les établissements publics ou d'autres organismes qui contribuent à l'aménagement et au développement de leur territoire des organismes de réflexion, et d'études et d'accompagnement des politiques publiques, appelés agences d'urbanisme », qui peuvent « prendre la forme d'association ou de groupement d'intérêt public ». Si la loi n'a pas précisé que les collectivités et leurs groupements membres de l'association ou du groupement sont représentés au sein de ses organes décisionnels, elle l'implique nécessairement (v. HATVP, délibération n° 2022-465 du 29 novembre 2022).

⇒ **La désignation des élus locaux au sein des organes décisionnels d'un groupement d'intérêt public gérant un service public industriel et commercial dont la collectivité est membre est nécessairement impliquée par la loi.** Elle résulte de l'application de la loi du 17 mai 2011, en particulier de son article 105 qui dispose que l'assemblée générale comprend l'ensemble des membres du groupement et peut constituer un conseil d'administration pour exercer certaines de ses compétences.

Assises de l'éthique publique locale, nov. 2022, Valenciennes.

De gauche à droite: Matthieu Caron, directeur général de l'OEP, René Dosière, président de l'OEP et Didier Migaud, président de la HATVP



Questions à... Arthur Tripoz-Ennever, adjoint à la directrice juridique de la HATVP

Ancien élève de l'INET, Arthur Tripoz-Ennever est adjoint à la directrice juridique et déontologie de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.



**Quelles ressources les collectivités qui s'interrogent sur la gestion des conflits d'intérêts de leurs élus peuvent-elles trouver auprès de la Haute Autorité ?
Comment l'institution peut-elle les accompagner ?**

La sécurisation de l'action publique locale et la prévention des risques d'ordre pénal et déontologique sont au cœur des missions exercées par la Haute Autorité, lesquelles s'articulent autour de deux piliers :

- **le contrôle** d'une part : près de 12 000 élus et agents publics locaux doivent déposer des déclarations de situation patrimoniale et des déclarations d'intérêts, ces dernières permettant de détecter les risques de conflits d'intérêts et de recommander la mise en place de mesures de prévention, prenant principalement la forme d'arrêtés de déport.

- d'autre part, **le conseil et l'accompagnement** : l'appropriation des obligations déclaratives et déontologiques ne pouvant se faire sans pédagogie. La Haute Autorité a mis en place plusieurs dispositifs à destination des responsables publics : une assistance téléphonique et par courriel ; des ressources documentaires (guide du déclarant, guides déontologiques, campagnes d'informations ciblées, webinaires) ; des actions de formation.

Aux termes de l'article 20 de la loi du 11 octobre 2013, les élus soumis à l'obligation de dépôt d'une déclaration auprès de la Haute Autorité peuvent bénéficier de conseils personnalisés et confidentiels relatifs à une situation individuelle, mais aussi institutionnelle, sur la mise en place de dispositifs déontologiques au sein de leurs collectivités par exemple.

Quelles sont les préconisations de la Haute Autorité pour les collectivités qui souhaitent s'engager dans une démarche vertueuse ? Faut-il, par exemple, imposer à tous les élus, de transmettre à leur collectivité une déclaration d'intérêts en début de mandat ? Mettre en place un registre des déports à l'échelle de la collectivité ?

Les collectivités doivent s’emparer de l’enjeu déontologique en mettant en œuvre des outils, pour la plupart relevant du droit souple, adaptés aux spécificités de chaque structure, après une identification des facteurs de risques : charte de déontologie, registre des déports, encadrement des cadeaux et invitations, etc.

Il est important de souligner que l’applicabilité et l’efficacité de ces dispositifs dépendent d’un portage politique fort et de l’engagement des équipes dirigeantes. Enfin, la sensibilisation et la formation des élus et des agents sont essentielles à leur bonne appropriation, le référent déontologique étant un acteur clef dans cette démarche.

La mise en place d’outils type déclaration d’intérêts dite « complémentaire », c’est-à-dire, à destination d’élus non soumis à cette obligation auprès de la Haute Autorité, doit respecter plusieurs règles. Ce dispositif ne peut pas avoir de caractère obligatoire et ne peut conduire à l’instauration de sanction en cas de non-dépôt ou si les informations déclarées ne sont pas exhaustives ou exactes. Elle doit respecter un principe de proportionnalité en trouvant un équilibre entre l’objectif d’intérêt général de prévention des conflits d’intérêts et la nécessité de protéger la vie privée des personnes concernées : seuls les intérêts strictement nécessaires devant donc être déclarés. La mise en place d’un registre des déports de tous les élus, géré et actualisé par le service des assemblées par exemple, constitue une bonne pratique afin d’éviter tout risque de prise illégale d’intérêts.

Le guide de la Direction générale des collectivités locales (DGCL)

Afin de clarifier les dispositions de l’article L. 1111-6 du code général des collectivités territoriales et de répondre plus généralement aux questions pratiques que se posent les élus en matière de conflits d’intérêts, une FAQ a été élaborée par la DGCL et la Direction des affaires criminelles et des grâces, en concertation avec les associations d’élus.

<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/institutions/prevention-des-conflits-dinterets>

Voir notamment p. 9, sur les modalités de déport : « L’élu doit-il obligatoirement sortir de la salle lorsqu’il se déporte ? »

Pour la DGCL, « la sortie de salle en tant que telle ne constitue pas une obligation fixée par la loi mais une possibilité permettant de prévenir toute suspicion de conflit d’intérêts ». Mais il appartient à l’élu intéressé de s’abstenir d’exercer une influence quelconque sur la décision, que ce soit dans le cadre des travaux préparatoires, des débats ou du vote de celle-ci.

Voir aussi les cas pratiques p. 12 et s.

Questions à ... François Rambaud, secrétaire général de la région Auvergne-Rhône-Alpes, en charge des assemblées du conseil régional

Comment les situations de conflits d'intérêts concernant les élus sont-elles gérées au sein de la région Auvergne-Rhône-Alpes ? Pouvez-vous donner quelques exemples concrets ?



La Région compte 204 élus, qui sont sollicités pour siéger dans 1500 organismes extérieurs (lycées, groupements d'intérêt public, syndicats mixtes, sociétés d'économie mixte, associations...), à un, deux ou dix. La simple désignation des élus dans ces organismes crée donc automatiquement plusieurs milliers de conflits d'intérêts, au sens de la loi. En réalité, nous passons l'essentiel de notre énergie en la matière à protéger les élus des conséquences de l'exercice de leur mandat. Les cas où un élu a des intérêts privés, antérieurs à son élection, qui entrent en conflit avec son mandat, sont finalement les plus rares et les plus simples à traiter.

La Région gérant un budget de 4 milliards d'euros, chaque commission permanente est l'occasion d'adopter une centaine de rapports, certains d'entre eux attribuant plusieurs dizaines ou centaines de subventions. Une fois les rapports envoyés aux élus, la direction des assemblées réalise un important travail de nature quasi-religieuse :

- Un travail bénédictin : identifier, parmi les intérêts déclarés par les élus (une vingtaine d'organismes pour chaque vice-président), lesquels sont présents dans les 100 rapports de la commission permanente ;
- Un travail romain : l'art divinatoire de lecture des oracles dans les entrailles de l'article L. 1111-6 du CGCT, en se demandant à quelle exception le cas sera soumis ;
- Un travail de porteur de mauvaises nouvelles : prévenir les vice-présidents qu'ils ne pourront pas intervenir sur les sujets qu'ils connaissent, parce qu'ils siègent dans un des organismes concernés.

Plusieurs élus ayant déjà été accusés de conflits d'intérêt pour leurs activités liées à l'exercice de leur mandat, la menace n'est pas fictive et les propositions de déport sont généralement

bien reçues et suivies. Car en cas d'accusation de prise illégale d'intérêt, la procédure pénale est très longue (autour de 6 ans) et l'honneur des élus en est durablement affecté.

Est-ce que les dispositions de l'article L. 1111-6 du code général des collectivités territoriales ont effectivement permis de simplifier la gestion des conflits d'intérêts des élus ?

Absolument pas. À partir d'une définition immensément vaste des conflits d'intérêt, prétendre en exclure partiellement certains éléments sous condition, c'est révéler en creux qu'il faut bien considérer que quasiment tout est conflit d'intérêt. C'est un vrai sujet démocratique : la prévention des conflits d'intérêt est une toile d'araignée à travers lesquelles passent les grosses mouches et où restent les petites (Balzac). Un élu local, s'il prend le sujet au sérieux, vit donc cerné de conflits qui rendent quasi-impossible l'exercice serein de son mandat.

Certains imaginent qu'il faudrait alors que les élus ne siègent que dans des organismes hors de leur délégation politique et de leurs compétences. Cela me semble assez absurde, et ne suffirait même pas à les protéger. Sauf à être comme ces êtres dont Charles Péguy disait : ils ont les mains pures, mais ils n'ont pas de mains.

Qu'est-il demandé aux élus lorsqu'ils se déportent ? S'abstenir de voter ? Sortir de la salle du conseil ?

Un élu qui doit se déporter, pour être cohérent, ne doit pas intervenir dans les débats de commission, ne doit pas intervenir en hémicycle et bien sûr ne doit pas voter. On mentionne sur chaque délibération le nom des élus qui se sont déportés.

Je suis pour mettre fin à cette idée qu'il faudrait sortir de la salle. On peut le pratiquer pour la présidence de séance (comme pour le vote du compte administratif) en organisant l'ordre du jour selon les déports du Président et des trois ou quatre premiers vice-présidents, avec des sorties en cascade. Néanmoins, c'est opérationnellement ingérable pour l'ensemble des élus d'une grande assemblée (204 élus en Auvergne-Rhône-Alpes), surtout pour les rapports de commission permanente qui sont parfois votés en quelques secondes. Il faudrait mettre fin à cette invention jurisprudentielle.

⇒ **Modèle d'arrêté de déport en cas de conflit d'intérêts (maire ou élu municipal)**

Le Maire de...

Vu la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique et notamment son article 2,

Vu le code pénal, et notamment l'article 432-12 relatif à la prise illégale d'intérêt dans l'exercice des fonctions,

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment les articles L. 1111-1-1, L. 1111-6 et L. 2131-11,

Vu le décret n°2014-90 du 31 janvier 2014 portant application de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique et notamment ses articles 5 et 6,

Vu le Guide de déontologie des élus de la collectivité, **(s'il existe)**

Vu la délibération n° ... du Conseil Municipal en date du ..., portant élection des adjoints ;

Vu la délibération n° ... en date du Conseil Municipal en date du ..., procédant à la désignation des représentants de la collectivité dans les organismes extérieurs ;

Vu l'arrêté n° ... en date du ..., portant délégation de fonction et de signature à M. / Mme ...

Considérant que, selon l'article 1^{er} de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, les personnes titulaires d'un mandat électif local exercent leurs fonctions avec dignité, probité et intégrité et veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts,

Considérant que l'article 2 de cette loi définit un conflit d'intérêts comme toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction, Considérant que M. / Mme **(nom de l'élu visé par l'arrêté de déport)** a été désigné pour représenter la collectivité au sein de l'organisme extérieur ... / est membre d'une association ... / représente la collectivité au sein de ... / préside le conseil d'administration de l'organisme extérieur...,

Considérant que cette circonstance est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif des fonctions de Maire / Adjoint / Conseiller délégué / Conseiller municipal, pour les dossiers en lien avec l'organisme extérieur / l'association ...,

Considérant dès lors qu'à cet effet, conformément au décret n°2014-90, le maire prend un arrêté mentionnant la teneur des questions pour lesquelles lui-même ou l'élu concerné estime ne pas devoir exercer ses compétences et désignant une personne chargée de le suppléer ;

ARRÊTE :

ARTICLE 1^{er} – Questions pour lesquelles la personne intéressée doit s'abstenir d'exercer ses compétences

Prévoir éventuellement plusieurs articles si plusieurs cas de déport

Madame/Monsieur ..., Maire / Adjoint / Conseiller délégué en charge de ... / Conseiller(ère) municipal(e), s'abstient de prendre part aux travaux préparatoires et au vote en Conseil Municipal

- de toute délibération concernant la ou les associations dans lesquelles elle siège en tant que représentante de la ville ou dont elle est adhérente à titre personnel, à savoir : ...

- de toute délibération concernant l'organisme extérieur ... au sein duquel il siège, en application de la loi, pour représenter la collectivité, lorsque cette dernière statue sur sa désignation ou sa rémunération en tant que représentant de la collectivité, ou lorsque la délibération porte sur l'attribution d'un contrat de la commande publique ou d'un avenant, l'octroi à l'organisme extérieur d'un prêt, d'une subvention, d'un rabais, d'une avance remboursable ou d'une garantie d'emprunt par la collectivité.
- de toute délibération concernant les relations entre la collectivité et la SPL ... dans laquelle il siège, lorsque la collectivité statue sur sa désignation ou sa rémunération, lorsque la SPL est candidate à l'attribution d'un contrat de la commande publique ou d'un avenant, ou se voit octroyer un prêt, une subvention, un rabais, une avance remboursable ou une garantie d'emprunt par la collectivité.

ARTICLE 2 – Désignation d'un (ou plusieurs) suppléant(s)

Si plusieurs cas de déport, il faut désigner plusieurs suppléants.

M. / Mme ... (nom du suppléant), qualité, est désigné en lieu et place de M./ Mme (nom de l'élu(e) visé par l'arrêté de déport) pour instruire le(s) dossier(s) ci-après mentionné(s) ... / les dossiers mettant en lien l'organisme extérieur / l'association ... avec la collectivité.

Délégation de signature est donnée à la/les personnes désignées en qualité de suppléant pour tout acte ou convention nécessaire dans les domaines énoncés.

M./ Mme (nom de l'élu(e) visé par l'arrêté de déport) s'abstient de toute intervention s'agissant de l'instruction, du suivi ou de l'exécution de décisions relatives au dossier susmentionné. Il ne peut prendre part à aucune réunion ni émettre aucun avis en rapport avec les dossiers pour lesquels il est suppléé.

ARTICLE 3

Le présent arrêté est exécutoire à compter de sa transmission au représentant de l'État dans le département et de sa publication. Il reste en vigueur durant toute la durée du mandat, sauf éventuelle modification de la situation de M. / Mme (nom de l'élu visé par l'arrêté de déport) qui mettrait fin au risque de situation de conflit d'intérêts, de prise illégale d'intérêts et de conseiller intéressé.

Le présent arrêté peut faire l'objet d'un recours devant le tribunal administratif de ... dans un délai de deux mois à compter de sa publication.

ARTICLE 4

Le Directeur général des services/La Directrice Générale des Services de la collectivité de ... est chargée de l'exécution du présent arrêté qui sera :

- publié sur le site Internet de la Ville,
- transmis au contrôle de légalité,
- et dont ampliation sera remise à l'élu visé par l'arrêté de déport, et à la personne / aux personnes désignée(s) pour le suppléer.

Fait à ... , le ...

⇒ **Formulaire de déclaration de liens d'intérêts pouvant justifier le déport (élu / agent)**

À remplir par l'élu / l'agent concerné par une situation potentielle de conflit d'intérêts au moment de son apparition

L'élu remet le présent formulaire à l'autorité territoriale et/ ou au directeur général des services et/ou au directeur des assemblées (= à l'autorité compétente désignée au sein de la collectivité pour gérer les déports des élus)

L'agent remet le présent formulaire à son responsable hiérarchique et/ou à l'autorité compétente désignée au sein de la collectivité pour gérer les déports des agents.

Nom et Prénom de l'élu / agent :

.....

Courriel ou téléphone :

.....

Délégation / Fonctions exercées :

.....

.....

Au regard d'une première analyse de ma situation, j'estime devoir informer la collectivité de certains liens d'intérêts, susceptibles de me placer dans une situation de conflit d'intérêts, concernant le(s) dossier(s) ou le(s) personne(s) suivant(s) :

.....

.....

.....

.....

.....

À, le

Signature

À remplir par l'autorité compétente désignée au sein de la collectivité pour gérer les déports des élus/agents

Mesures prises face à la situation déclarée ci-dessus :

.....
.....
.....
.....
.....

À, le

Signature

Une copie de ce document est remise à l' élu ou à l' agent concerné. Une copie est également être conservée par l' autorité en charge de la gestion des déports des élus ou des agents pour être intégrée au registre des déports.

Notice

Les élus locaux comme les agents publics territoriaux exercent leurs fonctions avec dignité, probité et intégrité et veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts. En pratique, un conflit d'intérêts peut résulter de l'activité professionnelle (un agent qui a, dans un passé plus ou moins récent, travaillé pour une société candidate à l'attribution d'un contrat public ; un élu qui dirige une entreprise ou qui détient des parts sociales d'une entreprise susceptible de recevoir une aide de la collectivité ou de devenir prestataire de la collectivité). Le conflit d'intérêts peut également provenir de liens familiaux ou amicaux (lorsqu'une entreprise dirigée par un proche candidate à l'attribution d'un contrat public passé par la collectivité, par exemple) ; d'une activité bénévole et/ou associative (lorsqu'une association dont un élu ou un agent est membre, demande une subvention à la collectivité) ; ou encore de l'exercice d'autres fonctions publiques ou mandats électifs, etc.

Au moindre doute, l' élu ou l' agent peut saisir son référent déontologue (**indiquer courriel**), chargé de lui apporter, en toute confidentialité, tout conseil utile au respect de ses obligations déontologiques.

Lorsqu'il estime se trouver dans une situation de conflit d'intérêts, un agent public a l'obligation d'en informer son supérieur hiérarchique. Quant à l' élu, il doit en informer l' autorité territoriale.

C. Alerte et signalement

Il existe plusieurs mécanismes protégeant les « lanceurs d'alerte », autrement dit les personnes qui signalent des faits répréhensibles ou contraires à l'intérêt général. Le texte principal est la loi 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. Cette loi a été sensiblement modifiée par la loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte, dite loi Wasserman, laquelle assouplit la définition du lanceur d'alerte et renforce les protections accordées à ce dernier.

Textes applicables

- Loi organique n° 2011-333 du 11 mars 2011 relative au Défenseur des droits (articles 4 et 35)
- 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 (chapitre II de la protection des lanceurs des lanceurs d'alerte)
- 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

Art. 6 de la loi Sapin 2 : « Un lanceur d'alerte est une personne physique qui signale ou divulgue, sans contrepartie financière directe et de bonne foi, des informations portant sur un crime, un délit, une menace ou un préjudice pour l'intérêt général, une violation ou une tentative de dissimulation d'une violation d'un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France, d'un acte unilatéral d'une organisation internationale pris sur le fondement d'un tel engagement, du droit de l'Union européenne, de la loi ou du règlement. (...) »

La loi prévoit deux manières de lancer une alerte : en procédant à un signalement interne ou à un signalement externe. Le signalement interne consiste à s'adresser à

une personne à l'intérieur de votre structure professionnelle ou celle à laquelle vous avez appartenu ou auprès de laquelle vous vous êtes porté candidat. Le signalement externe consiste à porter l'alerte à la connaissance d'une institution désignée par les textes.

À noter : toutes les entités concernées par l'obligation de mettre en place un signalement interne peuvent faire gérer le canal de réception de leur signalement par un tiers (par exemple : un cabinet d'avocat).

C'est au lanceur d'alerte qu'il appartient de choisir la voie la plus appropriée à sa

situation. Le signalement interne n'est possible que si les informations liées à l'alerte ont été obtenues dans le cadre des activités professionnelles, que ce soit comme salarié ou agent public. **Le signalement interne n'est jamais obligatoire.** Un tel signalement peut être envisagé si le lanceur d'alerte pense que son alerte sera traitée de manière confidentielle et impartiale au sein de l'entité qui l'emploie. Il peut aussi effectuer un signalement externe en parallèle d'un signalement interne. La divulgation publique (par exemple auprès des médias) ne peut être envisagée qu'après un signalement externe.

Il appartient aux collectivités et leurs établissements de mettre en place un mécanisme de signalement interne.

→ **Pour les plus petites structures**, il n'existe pas de règle de procédure particulière. Votre alerte peut être adressée à votre supérieur hiérarchique direct ou indirect, à votre employeur ou à un référent désigné par celui-ci.

→ **Pour les plus grosses structures**, la loi leur impose de mettre en œuvre une procédure spécifique de recueil et de traitement des alertes.

Sont notamment concernées :

- les personnes morales de droit public employant au moins cinquante agents (par exemple : un établissement public tel un lycée, un musée) ;
- les communes et les établissements qui leurs sont rattachés (caisses des écoles, centre communal d'action sociale, hôpital, etc.) qui emploient au moins cinquante agents dès lors que la commune comprend 10 000 habitants ou plus ;
- les administrations de l'État (par exemple : ministères), quelle que soit la taille du service ou de la structure, y compris s'il s'agit d'un service déconcentré (par exemple : préfecture) ;
- les personnes morales de droit privé et les entreprises exploitées en leur nom propre par une ou plusieurs personnes physiques, employant au moins cinquante salariés (par exemple : société, entreprise individuelle).

La procédure interne est détaillée dans le décret n° 2022-1284 du 3 octobre 2022. Si cette procédure n'a pas été instituée ou n'est pas accessible, le lanceur d'alerte peut procéder à un signalement interne dans les conditions prévues pour les petites structures.

Cette procédure doit comporter les garanties suivantes :

- 1) La possibilité d'adresser un signalement par écrit et/ou par oral, selon ce qu'aura choisi l'entité concernée ;
- 2) L'envoi d'un accusé de réception du signalement, dans un délai de sept jours.
- 3) La garantie de l'intégrité et de la confidentialité des données recueillies (identité du lanceur d'alerte et de la personne mise en cause) : la loi impose à la personne qui recueille et traite votre alerte de garantir la confidentialité de la démarche initiée par le lanceur d'alerte. Il est interdit à toute personne de divulguer sans l'accord de l'intéressé des éléments permettant de dévoiler son identité. La méconnaissance de cette obligation est punie de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende.

Cependant, les éléments permettant d'identifier l'auteur du signalement peuvent être communiqués à l'autorité judiciaire, dans le cas où les personnes chargées de traiter son signalement sont tenues de dénoncer les faits à celle-ci (en application notamment de

l'article 40 du code de procédure pénale qui impose aux agents publics de saisir le procureur de la République s'ils ont connaissance d'un crime ou d'un délit). L'auteur du signalement doit être informé de cette communication, sauf si cela risque de compromettre la procédure judiciaire.

- 4) Le traitement du signalement par un personnel doté d'une autorité et de moyens suffisants (par exemple, lorsqu'il existe, le référent déontologue) ;
- 5) La communication par écrit, au plus tard dans les trois mois à compter de l'accusé de réception du signalement, des informations sur les mesures, envisagées ou prises pour évaluer l'exactitude de vos allégations et, le cas échéant, traiter l'alerte. L'entité concernée n'est pas tenue de traiter l'alerte dans ce délai mais seulement d'informer le lanceur d'alerte sur les actions envisagées ou déjà prises pour évaluer la réalité de son alerte (par exemple : engagement d'une enquête interne) et remédier à la situation signalée.
- 6) Si la réponse apportée paraît appropriée à l'auteur du signalement,

ses démarches s'arrêtent. Il doit être informé par la suite de l'issue donnée au dossier (par exemple : mesures décidées pour mettre fin à la situation signalée). Sauf cas exceptionnel (notamment danger grave et imminent), l'auteur du signalement ne peut rendre son alerte publique.

7) Si l'organisme saisi n'a pas donné suite à la saisine dans un délai de trois mois ou que sa réponse ne semble pas appropriée à l'auteur du signalement, ce dernier peut envisager de saisir l'une des autorités externes suivantes :

- l'une des autorités désignées par le décret du 3 octobre 2022 ;
- le Défenseur des droits, en vue d'une orientation de l'auteur du signalement vers l'autorité compétente.

- l'autorité judiciaire (par exemple : procureur de la République) ;

- une institution, un organe ou un organisme de l'Union européenne compétent pour recueillir des informations sur des violations relevant du champ d'application de la directive (UE) 2019/1937 du 23 octobre 2019.

À ce stade de la procédure, sauf cas exceptionnel, le lanceur d'alerte ne peut rendre son alerte publique.



Questions à... Cécile Barrois de Sarigny, adjointe de la Défenseure des droits en charge de l'accompagnement des lanceurs d'alerte



Quel est le rôle du Défenseur des droits à l'égard des lanceurs d'alerte ?

Le Défenseur des droits accompagne les lanceurs d'alerte à travers cinq missions.

- Le Défenseur des droits informe les lanceurs d'alertes sur leurs droits et obligations. Il le fait en répondant à des demandes ponctuelles mais aussi en communiquant sur les textes applicables, comme il l'a fait avec le guide du lanceur d'alerte paru en mars 2022.

- Le Défenseur des droits oriente les lanceurs d'alerte dans leurs démarches de signalement en leur précisant quel organisme il leur appartient de saisir. Il peut également être saisi par une autorité externe qui ne s'estime pas compétente pour traiter l'alerte qu'elle a reçue, afin de la réorienter.

- Depuis 2022, le Défenseur des droits peut être sollicité pour émettre un avis sur la qualité de lanceur d'alerte de la personne qui le saisit. Il peut ainsi, en amont de toutes représailles, conforter la démarche d'un lanceur d'alerte en lui signifiant qu'il respecte *a priori* toutes les conditions prévues par la loi pour être protégé. Cet avis est également désigné sous le nom de certification.

- Le Défenseur des droits est susceptible d'intervenir, en cas de représailles, pour protéger le lanceur d'alerte. Il peut dans ce cadre adresser des recommandations à un employeur en vue de rétablir le lanceur d'alerte dans ses droits ou produire des observations en justice dans le cadre du recours intenté par le lanceur d'alerte contre les mesures prises à son encontre. L'action du Défenseur des droits s'exerce auprès des salariés de droit privé comme des agents publics.

- Le Défenseur des droits traite les alertes dans ses quatre domaines de compétence : droits et libertés dans le cadre des relations avec les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics et les organismes investis d'une mission de service public, intérêt supérieur et droits de l'enfant, discriminations et déontologie des personnes exerçant des activités de sécurité.

Quels conseils pour les collectivités qui mettent en place une voie de signalement interne ?

Il paraît indispensable, mais le décret du 3 octobre 2022 l'impose, que la procédure mise en place soit aisément accessible pour les lanceurs d'alerte. Cette accessibilité passe par une publicité suffisante ainsi que par l'utilisation d'un vocabulaire adapté qui assure la meilleure compréhension du cadre législatif et réglementaire.

Une fois le signalement reçu, je conseille à la collectivité d'être la plus réactive possible.

Le dialogue avec le lanceur d'alerte est également déterminant, à tous les stades du traitement de la demande. Il est primordial que ce dernier reçoive une information précise sur les suites données à son signalement. Les lanceurs d'alerte sont encore trop souvent confrontés au silence des autorités qu'ils saisissent.

Questions à... Claude Beaufile, référent alerte et signalement (Centres de gestion d'Occitanie)

Quelles sont les missions que vous exercez au titre de l'alerte et du signalement ?

Tout d'abord, je souhaite distinguer ces deux notions de signalement et d'alerte. Même si ces deux mécanismes ont, tous deux, vocation à permettre le signalement d'un fait. Je parle donc de signalement, lorsque la saisine concernera le harcèlement au travail (moral, sexiste, discriminant...). Et pour tout ce qui concerne la protection de lanceurs d'alerte je parle d'alerte éthique.



Avez-vous traité beaucoup de saisines au titre de ces missions ? Êtes-vous souvent saisi en tant que référent alerte (alerte Loi Sapin 2) ?

J'ai traité à ce jour (pour ma zone géographique de compétence) deux alertes éthiques, et environ une soixantaine de signalements (très majoritairement liés au harcèlement moral). Il y a donc peu de saisines au titre du mécanisme d'alerte créé par la loi Sapin 2, peu de dossiers y compris depuis l'élargissement (directive européenne 2022) de la procédure d'alerte.

Dans le respect de la confidentialité de ces saisines, pourriez-vous nous donner une idée de leur objet ?

Ce qui est fondamental dans ces saisines, ce sont les éléments probants, il faut être là très rigoureux. À ce jour, j'ai traité deux sollicitations au titre de l'alerte éthique. Elles concernaient des atteintes à la probité par les élus cités. Les deux affaires se sont terminées par « deux articles 40 » [transmission au Procureur de la République sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale]. Ces affaires sont encore à ce jour en cours de traitement.

Quel est votre rôle à l'égard des lanceurs d'alerte au sens de la loi Sapin 2 ? Avez-vous déjà été amené à saisir vous-même le procureur de la République au titre de l'article 40 du code de procédure pénale ?

Dans les deux affaires évoquées précédemment, un article 40 avait été réalisé par le déposant au moment de sa saisine, et pour l'autre affaire, c'est moi qui ai saisi le procureur de la République au titre de l'article 40 du code de procédure pénal.

Documentation utile

Le *Guide du lanceur d'alerte* en ligne sur le site du Défenseur des droits :
<https://www.defenseurdesdroits.fr/node/26590>

Le *Guide du lanceur d'alerte* en ligne sur le site de l'association La Maison des lanceurs d'alerte :
<https://mlalerte.org/outils/#guide>

D. Les rapports avec les représentants d'intérêts

Depuis le 1^{er} juillet 2022, le répertoire numérique des représentants d'intérêts, créé par la loi Sapin 2 du 9 décembre 2016, est étendu aux actions menées auprès de titulaires de fonctions exécutives locales¹¹ et de nouvelles catégories d'agents publics¹², sous réserve d'un seuil d'application fixé à plus de 100 000 habitants pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

¹¹ Présidents, vice-présidents ; maires, adjoints ; conseillers délégués.

¹² Directeurs, directeurs adjoints et chefs de cabinet des autorités territoriales.

⇒ Signalement auprès de la HATVP

S'il appartient aux représentants d'intérêts de s'inscrire sur le registre et d'enregistrer, annuellement, les actions de représentation d'intérêt qu'ils effectuent auprès des responsables publics, élus et agents visés par l'article 18-2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 modifiée doivent acquérir un réflexe éthique consistant à vérifier la qualité de leurs interlocuteurs sur le répertoire des représentants d'intérêts publié en ligne sur le site de la HATVP. Pour ce faire, ils doivent bénéficier d'une

La Métropole de Bordeaux a adopté un Code de déontologie de l'élu métropolitain (délibération du conseil de Bordeaux Métropole n° 2021-309 du 25 juin 2021).

L'article 2.2 énonce, de manière générale, que « l'élu s'engage à promouvoir la transparence dans ses relations avec les représentants d'intérêts notamment en participant à l'élaboration d'un répertoire local des représentants d'intérêts dont la déclinaison légale de la HATVP est prévue en 2023 » et « à ne pas utiliser les prérogatives induites par son mandat pour favoriser ou défavoriser un administré ou une personne morale. Il n'accorde aucun avantage ou faveur à un individu ou groupe d'individus ».

Ce code recommande également « pour les élus soumis aux obligations déclaratives, (...) de publier d'ores et déjà, ces rencontres sous forme d'agenda ouvert ».

⇒ Publication des agendas

Conformément aux recommandations de la HATVP, le répertoire numérique des représentants d'intérêts créé par la loi Sapin 2 nécessite d'être complété par la mise en place

Le Code de déontologie des Conseillers régionaux de Provence-Alpes-Côte d'Azur prévoit dans son article 2-4 consacré aux relations avec un représentant d'intérêts, que :

« L'élu reconnaît avoir pris connaissance des dispositions légales et réglementaires relatives aux représentants d'intérêts. Si l'élu est concerné au sens de l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013, il s'engage à ne pas tolérer et à signaler à la HATVP, les manquements commis par un représentant d'intérêts aux dispositions de l'article 18-5 de la loi précitée en sa version applicable au moment du signalement. »

formation spécifique.

Il convient également de prévoir un mécanisme de signalement auprès de la HATVP (sur le modèle de ce qui est prévu en région Provence-Alpes-Côte d'Azur). Si l'interlocuteur n'est pas répertorié en tant que représentant d'intérêts, mais qu'au cours de l'entretien, l'élu se rend compte qu'il s'agit d'une action de représentation d'intérêts, il devra alors faire un signalement à la HATVP, dans la mesure où son interlocuteur n'a pas respecté ses obligations vis-à-vis de la Haute Autorité.

d'un dispositif de publication des rendez-vous avec les représentants d'intérêts inscrits au répertoire de la HATVP. Plusieurs collectivités, comme Paris, Nantes, Bordeaux ou la région Provence-Alpes-Côte d'Azur ont déjà mis en place un tel dispositif. Alors qu'il appartient aux représentants d'intérêts de s'inscrire et de déclarer annuellement leurs actions de représentation d'intérêts, c'est aux élus qu'il revient de publier, sur une application dédiée et dont les données sont accessibles en *open data*, leurs rendez-vous avec des représentants d'intérêts.

⇒ **Modifier le règlement du conseil**

Enfin, il est nécessaire de modifier le règlement intérieur de l'assemblée délibérante pour assurer la transparence de l'influence exercée par les représentants d'intérêts sur le processus décisionnel. De manière générale, tout élu ou agent qui reprend à son compte, une proposition de décision ou d'amendement s'engage à déclarer, par tout moyen, l'identité du représentant d'intérêts à l'origine de cette proposition. Sur le plan légistique, deux solutions sont envisageables : soit modifier les articles du règlement intérieur du conseil portant sur les différentes étapes du processus décisionnel, soit créer au sein du règlement un article spécifique dédié à la prise en compte des actions de représentation d'intérêts.

Convocation du conseil - Tout d'abord, il est important de porter à la connaissance des élus, au moment de la convocation du conseil, l'influence qu'ont pu exercer les représentants d'intérêts sur les projets de délibération qui figurent à l'ordre du jour du conseil. À ce titre, la liste des actions menées par les représentants d'intérêts (personnes rencontrées, auditionnées, courriers ou courriels reçus, etc.) est annexée au projet de délibération.

Présentation du projet - Le rapporteur chargé de présenter un projet de délibération précise dans quelle mesure l'objet ou le contenu du projet de délibération ont pu être influencés par un ou plusieurs représentants d'intérêts.

Amendements et intervention en séance - Il convient d'imposer expressément aux élus qui déposent une proposition d'amendement écrite ou prennent la parole en séance pour présenter un amendement ou plus

largement, pour porter une idée ou un texte soutenu par un représentant d'intérêt, de déclarer l'identité du représentant d'intérêts à l'origine de cette proposition. Toute proposition écrite d'amendement doit être accompagnée d'une brève motivation permettant de signaler que le principe ou le texte de l'amendement ont été proposés par un représentant d'intérêt.

Visas - Il convient également de faire apparaître dans les visas des délibérations

adoptées par le conseil comme les arrêtés et décisions pris par les élus ou les agents figurant dans la liste des décisions publiques annexée au décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts, les actions menées par les représentants d'intérêts qui ont été prises en considération par les auteurs de l'acte.

III. Une démarche vivante s’inscrivant dans le long terme

La politique probité de la collectivité doit s’inscrire dans le long terme : c’est une démarche vivante qui a besoin d’être constamment animée.

Plans d’actions - La cartographie des risques doit conduire à identifier les actions les plus sensibles selon un calendrier précis. Il doit ensuite être prévu un bilan du premier plan d’action, puis la mise à jour de la cartographie des risques, avant de définir un second plan d’action. Comme le préconise l’AFA dans son *Guide pratique à destination des régions* (nov.2022), pour les grandes collectivités comme les régions, la mise en place d’une structure de pilotage centralisée du contrôle interne est

fortement recommandée : un service chargé de suivre le déploiement et le fonctionnement du contrôle interne dans les services opérationnels. Ce service peut utilement s’assurer de la traçabilité des contrôles réalisés en effectuant un bilan quantitatif et qualitatif des contrôles menés et des éventuelles suites données aux anomalies constatées (enquêtes internes, audits structurels, amendements de procédures.

Question à... Mélanie Legrand, Médiatrice, référente déontologie et alerte de la Métropole européenne de Lille



Comment avez-vous réalisé la cartographie des risques d’atteinte à la probité ?

La cartographie des risques d’atteinte à la probité de la MEL a été élaborée en trois phases principales : identification des risques, évaluation des risques, définition des plans d’actions.

1/ L’identification des risques a été réalisée à travers une analyse documentaire ainsi que plus de 40 entretiens menés avec les cadres de direction générale, de direction, et les organisations syndicales. Sur la base d’un référentiel d’activités et de risques déontologiques associés, les instances de gouvernance du plan ont procédé à une sélection

d'activités jugées plus sensibles sur lesquelles des actions d'évaluation des risques ont été réalisées.

2/ L'évaluation des risques a été conduite à travers, en premier lieu, des ateliers d'évaluation collégiaux réunissant en transversalité des experts métiers concernés et des encadrants. Ces ateliers ont été complétés par des entretiens bilatéraux tant que de besoin, de même que par une évaluation des risques par les représentants des groupes politiques.

3/ La définition des plans d'action

Sur la base de l'évaluation des risques opérée collectivement, et après revue et validation de la hiérarchisation des risques par les instances de gouvernance administrative et politique, il a été décidé la mise en place de plans d'actions sur les activités jugées les plus sensibles. Ces plans d'action, mis au point en concertation avec les services, sur la base des axes d'amélioration identifiés au moment de l'évaluation des risques, sont actuellement en cours de déploiement.

Quelles sont vos perspectives ?

Une fois les premiers plans d'action déployés, il conviendra de procéder au bilan des actions menées et de mettre à jour la cartographie des risques d'atteinte à la probité. Notre objectif est de pouvoir déployer un second plan d'action avant la fin du mandat.

Évaluation des tiers - Selon les recommandations de l'AFA¹³, tout dispositif anticorruption repose sur trois piliers indissociables : d'abord, l'engagement de l'instance dirigeante, ensuite la connaissance des risques d'atteintes à la probité auxquels l'entité est exposée, à travers l'élaboration d'une cartographie de ses risques, et enfin, la

gestion de ces risques, à travers la mise en œuvre de mesures et procédures efficaces tendant à leur prévention, à la détection d'éventuels comportements ou situations contraires au code de conduite ou susceptibles de constituer des atteintes à la probité et à la sanction de celles-ci. Au titre du troisième pilier, la collectivité doit mettre en place un mécanisme

¹³Les recommandations de l'AFA ont fait l'objet d'une actualisation. Les nouvelles

recommandations ont été publiées au *JORF* numéro 0010 du 12 janvier 2021.

d'évaluation de l'intégrité des tiers¹⁴, notamment les fournisseurs et les sous-traitants, les entités que l'acteur public subventionne, les bénéficiaires d'aides individuelles, les bénéficiaires d'autorisations, les partenaires ou mécènes, les usagers du service public, tout acteur privé ou public avec lequel l'acteur public est en relation dans le cadre de ses missions, y compris les entités avec lesquelles il entretient des relations régulières sans toutefois exercer sur elles un contrôle de fait ou de droit (comme les

sociétés d'économie mixte dans lesquelles il détient une participation minoritaire). Il convient donc, dans le prolongement de la cartographie des risques, de recenser les tiers avec lesquels la collectivité entretient des relations régulières, en distinguant différentes catégories ou groupes de tiers, puis d'identifier parmi ces groupes, ceux qui l'exposent à des risques d'atteinte à la probité.

Questions à ... Pierre Villeneuve, of Counsel, Cabinet Goutal, Alibert et associés, Paris, professeur associé à l'HESP (Rennes)

Docteur en droit, Pierre Villeneuve a été directeur des affaires juridiques et de la commande publique d'une collectivité régionale avant de devenir directeur régional des achats auprès du Préfet de région Bretagne.

Quels conseils donneriez-vous aux collectivités qui veulent s'assurer de développer des relations fournisseurs vertueuses : par où commencer ?

Plusieurs étapes doivent être envisagées. Je débiterai par la charte relations Fournisseurs Responsable établie par le médiateur des entreprises. Connue et reconnue pour son travail de médiation pour les acheteurs publics, il l'est également par les entreprises. C'est une charte qui fixe de premiers engagements à l'égard des fournisseurs (respect des délais de paiement, médiation, possibilité de transactions...). Je poursuivrai ensuite par une démarche interne de charte de déontologie et/ou de code de conduite pour les acheteurs et les services intervenant dans le cycle des achats. Enfin, une fois établi ce document, et avec le soutien de l'instance



¹⁴AFA, Recommandations p. 63 et s.

dirigeante (hiérarchie), j'envisagerai d'inclure dans les Règlements de consultation (RC) ou les cahiers des charges, un rappel de ces différents engagements déontologiques.

Quels sont les principaux risques d'atteinte à la probité dans le cycle de l'achat public ?

Comment les identifier ?

La première source d'identification de ces risques réside sans doute dans la sensibilisation et la formation des acheteurs publics, aux obligations déontologiques et au respect des principes généraux de la commande publique.

Les principaux risques sont la prise illégale d'intérêt et le délit d'octroi d'avantages injustifiés. Pour la prise illégale d'intérêt, il convient autant que possible et au-delà des seules obligations légales et réglementaires, de mettre en place des déclarations préalable d'intérêts des principaux acteurs de l'achat public (décideurs et acheteurs). Ces déclarations d'intérêts serviront à mettre en place des arrêtés de déport en cas de risque de conflits d'intérêts lors des différentes étapes de l'achat public.

Il convient aussi d'attirer tout particulièrement l'attention des services prescripteurs comme des acheteurs au respect de la transparence et des informations susceptibles d'être communiquées et ce, aux différentes étapes de l'achat public, y compris dès le *sourcing*. Une information asymétrique dès la phase de *sourcing* pourrait être de nature à qualifier le risque de délit d'octroi d'avantages injustifiés.

Comment mettre en œuvre de manière pérenne et efficace le dispositif d'évaluation des tiers prévue par la loi Sapin 2 ? Quels sont les outils mobilisables ?

L'analyse des tiers est sans doute l'un des axes de la prévention des atteintes à la probité les plus délicats à mettre en œuvre. Par tiers, il convient d'entendre ici l'ensemble des délégataires, soumissionnaires, sous-traitants compris, aux différents contrats publics de l'entité publique. Une première analyse des tiers réside dans l'instauration de revues de contrats très régulière (trimestrielle ou semestrielle) permettant de suivre les conditions d'exécution des contrats publics de l'entité publique. Il est nécessaire par ailleurs de solliciter les services fiscaux ou Urssaf directement ou indirectement (via un dispositif de type e-attestations) afin de vérifier si les tiers ne sont pas concernés par une interdiction de soumissionner aux marchés publics. Enfin, et en lien avec l'AFA, il est possible de mobiliser plusieurs bases de données (toutes référencées par l'AFA) permettant de contribuer à une analyse sécurisée des tiers.

Le risque pénal n'est pas une fatalité dans le cycle de l'achat public. Il peut être anticipé, prévenu et maîtrisé grâce à une démarche anticorruption efficace. À cette fin, la Direction des achats de l'État et l'Agence française anticorruption ont publié, en juin 2020, un guide pratique pour prévenir, détecter et agir face aux risques de corruption, de favoritisme, de prise illégale d'intérêts ou de détournement de fonds publics.

<https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/fr/maitriser-risque-corruption-dans-cycle-lachat-public-guide-pour-accompagner-tous-acteurs>

Sensibilisation et formation - Les instances dirigeantes, doivent, tout au long de la mandature, promouvoir auprès des élus et des agents l'engagement de la collectivité en faveur de la déontologie. Cette promotion se traduit par des actions régulières d'information et de formation auprès des élus et des agents, afin de les sensibiliser au respect de leurs obligations déontologiques. Ces formations peuvent être assurées par le responsable probité ou un membre de son équipe. La collectivité peut solliciter des intervenants extérieurs, notamment des universitaires, des membres d'association engagées dans la lutte contre la corruption, des représentants de l'AFA ou de la HATVP. Elle peut aussi faire appel aux personnalités composant l'instance déontologique qu'elle a mise en place. Le code de conduite doit être solennellement remis à tous les nouveaux agents recrutés au sein de la collectivité. Une séance de formation doit être rendue obligatoire pour les agents

nouvellement arrivés dans la structure. Le respect des obligations déontologiques peut également être évoqué de manière systématique par les chefs de service lors des entretiens professionnels annuels.

Régime disciplinaire - S'agissant des agents, les collectivités doivent veiller à ce que soient prises les sanctions disciplinaires adéquates en cas de manquement déontologique et à communiquer sur ces sanctions (de manière anonymisée) afin de promouvoir une culture de la probité dans les services. En revanche, si les élus s'exposent, à l'instar des agents, à des poursuites pénales au titre des manquements au devoir de probité, ils échappent en principe à toute poursuite disciplinaire. Or, la procédure pénale est longue ; les sanctions peuvent être lourdes. Il est important que les manquements déontologiques commis par les élus (absence de déclaration d'un lien d'intérêt susceptible de justifier le déport, acceptation d'un cadeau ou d'une

invitation au mépris des règles fixées par le code de conduite, etc.) puissent être sanctionnés par des peines plus légères mais systématiquement et plus rapidement prononcées. Parallèlement à l'élaboration d'un code de conduite, il est donc nécessaire de modifier le règlement intérieur de l'assemblée délibérante, afin de prévoir des sanctions en cas de manquement par les élus à leurs obligations déontologiques¹⁵, sur le modèle des dispositions qui figurent dans les règlements de l'Assemblée nationale (art. 70 et s.) et du Sénat (art. 92 et s.).

À défaut de dispositions législatives habilitant les collectivités à mettre en œuvre un régime disciplinaire des élus locaux, l'assemblée délibérante de la collectivité peut, dans le silence de la loi, modifier son règlement intérieur pour y intégrer des sanctions de nature politique. Leur efficacité tient d'abord à leur portée symbolique mais également, au relais médiatique qu'elles sont susceptibles de provoquer. Tout d'abord, le règlement intérieur peut prévoir la possibilité d'un simple « *rappel aux règles*

déontologiques », selon les modalités suivantes. Un premier rappel peut d'abord être transmis, en forme d'avertissement, par simple courrier adressé au seul élu fautif par l'autorité territoriale voire le président du groupe politique auquel il appartient. En cas de manquement répété, le rappel peut être transmis par courrier de l'autorité territoriale ou du président de groupe, avec copie à l'ensemble des conseillers ou aux membres de son groupe (lettre du président de groupe), et aux tiers concernés par le manquement, le cas échéant. En cas de manquement particulièrement grave, l'organe délibérant peut décider de voter un blâme à l'égard de l'élus concerné, comme l'a déjà admis la jurisprudence administrative¹⁶.

¹⁵ V. à ce sujet, É. 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, n° 2158.

¹⁶ CE, 18 mai 1888, *Foury, Leb.* p. 452 ; CE, 21 mars 1902, *Colas, Leb.* p. 225 ; CE, 29 juil. 1994, n° 126383, *Cne de St-Mandrier-sur-Mer, T. Leb.* p. 825 ; CAA Nantes, 17 déc. 1997, n° 96NT01490, *Gicquel*.

D'autres types de sanctions peuvent également être prévus, consistant à retirer à l'élu fautif certaines responsabilités particulières. L'autorité territoriale ou l'organe délibérant, compétents selon les cas pour désigner les élus en qualité de représentants de la collectivité ou de l'établissement au sein des organismes extérieurs, peuvent ainsi procéder au retrait de cette désignation lorsque l'élu a commis un manquement déontologique. Enfin, l'autorité territoriale peut procéder au retrait de la délégation

qu'elle a accordée à l'élu fautif à condition que le manquement déontologique ait été commis dans l'exercice des fonctions déléguées. Cette sanction peut être aggravée, le cas échéant, par le retrait de la qualité d'adjoint ou de vice-président, par vote de l'organe délibérant. Il est essentiel que l'assemblée délibérante locale donne ainsi à son règlement intérieur une dimension éthique, ce qui apparaîtra comme le gage d'un engagement sincère et pérenne dans une démarche de maîtrise des risques d'atteinte à la probité.

En complément des formations en présentiel à destination des élus comme des agents, il existe des outils de sensibilisation en ligne. Quelques exemples...

→ Écoutez les podcasts sur **la webradio Fréquence T** mise à disposition des acteurs du monde territorial par le CNFPT, qui produit et diffuse sur son site dédié des émissions radios à destination des agents territoriaux et des citoyens :

Mise au point - N°8 : La déontologie des agents publics avec le président Christian Vigouroux, conseiller d'état (H) qui définit la déontologie comme « l'art de se poser les questions avant qu'il ne soit trop tard » : « le principe, c'est de ne pas courir (...). Il ne faut pas être homme de première impression (...) Je fais l'éloge d'un tempo maîtrisé. (...) Ne pas prendre pour évidences des choses qui ne le sont pas ».

<https://radio.cnfpt.fr/broadcast/7420-N%C2%B08-La-d%C3%A9ontologie-des-agents-publics-avec-Christian-Vigouroux>

→ Découvrez « En quête d'intégrité », **le jeu sérieux de sensibilisation à la prévention de la corruption proposé par l'Agence française anti-corruption**

<https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/fr/decouvrez-en-quete-dintegrite-jeu-serieux-sensibilisation-prevention-corruption>

Et des questionnaires d'auto-évaluation :

<https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/fr/questionnaire-dautoevaluation>

Le présent guide est le fruit des réflexions et des échanges denses et enthousiastes qui ont eu lieu dans le cadre des Assises de l'éthique publique locale, organisées en novembre 2022, à Valenciennes, par l'Observatoire de l'éthique publique. L'Observatoire adresse ses plus vifs remerciements aux représentants des grandes institutions nationales chargées de prévenir, contrôler et sanctionner les manquements déontologiques et accompagner les acteurs publics locaux : la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, l'Agence française anti-corruption et le Défenseur des droits. Ce guide n'aurait pas pu voir le jour sans l'implication des agents qui travaillent sur ces questions au sein des collectivités territoriales engagées dans une politique ambitieuse et sincère de prévention des atteintes à la probité, en particulier: Patrick Banneux (Région des Hauts-de-France), Caroline Hassan (Département des Bouches-du-Rhône), Mélanie Legrand (Métropole européenne de Lille), Dylan Morera (Ville et Métropole de Nantes), François Rambaud (Région Auvergne-Rhône-Alpes), Catherine Voisin (Département du Rhône),

Mille mercis, enfin, à Luc Brunet et à l'Observatoire SMACL, aux avocats et *of counsel* Eric Landot, Gilles Sabart et Pierre Villeneuve ; au référent déontologue, alerte et signalement Claude Beaufils ; au conseiller technique du SNDGCT chargé de l'éthique et de la déontologie, Jérôme Deschênes.



Guide pratique proposé par l'Observatoire de l'Éthique Publique

Fondé en janvier 2018 à l'initiative de René Dosière, député honoraire, l'Observatoire de l'Éthique publique rassemble des acteurs publics et des chercheurs afin de contribuer aux progrès de la transparence et de la déontologie, aussi bien dans le champ de la connaissance scientifique que dans le domaine des pratiques politiques. Il se veut ainsi une force de recherche, de proposition, de conseil et de sensibilisation en matière d'éthique publique et des affaires.

<https://www.observatoireethiquepublique.com/>

IEP de Lille – 9 Rue Auguste Angellier – 59000 LILLE

E-mail : contact@observatoire-ethique-publique.com

Twitter : @ObservatoireEP

LinkendIn : L'Observatoire de l'Éthique Publique