

Délibération n° 2016-63 du 11 mai 2016 relative au projet de création d'une commission d'éthique au sein du conseil régional d'Île-de-France

La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique,

Vu la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, notamment son article 20,

Vu la délibération du conseil régional d'Île-de-France n° CR 15-16 du 21 janvier 2016 relative à la charte pour une nouvelle éthique politique en Île-de-France,

Vu la lettre, en date du 11 avril 2016, par laquelle la présidente du conseil régional d'Île-de-France a saisi la Haute Autorité d'une demande d'avis sur la création d'une commission éthique au sein du conseil régional,

Vu le projet de délibération du conseil régional d'Île-de-France relatif à la création de la commission d'éthique régionale,

Ayant entendu, lors de la séance du 11 mai 2016, M. David Ginocchi en son rapport,

A adopté l'avis dont la teneur suit :

I. Sur la création d'une commission éthique chargée de mettre en œuvre la charte de déontologie du conseil régional :

1. La Haute Autorité approuve la démarche du conseil régional d'Île-de-France visant à préciser les règles déontologiques applicables aux élus régionaux et à créer une commission d'éthique chargée de veiller à leur application et de conseiller les élus sur ces questions. Elle relève que cette initiative s'inscrit pleinement dans la continuité des dispositions législatives adoptées récemment pour renforcer l'intégrité du secteur public, qu'il s'agisse des lois du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique, de la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat ou de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires. Elle émet le souhait que des dispositifs similaires se développent à destination tant des élus que des agents publics.

II. Sur la composition et les modalités de fonctionnement de la commission d'éthique :

2. La Haute Autorité considère que les critères retenus pour la désignation des membres de la commission d'éthique, qui seront des magistrats dépourvus de tout lien avec le conseil régional, paraissent de nature à garantir la compétence, l'indépendance et l'impartialité de cette commission. Elle recommande néanmoins au conseil régional de prévoir que les membres de

la commission d'éthique sont choisis par une délibération adoptée à la majorité qualifiée des membres de l'assemblée, par exemple à la majorité des trois cinquièmes, afin de garantir l'existence d'un large consensus autour de la désignation de ces personnalités.

3. Les modalités d'organisation et de fonctionnement de la commission d'éthique ne paraissent pas poser de difficulté particulière. La Haute Autorité observe néanmoins qu'en l'absence de règle de quorum, les décisions de la commission pourraient être prises par deux membres, voire par un membre seul. Dans ces conditions, et compte tenu du choix du conseil régional de prévoir que trois personnalités composent cette commission, il pourrait être utile de préciser que la commission doit être au complet pour délibérer ou, a minima, de prévoir un quorum de deux membres.

III. Sur la mise en œuvre d'un mécanisme de déclaration d'intérêts pour l'ensemble des élus régionaux :

4. La Haute Autorité prend acte de la décision du conseil régional, dans la délibération du 21 janvier 2016 susvisée, d'étendre le mécanisme de déclaration d'intérêts prévu à l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013 précitée à l'ensemble des élus régionaux. Elle observe qu'en l'absence de base légale, l'élaboration d'une déclaration d'intérêts reste une simple faculté pour les élus régionaux qui n'entrent pas dans le champ de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, nonobstant la formulation retenue au premier alinéa de l'engagement n° 4 de la délibération du 21 janvier 2016 susvisée, selon laquelle « *les conseillers régionaux adressent une déclaration d'intérêts [...] à la commission d'éthique* ».

5. S'agissant du contenu des déclarations d'intérêts, la Haute Autorité approuve le renvoi fait par le projet de délibération aux éléments prévus par le décret n° 2013-1212 du 23 décembre 2013 qui fixe les modèles de déclarations adressées à la Haute Autorité. Ce renvoi permet de garantir que les déclarations d'intérêts des élus régionaux seront similaires à celles adressées à la Haute Autorité par le président du conseil régional et les conseillers titulaires d'une délégation.

6. La Haute Autorité approuve le dispositif en vertu duquel les déclarations d'intérêts des élus régionaux sont transmises à la commission d'éthique régionale, qui apparaît en effet comme l'échelon pertinent pour recevoir, conserver et exploiter ces déclarations.

7. La Haute Autorité juge essentielle la mission que le point 2.2.2 du projet de délibération confie à la commission d'éthique régionale, à savoir examiner les déclarations d'intérêts des élus régionaux et adresser à ceux dont la déclaration fait apparaître un risque de conflit d'intérêts toute recommandation pour éviter une telle situation. Pour aller plus loin dans cette voie, elle suggère que la commission d'éthique régionale ait également pour mission l'élaboration de lignes directrices en matière de déport des conseillers régionaux. À partir de l'examen des déclarations d'intérêts des élus, la commission d'éthique régionale pourrait ainsi déterminer, pour chaque conseiller régional, la liste des sujets sur lesquels il devrait s'abstenir de délibérer ou, s'agissant des conseillers titulaires d'une délégation, pour lesquels il ne devrait pas faire usage de cette délégation. Cette liste serait transmise aux intéressés, notamment pour les prémunir contre tout risque pénal au regard du délit de prise illégale d'intérêts prévu à l'article 432-12 du code pénal. Elle pourrait également, sous réserve de l'accord des intéressés, être transmise au président du conseil régional pour garantir la légalité des délibérations de l'assemblée au regard des dispositions de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales, en vertu desquelles « *sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un*

ou plusieurs membres intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires ».

8. La Haute Autorité approuve les modalités retenues par le conseil régional pour la publication des déclarations d'intérêts des élus régionaux volontaires pour remplir une telle déclaration, à savoir une publication sur le site internet de la région Île-de-France. Elle attire l'attention du conseil régional sur la nécessité, afin de garantir le respect de la vie privée des intéressés, de masquer sur les déclarations publiées les éléments mentionnés au III de l'article 5 de la loi du 11 octobre 2013 précitée et de prendre l'attache de la Commission nationale de l'informatique et des libertés pour déterminer les conditions de cette mise en ligne. Elle rappelle également que les déclarations d'intérêts de la présidente du conseil régional et des élus titulaires d'une délégation seront, en tout état de cause, rendues publiques sur le site internet de la Haute Autorité.

IV. Sur la mise en œuvre d'un mécanisme de déclaration de situation patrimoniale pour certains élus régionaux :

9. La Haute Autorité s'interroge sur le choix fait par le conseil régional, dans la délibération du 21 janvier 2016 susvisée, de soumettre le président du conseil régional et les élus titulaires d'une délégation à un mécanisme de déclaration de situation patrimoniale auprès de la commission d'éthique régionale, qui se superpose exactement aux obligations déclaratives déjà prévues par l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013 susvisée. En effet, une transmission de ces déclarations de situation patrimoniale à la commission d'éthique régionale, qui ne disposera pas des prérogatives nécessaires pour en assurer le contrôle, n'apparaît pas utile compte tenu des obligations légales auxquelles sont déjà soumis ces élus régionaux.

10. En outre, la Haute Autorité ne peut approuver le point 3.4.1 du projet de délibération, en vertu duquel les déclarations de situation patrimoniale du président du conseil régional et des élus titulaires d'une délégation « *sont consultables dans les conditions prévues par la loi* ». Elle rappelle à cet égard que le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013, a censuré les dispositions du projet de loi qui prévoyaient que la Haute Autorité rende consultables les déclarations des élus locaux. Il en résulte que si chaque élu régional est libre de rendre publique, de sa propre initiative, sa déclaration de situation patrimoniale, il n'existe aucun mécanisme légal permettant d'organiser la consultation de ces déclarations par les citoyens.

V. Sur les autres missions de la commission d'éthique régionale :

11. La Haute Autorité approuve la volonté du conseil régional de confier à la commission d'éthique régionale une mission de conseil des élus régionaux sur les questions déontologiques. Elle observe en effet que dans la mesure où les lois relatives à la transparence de la vie publique limitent la possibilité de saisir la Haute Autorité aux personnes qui entrent dans son champ de compétence, il semble indispensable que les autres élus régionaux puissent disposer d'un interlocuteur lorsqu'ils s'interrogent sur la mise en œuvre de la charte éthique ou, plus généralement, sur les règles déontologiques qui leurs sont applicables. Elle suggère toutefois que le projet de délibération précise que cette mission de la commission d'éthique régionale s'exerce sans préjudice des dispositions de l'article 20 de la loi du 11 octobre 2013

précitée, afin de ne pas créer une compétence concurrente à celle de la Haute Autorité s'agissant du président du conseil régional et des élus titulaires d'une délégation.

12. La Haute Autorité relève également que le dernier alinéa du point 2.2 du projet de délibération prévoit que les avis de la commission sont adressés simultanément à l' élu demandeur et au président du conseil régional. En ce qui concerne les avis rendus par la commission d'éthique à la demande d'un élu sur sa situation individuelle, elle recommande néanmoins que la commission transmette l'avis rendu uniquement à l' élu demandeur, comme cela est prévu, s'agissant des avis de la Haute Autorité, à l'article 20 de la loi du 11 octobre 2013 susvisée. La confidentialité des avis rendus constitue en effet une garantie essentielle pour les personnes qui saisissent une commission éthique d'une demande d'avis et, partant, une condition importante du succès de telles procédures.

13. La procédure prévue par le projet de délibération en cas de manquement d'un élu à ses obligations déontologiques apparaît à la Haute Autorité de nature à garantir le respect du contradictoire pour les élus mis en cause. Afin que la commission d'éthique régionale soit effectivement informée de ces manquements, le projet de délibération pourrait également prévoir que les franciliens peuvent lui adresser des signalements en cas de méconnaissance, par un élu de la région, des règles figurant dans la charte éthique du conseil régional.

14. La Haute Autorité prend acte de la possibilité pour la commission d'éthique régionale de demander à la présidente du conseil régional de la saisir d'une demande d'avis, en vertu du premier alinéa du point 3.3 du projet de délibération. Elle est de manière générale tout à fait favorable à ce que des échanges aient lieu régulièrement avec les membres de la commission d'éthique régionale, en vue de partager des bonnes pratiques et de dialoguer sur des problématiques communes. À cet égard, le projet de délibération pourrait prévoir que le rapport annuel de la commission d'éthique régionale est adressé à la Haute Autorité et donne lieu à un échange entre les deux institutions.

15. Si la région Île-de-France souhaite se prévaloir du présent avis de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique ou lui donner quelque diffusion que ce soit, il ne vaut, et ne peut par suite être mentionné, que dans son intégralité.