

2302

## « Une mise en œuvre efficace des dispositifs déontologiques au sein d'une collectivité passe par l'association de tous, élus et agents publics »

Entretien avec

**Didier MIGAUD,**

président de la Haute Autorité pour la  
transparence de la vie publique



 Haute Autorité  
pour la transparence  
de la vie publique

**É. Untermaier-Kerléo (E. UK.) La Haute Autorité contrôle les déclarations d'intérêts et de patrimoine de certains élus locaux et membres de leur cabinet. À la suite des élections municipales, elle a dû recevoir un grand nombre de déclarations puisque les élus concernés avaient deux mois à partir de leur élection pour les déposer. Les élus ont-ils respecté les délais de dépôt ? Le contrôle exercé par la Haute Autorité sur les déclarations transmises par les élus locaux présente-t-il des spécificités au regard de celui exercé à l'égard des autres responsables publics (parlementaires, membres du gouvernement) ?**

**Didier Migaud (D. M.)** Depuis les lois du 11 octobre 2013, les élus de certaines collectivités<sup>1</sup>, eu égard aux responsabilités dont ils sont investis, doivent transmettre à la Haute Autorité un état de leur patrimoine et de leurs intérêts après avoir été élus, ainsi qu'une déclaration de situation patrimoniale de fin de mandat. Ils doivent également déclarer toute modification substantielle de leur patrimoine ou de leurs intérêts au cours de leur mandat.

L'année 2020 a été dense sur le plan électoral et le renouvellement des conseils municipaux et communautaires a suscité un flux de déclarations important pour la Haute Autorité. Tout ceci s'est déroulé dans un contexte particulièrement inhabituel, en raison de la crise sanitaire que nous connaissons. La tenue du second tour des élections municipales a été repoussée au mois de juin et la Haute Autorité a appliqué l'ordonnance du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire, en prolongeant les délais de dépôt jusqu'au 24 août 2020 pour les déclarations de fin de mandat (*Ord. n° 2020-306, 25 mars 2020 : JO 26 mars 2020*).

Au 31 octobre 2020, la Haute Autorité avait reçu environ 7130 déclarations de patrimoine et d'intérêts de la part des élus locaux. La gestion de l'épidémie a beaucoup accaparé les élus, mais la majorité d'entre eux ont respecté les délais de dépôt et la qualité des déclara-

tions s'améliore. Toutefois, le taux de dépôt initial demeure perfectible. C'est au terme d'un important travail de relance et d'accompagnement de la part des services de la Haute Autorité que les taux de conformité atteignent des niveaux véritablement satisfaisants. Des relances sont encore en cours. La Haute Autorité sera en mesure de publier l'état de conformité des élus municipaux et intercommunaux avec leurs obligations déclaratives d'ici la fin de l'année ou au tout début de l'année 2021.

Si les déclarations de patrimoine des élus locaux ne sont pas publiques, leurs déclarations d'intérêts sont publiées sur le site internet de la Haute Autorité pendant toute la durée de leur mandat. Le contrôle des déclarations de situation patrimoniale, déposées au début et à la fin du mandat, vise à examiner la variation de patrimoine afin de détecter un éventuel enrichissement illicite. Le contrôle des déclarations d'intérêts vise quant à lui à détecter et à prévenir les risques de conflits d'intérêts, afin d'y répondre par des mesures de prévention appropriées. L'une des spécificités pour les élus locaux est l'existence possible de conflits d'intérêts « public-public », j'y reviendrai. Lorsqu'elle contrôle les déclarations des élus locaux, la Haute Autorité s'attache aussi à prévenir les risques de prise illégale d'intérêts, auxquels ces derniers peuvent être particulièrement exposés.

**E. UK. La Haute Autorité s'est attachée à engager un dialogue constant avec les responsables publics. Est-elle souvent sollicitée par des élus locaux au sujet de leur situation personnelle ou à propos des démarches engagées par leur collectivité en matière de transparence et de déontologie de la vie publique ? Comment les accompagne-t-elle ?**

**D.M.** Les obligations déclaratives qui incombent aux responsables publics participent, comme l'avait énoncé le Conseil constitutionnel<sup>2</sup>, du « motif d'intérêt général » que sont la prévention et la lutte contre les conflits d'intérêts. Mais elles peuvent être parfois difficiles à

appréhender par certains responsables publics, surtout lorsqu'ils y sont assujettis pour la première fois.

Le dialogue, le respect du principe du contradictoire, la pédagogie et l'accompagnement des responsables publics sont ainsi des aspects fondamentaux de notre mission. Afin de répondre aux interrogations de ces responsables publics et de les accompagner au mieux dans leurs démarches, la Haute Autorité dispose d'un service d'aide à la télé-déclaration et d'une ligne téléphonique dédiée.

Le législateur a par ailleurs estimé que la sujétion à une obligation de déclaration de situation patrimoniale et d'intérêts au titre de la loi du 11 octobre 2013 devait s'accompagner d'une contrepartie en matière de conseil déontologique. C'est le sens de l'article 20 de la loi de 2013, qui prévoit que la Haute Autorité « répond [e] aux demandes d'avis » de ces responsables publics, « sur les questions d'ordre déontologique qu'ils rencontrent dans l'exercice de leur mandat ou de leurs fonctions ». Les présidents d'exécutifs locaux se sont progressivement approprié cette faculté de nous saisir de leurs interrogations déontologiques. En 2019, un peu plus de la moitié des 25 avis déontologiques que nous avons rendus relevaient d'élus locaux, une tendance qui se confirme sur l'année 2020.

Leurs sollicitations, qui témoignent d'une forme de « réflexe déontologique », peuvent avoir plusieurs motifs. D'une part, un élu peut s'interroger sur une situation qui le concerne à titre personnel : par exemple sur une activité qu'il souhaiterait exercer en même temps que son mandat ou sur la profession de son conjoint. D'autre part, un élu peut nous questionner sur une situation concernant un tiers, par exemple sur le cumul d'activités d'un de ses adjoints ou lorsqu'il souhaite s'assurer que la nomination d'une personne à un poste ne comporte pas de risque déontologique ou pénal. Enfin, un élu local soumis aux obligations déclaratives peut solliciter la Haute Autorité au nom de son institution, afin de lui soumettre pour avis, par exemple, un projet de charte ou de code de déontologie.

La Haute Autorité répond à ces demandes par des avis strictement confidentiels, qui ne sont rendus publics qu'avec l'accord de l'élu à l'origine de la saisine. Elle s'attache à y fournir des éléments de réponses opérationnels et adaptés, afin d'aider les élus et les collectivités à dépasser les difficultés qu'ils peuvent rencontrer.

**E. UK. L'article 2 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique a défini le 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 ». Or, au niveau local, le cumul de mandats et de fonctions publiques est une pratique courante : de nombreux élus locaux se trouvent dans une situation de conflit d'intérêts publics car ils cumulent leur mandat avec un autre mandat électif ou un mandat de membre du conseil d'administration d'organismes publics. Quelle est la doctrine de la Haute Autorité à propos de ces conflits d'intérêts publics ?**

**D.M.** La définition du conflit d'intérêts donnée en 2013 est en effet une spécificité française, puisqu'elle envisage le risque de conflit entre deux intérêts publics. C'est pour prendre en considération les spécificités de l'action publique locale que le législateur a introduit cette notion de conflit d'intérêts « public – public ». De fait, les élus sont amenés à siéger dans divers organismes publics dont les intérêts peuvent diverger de ceux de la collectivité et à l'égard desquels ils peuvent prendre des décisions en tant qu'élus.

Nous avons conscience que les collectivités ont besoin de davantage de visibilité sur le positionnement de la Haute Autorité sur ce sujet. C'est pourquoi le second tome de notre Guide déontologique, dont la publication est prévue avant la fin de l'année, sera pour partie dédié à notre doctrine en matière de conflit d'intérêts public – public. Je précise que les mesures prises en ce domaine ne doivent avoir ni

pour objet, ni pour effet d'empêcher les élus siégeant en intercommunalité de délibérer sur des sujets concernant leur commune.

La question la plus délicate est celle de la participation d'un élu à divers organismes publics, qui constituent des « satellites » des collectivités, créés pour l'exploitation d'un service, et au sein desquels siègent des élus pour y représenter les intérêts de leur propre collectivité. C'est le cas notamment des sociétés d'économie mixte (SEM) et des sociétés publiques locales (SPL).

Dans la mesure où ces organismes sont des personnes morales de droit privé, leurs intérêts ne convergent pas totalement avec ceux des collectivités locales, quand bien même ils en sont des émanations. L'élu municipal qui siège au conseil d'administration d'une SEM n'est pas « intéressé à l'affaire », au sens de la jurisprudence administrative, lorsqu'il se borne à participer à une délibération du conseil municipal ayant trait à cette SEM, s'il n'y a pas d'intérêt personnel par ailleurs bien sûr. En tant que telle, la délibération n'est donc pas entachée d'illégalité. Toutefois, la jurisprudence judiciaire diffère, et c'est de là que surgit une difficulté. La responsabilité pénale de l'élu peut toujours, sur le principe, être engagée, sur le fondement de la prise illégale d'intérêts, lorsqu'il participe à une délibération concernant sa rémunération, ou l'octroi de subventions, par sa collectivité, à la SEM dans laquelle il détient un intérêt direct, en tant qu'administrateur ou dirigeant. Des mesures de déport doivent alors être prises pour prévenir le risque pénal, mais aussi pour préserver l'élu et la municipalité de conflit d'intérêts ou de toute apparence de conflits d'intérêts.

J'insiste sur le fait que lorsque les collectivités et les élus veulent s'affranchir, dans des objectifs parfaitement légitimes, des règles du droit public, contraignant mais aussi protecteur, pour recourir aux mécanismes plus souples du droit privé, ils peuvent s'exposer à des situations de conflits d'intérêts voire à des risques de prise illégale d'intérêts.

**E. UK. 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, a créé un répertoire numérique des représentants d'intérêts commun au Gouvernement, aux autorités administratives indépendantes, à l'Assemblée nationale et au Sénat, ainsi qu'aux collectivités territoriales et rendu public par la Haute autorité. La déclaration sur ce registre des actions entreprises par les représentants d'intérêts auprès des élus locaux a été reportée par la loi, d'abord au 1<sup>er</sup> juillet 2020, puis au 1<sup>er</sup> juillet 2022. Comment la Haute Autorité se prépare-t-elle à absorber l'augmentation des tâches que représentera l'arrivée des élus locaux dans le dispositif ? Pensez-vous que le dispositif soit adapté à la vie publique locale ?**

**M. D.** Depuis 2016, la Haute Autorité a en effet en charge un répertoire numérique sur lequel les représentants d'intérêts déclarent les actions qu'ils mènent auprès d'un nombre restreint d'acteurs publics : membres du Gouvernement et du Parlement, collaborateurs de cabinet, membres des autorités administratives indépendantes... L'entrée en vigueur pleine et entière de l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013, le 1<sup>er</sup> juillet 2022, étendra le champ des responsables publics visés à plus de 19 000 responsables et agents publics, en incluant, notamment, un certain nombre d'élus locaux.

La Haute Autorité avait elle-même proposé le report de cette extension aux actions menées auprès des élus locaux dans son rapport d'activité 2019, en raison des incertitudes liées au périmètre pertinent des responsables publics à inclure, et du fait que cette extension n'était pas accompagnée de l'octroi de moyens humains et financiers supplémentaires, indispensables pour faire face à la charge de travail qu'elle doit induire.

Le répertoire des représentants d'intérêts est un outil essentiel à notre vie démocratique qui permet de retracer l'influence des intérêts privés sur la prise de décision publique mais, en l'état, il apparaît que

les critères de population retenus risquent, à l'échelle locale, de faire peser des obligations déclaratives disproportionnées sur de petites ou moyennes entités, telles que des entreprises ou associations locales.

Le report nous permet de nous préparer à ces enjeux dans de meilleures conditions. La Haute Autorité publiera ainsi, d'ici à l'été 2021, un bilan de la mise en œuvre du répertoire et une étude portant sur son extension aux actions de représentation d'intérêts menées auprès des élus locaux. Nous allons réaliser une évaluation du dispositif envisagé et échanger avec différents acteurs territoriaux afin d'appréhender la mise en place de ce nouveau dispositif et, le cas échéant, de proposer des corrections susceptibles de l'améliorer. En tout état de cause, le répertoire demeure un outil perfectible et nous continuerons en parallèle, et comme nous l'avons fait dans notre dernier rapport d'activité, de soutenir des propositions de nature à en simplifier l'utilisation et à le rendre plus opérant.

**E. UK. La Haute autorité organise régulièrement des rencontres avec les référents déontologues institués auprès des agents publics. Dans le silence de la loi, des collectivités ont mis en place des instances déontologiques pour conseiller les élus locaux. La Haute autorité veut-elle, peut-elle, contribuer à tisser un réseau des déontologues des élus locaux ?**

**D.M.** La nomination de référents déontologues chargés d'assister les élus locaux est une excellente mesure. La loi du 20 avril 2016 a institué la fonction de référent déontologue à destination des agents publics, sans créer de pendant à destination des élus. Les référents déontologues ont un rôle essentiel de traducteurs de la norme et de relais des règles déontologiques, et il fait parfaitement sens que l'action politique, tout autant que l'action administrative, soit irriguée par des principes déontologiques, et que les élus puissent bénéficier d'un conseil en la matière.

Le développement constant de ces initiatives depuis 2016 montre que les élus locaux s'investissent réellement autour des principes de probité, d'intégrité et d'exemplarité. La confiance des citoyens dans leurs institutions est à ce prix.

Nous avons constaté dès la mise en place de cette fonction en 2016 que le référent déontologue – et à plus forte raison lorsqu'il exerce seul ses missions – peut se trouver parfois démuné face aux situations qui lui sont présentées, et ressentir un important besoin d'échange. C'est ce besoin que nous avons tenté de combler en organisant dès 2018 une première Rencontre des référents déontologues de la sphère publique, dont la deuxième édition s'est tenue en 2019 en partenariat avec le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). Cette journée était ouverte à tous les référents déontologues de la sphère publique, qu'ils exercent leurs missions auprès d'élus ou dans les administrations. Si les problématiques diffèrent parfois, les principes n'en sont pas moins communs. Ces rencontres sont des moments privilégiés d'échanges et de retours d'expériences, indispensables à la création d'un corpus de positions communes.

Je ne peux que soutenir la fédération d'un réseau des référents déontologues des élus locaux, qui permettrait de pérenniser et de densifier les réflexions en la matière. Nous entretenons d'ailleurs avec eux des échanges nourris, qui sont l'occasion de partager notre expertise. De plus, à travers les contrôles qu'elle exerce depuis le 1<sup>er</sup> février 2020, et dans lesquels les référents déontologues jouent un rôle essentiel, la Haute Autorité poursuit la consolidation de sa doctrine. La publication de ses avis, prévue par la loi, devrait intervenir dans les

prochains mois et éclairer l'action des référents déontologues. Toutefois, si nous pouvons et souhaitons accompagner une telle dynamique, il me paraît important de rappeler que la Haute Autorité ne saurait se substituer à l'action des référents déontologues. En matière de déontologie de la fonction publique, la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a valorisé le principe de proximité et internalisé le conseil déontologique, autant que possible, au sein des administrations et des collectivités, et au plus près des agents. La Haute Autorité peut bien sûr leur apporter son soutien.

**E. UK. Charte de déontologie, déontologue ou collège de déontologie, registre des dépôts, cartographie des risques, etc. Les collectivités peuvent mettre en place des dispositifs multiples. En ce début de mandature, quels conseils donneriez-vous aux responsables publics qui souhaitent engager leur collectivité dans une politique active en matière de déontologie et de transparence de la vie publique ?**

**D. M.** J'encourage les élus à prendre ces initiatives, car la mise en place de dispositifs et outils pratiques au sein des collectivités est une étape indispensable pour y imposer durablement des réflexes déontologiques.

Les responsabilités confiées aux élus par le suffrage s'accompagnent d'exigences démocratiques que nos concitoyens ne cessent d'exprimer avec force : c'est pourquoi il est important de garantir une action publique transparente, impartiale et dépourvue de conflits d'intérêts, dans laquelle les citoyens peuvent avoir confiance. J'ai la conviction qu'il nous faut ne pas sous-estimer les vertus de l'exemplarité des élus.

À cet égard, une mise en œuvre efficace des dispositifs déontologiques au sein d'une collectivité passe par l'association de tous, élus et agents publics, ainsi que par une phase de concertation. Ces étapes constituent en effet des vecteurs essentiels de sensibilisation et de responsabilisation. L'impulsion doit être donnée au plus haut niveau de la collectivité. C'est la raison pour laquelle il est important que les présidents d'exécutifs locaux portent eux-mêmes ces initiatives, leur soutien étant déterminant dans la réussite de ces projets, eu égard à l'autorité et à la légitimité dont ils sont investis.

Au-delà de la nécessaire concertation, le principal conseil que je peux formuler est d'adopter une démarche à la fois globale et progressive : par exemple, après avoir désigné un référent déontologue, créer une cartographie des risques, suivie d'une charte de déontologie, puis d'entretiens individuels déontologiques permettant de préciser les risques et d'adapter les dépôts, mettre en place une communication régulière sur ces différents outils et assurer la remontée des difficultés d'application du dispositif retenu. Ici encore, l'impulsion par l'exécutif de la collectivité et le référent déontologue sont les clés du dispositif.

Le premier tome du Guide déontologique publié au printemps 2019, et le deuxième tome qui suivra prochainement, reviennent en détail sur les modalités pratiques de la mise en œuvre de ces dispositifs. Ces documents, dont la matière vient en premier lieu de l'expérience des acteurs de la déontologie, ont pour vocation d'être un outil utile, au quotidien, pour une gestion plus éthique des collectivités territoriales.

**Propos recueillis par Élise Untermaier-Kerléo**

**MOTS-CLÉS :** Élections / Élus - Déontologie