



GUIDE DE L'ÉLU(E) LOCAL(E)

TRANSPARENCE DES RELATIONS
CITOYENS / ÉLUS

Transparency International France est la section française de Transparency International, la principale organisation de la société civile qui se consacre à la transparence et à l'intégrité de la vie publique et économique. A travers l'action de plus d'une centaine de sections affiliées réparties dans le monde, ainsi que de son secrétariat international basé à Berlin, en Allemagne, Transparency International sensibilise l'opinion aux ravages de la corruption et travaille de concert avec les décideurs publics, le secteur privé et la société civile dans le but de la combattre.



Transparency International France
14 passage Dubail 75010 Paris
www.transparency-france.org

GUIDE TRANSPARENCY INTERNATIONAL

ÉLU LOCAL, QUELS RISQUES ET COMMENT LES PRÉVENIR ?p.6

- I Glossaire des risques encourusp.7
 - Prise illégale d'intérêts
 - Pantouflage
 - Concussion
 - Favoritisme
 - Trafic d'influence
 - Corruption passive
- II Respecter ses obligations déclarativesp.13
 - Déclaration de situation patrimoniale
 - Déclaration d'intérêts
- III Adopter les bons réflexesp.18
 - L'obligation de déport
 - Non cumul des mandats et des fonctions

L'ACCÈS À L'INFORMATION, UN OUTIL DE LA TRANSPARENCEp.21

- I Renforcer l'accès aux documents administratifs et aux données publiques.....p.22
 - Base juridique
 - Pistes envisagées
- II Développer la transparence budgétairep.26
 - Éléments de définition
 - Les différentes étapes nécessaires à l'adoption d'un budget
- III Communiquer les informations environnementalesp.30

LA PARTICIPATION CITOYENNE, UN ENJEU DU RENOUVEAU DÉMOCRATIQUE LOCALp.33

- I Consulter régulièrement les citoyensp.34
 - Les comités consultatifs
 - La commission consultative des services publics locaux
 - Les conseils de quartier
 - Les conseils citoyens
- II Consulter ponctuellement les citoyensp.37
 - La consultation pour avis des électeurs
 - La consultation en ligne
 - La consultation sur un projet d'aménagement
 - Referendum local
 - La commission nationale du débat public

LA COMMANDE PUBLIQUE, UNE ZONE À RISQUES.....p.44

- I Respecter les formalités de publicitép.45
- II Se conformer aux règles de procédurep.46
 - Les procédures adaptées
 - Les procédures formalisées
 - La publication des marchés publics conclus



Si il est un fait qui contraste fortement avec une société souvent dépeinte comme individualiste et dont on déplore l'atonie politique, c'est bien l'engagement de milliers de nos concitoyens dans la vie démocratique locale.

Ces hommes et ces femmes qui se mobilisent au quotidien, sont appelés à prendre des décisions dans un environnement politique, économique ou encore juridique complexe, dont il est difficile de maîtriser tous les aspects. En dehors des comportements manifestement répréhensibles d'une infime minorité qu'il convient de dénoncer avec énergie, il s'agit avant tout d'attirer l'attention du plus grand nombre sur les risques croissants auxquels leur fonction les expose.

Une tendance confirmée par l'Observatoire SMACL dans son rapport 2015¹ : en 20 ans, le nombre de poursuites pénales contre les élus locaux a pratiquement doublé (+95%), le manquement au devoir de probité constituant le premier motif de mise en cause sur cette même période (41% des affaires). Au-delà de l'élu, c'est la confiance dans la capacité du politique à se mettre au service de l'intérêt général qui peut être atteinte.

Ces chiffres ne sont pourtant pas une fatalité !

Transparency International France, première organisation de la société civile dans la lutte contre la corruption, accompagne depuis de nombreuses années les collectivités. Grâce au dialogue continu que nous entretenons avec les élus, nous avons conçu ce guide pratique pour les aider à répondre, exemples à l'appui, aux enjeux auxquels ils sont confrontés. Nous avons ainsi

identifié les risques auxquels ils devront être attentifs dans l'exercice de leur mandat en soulignant les principaux points de vigilance et les réflexes à adopter, que nous illustrons à l'aide de définitions et de cas concrets. C'est un véritable changement de culture qu'il s'agit d'opérer : d'une culture de sanction et d'obligation à une culture de prévention et d'information.

Ce guide est aussi l'occasion de présenter et de valoriser quelques bonnes pratiques de collectivités. A mesure que la question déontologique devient une préoccupation centrale des citoyens comme des décideurs publics, les initiatives pour favoriser plus de transparence se multiplient. En les mentionnant, nous espérons que les expériences prometteuses de Paris, Montpellier, Mérignac, Nantes et d'autres encore, pourront devenir des sources d'inspiration. Cette liste ne cessera d'être enrichie et nous invitons tous les acteurs concernés à y contribuer via notre formulaire en ligne².

Pour répondre à l'érosion du lien de confiance entre citoyens et élus, nous avons franchi des étapes décisives vers plus de transparence ces dernières années. Il faut aujourd'hui entamer un travail de sensibilisation auquel tous les acteurs doivent être associés. Ce guide pratique n'a pas la prétention d'être exhaustif, mais a vocation à accompagner le décideur public par une synthèse des obligations qui s'imposent à son mandat. Nous espérons qu'il contribuera, à sa mesure, à la réalisation collective d'une société plus juste et plus responsable, dans laquelle ceux qui s'engagent pour le bien commun seront davantage protégés et valorisés.

¹<https://www.smacl.fr/rapport-annuel-de-l-observatoire-smacl>

²<https://goo.gl/forms/MZOc6B5yj3gH4mGq1>

A hand is shown placing a wooden block on a row of other wooden blocks. The blocks are arranged in a line, and the hand is positioned to place a new block on top of the existing row. The background is a solid blue color.

**ÉLU LOCAL,
QUELS
RISQUES ET
COMMENT LES
PRÉVENIR ?**

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 manquement au devoir de probité sont bien réels et doivent appeler à une vigilance accrue de la part des élus lorsqu'ils exercent leur mandat. Ces risques sont non seulement individuels (réputation, exposition juridique, rupture du lien de confiance) mais aussi collectifs (à même d'affecter l'image de la collectivité voire du fonctionnement démocratique en général). Apprendre à les identifier et mettre en place des mécanismes de prévention adaptés est essentiel afin d'être à la hauteur de l'exemplarité que les citoyens attendent de leurs élus.

I GLOSSAIRE DES RISQUES ENCOURUS

La France a légiféré sur de nombreuses questions ayant trait à la lutte contre la corruption ces dernières années, créant de nouvelles infractions, renforçant certaines dispositions pénales ou élargissant le champ d'application de délits déjà incriminés. Cette législation s'est vue précisée par le développement d'une jurisprudence en la matière dont il est essentiel de tenir compte. Pour illustrer ces risques, les exemples de jurisprudence ont été extraits des rapports de la SMACL et de la cartographie visualiserlacorruption.fr créée par Transparency France.

► PRISE ILLÉGALE D'INTÉRÊTS

(article 432-12 du Code pénal)

Est visée par ce délit la situation dans laquelle l'intérêt personnel d'un élu entre en conflit avec l'intérêt public dont il a la charge. Juridiquement, la prise illégale d'intérêts est définie comme: « le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque 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. »

EXEMPLE JURISPRUDENCE

Condamnation d'un maire à 6 mois de prison avec sursis pour prise illégale d'intérêts. Il lui est reproché d'avoir confié l'organisation et la sécurité du marché de Noël à deux sociétés dans laquelle il avait des intérêts (la première était dirigée par une amie proche ; la seconde avait été créée par l'élu et versait un loyer à une SCI dans laquelle sa mère était associée). (Tribunal correctionnel de Nanterre, 28 juin 2012).

EXEMPLE JURISPRUDENCE

Ont été déclarés coupables de prise illégale d'intérêts, des élus dont la faute était d'avoir participé à une délibération attribuant des subventions à des associations d'aide à l'insertion professionnelle qu'ils présidaient. Selon la Cour, « il importe peu que ces élus n'en aient retiré un quelconque profit et que l'intérêt pris ou conservé ne soit pas en contradiction avec l'intérêt communal » (Cour de cassation, Chambre criminelle, 22 octobre. 2008 n° 08-82.068).

Il y a bien sûr prise illégale d'intérêts dès lors qu'il y a perception directe ou indirecte de bénéfices ou d'avantages matériels.

Néanmoins, l'intérêt peut être immatériel : moral, politique, d'image, voire philosophique ou religieux. Il peut ne pas avoir été concrétisé ou être de très faible intensité. La seule mise en place du dispositif juridique devant déboucher sur l'avantage est considérée comme une prise illégale d'intérêts.

Par ailleurs, la notion « d'intérêt personnel » tend à recevoir une interprétation extensive. Il est étendu à la famille de l'élu, ses parents, conjoints, enfants mais aussi les proches dès lors que le lien est suffisamment fort et durable, y compris dans le cas de relations purement privées.

EXEMPLE JURISPRUDENCE

Condamnation d'une adjointe au maire pour avoir imposé l'embauche de son gendre dans une association paramunicipale qu'elle présidait (Tribunal correctionnel de Metz, 10 juillet 2013).

Condamnation d'un adjoint à l'urbanisme pour avoir participé à la commission chargée d'élaborer le nouveau plan local d'urbanisme de la commune qui avait décidé de passer en zone constructible un terrain agricole appartenant à son beau-frère (Tribunal correctionnel des Sables d'Olonne, 9 janvier 2013).

Néanmoins, dans les communes de moins de 3 500 habitants, des exceptions sont prévues dans l'hypothèse où les élus concluent des contrats directement avec leur commune (transfert de biens mobiliers ou immobiliers, acquisition d'une parcelle d'un lotissement communal, acquisition d'un bien appartenant à la commune pour la création ou le développement de leur activité professionnelle, ...).

BONNES PRATIQUES

- Déclarer ses intérêts à l'oral ou à l'écrit
- Pratiquer le déport en cas de risque de suspicion de prise illégale d'intérêts.

RISQUES PÉNAUX :

5 ans de prison et 500 000 euros d'amende, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction.

A titre complémentaire, cette infraction peut notamment être sanctionnée par une peine d'inéligibilité et/ou une interdiction d'exercer une fonction publique³.

PANTOUFLAGE

(article 432-13 du Code pénal)

La prise illégale d'intérêts peut également être retenue à l'issue des fonctions. On parle alors de pantouflage.

³ [Article 432-17 du Code pénal](#)

Dans un délai de trois ans, il est interdit aux personnes ayant été chargées d'une fonction exécutive locale de prendre ou de recevoir une participation par travail, conseil ou capitaux dans une entreprise avec laquelle la collectivité entretenait des liens⁴. Pendant une durée de trois ans à l'issue de leur mandat, tous les anciens présidents de conseils régionaux ou départementaux et les anciens maires ou présidents d'un EPCI de plus de 20 000 habitants⁵ doivent d'ailleurs demander l'autorisation de la Haute Autorité pour commencer ou reprendre l'exercice d'une activité libérale ou d'une activité rémunérée dans le secteur concurrentiel.

BONNES PRATIQUES

Si pour les personnes chargées d'une fonction exécutive locale, la saisine de la HATVP n'est pas une obligation, elles peuvent toutefois faire le choix de demander conseil à cette autorité administrative indépendante.

RISQUES PÉNAUX :

3 ans de prison et 200 000 euros d'amende, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction.

A titre complémentaire, cette infraction peut notamment être sanctionnée par une peine d'inéligibilité et/ou une interdiction d'exercer une fonction publique⁶.

► CONCUSSION

[\(article 432-10 du Code pénal\)](#)

Elle désigne le fait pour une personne de « recevoir, exiger ou ordonner de percevoir à titre de droits ou contributions, impôts ou taxes publics, une somme qu'elle sait ne pas être due, ou excéder ce qui est dû ». Sont donc concernés par ce délit les dépositaires de l'autorité publique, à savoir les présidents d'exécutifs locaux (régions, départements, communes).

Est visée la situation dans laquelle, un président d'exécutif local va réclamer à un de ses administrés le paiement d'une somme d'argent alors qu'il sait qu'aucun texte ne l'autorise à faire une telle demande.

Ce délit concerne aussi le fait d'accorder indûment une exonération de droits, contributions, impôts ou taxes publics. Sauf si l'assemblée délibérante (conseil municipal par exemple) a adopté une délibération pour l'autoriser.

EXEMPLE JURISPRUDENCE

La Cour de cassation a confirmé la condamnation d'un maire qui avait sciemment exonéré son fils du paiement de la redevance d'occupation du domaine public par les véhicules de son garage (Cour de cassation, Chambre criminelle, 19 mai 1999, n° 98-82.607).

⁴ Article 432-13 du Code pénal

⁵ Article 20 de la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 : «[...] ou dont le montant des recettes totales de fonctionnement figurant au dernier compte administratif est supérieur à 5 millions d'euros ainsi que les présidents des autres établissements publics de coopération intercommunale dont le montant des recettes totales de fonctionnement figurant au dernier compte administratif est supérieur à 5 millions d'euros. »

⁶ Article 432-17 du Code pénal

RISQUES PÉNAUX :

5 ans de prison et 500 000 euros d'amende, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction ;

La tentative est punie des mêmes peines ;

A titre complémentaire, cette infraction peut notamment être sanctionnée par une peine d'inéligibilité et/ou une interdiction d'exercer une fonction publique⁷.

► FAVORITISME

[\(article 432-14 du Code pénal\)](#)

Sont visées les atteintes à la liberté d'accès et à l'égalité des candidats dans les marchés publics et les délégations de service public.

Selon l'ordonnance du 13 juillet 2015⁸ et le décret du 25 mars 2016⁹, les marchés publics sont basés sur trois fondements :

- égalité de traitement entre les candidats,
- liberté d'accès à la commande publique,
- transparence de la procédure.

Est visé par le code pénal le fait de procurer ou tenter de procurer à un candidat à un marché public ou à une délégation de service public, un avantage injustifié qui serait contraire aux dispositions législatives ou réglementaires ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics et les délégations de service public.

RISQUES PÉNAUX :

2 ans de prison et 200 000 euros d'amende, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction ;

A titre complémentaire, cette infraction peut notamment être sanctionnée par une peine d'inéligibilité et/ou une interdiction d'exercer une fonction publique¹⁰.

EXEMPLE JURISPRUDENCE

Début 2009, un adjoint à la maire d'une petite commune a été condamné à trois mois de prison avec sursis pour avoir reçu 500 € en liquide et une vieille voiture de la part d'un responsable d'une entreprise de travaux. Il est reproché à l'adjoint de lui avoir déclaré qu'il «penserait à lui quand la mairie ferait des devis».

En 2014, une ex-adjointe au maire (et ex-magistrate à la chambre régionale des comptes) a été poursuivie pour favoritisme dans l'attribution d'un marché de collecte des encombrants et de gestion des déchetteries. La brigade financière avait découvert qu'une entreprise aurait proposé un soutien au club de basket de la ville en contrepartie de l'attribution de tout ou partie du marché litigieux. (Tribunal correctionnel de Lyon, 3 avril 2014).

⁷ [Article 437-17 du Code pénal](#)

⁸ [Ordonnance n°2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics](#)

⁹ [Décret n°2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics](#)

¹⁰ [Article 432-17 du Code pénal](#)

ATTENTION

Le délit de favoritisme peut se cumuler avec d'autres délits, notamment lorsque la personne responsable du marché bénéficie d'un avantage pouvant relever de la prise illégale d'intérêt (article 432-12 du Code pénal) ou de la corruption (article 432-11 du Code pénal).

Dans un arrêt du 29 juin 2011 (Cass. crim. 29 juin 2001, n°10-87498), la Cour de cassation a en effet confirmé la condamnation pour délit de favoritisme et prise illégale d'intérêts d'un maire qui avait signé un avenant à un marché public de dragage d'un port en vue de réaliser des travaux supplémentaires, à la demande d'un autre élu, pour permettre au bateau d'un membre de la famille de ce dernier d'accéder au port.

En signant un avenant sans intervention de la Commission d'Appel d'Offres, le maire est à l'origine d'un avantage injustifié qui caractérise le délit de favoritisme. Les mêmes faits caractérisent également une prise illégale d'intérêts, dans la mesure où ils ne favorisent pas seulement l'opérateur bénéficiaire du marché mais également l'élu susceptible de bénéficier de cet avantage.

BONNES PRATIQUES

- Adopter une charte de déontologie de l'achat public
- Participer à des sessions de sensibilisation et de formation sur les marchés publics ;
- Elaborer une cartographie des risques juridiques liés aux marchés publics;
- Envisager les risques juridiques au regard d'exemples pratiques
- (Cartographie « Visualiser la corruption »).

► TRAFIC D'INFLUENCE

([article 432-11 du Code pénal](#))

Est visée par ce délit la situation dans laquelle un élu va user du crédit qu'il possède ou que l'on croit qu'il possède du fait de sa position, pour faire obtenir d'une autorité publique ou d'une administration, des emplois, des marchés, des distinctions ou toute autre décision favorable.

EXEMPLE JURISPRUDENCE

Un maire a été condamné pour corruption passive à 5 ans d'inéligibilité, 18 mois de prison avec sursis et à 15 000€ d'amende. Il lui était reproché d'avoir perçu 25 000€ d'un promoteur immobilier en échange de la prorogation d'un permis de construire (Cour de cassation, Chambre criminelle, 25 janvier 2012, n°11-82130).

Un maire a été condamné pour corruption passive à 2 000 euros d'amende pour avoir accepté, contre rémunération, de parrainer une candidate à l'élection présidentielle. Cette sollicitation émanait d'un activiste qui souhaitait démontrer la fragilité de la procédure électorale. (Tribunal correctionnel de Paris, 4 décembre 2013)

Même si la décision favorable apparaît comme régulière et légitime, le juge pénal retiendra le délit si cette décision est acquise par des moyens d'influence coupables.

RISQUES PÉNAUX :

10 ans de prison et 500 000 euros d'amende, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction ;

A titre complémentaire, cette infraction peut notamment être sanctionnée par une peine d'inéligibilité et/ou une interdiction d'exercer une fonction publique¹¹.

BONNES PRATIQUES

- Confier la présidence des commissions sensibles (notamment la commission des marchés publics) à l'opposition ;
- Associer au maximum les citoyens au processus de décision (information, consultation, co-élaboration) ;
- Inviter les administrés à participer aux commissions d'attribution des logements sociaux ;
- Établir et publier des critères objectifs pour l'attribution de logements sociaux.

► CORRUPTION PASSIVE

([article 432-11 du Code pénal](#))

Est également visée, la situation dans laquelle un élu sollicite ou accepte un don, une offre ou une promesse, un présent ou un avantage quelconque, pour lui-même ou pour autrui, en vue d'accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte entrant d'une façon directe ou indirecte, dans le cadre de ses fonctions.

RISQUES PÉNAUX :

Ils sont identiques à ceux listés au titre du délit de trafic d'influence ci-dessus

CONSEIL AUX ÉLUS

L'article 20 de la loi du 11 octobre 2013 a conféré à la HATVP une fonction de conseils. Ainsi, les élus locaux, peuvent donner des avis sur les questions d'ordre déontologique qu'ils rencontrent dans l'exercice de leur mandat ou de leurs fonctions. Ces avis ne sont pas rendus publics.

<http://www.hatvp.fr/contacter-la-haute-autorite/>

¹¹ [Article 432-17 du Code pénal](#)

II RESPECTER SES OBLIGATIONS DÉCLARATIVES

Les lois organique et ordinaire du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique, ont instauré de nouvelles obligations déclaratives (déclaration préalable d'intérêts et déclaration de situation patrimoniale) qui s'appliquent à certains élus locaux ainsi qu'à des responsables d'organismes publics (voir tableau ci-après). Ces déclarations sont adressées à une autorité administrative indépendante, [la Haute autorité pour la transparence de la vie publique](#) (HATVP), créée à cet effet et en charge de leur contrôle.

► DÉCLARATION DE SITUATION PATRIMONIALE

La déclaration de situation patrimoniale permet de prévenir les cas d'enrichissement inexplicables. Cette déclaration n'est pas publique, sauf pour les parlementaires (consultable en préfecture par les citoyens) et les membres du gouvernement (consultable sur le site internet de la HATVP). La Haute Autorité qui en est destinataire vérifie que les élus n'ont pas bénéficié d'avantages pécuniaires injustifiés dans le cadre de leur mandat. Selon la HATVP, cette déclaration est une « photographie des biens que possède une personne ».

Au titre de son contrôle, la HATVP va :

- s'assurer de la cohérence des éléments déclarés
- rechercher des omissions importantes ou variations inexplicables du patrimoine
- prévenir tout enrichissement obtenu de manière illicite.

Adressée normalement en début et en fin de mandat, une nouvelle déclaration est nécessaire dans l'hypothèse d'une modification conséquente du patrimoine (succession, donation).

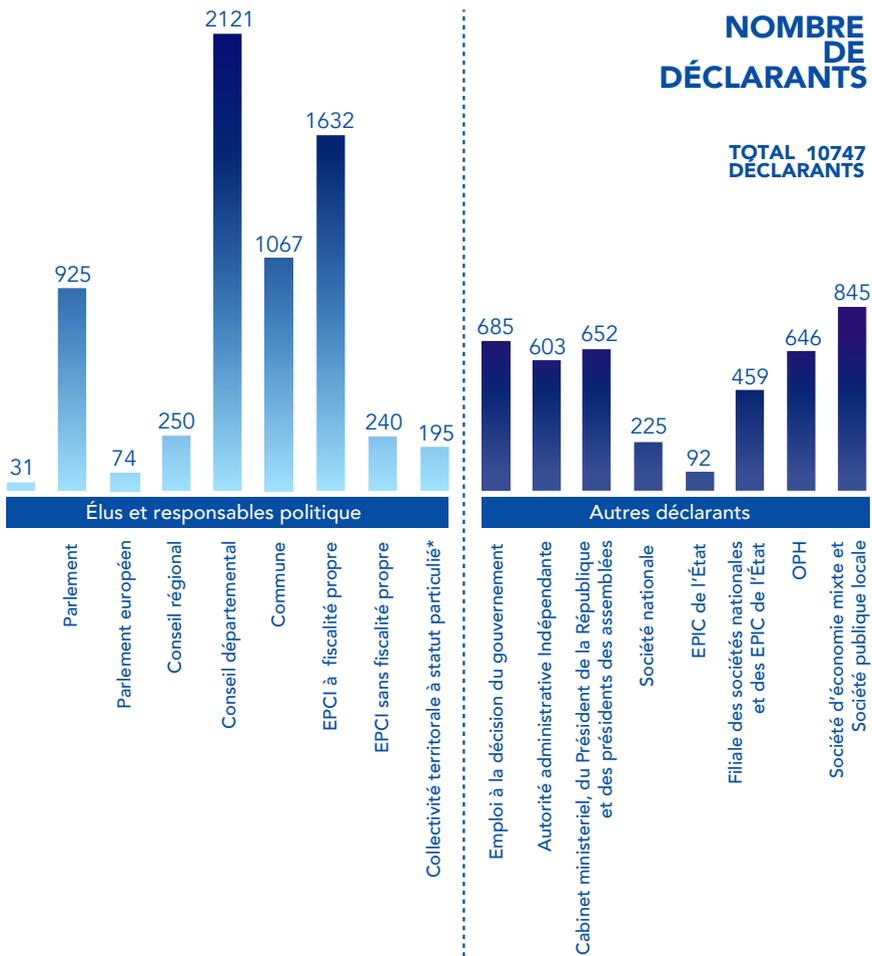
Mise en œuvre :

La déclaration de patrimoine doit être transmise dans les deux mois suivant l'élection ou la nomination et mise à jour dans un délai de 2 mois en cas de « modification substantielle ». Une déclaration doit être effectuée deux mois au plus tôt et un mois au plus tard avant l'expiration du mandat de l'élu ou de ses fonctions.

Doivent y figurer la totalité de ses biens propres ainsi que, le cas échéant, ceux de la communauté ou les biens indivisibles¹². La déclaration doit faire apparaître les événements majeurs ayant affecté la composition du patrimoine depuis la précédente déclaration et comporter une récapitulation de l'ensemble des revenus perçus depuis le début de l'exercice des fonctions.

La HATVP peut demander communication des déclarations fiscales ainsi que celles du conjoint séparé de biens, du partenaire de PACS ou du concubin.

¹² Décret n°2013-1212 du 23 décembre 2013 : Immeubles bâtis et non bâtis ; valeurs mobilières ; assurances-vie ; comptes bancaires courants ou d'épargne, les livrets et les autres produits d'épargne ; biens mobiliers divers d'une valeur d'une valeur égale ou supérieure à 10 000 euros ; véhicules terrestres à moteur, bateaux et avions ; fonds de commerce ou clientèles et les charges et offices ; biens mobiliers, immobiliers et les comptes détenus à l'étranger ; autres biens ; passif



NB : ces chiffres résultent pour partie de données théoriques (par exemple, nombre de membres de l'assemblée parlementaire) et pour partie de chiffres réels, arrêtés au mois de septembre 2015. Par ailleurs, il convient de distinguer le nombre de fonctions entrant dans le champ de la Haute Autorité du nombre de personnes soumises à déclarations, certaines personnes pouvant occuper plusieurs fonctions.

* (Corse, Métropole de Lyon, Guyane, Martinique, Polynésie française, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin, Saint-Barthélemy, Wallis-et-Futuna, Nouvelle Calédonie)

► DÉCLARATION D'INTÉRÊTS

La déclaration d'intérêts permet de s'assurer qu'aucun intérêt n'est susceptible d'influencer ou de paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif de la fonction, comme le définit [l'article 2 de la loi du 11 octobre 2013](#). Elle est publique et figure sur le site internet de la Haute Autorité.

Les formulaires de déclaration se trouvent sur le site de la HATVP. Ils peuvent être remplis manuellement ou bien être téléchargés pour être envoyés de manière dématérialisée par internet : (<https://declarations.hatvp.fr/#/>).

Les liens d'intérêts sont multiples – professionnels, affectifs, familiaux, financiers, associatifs, culturels, sportifs, politiques, caritatifs, religieux, syndicaux, philosophiques – et sont parfois amenés à entrer en conflit.

Le conflit d'intérêts n'est pas problématique en soi, mais il faut :

- prendre de bonnes décisions sur des bases objectives
- se protéger du risque pénal (notamment au regard du délit de prise illégale d'intérêts)
- préserver également l'image de sa collectivité et sa propre réputation.

Prévenir un conflit d'intérêts implique :

- d'avoir conscience de ses intérêts
- de se poser la question du conflit d'intérêts
- de prendre, le cas échéant, les bonnes mesures préventives pour prévenir cette situation. Une déclaration préalable d'intérêts doit être transmise à l'autorité compétente.

Mise en œuvre :

Selon les mêmes modalités que la déclaration de patrimoine, la déclaration d'intérêts doit être transmise au plus tard dans les deux mois suivant l'élection ou la nomination et mise à jour dans un délai de 2 mois en cas de « modification substantielle ». Une déclaration doit être effectuée deux mois au plus tôt et un mois au plus tard avant l'expiration de leur mandat ou fonctions.

Elle porte sur :

- les activités professionnelles donnant lieu à rémunération ou gratification exercées à la date de leur nomination et au cours des cinq dernières années
- les activités de consultant exercées à la date de leur nomination et au cours des cinq dernières années
- les participations aux organes dirigeants d'un organisme public ou privé ou d'une société à la date de leur nomination et au cours des cinq dernières années

- les participations financières directes dans le capital d'une société à la date de leur nomination
- les activités professionnelles exercées à la date de leur nomination par le conjoint, le partenaire lié par un PACS ou le concubin
- les fonctions bénévoles susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts
- les fonctions et mandats électifs exercés à la date de leur nomination.

Les élus doivent également indiquer le montant des rémunérations, indemnités ou gratifications perçues pour chacune de leurs activités.

Qui est concerné par ces déclarations ?

Aux termes des articles 4 et 11 de la loi du 11 octobre 2013, sont donc tenus d'adresser une déclaration de patrimoine et une déclaration d'intérêts à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) :

- les maires de communes de plus de 20000 habitants,
- les présidents de conseil régional et de conseil départemental,
- les présidents de l'Assemblée et du conseil exécutif de Corse,
- les présidents des assemblées de Guyane et de Martinique, du conseil exécutif de Martinique, d'une assemblée territoriale d'outre-mer, de président élu d'un exécutif d'une collectivité d'outre-mer,
- les présidents du conseil de la métropole de Lyon,
- les présidents d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre dont la population excède 20 000 habitants ou dont le montant des recettes de fonctionnement est supérieur à 5 millions d'euros
- les présidents des autres EPCI dont le montant des recettes de fonctionnement est supérieur à 5 millions d'euros.

Sont également concernés lorsqu'ils sont titulaires d'une délégation de signature :

- les adjoints aux maires des communes de plus de 100 000 habitants
- les conseillers régionaux,
- les conseillers départementaux,
- les conseillers aux assemblées de Guyane et de Martinique, les conseillers exécutifs de Martinique et de Corse,
- les vice-présidents des EPCI à fiscalité propre de plus de 100 000 habitants et du conseil de la métropole de Lyon.

La loi du 20 avril 2016 étend aux directeurs de cabinet, directeurs adjoints, chefs de cabinet des collectivités territoriales, l'obligation de déclaration d'intérêts et de situation patrimoniale auprès de la HATVP. Ces derniers devront adresser leurs déclarations au plus tard le 1er novembre 2016.

Déclarant	Publications des déclarations d'intérêts et d'activités	Publications des déclarations de situation patrimoniale
Membres du Gouvernement	Sur le site internet de la HATVP	Sur le site internet de la HATVP
Parlementaires		Consultation en préfecture
Députés européens		Pas de publication prévue
Élus locaux		Consultation en préfecture prévue par la loi mais censurée par le conseil constitutionnel
Collaborateur du Président de la République, du président de l'Assemblée nationale et du président du Sénat et membres des cabinets ministériels	Publication sur internet prévue par la loi mais censurée pas le Conseil Constitutionnel	Pas de publication prévue
Membres des autorités administratives et publiques indépendantes		
Personnes exerçant un emploi ou des fonctions à la décision du Gouvernement pour lesquelles elles ont été nommées en conseil des ministres		
Présidents et directeurs généraux d'organismes publics (sociétés, établissements publics, OPH, etc...)		

¹³ Les modalités de publicité des déclarants ainsi que le tableau présentant le nombre de déclarants sont issus du rapport d'activité 2015 de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

III ADOPTER LES BONS RÉFLEXES

► L'OBLIGATION DE DÉPORT

Le conflit d'intérêts n'est pas un délit au sens du code pénal, à la différence de la prise illégale d'intérêts. Toutefois, il crée un sentiment de partialité qui pourrait être mal perçu par l'ensemble des citoyens.

Pour éviter cette situation, le législateur a institué une obligation de déport dans l'hypothèse où un élu s'estime en situation de conflit d'intérêts (décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014).

L'article 5 du décret vise d'abord les présidents d'exécutifs locaux. Quand un président d'exécutif local estime se trouver dans une situation de conflit d'intérêts et dans l'hypothèse où il agit en vertu de ses pouvoirs propres ou par délégation de l'organe délibérant, il doit s'abstenir de participer au vote. Pour cela, il doit prendre un arrêté (décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014) qui est publié, affiché et notifié. Cet arrêté précise pourquoi il estime ne pas devoir exercer ses compétences et désigne la personne chargée de le suppléer.

Dans les mêmes conditions que les présidents d'exécutifs locaux, si les titulaires d'une fonction électorale locale estiment se trouver dans une situation de conflit d'intérêts, et qu'ils sont titulaires d'une délégation de signature, ils doivent en informer leur délégant par écrit, en précisant la teneur des questions pour lesquelles ils estiment ne pas devoir exercer leurs compétences.

Un arrêté du délégant détermine les questions pour lesquelles la personne intéressée doit s'abstenir d'exercer ses compétences.

Dans tous les cas, l'élu intéressé ne doit pas participer à l'instruction, à la décision et il doit s'abstenir de toute consigne. Il sort donc de la salle du conseil dès l'ouverture des débats afin que sa seule présence ne puisse être considérée comme ayant exercé une influence sur leur orientation.

Si le conflit d'intérêts n'entraîne des sanctions pénales que dans l'hypothèse où il constitue une prise illégale d'intérêts, il convient de préciser que, sont tout de même illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil municipal intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires¹⁴.

ATTENTION

Le « simple pouvoir de préparation ou de proposition de décisions prises par d'autres » est assimilé à de la surveillance et de l'administration par la jurisprudence (Cass. crim., 7 oct. 1976, no 75-92.246) : préparer un argumentaire pour la réunion sans même prendre part à la décision ou être présent physiquement à la réunion peut être risqué.

Dans une autre mesure, l'article L2122-26 du CGCT prévoit que dans l'hypothèse où les intérêts du maire se trouvent en opposition avec ceux de la commune, le conseil municipal désigne un autre de ses membres pour représenter la commune, soit en justice, soit dans les contrats.

¹⁴ Article L 20131-11 du CGCT

- Elaborer et rendre publique une charte de déontologie
- Créer une fonction de déontologue ou comité de déontologie au sein de la collectivité auquel tout élu, collaborateur ou citoyen pourrait s'adresser en cas de question d'ordre déontologique ;
- Rendre publiques sur le site de la collectivité les déclarations d'intérêts de l'ensemble des élus de la collectivité (Exemple : ville de Paris) ;
- Publier sur le site de la collectivité sa déclaration de patrimoine après son élection (Exemple : Dominique Gros, maire de Metz).

Si la règle du déport n'est pas spontanément respectée, les élus soumis aux obligations déclaratives peuvent y être contraints par la HATVP. Cette dernière peut en effet se prononcer sur toutes les situations pouvant constituer un conflit d'intérêts et enjoindre l'intéressé d'y mettre fin. En cas de non-respect de l'injonction, l'intéressé est passible d'un an de prison et 15 000€ d'amende.

► NON CUMUL DE MANDATS ET DES FONCTIONS

Les lois organique et ordinaire du 14 février 2014 interdisent, à compter du 31 mars 2017, le cumul des fonctions d'exécutif local avec un mandat de parlementaire national ou européen. Ce dispositif doit permettre :

- d'éviter les conflits d'intérêts entre mandat local et national
- de réduire l'absentéisme parlementaire : 90 % des parlementaires cumulent au moins deux mandats et/ou des fonctions dans des établissements publics locaux
- de favoriser le renouvellement de la classe politique
- d'éviter le cumul des indemnités qui donne lieu à de trop nombreux excès.

BONNES
PRATIQUES

Appliquer dès à présent la loi de 2014 sur le non-cumul des mandats

**CHANTAL
CUTAJAR,
ADJOINTE
AU MAIRE DE
STRASBOURG
EN CHARGE
DES MARCHES
PUBLICS**

« L'intégrité et la probité des élus sont des exigences démocratiques fondamentales. Il y a une attente forte de nos concitoyens et cela est encore plus vrai et nécessaire à l'heure où la raréfaction de l'argent public exige des efforts considérables de tous »



**L'ACCÈS À
L'INFORMATION,
UN OUTIL DE LA
TRANSPARENCE**

Les habitants d'une collectivité doivent être informés des décisions qui les concernent et pour cela, le législateur a mis en place des obligations de publication de certaines informations dans les collectivités de plus de 3500 habitants. En tout état de cause, les collectivités doivent répondre à toute demande d'accès d'un citoyen aux documents administratifs.

Le Code des relations entre le public et l'administration (CRPA), applicable depuis le 1er janvier 2016, rappelle les conditions d'accès aux documents administratifs ([articles L 300-2](#) et [L 311-1](#) du CRPA).

I RENFORCER L'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS ET AUX DONNÉES PUBLIQUES

► BASE JURIDIQUE

La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen prévoit que :

- tous les citoyens ont le droit de « constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique [et] d'en suivre l'emploi » ([article 14](#))
- « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration » ([article 15](#))

Par conséquent, toute personne physique ou morale bénéficie d'un droit d'accès aux documents administratifs ([article L300-1 CRPA](#) et suivants) :

- délibérations et procès-verbaux des séances plénières des assemblées délibérantes (conseil municipal, conseil communautaire, conseil départemental, conseil régional) et les comptes-rendus de leurs commissions
- budgets et comptes de la commune, des EPCI, du département, de la région
- arrêtés municipaux et ceux des présidents du conseil communautaire, départemental et régional
- documents de consultation, documents relatifs aux offres présentées (une fois le marché ou la délégation signés), pièces de procédure des marchés
- documents administratifs relatifs aux autorisations individuelles d'urbanisme (dossiers de permis de construire, déclarations de travaux, certificats d'urbanisme, permis de lotir)

La Commission d'Accès aux Documents Administratifs (CADA)

Créée par la loi du 17 janvier 1978 pour assurer la bonne application du droit d'accès aux documents administratifs, elle veille à ce que les données produites ou détenues par les administrations, dans le cadre de leurs missions de service public, soient mises à disposition du public.

Quand une collectivité territoriale refuse à un administré :

- de lui communiquer un document administratif,
- de le laisser consulter ou de lui communiquer un document d'archive publique,
- ou de le laisser réutiliser des informations publiques, il peut saisir pour avis la CADA dans les deux mois suivants la décision de refus de l'administration (silence gardé pendant 1 mois vaut refus). La saisine pour avis de la commission est un préalable obligatoire à l'exercice d'un recours contentieux.

En parallèle, la CADA a un rôle de conseil auprès des collectivités qui la sollicitent quand elles ont des questions sur le droit d'accès et la réutilisation de données publiques.

Pour plus d'informations : [Site de la CADA](#)

Le mouvement « **Open Data** » (ou « données ouvertes ») désigne l'effort des collectivités territoriales qui partagent en ligne des données numériques dont elles disposent.

Ce partage doit être gratuit dans des formats ouverts et permettre la réutilisation des données. Dans son objectif de « **Gouvernement Ouvert** », la France s'engage en faveur de l'ouverture des données¹⁵.

En instaurant l'ouverture par défaut des données publiques des collectivités de plus de 3500 habitants, le projet de loi pour une République numérique crée une nouvelle obligation.

En pratique, plusieurs autres pistes sont envisagées :

- Publier sous forme électronique, et mettre à disposition de manière permanente et gratuite, en plus d'une version papier, le recueil des actes administratifs des délibérations et arrêtés municipaux des collectivités ;
- Afficher dans un délai d'une semaine suivant le conseil municipal et mettre en ligne sur le site internet de la commune, quand ils existent, les comptes rendus des conseils municipaux, pendant six ans minimum (contre un affichage simple sous huit jours sans durée minimale auparavant) ;
- Publier en open data des données relatives aux permis de construire.

¹⁵ [Engagements issus du plan d'action pour la France 2015-2017, élaboré dans le cadre du partenariat pour un gouvernement ouvert \(OGP\)](#)

DÉMARCHE D'OUVERTURE DES DONNÉES> DATES-CLÉS



► PISTES ENVISAGÉES

- Utiliser le portail interministériel www.data.gouv.fr
- Encourager la transparence de l'action publique à travers un [Conseil départemental du numérique](#) (initiative du département de Seine-Saint-Denis) ;
- Mettre en œuvre une plateforme d'OpenData : [Montpellier Territoire numérique](#) ;
- Rendre plus lisibles les politiques publiques en offrant à tous les citoyens un accès facile et rapide aux documents et aux informations d'intérêt général sur une même plateforme : <http://www.transparentes.org/fr/>
- Mettre en place sur le site de la collectivité un moteur de recherche permettant de retrouver les délibérations par mots-clés (exemples : [commune d'Aix-en-Provence](#) et de [Saint-Etienne](#)).

BONNES
PRATIQUES

ZOOM SUR LA PUBLICATION DES DÉLIBÉRATIONS DES CONSEILS

Sauf décision contraire adoptée à la majorité absolue des membres présents sur la demande du maire, des présidents des conseils communautaires, départementaux et régionaux ou de membres du conseils (3 pour les conseils municipaux et communautaires, et 5 pour les conseils départementaux et régionaux), les séances de ces assemblées sont publiques et peuvent, à ce titre, être transmises à l'aide de moyens audiovisuels.

Les délibérations des conseils municipaux et communautaires portant soit sur une intervention économique, soit sur une convention de délégation du service public doivent être diffusées dans une publication locale.

Pour les communes et les EPCI d'au moins 3 500 habitants, les départements et les régions, les délibérations et les actes du président de l'exécutif ayant valeur de règlement doivent être diffusées dans un recueil des actes administratifs. Ce recueil est mis à disposition du public en respectant une périodicité mensuelle (régions, départements) ou trimestrielle (communes, EPCI). Les administrés sont prévenus dans les vingt-quatre heures par affichage aux endroits où s'opère l'affichage officiel. Le recueil peut également être diffusé soit gratuitement, soit vendu au numéro ou par abonnement (art. L2121-24 du CGCT). Quand une région ou un département choisit de publier sous forme électronique ces documents, ils sont mis à la disposition du public sur leur site internet dans leur intégralité, sous format non modifiable et dans des conditions propres à en assurer la conservation, à en garantir l'intégrité et à en effectuer le téléchargement.

Le compte rendu des séances des conseils municipaux et communautaires doit être affiché dans un délai d'une semaine et mis en ligne sur le site internet s'il en existe un (art. L2121-25 du CGCT).

II DÉVELOPPER LA TRANSPARENCE BUDGÉTAIRE

► ÉLÉMENTS DE DÉFINITION

Les budgets des collectivités territoriales doivent répondre à six grands principes :

- **annualité** : les budgets sont votés et exécutés dans le cadre d'une année civile
- **unité** : toutes les opérations financières doivent apparaître dans un document unique
- **universalité** : toutes les recettes et dépenses sont inscrites pour leur montant brut, sans compensation ni contraction
- **spécialité** : les crédits doivent être indiqués de manière suffisamment précise (par programme ou dotation)
- **sincérité** : les recettes et dépenses doivent être évaluées et présentées de manière sincère
- **équilibre budgétaire** : un équilibre réel doit exister entre les recettes et les dépenses des collectivités, ainsi qu'entre les différentes parties du budget (sections de fonctionnement et d'investissement)

► LES DIFFÉRENTES ÉTAPES NÉCESSAIRES À L'ADOPTION D'UN BUDGET

LES DIFFÉRENTES ÉTAPES NÉCESSAIRES À L'ADOPTION D'UN BUDGET :

Le débat d'orientation budgétaire :

Avant l'examen du budget, un débat d'orientation budgétaire doit être organisé (DOB).

Dans un délai de deux mois (pour les communes de plus de 3 500 habitants et les départements) à 10 semaines (régions) précédant l'examen du budget, les présidents d'exécutifs locaux présentent à leurs assemblées délibérantes un rapport d'orientation budgétaire (ROB), les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette¹⁶. Pour les communes de plus de 10 000 habitants, les départements et les régions, ce rapport doit être complété par des informations sur la présentation de la structure et l'évolution des dépenses et des effectifs. Il doit faire l'objet d'une transmission au représentant de l'État (ainsi qu'au président de l'EPCI pour les communes membres d'un EPCI) puis d'une publication.

Dans tous les cas, ce rapport donne lieu à un débat au sein de l'assemblée délibérante qui en prend acte par une délibération spécifique.

Parallèlement à ces documents purement budgétaires, certains rapports sont également présentés devant l'organe délibérant de la collectivité à l'occasion des débats sur l'adoption du budget.

¹⁶ Articles [L20312-1](#); [L3312-1](#) et [L4312-1](#) du CGCT

Pour les régions, les départements, les communes et les EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants, préalablement aux débats sur le projet de budget, le président de l'organe délibérant présente un rapport sur la situation en matière de développement durable¹⁷ intéressant le fonctionnement de la collectivité, les politiques qu'elle mène sur son territoire et les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation.

Ce rapport se veut être une synthèse des évaluations, documents et bilans des actions et politiques publiques engagées sur le territoire.

Préalablement au projet de budget, dans les régions, départements, communes et EPCI à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants, le président de l'organe délibérant présente un rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes .

Ce rapport fait état de la politique de ressources humaines de la collectivité en matière d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes¹⁸ et propose un bilan des actions menées et des ressources mobilisées.

QUELQUES ÉLÉMENTS DE DÉFINITION

Les documents budgétaires sont principalement au nombre de 3 :

- le budget primitif préalable à l'exercice budgétaire et ses déclinaisons (décision modificative intervenant en cours d'exercice et permettant d'intégrer des modifications du niveau des recettes et des dépenses ; budget supplémentaire permettant d'affecter le résultat de l'année précédente) ;
- le compte administratif, qui intervient à l'issue de l'exercice
- le compte de gestion, établi par le comptable public.

La comptabilité budgétaire des organismes publics se distingue très nettement de la comptabilité des organismes privés dans la mesure où il s'agit essentiellement d'une comptabilité de flux et non de stock. Seul le compte de gestion, établi par le comptable public, à savoir un organisme de contrôle extérieur à la collectivité permet véritablement d'établir une comptabilité patrimoniale de la collectivité.

Le vote du budget :

Les membres des assemblées délibérantes ont le droit de se faire communiquer par le maire ou le président de l'exécutif local, tous les documents budgétaires dont disposent les services. De plus, une note explicative de synthèse doit être jointe à la convocation des membres de l'assemblée délibérante.

Le vote du budget doit normalement avoir lieu avant le 15 avril, et exceptionnellement le 30 avril l'année du renouvellement de l'assemblée. Il est ensuite transmis au préfet dans les 15 jours qui suivent son approbation. Enfin, à la clôture de chaque exercice budgétaire (31 janvier de l'année

¹⁷ Articles [L2311-1-1](#); [L3311-2](#); [L4310-1](#) du CGCT; contenu du rapport : article [D3311-8](#) du CGCT

¹⁸ Articles [L2311-1-2](#); [L3311-3](#); [L4311-1-1](#) du CGCT; contenu du rapport : article [D2311-16](#) du CGCT

N+1) l'ordonnateur (président de l'exécutif local) rend compte des opérations budgétaires qu'il a exécutées (recettes et dépenses engagées dans l'année). Pour cela, il doit établir le compte administratif du budget principal ainsi que les comptes administratifs correspondant aux différents [budgets annexes](#).

La publicité des documents budgétaires :

Une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles est jointe au budget primitif et au compte administratif afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux. Les budgets et les comptes administratifs arrêtés des collectivités territoriales sont disponibles au public à la mairie, à l'hôtel du département et à l'hôtel de la région.

Sont mis en ligne sur le site de la collectivité lorsqu'il existe, après l'adoption par l'assemblée des délibérations auxquelles ils se rapportent :

- la présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles
- le rapport adressé à l'assemblée délibérante à l'occasion du débat d'orientation budgétaire
- le rapport annexé au budget primitif
- le rapport annexé au compte administratif

Pour les communes d'au moins 3 500 habitants, les départements et les régions, les budgets doivent être complétés par plusieurs annexes dont notamment la liste des délégataires de service public ou encore la liste des organismes pour lesquels la collectivité a versé une subvention supérieure à 75 000 euros ou représentant plus de 50 % du produit figurant au compte de résultat de l'organisme.

POUR ALLER PLUS LOIN

Pour compléter ces informations, nous vous invitons vivement à consulter les articles [L2313-1](#) (communes), [L3313-1](#) (départements) et [L4313-1](#) (régions) du Code général des collectivités territoriales.

Le droit de consultation par les citoyens :

S'agissant du droit d'accès à ces documents, il faut savoir que toutes personnes physiques ou morales (à l'exception des autorités administratives) peuvent demander **communication des procès-verbaux, budgets, comptes et arrêtés des communes, départements, régions et leurs établissements publics administratifs, ainsi que des EPCI**. Selon la CADA, les « documents budgétaires » en général ainsi que les « comptes » de la collectivité (ensemble des écritures et documents comptables), doivent être communiqués sur demande au fur et à mesure de leur élaboration (et même si de nouvelles écritures sont susceptibles d'affecter le compte).

EXEMPLE Le compte de gestion et le compte administratif d'une commune sont communicables dès leur élaboration, sans qu'il soit besoin d'attendre le vote du conseil municipal. Ce régime s'étend aux états annexes du compte administratif (par exemple, l'état relatif à la taxe de séjour).

BONNES PRATIQUES

- Favoriser la pluriannualité des budgets en adoptant des plans pluriannuels d'investissement et de fonctionnement (PPI/PPF) en précisant les hypothèses sous-jacentes de construction des différentes trajectoires (en recettes/dépenses) afin d'améliorer la lisibilité des comptes et rendre les écritures budgétaires plus transparentes par rapport à la structure du financement ;
- Réaliser une projection de la situation patrimoniale de la collectivité pour rendre compte de sa solidité financière
- Utiliser des indicateurs, des infographies, des comparaisons année par année, qui permettent aux citoyens de comprendre plus facilement la situation financière de leur collectivité (Exemple de la ville de Marseille : [budget rapporté à 100€](#)) ;
- Rendre plus accessibles et compréhensibles les documents budgétaires, en précisant leur titre et leur contenu dans l'arborescence du site.

POUR ALLER PLUS LOIN

- Communes (2ème partie, Livre III du CGCT)
- Départements (3ème partie, Livre III du CGCT)
- Régions (4ème partie, Livre III du CGCT)

III COMMUNIQUER LES INFORMATIONS ENVIRONNEMENTALES

La Charte de l'environnement, document à valeur constitutionnelle, dispose en son article 7 que « toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ».

Ce principe est ensuite repris dans le Code de l'environnement qui précise la notion d'autorité publique assujettie à cette obligation. Sont notamment visées les collectivités territoriales et leurs groupements.

Est ensuite considérée comme information relative à l'environnement toute information disponible, quel qu'en soit le support, qui a pour objet:

- l'état des éléments de l'environnement, notamment l'air, l'atmosphère, l'eau, le sol, les terres, les paysages, les sites naturels, les zones côtières ou marines et la diversité biologique, ainsi que les interactions entre ces éléments
- les décisions, les activités et les facteurs, notamment les substances, l'énergie, le bruit, les rayonnements, les déchets, les émissions, les déversements et autres rejets, susceptibles d'avoir des incidences sur l'état des éléments ci-dessus
- l'état de la santé humaine, la sécurité et les conditions de vie des personnes, les constructions et le patrimoine culturel, dans la mesure où ils sont ou peuvent être altérés par des éléments de l'environnement, des décisions, des activités ou des facteurs mentionnés ci-dessus
- les analyses des coûts et avantages ainsi que les hypothèses économiques utilisées dans le cadre des décisions et activités
- les rapports établis par les autorités publiques ou pour leur compte sur l'application des dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement

Mise en oeuvre :

Les collectivités prennent les mesures permettant au public de connaître ses droits d'accès aux informations relatives à l'environnement qu'elles détiennent et veillent à ce que le public puisse accéder aux informations recherchées. A cet effet, sont établis des répertoires ou des listes de catégories d'informations relatives à l'environnement, accessibles gratuitement et indiquant le lieu où ces informations sont mises à la disposition du public.

Ces informations doivent être précises, tenues à jour et donner lieu à comparaison. Elles en organisent la conservation afin de permettre leur diffusion par voie électronique¹⁹.

¹⁹ Article L124-7 du Code de l'environnement

POUR ALLER PLUS LOIN

[Articles 124-1](#) et suivants du Code de l'environnement.

ZOOM SUR LES INFORMATIONS RELATIVES AUX « RISQUES MAJEURS »

[\(article 125-2 du Code de l'environnement\)](#)

Les citoyens doivent être informés sur les risques majeurs auxquels ils sont soumis dans certaines zones du territoire et sur les mesures de sauvegarde qui les concernent. Ce droit s'applique aux risques technologiques et aux risques naturels prévisibles.

Mise en oeuvre :

Dans les communes qui ont approuvé un plan de prévention des risques naturels prévisibles, le maire informe la population au moins une fois tous les deux ans, par des réunions publiques communales ou tout autre moyen approprié sur :

- les caractéristiques du ou des risques naturels connus dans la commune
- les mesures de prévention et de sauvegarde possibles
- les dispositions du plan
- les modalités d'alerte
- l'organisation des secours
- les mesures prises par la commune pour gérer le risque
- les garanties prévues du code des assurances

Cette information est délivrée avec l'assistance des services de l'Etat compétents, à partir des éléments portés à la connaissance du maire par le représentant de l'Etat dans le département

**PIERRE
VILLENEUVE,
DIRECTEUR
DES ACHATS
DE LA REGION
BRETAGNE**

« Au-delà des obligations déclaratives auxquelles sont désormais soumis les élus locaux (déclaration d'intérêt et de situation patrimoniale), l'action publique locale doit s'inscrire dans un effort de transparence des procédures (transparence des enquêtes publiques, transparence des décisions, ouverture des données publiques....). C'est un enjeu essentiel de modernisation des collectivités territoriales et, plus encore de confiance et de légitimité dans l'action publique locale. »



**LA
PARTICIPATION
CITOYENNE,
UN ENJEU DU
RENOUVEAU
DÉMOCRATIQUE
LOCAL**

Dans un souci de raviver le dialogue démocratique et d'associer plus régulièrement les citoyens au processus décisionnel, des dispositifs de participation citoyenne ont peu à peu été mis en œuvre au niveau local. En élargissant le débat, les collectivités consolident la légitimité de leurs décisions et contribuent dans le même temps au renforcement du lien entre les citoyens et leurs représentants.

I CONSULTER RÉGULIÈREMENT LES CITOYENS

► LES COMITÉS CONSULTATIFS

(article L2143-2 du CGCT)

Le conseil municipal peut créer des comités consultatifs facultatifs sur tout problème d'intérêt communal concernant tout ou partie du territoire de la commune. Des représentants des associations locales peuvent être invités à y participer.

Mise en œuvre :

Le comité consultatif est créé sur proposition du maire, qui en fixe la composition et la durée (qui ne peut excéder celle du mandat municipal en cours).

- Chaque comité est présidé par un membre du conseil municipal, désigné par le maire.
- Les comités peuvent être consultés par le maire sur toute question ou projet intéressant les services publics et équipements de proximité et entrant dans le domaine d'activité des associations membres du comité.
- Les comités peuvent transmettre au maire toute proposition concernant tout problème d'intérêt communal pour lequel ils ont été institués.

► LA COMMISSION CONSULTATIVE DES SERVICES PUBLICS LOCAUX

(article L1413-1 CGCT)

Les régions, les départements, les communes de plus de 10 000 habitants, les EPCI de plus de 50 000 habitants et les syndicats mixtes comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants doivent créer une commission consultative des services publics locaux. Cette commission est compétente pour l'ensemble des services publics exploités en régie dotés de l'autonomie financière ou dans le cadre d'une convention de gestion déléguée.

Présidée par l'élu détenteur du pouvoir exécutif local, cette commission comprend des membres de l'organe délibérant, désignés dans le respect du principe de la représentation proportionnelle, et des représentants d'associations locales, nommés par l'organe délibérant.

Sur proposition de son président et si son audition paraît utile, la commission pourra inviter toute personne à participer avec voix consultative à ses travaux.

A la demande de la majorité de ses membres, la commission a la possibilité d'inscrire à l'ordre du jour « toute proposition relative à l'amélioration des services publics locaux ».

La commission doit examiner chaque année :

- le rapport, mentionné à l'article [L 1411-3](#) du CGCT, établi par le concessionnaire de service public qui reprend notamment, les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution du contrat de concession et une analyse de la qualité des services
- les rapports sur le prix et la qualité du service public d'eau potable, sur les services d'assainissement visés à l'article [L 2224-5](#)
- un bilan d'activité des services exploités en régie dotée de l'autonomie financière
- le rapport établi par le contractant de la collectivité lorsque celle-ci a conclu un contrat de partenariat

La commission est également consultée par l'organe délibérant sur :

- tout projet de délégation de service public, avant que l'assemblée délibérante ou l'organe délibérant se prononce sur ce même projet
- tout projet de création d'une régie dotée de l'autonomie financière, avant la décision portant création de la régie
- tout projet de partenariat avant que l'assemblée délibérante ou l'organe délibérant de la collectivité ne se prononce
- tout projet de participation du service de l'eau ou de l'assainissement à un programme de recherche et de développement, avant la décision d'y engager le service

N.B. : les EPCI dont la population est comprise entre 20 000 et 50 000 habitants peuvent créer cette commission dans les mêmes conditions.

► LES CONSEILS DE QUARTIER

([article L2143-1 du CGCT](#))

Dans les communes de 80 000 habitants et plus, le conseil municipal fixe le périmètre de chacun des quartiers composant la commune.

Chaque quartier est doté d'un conseil de quartier dont le conseil municipal fixe la dénomination, la composition ainsi que les modalités de fonctionnement.

« L'adjoint chargé de quartier connaît de toute question intéressant à titre principal le ou les quartiers dont il a la charge. Il veille à l'information des habitants et favorise leur participation à la vie du quartier²⁰ » .

²⁰ Article [L2122-18-1](#) du CGCT

Mise en œuvre :

- Les communes dont la population est comprise entre 20 000 et 80 000 habitants peuvent créer des conseils de quartier. Alors qu'en principe le nombre d'adjoints est plafonné à 30% de l'effectif légal du conseil municipal²¹, ce plafond peut être dépassé pour instituer des postes d'adjoints chargés principalement d'un ou plusieurs quartiers (limite : 10% de l'effectif légal du conseil municipal²²).
- Dans les communes soumises à l'obligation de création d'un conseil de quartier, le maire peut décider que le conseil citoyen se substitue au conseil de quartier.

► LES CONSEILS CITOYENS

Selon la loi²³, un conseil citoyen est mis en place dans chaque quartier prioritaire de la politique de la ville, sur la base d'un diagnostic des pratiques et des initiatives participatives²⁴. Le conseil citoyen est composé, d'une part, d'habitants tirés au sort dans le respect de la parité entre les femmes et les hommes et, d'autre part, de représentants des associations et acteurs locaux.

Ces conseils citoyens sont associés à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des contrats de ville²⁵. Des représentants du conseil citoyen participent d'ailleurs à toutes les instances de pilotage du contrat de ville, y compris celles relatives aux projets de renouvellement urbain.

Les conseils citoyens exercent leur action en toute indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics et inscrivent leur action dans le respect des valeurs de liberté, d'égalité, de fraternité, de laïcité et de neutralité.

Le conseil citoyen peut faire appel à des personnalités extérieures en raison de leur expertise dans les domaines relevant de leur compétence.

Pour retrouver la liste des territoires concernés, consulter la plateforme cartographique du système d'information géographique de la politique de la ville à ce lien : <https://sig.ville.gouv.fr/>

²¹ Article L2122-2 du CGCT

²² Article L2122-2-1 du CGCT

²³ La loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine

²⁴ Liste des quartiers prioritaires fixée par le décret n° 2015-1138 du 14 septembre 2015 rectifiant la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville

²⁵ Les contrats de ville fixent le cadre des projets de renouvellement urbain qui seront déployés, et prévoient l'ensemble des actions à conduire pour favoriser la bonne articulation entre ces projets et le volet social de la politique de la ville.

II CONSULTER PONCTUELLEMENT LES CITOYENS

► LA CONSULTATION POUR AVIS DES ÉLECTEURS

([article L. 1112-15 et suivants du CGCT](#))

Les électeurs d'une collectivité territoriale peuvent être consultés sur les décisions que les autorités de cette collectivité envisagent de prendre pour régler les affaires relevant de la compétence de celle-ci. Les EPCI peuvent également consulter les électeurs des communes membres sur les décisions que l'organe délibérant ou le président l'EPCI sont appelés à prendre pour régler les affaires relevant de leur compétence.

En pratique, il faut d'abord que les citoyens demandent à ce que soit inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de la collectivité ou de l'EPCI dont ils dépendent, l'organisation d'une consultation sur toute affaire relevant de la décision de cette assemblée.

Mise en œuvre :

Pour les communes, la requête doit réunir un cinquième des électeurs tandis qu'un dixième est nécessaire pour toute autre collectivité territoriale.

Pour les EPCI, un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales des communes membres de l'EPCI est requis.

La décision d'organiser la consultation appartient ensuite à l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ou de l'EPCI. La délibération de la collectivité fixant les modalités d'organisation de la consultation est transmise deux mois au moins avant la date du scrutin au représentant de l'Etat.

La délibération qui décide la consultation indique expressément que cette consultation n'est qu'une demande d'avis.

Les électeurs font connaître par oui ou par non s'ils approuvent le projet de délibération ou d'acte qui leur est présenté. Après avoir pris connaissance du résultat de la consultation, l'autorité compétente de la commune arrête sa décision sur l'affaire qui en a fait l'objet.

La consultation peut être limitée aux électeurs d'une partie du territoire de la collectivité pour les affaires qui les intéressent spécifiquement.

► LA CONSULTATION EN LIGNE

Définie aux [articles L132-1 à L132-7 du CRPA](#).

Certaines collectivités choisissent de présenter leurs projets de délibération (avant adoption) devant une commission de travail thématique. Après examen, cette commission rend un avis qui ne lie pas la collectivité. Il est dorénavant possible de remplacer l'avis de la commission par une consultation ouverte sur internet. La décision de recourir à la consultation ouverte doit être publiée sur le site internet de la collectivité et présenter la date d'ouverture et de clôture (15 jours minimum). Cette décision doit

être accompagnée d'une notice explicative avec :

- le projet d'acte,
- son objet,
- son contenu,
- la date d'entrée en vigueur prévue.

A l'issue de la consultation, la collectivité établit une synthèse des observations qu'elle a recueillies et la rend publique au plus tard à la date de la signature de l'acte ayant fait l'objet de la consultation.

► LA CONSULTATION SUR UN PROJET D'AMÉNAGEMENT

LA CONCERTATION

Dans le cadre de certains projets, les collectivités territoriales organisent une concertation avec les habitants, les associations locales ou d'autres personnes concernées.

Sont visés :

- l'élaboration ou la révision du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme ;
- la création d'une zone d'aménagement concerté ;
- les projets et opérations d'aménagement ou de construction ayant pour effet de modifier de façon substantielle le cadre de vie, notamment ceux susceptibles d'affecter l'environnement, au sens de [l'article L. 122-1 du code de l'environnement](#), ou l'activité économique (liste arrêtée par décret en Conseil d'Etat²⁶) ;
- les projets de renouvellement urbain.

Les objectifs poursuivis et les modalités de la concertation sont en principe précisés par l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'EPCI concerné. Toutefois, le président de cet organe délibérant peut le faire pour les projets susceptibles d'affecter l'environnement ou l'activité économique, les projets de renouvellement urbain, et lorsque la concertation est organisée alors qu'elle n'est pas obligatoire.

Tout l'enjeu est de laisser un temps suffisant au public pour accéder aux informations essentielles, aux avis et pour formuler des observations et propositions qui seront enregistrées et conservées. Par ailleurs, ces modalités devront être adaptées à l'importance et aux caractéristiques du projet.

A l'issue de la concertation, l'autorité initialement chargée de présenter les modalités de la concertation présente le bilan de celle-ci. Si le projet fait parallèlement l'objet d'une enquête publique, ce bilan est joint au dossier de l'enquête.

²⁶ Article R122-2 du Code de l'environnement et [tableau en annexe](#)

L'ENQUÊTE PUBLIQUE

L'enquête publique a pour objet d'assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers lors de l'élaboration d'une décision ou d'un projet.

BONNES PRATIQUES

Commune de Cachan : mise en place d'ateliers citoyens destinés à alimenter, par leur cahier de préconisations, le cahier des charges de projets (exemple: projet de ligne 15 de métro)

Afin de répondre à ces objectifs, plusieurs formalités doivent être respectées :

- Désignation d'un commissaire enquêteur ou d'une commission d'enquête ;
- Information du public de l'ouverture d'une enquête ;
- Mise à disposition du public d'un dossier relatif au projet ;
- Recueil des observations et propositions qui sont conservées avant d'être étudiées par l'administration compétente pour prendre la décision.

Notre droit connaît trois régimes d'enquêtes publiques :

- les enquêtes publiques régies par le Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique²⁷ ;
- les enquêtes publiques régies par le régime transversal du Code des relations entre le public et l'administration (CRPA²⁸) ;
- les enquêtes publiques régies par le code de l'environnement²⁹.

Pour les deux premières et sauf dispositions particulières, les enquêtes sont ouvertes et organisées par le préfet. Les communes concernées par les projets soumis à enquête publique pourront être associées à la procédure, notamment pour assurer l'information du public et la publicité des documents nécessaires à l'enquête (principalement, le dossier relatif au projet).

S'agissant des enquêtes publiques régies par le code de l'environnement, les collectivités territoriales peuvent être amenées à ouvrir et à organiser l'enquête.

²⁷ Articles L110-1 à L112-1 et R111-1 à R112-27 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique

²⁸ Articles L134-1 à L134-34 et R134-3 à R134-32 du CRPA

²⁹ Articles L123-1 et suivants du Code de l'environnement

Sont visés :

- les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements exécutés par des personnes publiques ou privées devant comporter une étude d'impact³⁰ (sauf exceptions³¹).
- les plans, schémas, programmes et autres documents de planification soumis à une évaluation environnementale³²;
- les projets liés à la création et à la conservation des parcs nationaux et naturels marins ;
- les autres documents d'urbanisme et les décisions portant sur des travaux, ouvrages, aménagements, plans, schémas et programmes.

Mise en œuvre :

Quand une collectivité territoriale ou un EPCI prévoit d'engager un projet soumis à enquête publique, il revient au président de l'organe délibérant d'ouvrir l'enquête³³.

La durée de l'enquête publique est fixée par l'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête. Elle ne peut être inférieure à trente jours et ne peut excéder deux mois³⁴.

Pour assurer la transparence de l'enquête, l'autorité compétente informe le public 15 jours au moins avant son ouverture :

- de l'objet de l'enquête ;
- de la ou des décisions pouvant être adoptées au terme de l'enquête et des autorités compétentes pour statuer ;
- du nom et des qualités du commissaire enquêteur ou des membres de la commission d'enquête, de la date d'ouverture, du lieu de l'enquête, de sa durée et de ses modalités ;
- de l'existence d'une évaluation environnementale, d'une étude d'impact ou, à défaut, d'un dossier comprenant les informations environnementales se rapportant à l'objet de l'enquête, et du lieu où ces documents peuvent être consultés ;
- lorsqu'il a été émis, de l'existence de l'avis de l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement et le lieu où il peut être consulté.

L'information du public est assurée par tous moyens appropriés, selon l'importance et la nature du projet notamment :

- par voie d'affichage sur les lieux concernés par l'enquête ;
- par voie de publication locale ;
- par voie électronique.

³⁰ [Tableau annexé à l'article R122-2](#) du Code de l'environnement

³¹ projets de création d'une ZAC ; projets de caractère temporaire ou de faible importance dont la liste est établie par décret en Conseil d'Etat; demandes de permis de construire et de permis d'aménager portant sur des projets de travaux, de construction ou d'aménagement donnant lieu à la réalisation d'une étude d'impact après un examen au cas par cas effectué par l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement.

³² En application des articles [L122-4](#) à [L122-11](#) du Code de l'environnement et des articles [L104-1](#) et [L104-2](#) du Code de l'urbanisme

³³ [Article L123-3](#) du Code de l'environnement

³⁴ Sauf le cas où les dispositions des articles [R123-22](#) ou [R123-23](#) sont mises en oeuvre

Un décret détermine les projets, plans ou programmes qui font obligatoirement l'objet d'une communication au public par voie électronique. L'autorité responsable du projet assume les frais afférents à ces différentes mesures de publicité.

Par ailleurs, un dossier d'enquête publique doit être constitué. Il comprend les pièces et avis exigés par les législations et réglementations applicables au projet, plan ou programme et une note de présentation non technique. Ce dossier est par principe communicable à toute personne sur sa demande et à ses frais, avant l'ouverture de l'enquête publique ou pendant celle-ci.

Il revient au commissaire enquêteur ou à la commission d'enquête de permettre au public de disposer d'une information complète et de participer effectivement au processus de décision (présentation d'observations et de propositions). Cette participation peut s'effectuer par voie électronique.

A l'issue de la procédure, le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête remet son rapport dans un délai de trente jours à compter de la fin de l'enquête. Ce rapport rendu public, doit être motivé et faire état des contre-propositions qui ont été produites durant l'enquête ainsi que des réponses éventuelles du maître d'ouvrage.

► RÉFÉRENDUM LOCAL

(article L.O. 1112-1 et suivants du CGCT)

L'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale peut soumettre à référendum local tout projet de délibération tendant à régler une affaire de la compétence de cette collectivité.

L'exécutif peut seul proposer à l'assemblée délibérante de soumettre à référendum local tout projet d'acte relevant des attributions qu'il exerce au nom de la collectivité, à l'exception des projets d'acte individuel.

A la différence de la consultation pour avis, le résultat du référendum a valeur de décision.

Mise en œuvre :

Par une même délibération, l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale :

- détermine les modalités d'organisation du référendum local
- fixe le jour du scrutin qui ne peut intervenir moins de deux mois après la transmission de la délibération au représentant de l'Etat,
- convoque les électeurs,
- précise le projet d'acte ou de délibération soumis à l'approbation des électeurs.

L'exécutif de la collectivité territoriale transmet la délibération au représentant de l'Etat dans un délai maximum de huit jours.

Un dossier d'information sur l'objet du référendum doit être mis à disposition du public quinze jours au moins avant le scrutin.

Quelle que soit la collectivité à l'initiative du référendum local, il appartient aux maires d'organiser le scrutin.

Les électeurs font connaître par oui ou par non s'ils approuvent le projet de délibération ou d'acte qui leur est présenté. Il est adopté si la moitié au moins des électeurs inscrits a pris part au scrutin et s'il réunit la majorité des suffrages exprimés.

DISPOSITIONS COMMUNES AU RÉFÉRENDUM LOCAL ET À LA CONSULTATION DES ÉLECTEURS

Les dépenses liées à l'organisation de ces consultations constituent une dépense obligatoire de la collectivité territoriale qui l'a décidée.

Par ailleurs, une limite est prévue sur un plan temporel car le recours à la consultation est interdit 6 mois avant les élections.

Enfin, pendant un délai d'un an, la collectivité ne pourra plus solliciter ses citoyens sur le même objet.

► LA COMMISSION NATIONALE DU DÉBAT PUBLIC (CNDP)

Dans un souci d'intégrer ses administrés à des grands projets débattus sur son territoire, chaque collectivité peut faire le choix de saisir la Commission nationale du débat public, autorité administrative indépendante, chargée de veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national dès lors qu'ils présentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.

Mise en œuvre :

Cette prise de parole se fait soit dans le cadre d'un [débat public](#) organisé par ses soins et pour lequel elle nomme une commission particulière, soit dans le cadre d'une [concertation](#) pour laquelle elle nomme un [garant](#) (extérieur aux parties prenantes).

Divers équipements peuvent donner lieu à une saisine de la CNDP : création d'autoroutes, de lignes ferroviaires, de voies navigables, d'installations nucléaires, d'aéroports, de gazoducs, de barrages hydroélectriques, d'équipements industriels, sportifs, culturels, scientifiques ou touristiques.

DEPARTEMENT DU MORBIHAN.

PONT SUSPENDU

SUR LA RIVIERE D'AURAY,

AU LIEU DIT *LE PASSAGE DU BONO.*

Le Préfet du Morbihan a l'honneur de prévenir ses concitoyens que toutes les pièces relatives au projet de construction d'un Pont suspendu sur la rivière d'Auray, au lieu dit *le Passage du Bono*, sont déposées à la sous-préfecture de Lorient, où elles seront communiquées aux personnes qui voudront en prendre connaissance.

Ce dépôt, qui aura lieu pendant un mois, en exécution des instructions des 2 floréal an X et 20 août 1825, a pour but d'appeler les observations des habitans des communes circonvoisines sur le *commodo* et l'*incommodo* du projet dont il s'agit.

A l'hôtel de la préfecture, à Vannes, le 7 Octobre 1835.

Le Préfet du Morbihan,

E. L. LORROIS



**LA
COMMANDE
PUBLIQUE,
ZONÉ
À RISQUES**

Les marchés publics sont les contrats conclus à titre onéreux entre les pouvoirs adjudicateurs et des opérateurs économiques publics ou privés, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services³⁵. Les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont des pouvoirs adjudicateurs et sont donc soumis aux règles du droit des marchés publics.

Selon l'ordonnance du 13 juillet 2015³⁶ et le décret du 25 mars 2016³⁷, les marchés publics sont basés sur trois fondements :

- égalité de traitement entre les candidats,
- liberté d'accès à la commande publique,
- transparence de la procédure.

Ces principes doivent être respectés dans la conclusion de tous les marchés publics dès le premier euro. 🟡

La passation d'un marché public est soumise à des règles de publicité et de mise en concurrence particulières qui seront différentes selon la nature et le montant du marché :

- pour un marché de travaux (réalisation d'ouvrage, de travaux du bâtiment et de génie civil : ponts, routes, ports, barrages, infrastructures urbaines, etc.) ;
- pour un marché de fournitures : achat de matériels, de mobilier ou de produits ;
- pour un marché de services : services matériels (comme l'entretien des locaux par exemple) ou immatériels (conseil juridique, projet informatique, etc.).

Afin de s'indexer sur les étapes de passation d'un marché public, il convient d'abord d'analyser les règles relatives à la publicité de ces marchés avant de s'intéresser aux procédures à mettre en œuvre.

I RESPECTER LES FORMALITÉS DE PUBLICITÉ

La publicité, préalable obligatoire pour certains marchés, doit permettre une mise en concurrence suffisante. Les modalités de publicité seront plus ou moins importantes selon le type de contrat concerné et le montant de celui-ci.

La publicité peut être réalisée selon différents moyens :

- publication au Bulletin officiel des annonces de marchés publics ([BOAMP](#)),
- parution dans un [journal habilité à recevoir des annonces légales \(JAL\)](#),
- publication au Journal officiel de l'Union européenne (JOUE),
- publication dans la presse spécialisée.

³⁵ Article 4 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics

³⁶ Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics

³⁷ Décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics

Ci-dessous : tableau des mesures de publicité en fonction du type de contrat et du montant du marché ([source : https://www.service-public.fr/professionnels-entreprises/vosdroits/F23371](https://www.service-public.fr/professionnels-entreprises/vosdroits/F23371))

SEUILS DE PUBLICITÉ DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, DE LEUR ÉTABLISSMENTS PUBLICS ET DE LEURS GROUPEMENTS (montants hors taxes) ³⁹			
	Publicité non obligatoire	Publicité au BOAMP ou dans un JAL	Publicité au BOAMP ou dans au JOUE
Fournitures et services	En dessous de 25 000 €	de 90 000 € à 209 999,99 €	à partir de 209 000 €
Travaux	En dessous de 25 000 €	de 90 000 € à 5 224 999,99 €	à partir de 5 225 000 €

II SE CONFORMER AUX RÈGLES DE PROCÉDURE

Pour les marchés d'une valeur inférieure à 25 000 € HT, les collectivités territoriales n'ont pas de contraintes particulières si ce n'est de choisir une offre pertinente et de ne pas contracter systématiquement avec une même entreprise lorsque plusieurs offres sont susceptibles de répondre à son besoin.

Au-delà de ce montant, des procédures particulières doivent être respectées :

► LES PROCÉDURES ADAPTÉES

La procédure adaptée ou Marché à Procédure Adaptée (MAPA³⁸) se veut allégée.

³⁸ Article 27 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics

SEUILS DE PROCÉDURE APPLICABLES DU 1ER JANVIER 2016 AU 31 DECEMBRE 2017

	Pas de procédure imposée	Procédures adaptées (MAPA)	Procédures formalisées
Fournitures et services	Jusqu'à 25 000 €	Marchés compris entre 25 000 € et le seuils de procédures formalisées	à partir de 209 000 €
Travaux	Jusqu'à 25 000 €	Marchés compris entre 25 000 € et le seuils de procédures formalisées	à partir de 5 225 000 €

Elle permet à l'acheteur de déterminer librement les modalités de la procédure en fonction de la nature et des caractéristiques du besoin à satisfaire, du nombre ou de la localisation des opérateurs économiques susceptibles d'y répondre ainsi que des circonstances de l'achat.

Pour la détermination de ces modalités, l'acheteur peut s'inspirer des procédures formalisées, sans pour autant que les marchés en cause soient alors soumis aux règles formelles qu'elles comportent. En revanche, s'il se réfère expressément à l'une de ces procédures formalisées, il est tenu de l'appliquer dans son intégralité.

S'il souhaite négocier le marché en MAPA ou s'il entend se réserver le droit, en cours de consultation, de renoncer à cette possibilité, il doit le préciser dans les documents de consultation.

En outre, l'acheteur doit être en mesure de prouver la réalité de la consultation. Cela implique une conservation des avis de publicité, des devis, du registre du dépôt des candidatures et des offres ou de tout autre document faisant foi.

Dans le cadre d'un MAPA, la rédaction d'un cahier des charges est fortement recommandée pour définir au mieux ses besoins.

L'acheteur doit par ailleurs prévoir un délai raisonnable pour la remise des candidatures et des offres. Ce délai doit notamment être adapté au montant du marché, à la complexité des prestations ou encore à la facilité d'accès aux documents de consultation.

Pour tous les achats supérieurs à 25 000€, un contrat écrit doit être conclu entre l'acheteur et l'entreprise attributaire.

Enfin, la notification du marché à son attributaire est obligatoire⁴⁰.

³⁹ Source : <http://www.boamp.fr/Espace-entreprises/Comment-repondre-a-un-marche-public/Questions-de-reglementation/Avant-de-repondre-a-un-marche-public/Seuils-de-procedure-et-seuils-de-publicite>

⁴⁰ Article 103 du Décret n°2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics

► LES PROCÉDURES FORMALISÉES

A partir de 209 000€ pour les marchés de fournitures et de services et de 5 225 000 € pour les marchés de travaux, les collectivités doivent recourir à une procédure formalisée. Les montants en jeu, le respect des principes de transparence, d'égalité des candidats et de liberté d'accès rendent d'autant plus important leur mise en œuvre. [L'article 25 du décret du 25 mars 2016](#) distingue plusieurs procédures formalisées :

- l'appel d'offres ;
- la procédure concurrentielle avec négociation ;
- le dialogue compétitif.

S'agissant de la procédure d'appel d'offres, le premier principe est l'interdiction de la négociation. En effet, « l'appel d'offres est la procédure par laquelle l'acheteur choisit l'offre économiquement la plus avantageuse, sans négociation, sur la base de critères objectifs préalablement portés à la connaissance des candidats⁴¹ ». La collectivité doit publier son avis d'appel public à la concurrence et le dossier de consultation des entreprises (cf. tableau), document qui précise les caractéristiques et les conditions d'exécution du marché (contraintes techniques, prix, participation au développement durable, ...). Le dossier de consultation doit ensuite être mis à disposition du public.

L'appel d'offres est ouvert lorsque tout opérateur économique intéressé peut soumissionner. Il est restreint lorsque seuls les candidats sélectionnés par l'acheteur sont autorisés à soumissionner.

Un délai doit ensuite être respecté pour laisser la possibilité aux candidats de déposer leurs offres, ce délai étant variable selon que la procédure d'appel d'offres est ouverte (principe : 35 jours minimum) ou restreinte (principe : 30 jours minimum). Des cas particuliers sont envisageables si la publicité s'est faite par voie électronique.

Après avoir réceptionné et enregistré les plis (offres déposées), la commission d'appel d'offres, composée de membres à voix délibérative qui sont issus de l'assemblée délibérante, va d'office éliminer les candidatures non recevables ou incomplètes. Elle classe ensuite les offres et retient par principe l'offre économiquement la plus avantageuse. Pour y parvenir l'acheteur public peut se fonder sur un critère unique : le prix⁴² ou le coût du marché⁴³. Sinon, il peut également retenir « une pluralité de critères non-discriminatoires et liés à l'objet du marché public ou à ses conditions d'exécution au sens de [l'article 38 de l'ordonnance du 23 juillet 2015](#) susvisée

Après avoir réceptionné et enregistré les plis (offres déposées), la commission d'appel d'offres, composée de membres à voix délibérative qui sont issus de l'assemblée délibérante, va d'office éliminer les candidatures non recevables ou incomplètes. Elle classe ensuite les offres et retient par principe l'offre économiquement la plus avantageuse. Pour y parvenir l'acheteur public peut se fonder sur un critère unique : le prix ou le coût du marché .

⁴¹ [Article 66 du décret du 25 mars 2016](#) relatif aux marchés publics

⁴² « A condition que le marché public ait pour seul objet l'achat de services ou de fournitures standardisés dont la qualité est insusceptible de variation d'un opérateur économique à l'autre »

⁴³ « Déterminé selon une approche globale qui peut être fondée sur le coût du cycle de vie au sens de l'article 63 »

Sinon, il peut également retenir « une pluralité de critères non-discriminatoires et liés à l'objet du marché public ou à ses conditions d'exécution au sens de [l'article 38 de l'ordonnance du 23 juillet 2015](#) susvisée, parmi lesquels figure le critère du prix ou du coût et un ou plusieurs autres critères comprenant des aspects qualitatifs, environnementaux ou sociaux ».

La collectivité devra impérativement informer par notification les candidats non retenus par la commission d'appel d'offres.

POUR ALLER PLUS LOIN

- [Ordonnance n°2015-899 du 23 juillet 2015](#) relative aux marchés publics
- [Décret n°2016-360 du 25 mars 2016](#) relatif aux marchés publics

RISQUES PÉNAUX :

La cour de cassation (Cass. Crim, 17 février 2016, pourvoi n°15-85363) vient d'étendre l'application du délit de favoritisme, « à l'ensemble des marchés publics et non pas seulement aux marchés régis par le Code des marchés publics ».

Ces dispositions pénales ont effectivement pour objet de faire respecter les principes à valeur constitutionnelle de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures qui gouvernent l'ensemble de la commande publique.

Cette rubrique relative aux marchés publics est l'occasion de rappeler que le juge pénal condamne pour favoritisme, les atteintes aux principes d'égalité de concurrence et de liberté d'accès aux marchés publics qui sont constitués par le fait de procurer ou tenter de procurer à un candidat à un marché public ou à une délégation de service public, un avantage injustifié qui serait contraire aux règles du Code des marchés publics.

ATTENTION AUX SEUILS

Premier cas : l'absence de publicité et de mise en concurrence au-delà du seuil de 25 000 euros HT. Le principal risque est lié à la passation de plusieurs marchés à procédure adaptée inférieurs au seuil de 25 000 euros HT avec le même fournisseur sans publicité ni mise en concurrence. Exemple : Le maire de la commune Y passe une commande de 9 000 euros HT pour remplacer plusieurs ordinateurs de la Mairie. Le montant des besoins étant inférieur à 25 000 euros HT, le maire s'adresse directement sans mise en concurrence et sans publicité à l'entreprise de son choix. Deux mois plus tard, le maire décide d'acquérir de nouveaux ordinateurs pour équiper l'ensemble des services de la commune. Il contacte à nouveau l'entreprise qui lui adresse une nouvelle facture de 20 000 euros HT. Le montant total des commandes s'élève alors à la somme de 29 000 euros HT et s'avère supérieur au seuil des 25 000 euros HT qui lui permettait de s'abstenir de toute publicité et de toute mise en concurrence. Dans ce cas, est-il permis de considérer que l'entreprise a été favorisée ? Théoriquement, oui.

ATTENTION AUX SEUILS

Deuxième cas : le dépassement du seuil de 209 000 euros HT. Le montant initial du marché peut être fixé à moins de 209 000 euros HT alors que son coût réel est largement supérieur. Le recours à une procédure formalisée s'impose alors dès lors que le seuil est franchi sans qu'un nouveau MAPA puisse régulariser la situation.

► PUBLICATION DES MARCHÉS PUBLICS CONCLUS

Abrogée par [l'ordonnance du 23 juillet 2015](#), cette obligation a été modifiée. Dorénavant, les acheteurs rendent public le choix de l'offre retenue et rendent accessibles sous un format ouvert et librement réutilisable les données essentielles du marché public sous réserve des dispositions de l'article 44 (informations confidentielles dont la divulgation violerait le secret en matière industrielle et commerciale ou pourrait nuire à une concurrence loyale).

Cette obligation est précisée par un [décret du 25 mars 2016](#), qui dispose en son [article 107](#) que « l'acheteur offre, sur son profil d'acheteur, un accès libre, direct et complet aux données essentielles de ce marché public, à l'exception des informations dont la divulgation serait contraire à l'ordre public ». L'acheteur devra donc, dans un délai de deux mois à compter de la date de notification du marché public, publier des informations relatives à sa nature, à son objet, à la procédure de passation utilisée, à sa durée, à son montant et à ses principales conditions financières ou encore les données relatives à chaque modification apportée au marché public. Le décret prévoit en outre, que les acheteurs publics doivent se conformer à cette obligation, au plus tard le 1er octobre 2018.

Après avoir réceptionné et enregistré les plis (offres déposées), la commission d'appel d'offres, composée de membres à voix délibérative qui sont issus de l'assemblée délibérante, va d'office éliminer les candidatures non recevables ou incomplètes. Elle classe ensuite les offres et retient par principe l'offre économiquement la plus avantageuse. Pour y parvenir l'acheteur public peut se fonder sur un critère unique : le prix ou le coût du marché. Sinon, il peut également retenir « une pluralité de critères non-discriminatoires et liés à l'objet du marché public ou à ses conditions d'exécution au sens de l'article 38 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 susvisée.

BONNES PRATIQUES

Mettre en œuvre dès aujourd'hui la publication systématique sur le profil d'acheteur des données essentielles relatives aux marchés publics conclus.

**ANNIE-CLAUDE
BARATTE
CONSEILLERE
MUNICIPALE,
MESCHERS-
SUR-GIRONDE**

« Comme beaucoup d'élu(e)s de petites communes, mon engagement est au service de ceux qui m'ont fait confiance et à qui je dois pouvoir rendre des comptes. Mais pour cela, j'ai besoin moi-même d'être outillée pour adopter les bons réflexes. »

Pour plus d'informations, vous pouvez consulter le site de Transparency International France mais aussi :

Anticor

Bulletin officiel des annonces de marchés publics

Centre national de la fonction publique territoriale

Data.gouv.fr

Formalités de passation d'un marché public

Guides SMACL

Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique

Infographies de la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique

Site internet des collectivités locales

Site internet de Legifrance

Site internet de Vie Publique

Bulletin officiel des annonces des marchés publics

My Breizh open data

Le présent guide a vocation à être mis à jour et enrichi chaque année. Pour nous faire part de vos suggestions, écrivez nous à contact@transparency-france.org



Transparency International France
14 passage Dubail 75010 Paris
www.transparency-france.org

LISTE DES ABREVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

BOAMP : Bulletin Officiel des Annonces de Marchés Publics

CA : Cour d'Appel

CADA : Commission d'Accès aux Documents Administratifs

Cass Crim : Cour de cassation – Chambre Criminelle

CGCT : Code Général des Collectivités Territoriales

CMP : Code des Marchés Publics

CNDP : Commission Nationale du Débat Public

CRPA : Code des Relations entre le Public et l'Administration

DOB : Débat d'Orientation Budgétaire

EPCI : Établissement Public de Coopération Intercommunale

HATVP : Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique

JAL : Journal habilité à recevoir des Annonces Légales

JOUE : Journal Officiel de l'Union Européenne

Loi NOTRe : loi portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République

MAPA : Marché Passé selon la Procédure Adaptée

PLU : Plan Local d'urbanisme

PPI/PPF : Plans pluriannuels d'Investissement et de Fonctionnement

ROB : Rapport d'Orientation Budgétaire

SCoT : Schéma de Cohérence Territoriale

TGI : Tribunal de Grande Instance

ZAC : Zone d'Aménagement Concerté

SMACL : Observatoire de la Société mutuelle d'assurance des collectivités locales, des risques juridiques de la vie territoriale

REMERCIEMENTS

Nous tenons à remercier chaleureusement pour leur contribution Agnès Ayrault, Annie-Claude Baratte, Dominique Barjou, Anaïs Boutard, Loïc D., Valérie Fiastre, Hugues Mahieu, Myriam Savy et Pierre Villeneuve.

Coordinatrice du projet : Laurène Bounaud

Auteurs : Sylvette Toche, Jean-Pierre Roux, Arthur Persais

Editeur: Transparency International France

Design: ARCHIBALD & ABRAHAM

ISBN : 978-2-9557899-1-9

© 2016 Transparency International France. Tous droits réservés

