

L'impact de la loi 3DS sur la prévention de la corruption dans le secteur public local

Note d'analyse

Après une commission mixte paritaire conclusive, le Parlement a adopté définitivement la [loi 3DS](#) (différenciation, déconcentration, décentralisation, simplification) ce mercredi 9 février 2022. Certains de ses articles influent directement sur des mécanismes de transparence et de prévention de la corruption dans le secteur public local, c'est-à-dire dans les collectivités territoriales mais également dans les organismes satellites auxquels elles participent (entreprises publiques locales notamment).

Ces différentes dispositions législatives sont dans l'ensemble des aménagements techniques qui, sans bouleverser le cadre légal, vont dans le bon sens. Cela ne sera néanmoins pas suffisant pour venir à bout de la « faible maturité » évoquée par l'AFA pour désigner la prévention de la corruption dans le secteur public local.

A ce titre, une solution est défendue par Transparency France et nous espérons qu'elle fera l'objet d'une mise en œuvre législative prochainement : la mise en œuvre obligatoire d'un plan de prévention de la corruption dans les grandes collectivités territoriales.

Renforcement du contrôle des collectivités sur leurs satellites

Article 70 : Les organes délibérant des collectivités territoriales actionnaires d'entreprises publiques locales devront délibérer annuellement sur un rapport écrit qui leur sera présenté par l' élu local siégeant au conseil d'administration de ces organismes satellites. Le contenu de ce rapport sera précisé par un décret et il devra notamment porter sur la rémunération et les avantages en nature attribués aux élus-administrateurs. Transparency France salue cette nouvelle obligation qui va accroître le contrôle exercé par les collectivités sur leurs entreprises publiques locales, et permettra nous l'espérons de réduire les condamnations récurrentes d'élus locaux administrateurs pour [utilisation abusive des avantages en nature](#) ou [rémunération illégale](#). Ce rapport permettra également

Par ailleurs, les prises de participations des entreprises publiques locales devront préalablement être soumises à l'accord de l'organe délibérant des collectivités actionnaires. Il s'agit d'une avancée qui permettra d'améliorer la visibilité financière des collectivités sur les filiales de sociétés d'économie mixte (SEM) qui se sont multipliées et [dont la gestion peut être opaque](#).

Article 71 : Les filiales de SEM seront désormais également soumises aux contrôles d'un commissaire aux comptes. Celui-ci aura l'obligation de signaler les éventuels manquements à la probité découverts aux collectivités actionnaires, en plus du signalement déjà obligatoirement effectué auprès du procureur de la République. Ce contrôle permettra de réduire le risque financier et réputationnel auxquels peuvent être exposées les collectivités actionnaires en cas de délit dans la gestion des filiales.

Article 72 : Les compétences de contrôle de l'AFA sont étendues à l'ensemble des entreprises publiques locales (SPL, SEM, SEMop). Cette extension vient corriger une lacune de la loi « Sapin 2 » car seules les SEM étaient concernées par ce contrôle auparavant, c'est une amélioration bienvenue qui incitera au déploiement de mesures de prévention de la corruption dans ces structures.

Article 73 : Les délibérations des conseils d'administration des sociétés d'économie mixte seront entachées de nullité si elles ne sont pas transmises au représentant de l'Etat dans le mois suivant leur adoption. Il s'agit là encore d'un progrès car ces délibérations n'étaient pas systématiquement transférées auparavant et la gestion parfois [insuffisamment transparente](#).

Article 73 quater A : Cet article renforce l'encadrement légal des rémunérations ou avantages accordés à des élus locaux occupant des fonctions de direction au sein des groupements d'intérêts économique ou filiale auxquelles une SEM de la collectivité peut prendre part. Ces rémunérations seront soumises à une délibération préalable de la collectivité actionnaire, comme c'est déjà le cas pour les rémunérations des élus-administrateurs mandatés pour représenter la collectivité dans la SEM¹. Ce renforcement est bienvenu et il permettra d'éviter des rémunérations abusives.

Article 73 nonies : Les élus mandatés pour représenter la collectivité dans une EPL devront recevoir une formation d'administrateur de société anonyme dans l'année suivant leur nomination. Il s'agit d'une avancée qui permettra aux élus locaux de bénéficier des compétences techniques nécessaires pour repérer d'éventuelles dérives.

Adaptation de l'extension au niveau local du répertoire des lobbys de la HATVP

Article 72 bis : Les chambres d'agriculture auront désormais l'obligation de s'inscrire sur le répertoire de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) et d'y déclarer leurs actions de représentation d'intérêts auprès de décideurs publics, au même titre que les chambres d'artisanat et les chambres de commerce et d'industrie qui étaient déjà incluses dans la loi dès 2016. Transparency France avait défendu les amendements corrigeant cette omission non justifiée, et nous nous félicitons de ce renforcement de la transparence du lobbying des chambres consulaires.

Ensuite, la date de l'extension du répertoire des représentants d'intérêts de la HATVP aux actions de lobbying local est bien maintenue au 1^{er} juillet 2022 malgré une [tentative](#) de report à laquelle nous sommes opposés et qui n'a pas été adoptée. A partir de cette date, les lobbyistes devront déclarer auprès de la HATVP les actions d'influence qu'ils entreprennent auprès des maires/présidents, adjoints/vice-président, directeurs, directeurs-adjoint et chef de cabinet des collectivités territoriales de plus de 100 00 habitants. Initialement prévu pour s'appliquer à partir d'un seuil de 20 000 habitants, cet article de la loi 3DS a réhaussé ce seuil à 100 000. Transparency France ne s'est pas opposé à cette adaptation nécessaire pour éviter de surcharger la HATVP sous les nouvelles déclarations.

Assouplissement de la procédure de déport en cas de conflit d'intérêts public/public

Article 73 ter : La procédure de déport est assouplie pour les élus locaux qui sont explicitement désignés par la loi pour siéger au sein de l'organisme de direction d'un organisme satellite (par exemple, l'élu-administrateur représentant sa collectivité actionnaire d'une entreprises publique locale). L'article prévoit que dans ce cas, l'élu n'est pas concerné par le risque pénal de prise illégale d'intérêt², le risque administratif de conseiller intéressé³, et le risque déontologique de conflit

¹ 10^{ème} alinéa de l'article L1524-5 du CGCT

² Article 432-12 du Code pénal

³ Article L. 2131-11 du Code général des collectivités territoriales

d'intérêt⁴. Il n'aura donc plus besoin de se déporter et pourra participer aux débats de l'organe délibérant de la collectivité portant sur ses relations avec l'organisme satellite où il siège. C'est une clarification bienvenue que Transparency France a soutenu.

Deux points d'attention demeurent néanmoins :

- L'exemption de conflit d'intérêt introduite par cet article n'est pas intégrale. Elle sera seulement valable pour les décisions de la collectivité portant sur des relations non financières, ou sur un transfert financier obligatoire de la collectivité vers le satellite (vote du budget de la collectivité par exemple). Pour les délibérations portant sur un transfert financier non-obligatoire (candidature du satellite à un marché public de la collectivité, octroi d'une garantie d'emprunt ou d'une subvention...) l' élu devra toujours se déporter. Il devra également toujours se déporter des délibérations de la collectivité portant sur sa nomination au sein du satellite, et sur sa rémunération afférente.
- Par ailleurs, l'exemption concerne uniquement les élus dont la participation à un organisme extérieur est explicitement prévue par la loi. Elle n'est donc pas valable pour les élus qui peuvent siéger dans une association loi 1901 en tant que représentant de la collectivité, ou au conseil d'administration d'une entreprise privée dont la collectivité est actionnaire par exemple. Plusieurs amendements⁵ prévoyaient d'étendre l'assouplissement du déport à tous les organismes dans lesquels un élu peut être amené à siéger pour représenter sa collectivité « sauf s'il détient dans cette personne morale un intérêt distinct de l'intérêt de la collectivité ». Transparency France soutenait cette extension, mais les amendements la portant ont été rejetés.

Création d'un droit des élus locaux à consulter un référent déontologue

Article 73 quater AA : un amendement déposé par la députée Cécile Untermaier, membre de l'Observatoire de l'éthique publique, ouvre la possibilité pour tout élu local de consulter un référent déontologue. Un décret en Conseil d'Etat précisera les modalités et critères de désignation de ces nouveaux référents déontologues, qui compléteront ceux déjà instaurés par loi relative à la déontologie des fonctionnaires de 2016 pour les agents publics.

Simplification des déclarations d'intérêts et de patrimoine des élus locaux

Article 73 septies et octies : Les élus locaux n'auront plus à adresser une nouvelle déclaration d'intérêts à la HATVP en cas d'élection à un nouveau mandat, s'ils ont déjà adressé une première déclaration d'intérêts moins de 6 mois auparavant. Dans ce cas une simple mise à jour de la première déclaration suffira.

Par ailleurs, si un élu ou agent public reste en fonction moins de deux mois, il n'aura pas à déposer une déclaration patrimoine et d'intérêts auprès de la HATVP. Ces aménagements ont été demandé par la

⁴ Article 2 de la Loi relative à la transparence de la vie publique

⁵ Amendements n° 272, 1200, 1747, 1825, 2871, 3244

HATVP et Transparency France ne s'y est pas opposé car ils permettront de mieux gérer le nombre important de déclarants que la HATVP doit traiter.