

**Municipales
2020**

6 PROPOSITIONS POUR
**RENFORCER
L'INTÉGRITÉ DE LA VIE
PUBLIQUE LOCALE**

LIBERTÉ ÉGALITÉ FRATERNITÉ

MAIRIE

INTRO DUCTION

Alors que les prochaines élections municipales approchent, il est utile de tracer un bref panorama de la mandature qui s'achève. Celle-ci aura été marquée par des évolutions législatives majeures en matière de transparence et d'intégrité de l'action publique locale. Les conseillers municipaux élus en Mars 2014 ont en effet été parmi les premiers élus à se prêter aux nouvelles exigences déontologiques créées par la loi relative à la transparence de la vie publique votée quelques mois plus tôt en Octobre 2013. Dans les années qui ont suivi, l'implication des acteurs de la société civile et l'exigence croissante des citoyens sur les questions d'intégrité et de lutte contre la corruption ont conduit à l'adoption de nombreux textes législatifs ayant un impact décisif sur les collectivités territoriales. Ces textes ont été parfois incomplets mais ils ont transmis à chaque fois une impulsion renouvelée à la lutte contre la corruption au niveau local.

Transparency International France souhaite que cette prochaine mandature soit l'occasion de parvenir désormais à une maturité indispensable. En effet, si le maire reste l'élu pour lequel les Français ont le plus

confiance¹, la crise de défiance traversée par la France depuis une décennie est encore loin d'être résolue.

Or les condamnations pénales d'élus locaux et d'agents publics territoriaux pour atteinte à la probité persistent² et, même si ces cas restent minoritaires, ils suffisent à nourrir le cliché erroné du « tous pourris » qui pourrait à terme nuire à l'image positive des élus locaux.

Pour relever ce défi, nous proposons donc 6 engagements aux futurs maires et présidents d'intercommunalités, qui pourront également s'appliquer à leurs principaux collaborateurs ou aux autres élus lorsque cela sera pertinent. Il s'agit d'une part de propositions qui visent à mettre en œuvre des nouveaux dispositifs légaux que les collectivités ne se sont pour l'instant pas suffisamment appropriés : appliquer un plan de prévention de la corruption, réaliser la transparence des données. Mais il s'agit aussi de bonnes pratiques qui complèteraient utilement des exigences légales déjà existantes : publier un registre public des déports, assurer la transparence des indemnités des élus. Enfin, les

deux derniers engagements corrigent ce que nous identifions comme des lacunes de la législation au niveau local : publier l'agenda des rencontres avec des lobbyistes et mieux encadrer l'usage des frais de représentation.

Une première occasion d'aborder ces sujets désormais centraux se présentera pour tous les conseils municipaux et communautaires de France dès leur première réunion. Les candidats élus en Mars 2020 seront en effet dans leur grande majorité les premiers conseillers municipaux et communautaires qui devront s'engager à respecter la nouvelle charte de l'élu local³ créée en 2015. La loi précise que le maire/président devra en donner lecture aux élus du conseil et leur en remettre une copie. Cet exercice est loin d'être simplement formel, la charte de l'élu local est en effet une source de « droit souple » qui doit engager les élus. Il pourrait donc être hautement symbolique de formaliser cet en-

gagement d'intégrité lors d'une signature de la charte par l'ensemble des nouveaux élus, et de s'assurer dès à présent que les candidats présents sur les listes sont en accord avec les principes qu'elle décrit : impartialité, diligence, dignité, probité et intégrité. Le respect de ces principes constituera le socle pour accomplir les engagements que nous proposons.

Transparency International France appelle les candidats à s'engager pour garantir l'intégrité de la vie publique locale

³ [Article 2 de la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat](#)

¹ Selon le [Baromètre de la confiance politique](#) produit par le CEVIPOF en Janvier 2019

² [Rapport 2019](#) de l'Observatoire SMACL du risque pénal des élus locaux et des fonctionnaires territoriaux

Synthèse des propositions d'engagement

1. Mettre en place un **plan de prévention de la corruption**
2. Publier les rencontres des décideurs publics locaux avec des lobbyistes sous forme d'**agenda ouvert**
3. Mieux encadrer l'usage des **frais de représentation** des responsables d'exécutifs locaux et en assurer la transparence
4. Mettre en œuvre un **registre public des déports**
5. Publier en « **open data** » des jeux de données et documents administratifs lisibles par les citoyens
6. Publier le montant cumulé de l'ensemble des **indemnités** perçues par les élus

1

METTRE EN ŒUVRE UN PLAN DE PRÉVENTION DE LA CORRUPTION

État des lieux et enjeux

Les communes sont exposées à un risque réel de corruption

Outil essentiel dans la lutte contre la corruption, le plan de prévention est indispensable pour les communes. Un acte de corruption de la part d'un élu ou d'un agent, même isolé, peut en effet avoir des répercussions négatives multiples, tant en termes d'image de la collectivité et de confiance des citoyens, qu'en termes d'efficacité des politiques publiques ou de bonne gestion budgétaire. Anticiper le risque de corruption par la mise en œuvre d'un plan de prévention de la corruption permet donc à la commune de maîtriser ce risque et de protéger élus, agents et administrés, afin d'éviter qu'un acte isolé ne se transforme en une véritable corruption systémique.

Des exigences légales de prévention plus faibles avec les collectivités

Si la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite loi « Sapin 2 », a

constitué un progrès indéniable, on peut regretter que l'obligation de mise en œuvre d'un plan de prévention de la corruption soit valable seulement pour les grandes entreprises et pas pour les collectivités¹. Celles-ci manipulent pourtant des flux d'argent public importants et elles peuvent être confrontées aux mêmes risques de corruption que les entreprises, avec un devoir d'exemplarité plus élevé compte tenu de leur nature publique. Ce paradoxe est renforcé par le fait que l'Agence française anti-corruption (AFA), dispose du pouvoir de contrôler les collectivités au même titre que les entreprises², sans être néanmoins en mesure de sanctionner les collectivités en cas d'insuffisances constatées dans les dispositifs de prévention.

Une mise en œuvre lacunaire de l'indispensable plan de prévention

Cette exigence légale de prévention trop faible envers les collectivités se traduit par une mise en œuvre insuffisante de mesures de réduction des risques de corruption au niveau local. D'après les dernières estimations

de l'AFA : seules 4,4% des communes avaient mis en œuvre un plan ou des mesures anti-corruption en Novembre 2018. Ce pourcentage augmente avec le nombre d'habitants mais il reste largement insuffisant : 16% des communes de plus de 10 000 habitants ont mis en œuvre un plan ou des mesures, 27% au-delà de 50 000 et 32% au-delà de 150 000 habitants. Même constat lacunaire

³ Chiffres issus du rapport d'analyse de l'AFA publié en Novembre 2018 « [Enquête sur la prévention de la corruption dans le service public local](#) »

⁴ Engagement disponible au lien suivant : <https://transparency-france.org/actu/engagements-emmanuel-macron>

Nos recommandations

Les élus locaux doivent adopter une démarche pro-active, et non plus seulement réactive, face au risque de corruption.

Pour compenser ces lacunes, un engagement fort du maire et des membres du Conseil municipal à lutter contre la corruption est indispensable. Cette impulsion politique, une fois transmise à l'administration locale, permettra la mise en œuvre de mesures concrètes. Ces mesures peuvent s'inspirer des volets détaillés par la loi « Sapin 2 »⁵, et dont l'application est obligatoire pour les grandes entreprises. Certains de ces volets sont d'une importance capitale pour les collectivités. Ainsi la formation des élus locaux au risque pénal, notamment celui de prise illégale d'intérêts, et aux nouvelles obligations déontologiques est indispensable dès le début du mandat. La cartographie des risques est également centrale car elle permet de mieux centrer les efforts de prévention et d'audit sur les

pour les EPCI pour qui le chiffre s'élève seulement à 12,5%³. Ces estimations restent donc trop faibles alors même que des candidats aux présidentielles de 2017, dont Emmanuel Macron, s'étaient engagés auprès de Transparency International France à inciter les grandes collectivités à mettre en œuvre un plan de prévention de la corruption⁴.

zones les plus à risque.

Enfin, il est indispensable pour les grandes collectivités de mettre en œuvre un dispositif d'alerte interne. Ce mécanisme est d'une importance cruciale car il permet de recueillir les signalements de corruption et d'agir au plus vite tout en protégeant le lanceur d'alerte. Bien qu'il s'agisse d'une obligation dans les communes de plus de 10 000 habitants et EPCI associés⁶ depuis le 1er Janvier 2018, l'AFA estime que seulement 8,7% des communes et 5,1% des EPCI l'ont mis en œuvre. Et même lorsqu'un tel dispositif existe, certaines lacunes peuvent affecter son efficacité comme un manque d'indépendance du référent alerte éthique ou une méconnaissance par les agents de leur droit à saisir ce référent. Ces lacunes sont préoccupantes au regard des graves conséquences qui peuvent être provoquées par une alerte non traitée à temps : détresse du lanceur d'alerte et propagation de la corruption.

⁵ [Article de la loi du 9 Décembre 2016 relative transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique](#)

⁶ [Décret n° 2017-564 du 19 avril 2017 relatif aux procédures de recueil des signalements émis par les lanceurs d'alerte au sein des personnes morales de droit public ou de droit privé ou des administrations de l'Etat](#)

¹ [Article 17 de la LOI n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique](#)

² [Article 3 de la LOI n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique](#)

Les 7 mesures recommandées par Transparency International France pour mettre en œuvre un plan de prévention de la corruption dans une collectivité :

- | |
|--|
| 1. Un code de conduite définissant les différents types de comportements à proscrire, accompagné d'engagements clairs dans la lutte contre les différentes formes de corruption de la part des responsables concernés. |
| 2. Un dispositif d'alerte interne garantissant la protection des personnes formulant un signalement et permettant un débouché judiciaire après analyse (<i>article 40 du Code de procédure pénale</i>). |
| 3. Une cartographie et une hiérarchisation des risques de corruption, régulièrement actualisée. |
| 4. Des procédures d'évaluation régulières des institutions liées à la collectivité. |
| 5. Des procédures de contrôles comptables, internes ou externes portant notamment sur les marchés publics et les mesures prises en matière de prévention de la corruption. |
| 6. Un dispositif de formation destiné aux cadres et aux personnels les plus exposés aux risques de corruption et de trafic d'influence. |
| 7. Un régime disciplinaire permettant de sanctionner les agents en cas de violation du code de conduite de l'institution |

Les élus locaux doivent adopter une démarche pro-active, et non plus seulement réactive, face au risque de corruption.

Un écueil important doit être évité : lancer un plan de prévention dans une simple logique de mise en conformité juridique afin de parer à l'éventualité d'un contrôle

mené par l'AFA, sans en expliciter le sens politique et les résultats concrets attendus. Cette relégation du plan au rang de simple formalité administrative annihilerait en effet son efficacité, et il est donc essentiel d'associer des élus référents au travail du service administratif responsable de la mise en œuvre du plan (audit interne, inspection des services, service juridique...)

2

PUBLIER LES RENCONTRES DES DÉCIDEURS PUBLICS LOCAUX AVEC DES LOBBYISTES SOUS FORME D'AGENDA OUVERT

État des lieux et enjeux

Le lobbying n'est légitime que s'il est transparent

Pour Transparency International France, le lobbying constitue le fait pour une entité d'intervenir, directement ou indirectement, auprès des responsables publics en vue d'influencer, par différents moyens, une décision publique dans un sens qui sert des intérêts particuliers, des valeurs ou une cause. Les collectivités territoriales sont donc des cibles de lobbying au même titre que le Parlement ou le Gouvernement, et celui-ci peut s'opérer par différents acteurs. Ce « lobbying » ou « plaidoyer » peut être utile aux décideurs publics locaux lorsqu'il leur permet de prendre en compte toutes les opinions et analyses nécessaires à leur décision, mais il n'est légitime que s'il est mené dans le respect des trois grands principes que nous défendons : transparence, intégrité et équité.

Décision locale, influences multiples

Or, aucune régulation globale ne s'applique aujourd'hui au lobbying local. Les communes sont pourtant détentrices de compétences (urbanisme, délégation de service public, attribution de subventions dans le domaine culturel et sportif...), parfois transférées à

l'intercommunalité, qui façonnent le cadre de vie local et peuvent faire l'objet d'action d'influence de la part des acteurs concernés. En retour les citoyens sont en droit de savoir quels représentants d'intérêts ont pu faire valoir leur position en rencontrant des élus ou cadres de la collectivité, et quelle décision publique locale a été abordée lors de cette rencontre.

Si la loi Sapin 2 a consacré la création d'un répertoire des représentants d'intérêts où ceux-ci doivent obligatoirement s'inscrire et déclarer leurs actions de lobbying¹, cette nouvelle réglementation ne s'applique pour l'instant qu'au niveau national et pas au niveau local. En effet, seules les actions de lobbying ciblant des décideurs publics nationaux, comme les parlementaires, hauts fonctionnaires ou membres du Gouvernement, doivent être déclarées. Les décideurs publics locaux que sont les maires/présidents, leurs adjoints/vice-présidents et les cadres de l'administration locale ne sont eux pas inclus aujourd'hui dans le champ d'application. Une extension du répertoire est néanmoins prévue pour le niveau local à la date du 1^{er} Juillet 2021². Cette future mise en œuvre ne manquera pas de faire du lobbying un sujet d'attention dans les collectivités, et les décideurs publics locaux devraient l'anticiper d'ores et déjà par la mise en œuvre de mesures complémentaires³.

1 Articles 25 à 33 de la loi Sapin 2

2 [Article 65 de la LOI n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance](#)

3 Pour aller plus loin, voir le rapport de Transparency International France « [Pour un meilleur encadrement du lobbying](#) »

Nos recommandations

Les décideurs publics locaux sont redevables de leurs décisions auprès des citoyens

Les décideurs publics locaux ont pourtant une responsabilité vis-à-vis des citoyens : être transparent dans leurs relations avec des représentants d'intérêts en rendant pu-

blics leurs rencontres avec eux. Car c'est de cette transparence que découle la légitimité de la décision publique locale.

Celle-ci peut s'opérer par un outil très concret : l'agenda ouvert. Certains élus ou agents publics réalisent déjà cet exercice en France ou au niveau européen, et il est souhaitable d'étendre cette bonne pratique aux collectivités.

Les pistes proposées par Transparency International France pour mettre en œuvre un agenda ouvert complet :

Décideurs publics locaux concernés : les élus détenteurs d'un pouvoir exécutif individuel (*Maire et adjoints titulaires d'une délégation de signature*¹) ont un pouvoir qui les rend redevables de leurs rencontres avec des représentants d'intérêts, mais certains cadres administratifs peuvent également être concernés et il serait pertinent de les inclure dans un agenda ouvert. (*Un critère utilisable pourrait être la liste des agents soumis à obligation de transmettre une déclaration d'intérêts à leur hiérarchie, ce qui inclut notamment les directeurs de cabinet, chef de cabinet, directeur général des services, directeur général adjoint...*)²

Objet du rendez-vous : il est important de mentionner, si possible, la décision publique locale qui a été abordée lors de la rencontre.

Granularité du dispositif : une réflexion pourra être menée par la collectivité sur le type d'acteur considéré comme un représentant d'intérêt, et sur le type de décisions concernées ;

Outils techniques : le format « open data » est à privilégier avec les données de l'agenda publiées en ligne dans un format numérique exploitable, par exemple via un outil comme « Lobbycal ».

1 Ces élus sont par ailleurs déjà soumis à une obligation de déclaration d'intérêts dans les villes de plus de 20 000 habitants pour les maires et de plus de 100 000 habitants pour les adjoints. Voir le [tableau récapitulatif de la HATVP](#)

2 Voir la liste complète de ces agents dans le [Décret n° 2016-1967 du 28 décembre 2016](#)

Exemple d'agenda ouvert des rencontres avec des représentants d'intérêts :

Date du rendez-vous	Objet du rendez-vous	Élus et agents présents	Représentant d'intérêts (personne morale)	Personnes physiques rencontrées
18/10/2019	Construction d'un centre commercial	Maire	Société immobilière	Directeur du développement de l'entreprise
		Directrice générale des services techniques		
19/10/2019	Construction d'un centre commercial	Adjointe à l'urbanisme	Association de défense de l'environnement	Président de l'association
		Directeur général des services		

3

MIEUX ENCADRER L'USAGE DES FRAIS DE REPRÉSENTATION ET EN ASSURER LA TRANSPARENCE

État des lieux et enjeux

Les frais de représentation ne sont pas suffisamment encadrés

S'il est normal que les élus bénéficient des moyens nécessaires à l'exercice de leur mandat dans de bonnes conditions, les frais de représentation mis à la disposition des maires et de certains présidents d'intercommunalités se doivent d'être utilisés de manière exemplaire.. Sur ce point, le Code général des collectivités territoriales dispose que « le conseil municipal peut voter, sur les ressources ordinaires, des indemnités au maire pour frais de représentation¹ ». Cette possibilité est également ouverte aux présidents de métropole, de communautés urbaines, d'agglomération et d'agglomération nouvelle. La rédaction minimaliste de cet article désigne une allocation couvrant les dépenses engagées par le responsable de l'exécutif local, et lui seul, à l'occasion de ses fonctions et dans l'intérêt de la collectivité territoriale. Ces frais de représentation doivent être bien distingués d'autres lignes budgétaires comme les comptes « Fêtes et cérémonie » ou « réceptions »². Il convient également de les distinguer des dispositifs

de prise en charge des frais de mission issus des mandats spéciaux des élus qui reposent sur des articles distincts³ et sont encadrés plus strictement. Dans les faits, les frais de représentation sont mal connus et ne sont pas systématiquement utilisés. Lorsqu'ils le sont, ils peuvent être versés selon des modalités librement déterminées par la commune. Ils prennent alors le plus souvent la forme d'un montant fixe et annualisé.

Si les montants en jeu sont modérés et ne dépassent pas quelques milliers d'euros par an, les enjeux en matière d'exemplarité et d'éthique sont importants. Or, il n'existe à ce jour aucun référentiel des dépenses acceptées au titre des frais de représentation et les seules indications proviennent de la jurisprudence administrative⁴ : les frais de représentation ne peuvent constituer un « traitement déguisé » et ne doivent pas excéder les dépenses réellement engagées. Les contrôles effectués, notamment par les chambres régionales des comptes, restent très ponctuels, et celles-ci soulignent régulièrement dans leurs rapports l'insuffisant contrôle de ces frais.

1 [Article L2123-19 du Code général des collectivités territoriales](#)
 2 Respectivement les comptes 6536, 6232 et 6257 du référentiel comptable M14
 3 [L. 2123-18 et L. 2123-18-1 du CGCT](#)
 4 « Conseil d'État, 16 avril 1937, Richard » et « Conseil d'État, 17 mars 1939, Association de défense des contribuables de Dijon »

Les communes doivent prendre la responsabilité de l'encadrement des frais de représentation

Si les abus sont minoritaires, des dérives donnent régulièrement lieu à des suites judiciaires dont l'impact est dévastateur pour l'image de l'ensemble des élus locaux. L'exécutif ayant déjà écarté à plusieurs reprises la possibilité d'établir par la voie réglementaire⁵ un référentiel des dépenses autorisées, il revient par conséquent aux collectivités d'assumer la responsabilité d'un meilleur encadrement des frais de représentation. Sans cela, des zones grises et des incertitudes subsisteront ce qui laissera la possibilité à des dérives d'exister.

Un encadrement simple en trois étapes : référentiel, contrôle et transparence

Un encadrement simple et léger en trois étapes successives pourrait être mis en œuvre par les communes pour encadrer les frais de représentation du maire.

La première étape serait d'abord d'élaborer un référentiel des dépenses autorisées au titre des frais de représentation, afin qu'elles correspondent aux intérêts de la commune. Ce référentiel pourrait dresser les grandes catégories de dépenses acceptées (frais de bouche professionnels, participation à des manifestations en lien avec le mandat...) et les

5 [Question écrite n° 22023 du sénateur François Marc](#)
 6 Critères inspirés du « [Guide pratique des frais de mandat des sénateurs](#) » publié par le Sénat en Janvier 2018

principes qui les régissent (caractère raisonnable, relation directe avec le mandat, absence d'enrichissement personnel, responsabilité personnelle⁶). Ce référentiel pourrait être adossé à la charte éthique pour une meilleure lisibilité, aux côtés de principes plus généraux sur l'utilisation des moyens mis à disposition des élus (véhicules de fonction, fêtes et cérémonies, frais de déplacement...). Ce référentiel serait adopté par le Conseil municipal dans le cadre d'une délibération de début de mandature.

La seconde étape serait l'adoption d'un mécanisme de contrôle plus systématique, avec la présentation à chaque dépense d'un justificatif ainsi que d'une justification renvoyant au référentiel adopté préalablement.

Enfin l'ultime étape consacrant aux yeux des citoyens l'éthique des élus qui les représentent, serait la transparence des dépenses engagées au titre des frais de représentation. Cette transparence volontaire est un acte politique fort qui permet de rendre compte des efforts réalisés en matière d'intégrité. Elle peut être réalisée simplement à partir des outils de suivi comptable déjà utilisés par la collectivité, en publiant en ligne les différentes dépenses sous forme d'un fichier exploitable librement. Cette transparence a déjà été appliquée par des parlementaires sur leurs frais de mandat qui incluent des frais de représentation, au niveau national et européen, ce qui démontre qu'une telle mesure est réalisable.

Exemple de transparence des frais de représentation

Date de la dépense	Description	Montant	Catégorie
18/10/2019	Déjeuner de travail	25 euros	Frais de bouche

Les organismes « satellites » des collectivités ne doivent pas être l'angle mort de l'intégrité locale

Les recommandations précédentes peuvent aussi s'appliquer aux organismes « satellites » des communes, des entités juridiquement distinctes mais qui disposent de moyens importants alloués par les collectivités et qui en sont les bras armés dans certains domaines d'action publique. Plus particulièrement, des élus locaux peuvent

siéger au sein d'entreprises publiques locales comme les sociétés d'économie mixtes (présentes dans les domaines du tourisme, de l'aménagement du territoire ou du logement social par exemple), et bénéficier à ce titre d'avantages matériels ou d'équivalent à des frais de représentation. Sous l'impulsion des collectivités qui les contrôlent, ces organismes satellites pourraient donc utilement s'inspirer de l'encadrement des frais de représentation préconisé pour les collectivités.



METTRE EN ŒUVRE UN REGISTRE PUBLIC DES DÉPORTS

Etat des lieux et enjeux

Les élus locaux ne se sont pas encore suffisamment appropriés le réflexe du déport.

L'impartialité est un principe fondateur de l'éthique des responsables publics. Les nouvelles obligations déontologiques des élus consacrées par les lois successives des dernières années ont constitué un progrès indéniable pour préserver cette impartialité. Ainsi, la loi de 2013 relative à la transparence de la vie publique a formalisé l'obligation de se déporter pour les titulaires d'une fonction exécutive locale en cas de conflit d'intérêts¹, c'est-à-dire de se retirer de l'ensemble du processus d'adoption d'une décision publique concernée par le conflit. Un décret² est venu préciser les modalités pratiques de ce déport pour les maires/présidents et adjoints/vice-présidents, et un élément essentiel est à retenir : le déport est un retrait total tout au long du processus de décision et non seulement lors de la délibération du conseil municipal. Il ne peut en aucun cas consister en une simple abstention de façade lors du vote de la délibération concernée : l'élu doit sortir de la salle du conseil mais également s'abstenir de participer à toute réunion préliminaire qui pourrait traiter de la décision, et s'abstenir de donner toute instruction de vote sur le sujet.

Cette obligation de déport est le corollaire logique des déclarations d'intérêts. Depuis 2013, celles-ci sont obligatoires pour les maires/présidents et adjoints/vice-présidents des grandes communes et EPCI associés. Transparency International France recommande par ailleurs fortement d'étendre volontairement cet exercice à l'ensemble des membres du conseil municipal/communautaire qui peuvent également être amenés à se déporter si un de leurs intérêts entre en conflit avec une décision abordée.

Ces nouveaux principes déontologiques sont toujours en cours de diffusion, notamment grâce au travail des organes déontologiques qui ont été mis en place volontairement dans certaines villes. Pourtant, force est de constater que l'application du déport reste aujourd'hui incomplète et que son appropriation par les élus doit faire l'objet de davantage de sensibilisation. C'est ce que démontrent les condamnations récurrentes d'élus locaux pour prise illégale d'intérêts³. Car ce déport n'est pas seulement un principe déontologique, il s'agit également d'une protection pour les élus vis-à-vis du risque pénal. Si les condamnations judiciaires qui découlent de ce délit sont parfois seulement symboliques, les doutes que cela suscite pour le citoyen sur l'impartialité de la décision publique restent légitimes.

1 [Article 2 de la loi relative à la transparence de la vie publique du 11 Octobre 2013](#)

2 [Décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014](#)

3 [Article 432-12 du Code pénal](#)

Nos recommandations

Le registre public des déports, élément clé de l'édifice déontologique de prévention des conflits d'intérêts

Le registre public des déports est une mesure concrète pour remédier à ces lacunes constatées. Ce registre peut prendre la forme d'un document publié en ligne recensant l'intégralité des décisions de déports adoptées par les élus municipaux et intercommunaux. Il viendrait compléter les nouvelles obligations déontologiques précédemment évoquées, et permettrait de rendre plus lisible pour les citoyens des informations qui sont déjà partiellement publiques. En effet, le déport du responsable de l'exécutif local ou d'un élu titulaire d'une délégation de signature doit s'accompagner obligatoirement de la publication d'un arrêté certes public, mais pas immédiatement accessible et compilable. Pour les autres conseillers sans dé-

légation de signature, le registre public permettrait de rendre publics des déports qui ne le sont pas pour l'instant.

Le principal intérêt du registre public des déports est d'apporter une preuve tangible au citoyen que les nouvelles obligations déontologiques ont des effets très concrets dans les pratiques de leurs élus. Il est également un outil de communication efficace vers les élus afin qu'ils prennent davantage conscience du sens du déport et que sa pratique se normalise. Cela leur apporte également une protection supplémentaire vis-à-vis du risque de prise illégale d'intérêts.

A titre d'exemple, un tel registre est actuellement en cours de déploiement à l'Assemblée nationale sous l'égide de sa déontologue. Au niveau local, cette mise en œuvre pourrait incomber au référent déontologue, ou à tout autre service compétent comme la direction juridique ou le service de la séance.

Exemple de registre public des déports

Élu	Acte concerné par le déport	Décisions concernées par le déport	Date
Adjoint en charge de la vie associative	Attribution d'une subvention à une association culturelle locale	Déport de l'instruction de l'avis de recevabilité sur la demande de subvention de l'association, délégation accordée à l'adjoint à l'urbanisme	Instruction du 10/09/2019
		Déport de la délibération du conseil municipal portant sur la subvention	Séance du conseil du 11/11/2019

5

PUBLIER EN « OPEN DATA » DES JEUX DE DONNÉES ET DOCUMENTS ADMINISTRATIFS LISIBLES PAR LES CITOYENS

État des lieux et enjeux

La transparence des données est une exigence légale encore insuffisamment appliquée

Garantir la transparence et la redevabilité des autorités publiques est le meilleur arme contre le fléau de la corruption qui ne prospère que dans l'ombre. Cette transparence des collectivités territoriales est d'autant plus indispensable qu'elle constitue aujourd'hui une obligation légale vis-à-vis du public :

- La loi du 17 juillet 1978¹ a créé la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) et consacré le principe de libre accès aux documents administratifs
- La loi pour une République numérique de 2016² instaure la publication en ligne par défaut des données détenues par des collectivités de plus de 3500 habitants et 50 agents.

Dans les communes, ces obligations vont de pair avec un mouvement vers la dématérialisation des procédures :

- Pour la commande publique, la dématérialisation est obligatoire depuis le 1^{er} Octobre 2018 pour les achats de plus de 25 000 euros³.

En urbanisme, la dématérialisation des demandes d'instruction sera obligatoire à partir du 1^{er} Janvier 2022⁴.

Pourtant, le constat est sans appel : les exigences légales de transparence sont encore aujourd'hui insuffisamment respectées par les communes. Selon le dernier recensement effectué par l'Observatoire Open data des territoires, seules 52,4% des communes et EPCI de plus de 100 000 habitants publient des données ouvertes en accord avec la loi pour une République numérique, et ce chiffre s'écroule à 6,2% pour les communes de moins de 100 000 habitants⁵.

Il faut également ajouter à ces faibles chiffres les trop nombreux refus injustifiés qui sont opposés par les collectivités aux demandes individuelles d'accès à des documents administratifs. Cela se traduit par de nombreux recours auprès d'une CADA engorgée par les saisines.

1 [Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal](#)

2 [LOI n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique](#)

3 [Décret n° 2017-516 du 10 avril 2017 portant diverses dispositions en matière de commande publique](#)

4 [LOI n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique - Article 62](#)

5 Voir de détail des résultats de cette enquête à ce lien : <http://www.observatoire-opensdata.fr/resultats/>

Même lorsque la publication est réalisée, le manque de lisibilité peut constituer un obstacle à la transparence véritable. Cet écueil est particulièrement visible dans le cas des données comptables et budgétaires des communes dont la transparence est pourtant une condition vitale du bon exercice

Nos recommandations

Nulle transparence des données sans volonté politique

Réaliser la transparence des données constitue donc un travail de longue haleine nécessitant pour être accompli, un engagement durable des élus locaux. En effet, la seule publication des données n'est pas suffisante pour réaliser une transparence effective. Il convient également de leur donner une lisibilité et des objectifs clairs.. A ce titre, l'intégrité de la vie publique locale constitue un des nombreux objectifs qui peut être assigné à l'open data, et il gagnerait à être mis en avant par les élus locaux.. Plus particulièrement, les jeux de données dont la transparence est essentielle pour prévenir la corruption et garantir l'intégrité publique locale sont notamment :

- Les **données comptables et budgétaires de la commune**, de préférence sous forme d'un bilan agrégé incluant également les comptes des organismes satellites qui dépendent financièrement de la commune (établissements publics, entreprises publiques locales, syndicats mixtes...)

- Les **subventions accordées aux associations**, même pour celles dont le montant est inférieur au seuil de publication obligatoire de 23 000 euros¹.

- Les **données des marchés publics**, qui peuvent être dupliquées sur le portail open data de la commune pour plus d'accessibilité même lorsqu'ils sont déjà disponibles sur une autre plateforme en ligne spécialisée comme le «profil d'acheteur». Il est également recommandé de publier volontairement en ligne les principales données des marchés conclus sous le seuil légal qui vient d'être réhaussé de 25 000 à 40 000 euros².

La publication de cette liste non exhaustive de données est une condition essentielle pour permettre un contrôle citoyen

1 [Article 18 de la LOI n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique](#)

2 [Décret n° 2019-1344 du 12 décembre 2019](#)

démocratique local. Ces données financières sont détaillées dans un référentiel complexe et parfois incomplet et elles sont éparpillées dans une multitude de bilans différenciés qui en rendent la lisibilité extrêmement ardue.

démocratique. Surtout, ce travail doit être poursuivi dans le temps, car une mise à jour régulière est indispensable ainsi qu'un « nettoyage » du format des données pour garantir leur fiabilité et de bonnes conditions d'utilisation.

Il est également essentiel d'assurer la transparence des décisions d'attribution dont la compétence revient à la commune. Notamment, la communication des critères utilisés pour prendre ces décisions est essentielle pour s'assurer que la décision publique est impartiale. Cela concerne :

- Les **demandes d'instruction d'urbanisme**, qu'elles soient refusées ou acceptées (permis de construire, permis de démolir...)

- Les **demandes d'attribution de logement social**, avec notamment le détail des systèmes de cotation utilisés pour noter les candidatures.

- Les **demandes d'attribution de places en crèche municipale**, avec également les informations relatives aux critères de notation.

Des outils au service de la transparence

Pour garantir l'accessibilité de ces jeux de données, il est recommandé aux collectivités de créer un site web consacré à la visualisation et au téléchargement des données et de recourir à une interface dédiée (API). La lisibilité des données peut également être facilitée par la mise à disposition de plusieurs formats de lectures (CSV, XLS, JSON...) et par des mises en forme graphiques de ces données (« data visualisation »). Loin d'être des recommandations purement pratiques, ces outils techniques contribuent à la lisibilité des données publiées et permettent d'accomplir une transparence véritable de la collectivité.

Anticiper les demandes de documents administratifs

Cette transparence des données brutes peut également se compléter par la mise en ligne des documents administratifs qui leur apportent un éclairage critique. Cela pourrait inclure notamment les rapports d'audit

interne ou les observations portées par la chambre régionale des comptes qui portent des recommandations pouvant contribuer au débat public local. Au demeurant la publication de ces documents administratifs peut faire l'objet d'une demande individuelle de publication, pourquoi ne pas réaliser la transparence a priori plutôt qu'a posteriori ?

6

PUBLIER LE MONTANT CUMULÉ DE L'ENSEMBLE DES INDEMNITÉS PERÇUES PAR LES ÉLUS

État des lieux et enjeux

La complexité des indemnités nuit à la transparence

Les indemnités des élus locaux nourrissent bon nombre de fantasmes et de contre-vérités. La plupart de ces critiques sont dénuées de fondements véritables mais l'attente de transparence n'en reste pas moins légitime. Or, si le montant exact des indemnités perçues par un élu local peut être accessible en théorie, il n'en demeure pas moins complexe dans les faits d'établir une transparence véritable ce qui peut créer la suspicion.

Cette complexité ne provient pas de l'indemnité de base perçue par les conseillers municipaux. Le montant de celle-ci est en effet strictement encadré par le Code général des collectivités territoriales qui fixe un montant maximal selon le statut de l'élu (maire, adjoint ou simple conseiller) et selon le nombre d'habitants de la commune¹. A partir de ces barèmes, les montants des rémunérations des conseillers sont fixés par une délibération du conseil selon un système d'enveloppe total à répartir. Le montant de l'indemnité du maire est lui fixé pour l'instant par défaut sur le maximum autorisé, et il peut être modifié

par une délibération du conseil.

Une première complexité tient néanmoins aux majorations qui s'ajoutent aux indemnités de base et qui peuvent être attribuées par une nouvelle délibération dans certaines communes spécifiques : chefs-lieux de canton, stations de tourisme, communes sinistrées²... Il est alors nécessaire de mettre en perspective différentes délibérations pour obtenir le montant exact, et cela peut parfois donner lieu à des cas de versements trop élevés qui n'ont pas manqué d'être contestés devant la justice administrative.

Mais la réelle opacité provient des indemnités supplémentaires qui peuvent être touchées par les conseillers municipaux cumulant des fonctions électives dans d'autres collectivités (intercommunalité, département, région), ou qui occupent des fonctions exécutives dans des organismes satellites de la commune (entreprises publiques locales, établissements publics, syndicats mixtes...). La loi de 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux³ est venue fixer un montant maximal cumulable par les élus locaux, équivalent à une fois et demi le montant de l'indemnité parlementaire, soit 8272 euros par mois. Au-delà de cette limite les revenus sont écrêtés, mais l'obtention du mon-

tant exact perçue par les élus aux multiples casquettes demande un travail de recherche qui ne facilite pas la transparence. Cette opacité permet à des cas de versement abusifs

d'indemnités de perdurer dans le temps jusqu'à ce qu'un contrôle de la chambre régionale des comptes le soulève.

Nos recommandations

Prendre les devants et publier les indemnités

L'opacité nourrit donc la suspicion, d'abord au sein du conseil municipal qui doit délibérer du montant des indemnités sans connaître nécessairement le montant total perçu par chaque conseiller, et auprès des citoyens qui peuvent penser que ces indemnités atteignent des montants trop élevés.

La transparence des indemnités doit donc être réalisée a priori et par défaut, et non plus a posteriori et sur demande comme c'est le cas aujourd'hui. Centraliser les différentes sources et montants d'indemnités touchés par chaque conseiller constitue certes un travail important, mais ce travail est souvent déjà réalisé en interne par les services des ressources humaines pour s'assurer que le montant maximal n'est pas dépassé, ou par les groupes politiques pour répartir équi-

tablement les montants entre leurs élus. L'information sur ces montants perçus peut également se trouver dans les déclarations d'intérêts des maires et adjoints soumis à obligation de déclaration d'intérêts auprès de la HATVP.

La responsabilité de la publication du montant exact des indemnités cumulées touchées par les conseillers municipaux pourrait reposer sur la commune, via l'organe déontologique s'il existe ou un autre service compétent. Pour une transparence totale, la publication doit se faire sous forme d'un fichier accessible en ligne et librement exploitable. Celui-ci agrégerait la nature des différentes fonctions occupées par les conseillers municipaux, les rémunérations associées et le montant total additionné. En plus d'une publication sur le site de la collectivité, ce récapitulatif pourrait être fourni aux conseillers municipaux lors des délibérations relatives à une modification du montant des indemnités.

1 [Article L. 2123-23 du CGCT](#) pour les indemnités du maire, [article L. 2123-24 du CGCT](#) pour les indemnités des adjoints et conseillers municipaux

2 [Articles L. 2123-22 et R. 2123-23 du CGCT](#)

3 [Article 15 de la loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux](#)

Exemple de registre public des déports

Elu	Fonctions	Rémunérations associées	Montant total
Adjoint à l'urbanisme	Conseiller municipal adjoint au maire	1500 euros mensuels	40 000 euros annuels nets
	Présidence du conseil d'administration de la société d'économie mixte d'aménagement	1000 euros mensuels	
	Conseiller régional	1700 euros mensuels	
	Délégué au sein du comité de direction du syndicat mixte de traitement des eaux usées	Jetons de présence de 150 euros par séance	