

ETHIQUE DES ELUS

COMMISSION, 09/03/2022



SOMMAIRE

SOMMAIRE

PARTIE I LES PRINCIPES ET LES OBLIGATIONS DES ELUS

A LES PRINCIPES DU SERVICE PUBLIC REGULANT L'EXERCICE DU POUVOIR

1. La continuité du service public
2. La mutabilité ou la loi de changement
3. L'égalité devant les services publics et ses corollaires (neutralité et laïcité)

B. LES PRINCIPES ET OBLIGATIONS DEONTOLOGIQUES DES ELUS LOCAUX POSES PAR LE LEGISLATEUR

PARTIE II UN DISPOSITIF PREVENTIF A TRAVERS DIFFERENTS OUTILS

A. LA CHARTE DE L'ELU LOCAL

B. LA DECLARATION D'INTERET ET LA DECLARATION PATRIMONIALE

C. LE DEPORT ET L'ABSTENTION EN SITUATION DE CONFLIT D'INTERET

D. ENCADREMENT DU LOBBYING

E. LES AUTORITES DE CONTROLE

1. La haute autorité pour la transparence de la vie publique
2. L'agence française anti-corruption dite « AFA »

PARTIE III LES RISQUES INHERENTS EN CAS DE VIOLATION DES REGLES DU SERVICE PUBLIC ET OU DES REGLES DE DEONTOLOGIE

A. LE CONTENTIEUX JUDICIAIRE OU ADMINISTRATIF

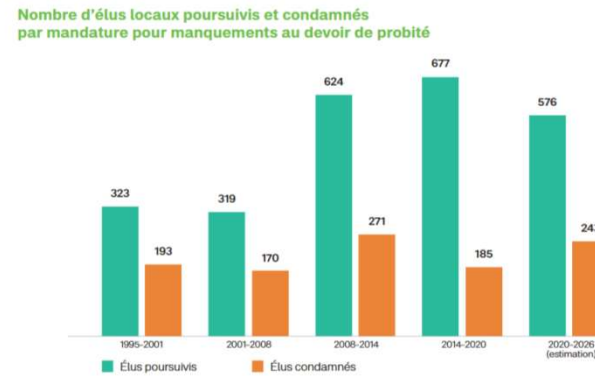
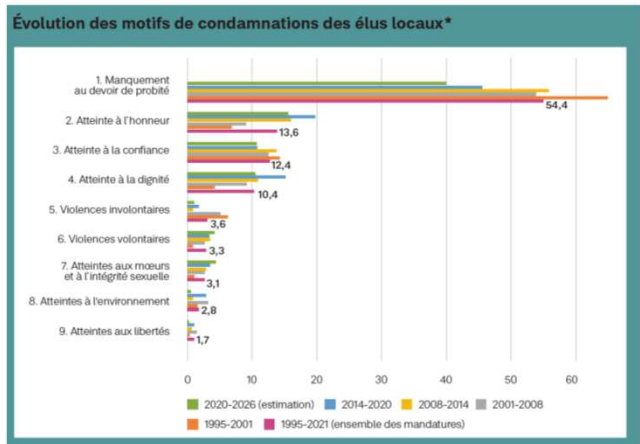
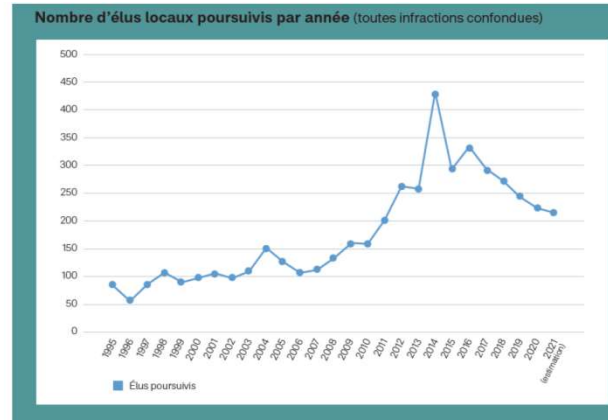
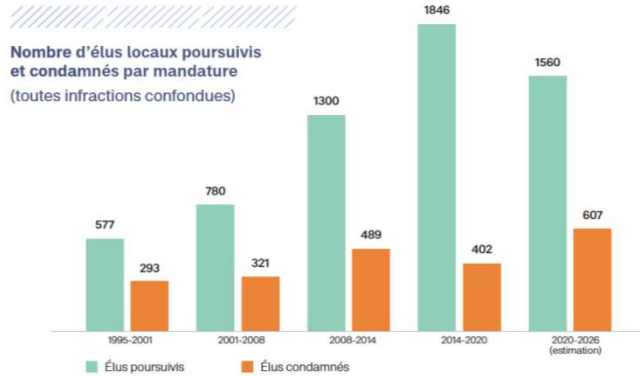
1. Atteintes involontaires à la vie et à l'intégrité physique ou à la sécurité d'autrui
2. Abus d'autorité
3. Faux en écriture publique
4. Prise illégale d'intérêts
5. Concussion
6. Favoritisme
7. Détournement de fonds publics
8. Corruption et trafic d'influence
9. Qui est concerné ? Uniquement les élus ?

B. LE RISQUE DISCIPLINAIRE

1. Exclusion de la séance de l'organe délibérant
2. Le retrait de délégation de fonctions
3. La démission d'office
4. Autre cas de figure

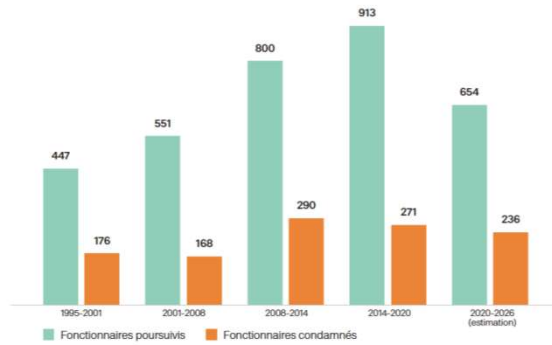


INTRODUCTION

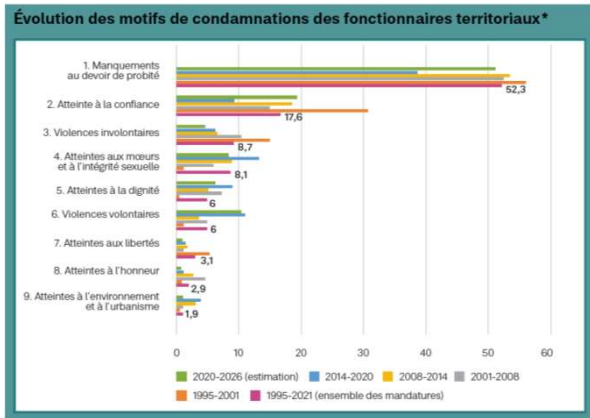
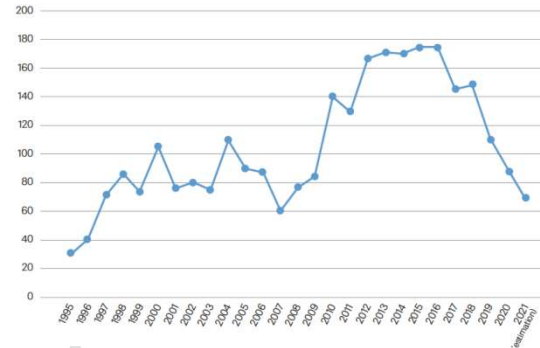


INTRODUCTION

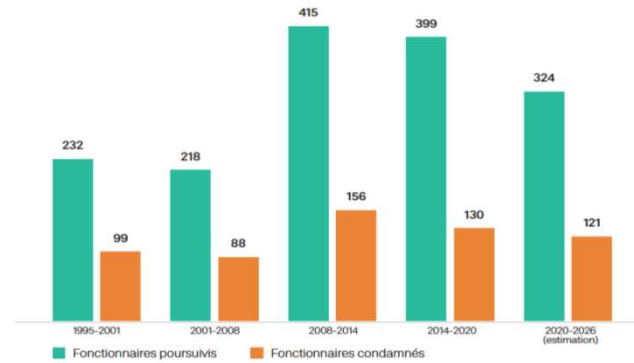
Nombre de fonctionnaires territoriaux poursuivis et condamnés par mandature
(toutes infractions confondues)



Nombre de fonctionnaires territoriaux poursuivis par année
(toutes infractions confondues)



Nombre de fonctionnaires territoriaux poursuivis et condamnés par mandature pour manquements au devoir de probité



INTRODUCTION

- attirer votre attention sur les risques de votre profession, les risques encourus dans l'exercice de vos fonctions.
- dégager des axes de prévention dans vos pratiques quotidiennes.

Existe-t-il une éthique ou une déontologie exemplaire chez un élu ?

Est-ce qu'un élu peut prendre une décision arbitraire sans conséquence ?

La déontologie est un néologisme inventée par J.Bentham désignant « **la connaissance de ce qui est convenable** », « **la mise en pratique des devoirs professionnelles dans les situations concrètes du métier** ».

Certains professeurs de droit identifient la déontologie ou l'éthique comme une réponse à **la crise de légitimité** qui traverse les collectivités territoriales. C'est un remède destiné à restaurer **le contrat social** en intégrant le public à la prise de décision.

Elle **consiste à sécuriser l'action publique en mettant en place des dispositifs permettant de prévenir les atteintes à la probité et les situations de conflits d'intérêts.**



PARTIE I. LES PRINCIPES ET LES OBLIGATIONS DES ELUS

Vous consacrez votre énergie, votre temps, votre savoir-faire, votre savoir être à la disposition des villéno-garennois. Vos missions sont liées à l'intérêt général, au service des villéno-garennois. Il est donc nécessaire de rappeler les principes du service public (A) et les principes définis par le législateur (B) car ils vous guident dans chaque prise de décision.



I.A LES PRINCIPES DU SERVICE PUBLIC REGULANT L'EXERCICE DU POUVOIR

La continuité du service public : Ce principe consiste à répondre à l'intérêt général sans interruption. Ce principe est énoncé, dès 1916, dans un arrêt du Conseil d'État « *Compagnie du gaz de Bordeaux* ». Il impose que le service public fonctionne **de manière ponctuelle et régulière** et qu'il soit accessible aux usagers, c'est-à-dire qu'il soit en mesure de répondre aux besoins impératifs des usagers.

Ce principe a été élevé au rang **de principe à valeur constitutionnelle**, par le Conseil constitutionnel, dans sa décision de 1979 « *Droit de grève à la radio et à la télévision* ». En effet, **il s'impose face au droit de grève reconnu** par le préambule de la Constitution de 1946. Ainsi, dès 1950, dans son arrêt « *Dehaene* », le Conseil d'État justifiait la restriction du droit de grève dans les services publics au nom du principe de continuité.

Toutefois, il importe de relever que l'utilisateur n'a **pas un droit au maintien du service public**, ceci en application du principe de mutabilité (ou d'adaptabilité).

Les secteurs de la radiotélévision et de la sécurité aérienne ont une obligation de mise en place d'un **service minimum** en cas de grève. Pour d'autres services publics reconnus comme essentiels, **c'est la jurisprudence qui détermine s'il y a obligation de service minimum**. C'est le cas, par exemple, dans le secteur hospitalier.

Depuis la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019, **les collectivités locales peuvent instaurer un service minimum dans certains domaines** comme le ramassage des ordures, l'accueil dans les crèches ou la restauration collective.

Le principe de continuité du service s'applique en cas de grève mais aussi pendant les congés. Il est demandé aux agents d'assurer un fonctionnement du service avec 50% des effectifs.



I.A LES PRINCIPES DU SERVICE PUBLIC REGULANT L'EXERCICE DU POUVOIR

La mutabilité ou la loi de changement : Ce principe signifie que le service public a pour obligation de s'adapter aux changements des besoins des usagers et aux changements techniques. C'est le plus ancien des principes, énoncé, dès 1902, par le Conseil d'État, dans son arrêt « *Compagnie nouvelle du gaz de Deville-lès-Rouen* ».

La commune de Deville-lès-Rouen avait concédé **en 1874 à la Compagnie nouvelle du gaz de Deville-lès-Rouen le privilège exclusif de l'éclairage par le gaz**. Toutefois, **l'éclairage électrique** se développant, la commune avait essayé de persuader la compagnie d'assurer l'éclairage par l'électricité. Face à son refus, elle s'était ensuite tournée vers une compagnie d'électricité. La compagnie du gaz avait alors réclamé une indemnité en réparation du préjudice subi du fait de la concession accordée en violation du monopole dont elle disposait. Le Conseil d'État interpréta le contrat liant la compagnie du gaz à la commune, qui avait été prorogé à une époque où l'électricité fonctionnait déjà dans d'autres communes, comme **reconnaisant un monopole** de l'éclairage par n'importe quel moyen. **Mais il considéra que la commune avait la faculté d'assurer ce service au moyen de l'électricité, y compris en le concédant à un tiers si la compagnie du gaz, mise en demeure, refusait de s'en charger.**

Aujourd'hui, ce sont les nouvelles technologies exemples avec le portail chorus, la dématérialisation, le télétravail...

Il découle de ce principe que l'administration peut librement décider de modifier l'organisation d'un service public (Conseil d'État, 1961, arrêt « Vannier ») ou le supprimer (Conseil d'État, 1973, arrêt « Turpin »).



I.A LES PRINCIPES DU SERVICE PUBLIC REGULANT L'EXERCICE DU POUVOIR

L'égalité devant les services publics

Le principe d'égalité, plus exactement le principe d'égalité d'accès au service public, signifie que **tous les usagers -y compris les agents du service public- doivent avoir un accès égal au service public, qu'ils doivent être traités de manière équivalente**. Ce principe est expressément mentionné aux article 1er (égalité en droit) 6 (égalité devant la loi et égalité d'accès aux emplois publics) et 13 (égalité devant les charges publiques) de la **Déclaration des droits de l'homme et du Citoyen** et élevé au rang de **principe général du droit** (PGD) par le Conseil d'État, dès 1951, dans son arrêt « **Société des concerts du conservatoire** ».

Le Conseil d'Etat a ainsi jugé que **les tarifs d'une crèche** pouvaient varier en fonction des ressources des familles " au nom de l'intérêt général qui s'attache à ce qu'(une) crèche puisse être utilisée par tous les parents qui désirent y placer leurs enfants, sans distinction selon les possibilités financières dont dispose chaque foyer " (CE, 20 janvier 1989, CCAS de La Rochelle). Il en a jugé de même pour les **cantines scolaires** (CE, 10 février 1993, Ville de La Rochelle), pour **les centres de loisirs** (CE, 18 mars 1993, Mme Dejonckere et autres) pour les centres culturels notamment les écoles de musique (CE 27 décembre 1997, commune de Gennevilliers et commune de Nanterre).

De ce principe découlent, notamment, les principes de neutralité, de laïcité, d'interdiction de discrimination, sous réserve, dans certains cas, d'admission de discriminations positives conformément à la jurisprudence du Conseil d'État de 1974 « Denoyez et Chorques ».



I.A LES PRINCIPES DU SERVICE PUBLIC REGULANT L'EXERCICE DU POUVOIR

L'égalité devant les services publics et ses corollaires neutralité et laïcité.

La neutralité et la laïcité ne sont pas mentionnées dans la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. Or la neutralité est inséparable des notions d'égalité et d'impartialité. En effet, en période pré-électorale, l'obligation de neutralité politique du président et des membres d'un bureau est justifiée par la volonté de ne pas influencer les électeurs.

Le juge a annulé, dans le cadre d'un déféré préfectoral, une **délibération du conseil municipal de Montfermeil** autorisant le maire et ses adjoints à ne pas procéder à la célébration des mariages de couples de personnes de même sexe au motif qu'elle faisait obstacle à l'application de la loi du 17 mai 2013 en autorisant les officiers d'état civil à se soustraire à l'accomplissement des attributions qui leur sont confiées en se prévalant de leur désaccord (CAA de Versailles 10 décembre 2015 req n°14VE00629).

Concernant **la laïcité et la liberté religieuse d'un élu local** : la charte de la laïcité adoptée par voie réglementaire en 2007 ne vise que les agents et les usagers et non les élus. Le Maire se rend coupable de délit de discrimination le fait d'interdire la parole à un élu au motif qu'il porte un signe religieux (Crim 1^{er} sept 2010 n°10-80.584).

Par ailleurs, la loi n°2021-1109 en date du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, a institué, dans les administrations de l'État, les collectivités territoriales et les établissements publics de santé, **un référent laïcité**, notamment chargé d'apporter tout conseil utile au respect du principe de laïcité à tout fonctionnaire ou chef de service qui le consulte. Le décret d'application a été publié **le 23 décembre 2021**. Toute association subventionnée en numéraire ou par un avantage en nature devra signer un **Contrat d'Engagement Républicain**. C'est obligatoire, si l'association ne le signe pas, l'administration n'a pas le droit de lui accorder une subvention.



I.B LES PRINCIPES ET OBLIGATIONS DEONTOLOGIQUES DES ELUS LOCAUX POSES PAR LE LEGISLATEUR

L'article 1er de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique affirme que « Les membres du Gouvernement, les personnes titulaires d'un mandat électif local ainsi que celles chargées d'une mission de service public exercent leurs fonctions avec **dignité, probité et intégrité et veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts**. Les membres des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes exercent également leurs fonctions avec **impartialité** ».

Dignité : c'est le respect que mérite la fonction, le titre. Il ne faut pas porter **atteinte à l'image de de la fonction** Ex : « *Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que [le requérant] a effectué en 1999 une démarche, en qualité de policier municipal, auprès du commissariat central de Béziers pour faire annuler une contravention de petite voirie dressée à l'encontre d'un de ses proches ; qu'un tel comportement, qui ne peut être totalement cautionné par la circonstance que le maire de la commune ait toléré jusque-là ce genre de pratique, constitue un manquement à l'honneur professionnel [du requérant]* » [CAA Marseille, 8 février 2008, Commune de Béziers, n°05MA00030](#).

Probité : C'est l'**exemplarité** des fonctions dévolues aux élus dans l'utilisation des moyens publics en ne mélangeant pas les moyens publics avec le comportement privé.

Intégrité : c'est le comportement honnête de l'élu ou de l'agent.

Conflit d'intérêt : l'article 2 de la loi définit la notion de conflit d'intérêts comme « **une situation d'interférence entre une mission de service public et l'intérêt privé d'une personne qui concourt à l'exercice de cette mission, lorsque cet intérêt, par sa nature et son intensité, peut raisonnablement être regardé comme étant de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif de ses fonctions** ». Avant la loi « 3DS », la grille de lecture pour savoir si un élu était en situation de conflits dépendait de la nature juridique de l'organisme extérieur. Ex: personne morale de droit public, il y avait une présomption de convergence d'intérêts/la structure était privée, comme une association ou une société d'économie mixte, il y avait conflit d'intérêts présumé. La loi « 3DS » a une autre grille de lecture. Le point de départ est de savoir si la représentation de l'élu au sein de la structure est prévue par la loi. Il n'y a donc plus de différence selon la nature publique ou privée de l'organisme extérieur. Ainsi, dans le cas où la loi prévoit la représentation de l'élu, il y a neutralisation par principe du risque de conflits d'intérêts.



PARTIE II. UN DISPOSITIF PREVENTIF A TRAVERS DIFFERENTS **OUTILS**

Votre fonction s'est professionnalisée, c'est pourquoi pour vous protéger, protéger les intérêts de la Ville et vous accompagner plusieurs outils sont à votre disposition

la charte de l'élu local (A),

la déclaration d'intérêt et la déclaration patrimoniale (B),

la règle du déport et de l'abstention en cas de conflit d'intérêt (C),

l'encadrement du lobbying (D)

et les autorités de contrôle (E).



II.A. LA CHARTE DE L'ÉLU LOCAL

La loi n°2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat, a introduit à l'article L. 1111-1-1 du code général des collectivités territoriales, la **Charte de l'élu local**. Cette charte constitue le code de bonne conduite des élus. Elle énonce « les principes déontologiques » qui doivent gouverner l'exercice du mandat d'élu local.

Elle est lue par l'exécutif et solennellement remise à chaque élu lors de la première séance du conseil. Après avoir énoncé qu'il exerce ses fonctions avec « *impartialité, diligence, dignité, probité et intégrité* », le texte rappelle à l'élu qu'il doit être assidu aux réunions de l'organe délibérant et des instances au sein desquelles il a été désigné et qu'il « **reste responsable de ses actes pour la durée de son mandat devant l'ensemble des citoyens de la collectivité** ».

La charte insiste particulièrement sur la prévention des conflits d'intérêts. Ainsi, l'élu local « **poursuit le seul intérêt général, à l'exclusion de tout intérêt qui lui soit personnel [...] ou de tout autre intérêt particulier** ». Il « **veille à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts** ». L'élu ne peut utiliser les ressources et les moyens mis à sa disposition pour l'exercice de son mandat à d'autres fins que l'intérêt général, comme il doit s'abstenir, dans l'exercice de ses fonctions, « **de prendre des mesures lui accordant un avantage personnel ou professionnel futur après la cessation de son mandat et de ses fonctions** ».

La ville de Villeneuve-la-Garenne a instauré sa propre charte avec la mise en place d'une commission éthique extra-municipale. Différentes actions sont mises en œuvre notamment : la **désignation d'un référent alerte éthique**, la **mise en ligne concernant les travaux de cette commission**, **contrôle de l'assiduité des élus avec risque de ponction de l'indemnité en cas de quatre absences injustifiées**, **l'interdiction d'accepter tout cadeau au-delà de 30 euros** (HATVP recommande de l'appliquer aux agents), **refuser toute invitation au restaurant**, éviter **toute ingérence dans le recrutement d'un proche...**



II.B. LA DECLARATION D'INTERET ET LA DECLARATION PATRIMONIALE

Afin de prévenir les atteintes au devoir de probité et éviter les situations de conflit d'intérêts, les lois du 11 octobre 2013 (n° 2013-906 et n° 2013-907) relatives à la transparence de la vie publique ont assujéti de nombreux responsables publics à **l'obligation de transmettre une déclaration d'intérêts et une déclaration de situation patrimoniale à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), dans les deux mois suivant leur entrée en fonction.**

Au niveau communal et intercommunal, seuls sont concernés **les maires** de communes de plus de 20 000 habitants, **leurs directeurs, directeurs adjoints et chefs de cabinet.**

Si la déclaration d'intérêts est publiée sur le site de la Haute autorité, en revanche, **la déclaration de situation patrimoniale échappe à toute publicité.** Le Conseil constitutionnel s'y étant opposé au nom du droit au respect de la vie privée.

Dès lors qu'un **responsable public** est **soumis à l'obligation** de déclarer son patrimoine et/ou ses intérêts à la Haute autorité, il peut bénéficier de **conseils déontologiques et solliciter l'avis de l'institution sur toute question déontologique** rencontrée dans l'exercice de son mandat ou de ses fonctions. **Ces avis sont confidentiels.**



II.C. LE DEPORT ET L'ABSTENTION EN SITUATION DE CONFLIT D'INTERET

La loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 (art. 2) a expressément imposé aux titulaires de fonctions exécutives locales et aux élus titulaires d'une délégation de signature, lorsqu'ils estiment se trouver dans une situation de conflit d'intérêts, de s'abstenir de prendre part au processus décisionnel.

Le décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014 (art. 5 et 6) a prévu deux dispositifs préventifs:

Il appartient à l'exécutif de la collectivité de prendre **un arrêté mentionnant la teneur des questions pour lesquelles il estime ne pas devoir exercer ses compétences et désigne la personne chargée de le suppléer**. Cette personne ne pouvant recevoir aucune instruction de sa part.

S'agissant des **élus titulaires d'une délégation de l'exécutif**, ces derniers doivent informer l'autorité exécutive délégante par écrit lorsqu'ils estiment se trouver en situation de conflit d'intérêts, en précisant la teneur de la question pour laquelle ils estiment ne pas devoir exercer leurs compétences. L'exécutif délégant détermine alors, par arrêté, « *les questions pour lesquelles la personne intéressée doit s'abstenir d'exercer ses compétences* » et procède à la désignation de l'élus qui va remplacer l'élus empêché.

Même s'ils ne sont pas expressément visés par le décret du 31 janvier 2014, les **conseillers sans délégation** peuvent aussi se trouver en situation de conflit d'intérêts. Ils doivent eux aussi s'abstenir de participer, non seulement au vote, mais également aux débats ainsi qu'à l'instruction du dossier.

Le déport ne doit pas être seulement apparent mais se traduire concrètement par **L'absence de toute immixtion de l'élus dans la gestion du dossier** qui le concerne personnellement. La **non-participation au vote** ne suffit pas, l'élus doit aussi **sortir de la salle** et **s'abstenir de participer aux travaux préparatoires**. Les élus sont invités à faire connaître, particulièrement **en début de mandature, leurs activités et celles de leurs proches**, susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts. Par exemple, un élu déclarera en début de mandat que son conjoint travaille dans une entreprise susceptible de répondre à des marchés publics ou qu'il est adhérent d'une association subventionnée par la collectivité.



II.D. ENCADREMENT DU LOBBYING

L'article 25 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, dite « loi Sapin 2 », a créé un répertoire numérique. Il répertorie l'information concernant les relations entre les représentants d'intérêts et les pouvoirs publics.

Les représentants d'intérêts, c'est-à-dire les personnes morales de droit privé, des établissements publics ou groupements publics exerçant une activité industrielle et commerciale dont un dirigeant ou un employé ou un membre a « **pour activité principale ou régulière d'influer sur la décision publique, notamment sur le contenu d'une loi ou d'un acte réglementaire en entrant en communication avec** » :

- un membre du Gouvernement, ou un membre de cabinet ministériel,
- un député, un sénateur, un collaborateur du Président de l'Assemblée nationale ou du Président du Sénat, d'un député, d'un sénateur ou d'un groupe parlementaire, ainsi qu'avec les agents des services des assemblées parlementaires,
- un collaborateur du Président de la République,
- un directeur général, le secrétaire général, ou leur adjoint, ou un membre du collège ou d'une commission investie d'un pouvoir de sanction d'une autorité administrative indépendante,
- un haut fonctionnaire,
- **Les décideurs des collectivités territoriales (Loi 3 DS a remonté le seuil des communes concernées de 20 000 à 100 000 habitants)**

La déclaration des actions entreprises auprès des élus locaux a été reportée, d'abord au 1er juillet 2020, puis au 1^{er} juillet 2022 par la loi relative à la crise sanitaire et à d'autres mesures urgentes, en réponse à une demande de la HATVP.



II.E. LES AUTORITES DE CONTROLE

1. La Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP)

La loi n°2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique transfère les compétences de la Commission de déontologie à la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique, avec un recentrage du contrôle sur les emplois les plus sensibles.

Ainsi, depuis le **1er février 2020**, la HATVP est l'autorité chargée de contrôler la déontologie des responsables et agents publics les plus exposés aux risques déontologiques, principalement dans le cadre de leurs mobilités entre les secteurs public et privé.

Ses missions peuvent être regroupées en cinq grandes catégories :

a – **Avis et recommandations sur des projets de textes et leur application**

b – **Contrôle préalable à la nomination de certains responsables et agents publics**

c – **Avis préalable relatif au projet de création ou de reprise d'une entreprise par un agent public**

d – **Avis préalable relatif à la cessation des fonctions pour exercer une activité privée lucrative**

e – **Portée des avis et recours**

Les avis rendus par la HATVP :

-sont consultatifs lorsqu'il s'agit d'avis de compatibilité

-lient l'administration et l'agent lorsqu'il s'agit d'avis de compatibilité avec réserves ou d'avis d'incompatibilité.

Lorsqu'un avis de compatibilité avec réserves ou un avis d'incompatibilité n'est pas respecté :



II.E. LES AUTORITES DE CONTROLE

2. L'agence française anti-corruption dite « AFA »

Aux termes de l'article 3, 3° de la loi du 9 décembre 2016, dite « loi Sapin 2 », l'AFA « *contrôle, de sa propre initiative, la qualité et l'efficacité des procédures mises en œuvre au sein ...des collectivités territoriales...pour prévenir et détecter les faits de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêt, de détournement de fonds publics et de favoritisme* ».

Elle peut contrôler une collectivité territoriale à la demande du Préfet ou lors d'un signalement par une association.

L'Agence **déduit de ces dispositions que les collectivités ont l'obligation de mettre en œuvre un dispositif anti-corruption efficace**. L'AFA apporte son soutien aux acteurs publics pour déployer le programme anti-corruption, en les aidant à mettre en place les différents outils qui leur permettront de maîtriser le risque de corruption comme une charte de déontologie, une cartographie des risques, un lanceur d'alerte.



PARTIE III LES RISQUES INHERENTS EN CAS DE VIOLATION DES REGLES DU SERVICE PUBLIC ET OU DES REGLES DE DEONTOLOGIE

Les élus doivent avoir conscience que leurs fonctions les exposent à différents risques juridiques mais qu'il importe de connaître précisément pour les éviter.

L'adage rappelle que « nul n'est censé ignorer la loi » et la mise en cause d'un élu est toujours une difficile épreuve à surmonter pour l'intéressé.

Tout élu doit être conscient d'un double risque juridique, auquel il s'expose ou expose sa collectivité, en cas de manquement à ses obligations déontologiques :

- le contentieux judiciaire/administratif (A)
- le risque disciplinaire (B)



III.A. LE CONTENTIEUX JUDICIAIRE/ADMINISTRATIF

1. atteintes involontaires à la vie et à l'intégrité physique ou à la sécurité d'autrui

Article 222-19 à 21 du code pénal: « *Le fait de causer à autrui, dans les conditions et selon les distinctions prévues à l'article 121-3, par maladresse, imprudence, inattention, négligence ou manquement à une obligation de prudence ou de sécurité imposée par la loi ou le règlement, une incapacité totale de travail pendant plus de trois mois est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende...* »

Tribunal correctionnel de Belfort, 16 septembre 2020 : Condamnation d'un maire (commune de moins de 5 000 habitants) pour **blessures involontaires** après une **chute d'une enfant qui utilisait une aire de jeu**. La victime **s'est fracturé le bras** à plusieurs endroits **après la rupture d'une corde dans l'un des jeux**. Il est reproché au maire de n'avoir ni **interdit l'accès au site**, ni engagé **de travaux** alors qu'il avait été **informé de sa dangerosité**. En effet un rapport alarmant précisait que des cordes de ce jeu avaient été arrachées, manquantes ou étaient mal fixées. Pour sa défense, l' élu rejetait la responsabilité sur le directeur des services techniques en indiquant avoir demandé des réparations en septembre 2014 alors que celles-ci n'étaient toujours pas réalisées en juin 2015, à la date de l'accident. Sans convaincre le tribunal qui condamne l' élu à 1 500 euros d'amende avec sursis.



III.A. LE CONTENTIEUX JUDICIAIRE/ADMINISTRATIF

2. Abus d'autorité

Le Code pénal sanctionne, pour les personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission publique, les atteintes à la loi ou à la liberté individuelle, les discriminations, les atteintes à l'inviolabilité du domicile ou celles du secret des correspondances.

- **prendre des mesures destinées à faire échec à l'exécution de la loi constitue un abus d'autorité**, par exemple **un maire autorise d'annuler plusieurs milliers d'avis de contravention et ordonne aux agents de la police municipale de ne pas verbaliser certaines infractions**, (Cassation criminelle, 21 mars 2018, n° 17-81.011). Les peines prévues peuvent aller de 5 à 10 ans d'emprisonnement et de 75 000 € à 150 000 € d'amende selon que l'infraction ait été ou non suivie d'effet (articles 432-1 et 432-2 du CP).

Les maires de Stains, Bobigny, Montreuil, Tremblay-en-France et Noisy-le-Sec refusent de se conformer à l'application des 1607h imposées par la loi du 6 août 2019, dite de transformation de la fonction publique. **Dans une ordonnance prise le 31 janvier 2022**, le juge des référés a ainsi **"enjoint aux maires de ces cinq communes de veiller à l'adoption des délibérations fixant le temps de travail de leurs agents et de les transmettre au préfet de la Seine-Saint-Denis, dans un délai de quarante jours"**.

En revanche, le juge administratif a supprimé la demande du préfet de Seine-Saint-Denis d'assortir à l'injonction une astreinte mensuelle d'un montant de 1000 euros par agent et par mois. Cela aurait représenté une plusieurs centaines de milliers d'euros.

Cour de cassation, chambre criminelle, 2 septembre 2020: Condamnation d'une élue régionale pour discrimination sur plainte d'un maire qui reprochait à la majorité régionale, d'une autre couleur politique, de ne pas **avoir signé le contrat de ville** tel qu'il avait été validé par les élus municipaux et de ne pas avoir retenu la candidature de la ville pour l'implantation d'un lycée et d'un centre de formation pour l'apprentissage. L'élue est condamnée à 1 000 euros d'amende et à verser 5 000 euros à verser à la commune en réparation de son préjudice moral.

-L'abus d'autorité peut aussi prendre une forme politique par exemple la non-prise en compte **du droit d'expression des minorités** du conseil municipal dans les colonnes du bulletin municipal.



III.A. LE CONTENTIEUX JUDICIAIRE OU ADMINISTRATIF

3. Faux en écriture publique

Prévu par les articles 441-1 à 441-12 du code pénal, **le faux en écriture est le fait d'altérer la vérité en créant un faux document ou en modifiant un document existant.**

Tribunal correctionnel de Valence, ordonnance pénale, mars 2021 : Condamnation de six conseillers municipaux (commune de moins de 300 habitants) **pour usage frauduleux du sceau de la mairie**. Ils avaient utilisé le tampon de la mairie pour **écrire à un opérateur de téléphonie mobile concernant l'implantation d'une antenne sur la commune à laquelle ils étaient opposés alors que la majorité municipale y était favorable**. L'antenne a finalement pu être installée mais les tensions au sein du conseil municipal ont conduit aux démissions du maire et de trois adjoints. Ils sont condamnés à des **peines d'amende allant de 200 à 300 euros**.

Tribunal correctionnel de Béthune, mai 2021: Condamnation d'une directrice générale des services (commune de moins de 3 500 habitants) pour faux en écriture. Il lui est reproché d'avoir **falsifié une délibération du conseil municipal relative à la participation de la commune dans la prévoyance employés communaux. Cette participation fixée en séance à 15 € a été doublée dans la version transmise à la trésorerie**. Avec pour conséquences un trop-perçu par les agents municipaux et une dépense supplémentaire pour la mairie... Contestant fermement les faits, elle est condamnée à **huit mois d'emprisonnement avec sursis**.

À savoir : **L'inscription de faux électeurs sur les listes électorales** est sanctionnée par les articles L. 113 et L. 116 du Code électoral par une amende de 15 000 € et/ou d'un an d'emprisonnement, peines doublées si le coupable est chargé d'un ministère de service public ou président d'un bureau de vote. Les personnes coupables d'une telle infraction encourent également l'interdiction des droits civiques ainsi que l'inéligibilité (article L. 117 du Code électoral).



III.A. LE CONTENTIEUX JUDICIAIRE OU ADMINISTRATIF

4. Prise illégale d'intérêts

L'article 432-12 du code pénal interdit à une personne investie d'un mandat électif public de **prendre, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une opération dont elle a, en tout ou en partie, la charge d'assurer l'administration.**

À titre d'illustration, la prise illégale d'intérêts est caractérisée **quand un élu participe au vote d'une subvention au profit d'une association qu'il préside**, ou quand **il recrute comme agent un membre de sa famille**, ou quand **il attribue un marché public à un parent**, ou quand il **embauche un agent payé par la commune mais employé exclusivement comme son domestique personnel** (Cour de cassation, 7 mai 1998, n° 97-81102).

Également **une élue, présente aux réunions préparatoires et techniques** du projet, comprenant des parcelles qui lui appartenaient et qu'elle devait vendre, voit sa culpabilité retenue, quand bien même, elle n'a pas participé aux délibérations (Cassation criminelle, 19 juin 2013, n° 11-89.210).

Tribunal correctionnel de Boulogne-sur-Mer, 6 août 2020 : Condamnation d'un **ancien maire, délégué général d'une société d'économie mixte (SEM)**, pour prise illégale d'intérêts. Il lui était reproché d'avoir **favorisé un ami, ancien associé, en lui attribuant, en 2014, la construction et l'exploitation de quatre hangars destinés à abriter des avions de tourisme** ou des hélicoptères sur l'aéroport géré par la SEM pour **un loyer jugé trop faible au regard des 250 000 € d'argent public qui avaient été nécessaires pour la réalisation des travaux de voirie aux abords de l'équipement pour faciliter l'accès des avions**. Le tribunal condamne l'élu mais le dispense de peine. Poursuivi pour recel, le gérant de la société est pour sa part relaxé.



III.A. LE CONTENTIEUX JUDICIAIRE OU ADMINISTRATIF

4. Prise illégale d'intérêts définition assouplie

L'article 15 de la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire modifie l'**article 432-12 du code pénal** relatif au délit de prise illégale d'intérêts applicable aux fonctionnaires et aux élus. Ainsi, **l'intérêt pris dans une entreprise ou dans une opération ne devra plus être quelconque, mais de nature à compromettre son objectivité, son impartialité ou son indépendance.**

La modification reprend une proposition formulée par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) dans son dernier rapport d'activité 2020 et par la commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique dans son rapport en 2011. Cette nouvelle définition de l'infraction vise à éviter que des élus ou des fonctionnaires soient poursuivis alors qu'il n'y a **pas eu de véritable manquement à la probité.**

CRITIQUES:

Maître Levent SABAN: « *Qu'est-ce qu'un intérêt de nature à compromettre l'impartialité de l'élu, son indépendance, son objectivité ?* »

Maître Yvon GOUTAL : « *Un intérêt amical, familial, même dénué de tout impact matériel, peut être considéré comme de nature à compromettre l'impartialité, l'indépendance ou l'objectivité.* »

Maître Eric LANDOT: « *Nous continuerons à avoir des coupables juridiquement qui seront, moralement, innocents et, même, à mille lieues de s'imaginer, lorsqu'ils commettent l'infraction, être en train de franchir une frontière morale ou pénale.* »

=> Tout dépendra de l'application que le juge pénal fera de la nouvelle rédaction.



III.A. LE CONTENTIEUX JUDICIAIRE OU ADMINISTRATIF

5. Concussion

Aujourd'hui, l'article 432-10 du Code pénal réprime « **le fait**, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service **public, 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** ».

Le texte réprime également « **le fait**, par les mêmes personnes, **d'accorder sous une forme quelconque et pour quelque motif que ce soit une exonération ou franchise des droits, contributions, impôts ou taxes publics en violation des textes légaux ou réglementaires** ».

À titre d'illustration,

- Le président d'une communauté de communes qui **augmente ses indemnités de fonction en transmettant à la préfecture une fausse délibération** du conseil communautaire.
 - Quatre fonctionnaires d'un musée municipal qui **vendent des billets** alors que l'**entrée** du musée est **gratuite**.
 - Une personne qui exerce des fonctions dans les services de la mairie en **percevant indûment des rémunérations, indemnités et primes de grades** auxquelles elle ne pouvait pas prétendre.
- Le maire qui, sans autorisation du conseil municipal (donc de manière indue), s'abstient de percevoir un loyer en mettant à **disposition à titre gratuit** un local communal au profit d'un tiers.

La concussion est passible de 5 ans d'emprisonnement et de 500 000 € d'amende (article 432-10 du CP).

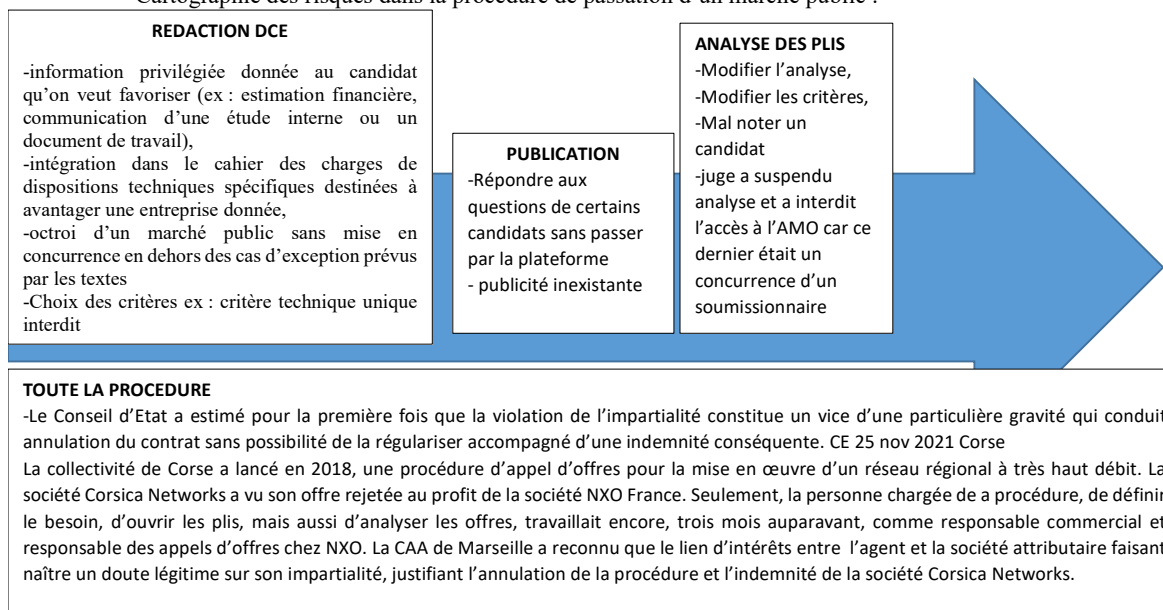


III.A. LE CONTENTIEUX JUDICIAIRE OU ADMINISTRATIF

6. Favoritisme/ délit d'avantage injustifié

L'article 432-14 du code pénal qualifie le favoritisme comme « *le fait, par une personne investie d'un mandat électif public, de procurer ou de tenter de procurer à autrui un avantage injustifié par un acte contraire aux dispositions législatives ou réglementaires et ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics et délégations de service public.* »

Cartographie des risques dans la procédure de passation d'un marché public :



III.A. LE CONTENTIEUX JUDICIAIRE OU ADMINISTRATIF

7. Détournement de fonds publics

Le détournement de biens publics est « *le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique, de détourner les fonds publics ou tout autre objet qui lui a été remis en raison de ses fonctions (article 432-15 du CP).* »

-un maire qui met à la disposition d'un de ses amis, pendant plusieurs mois, **un photocopieur loué et payé par la mairie,**

-un maire qui **organise une fête pour son anniversaire**, réunissant le personnel communal, avec l'argent de la commune (Cassation criminelle, 14 février 2007, n° 06-81.107)

L'infraction est punie de 10 ans d'emprisonnement et de 1 000 000 € d'amende (article 432-15 du CP).



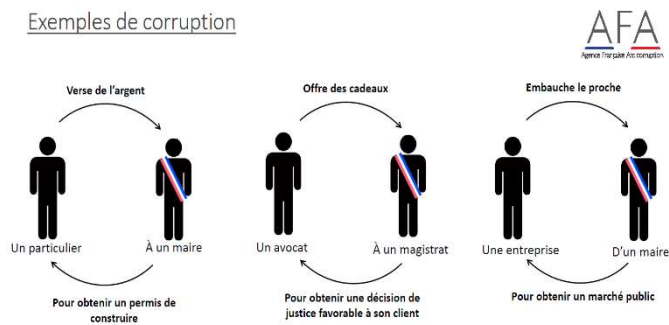
III.A. LE CONTENTIEUX JUDICIAIRE/ADMINISTRATIF

8. Corruption et trafic d'influence

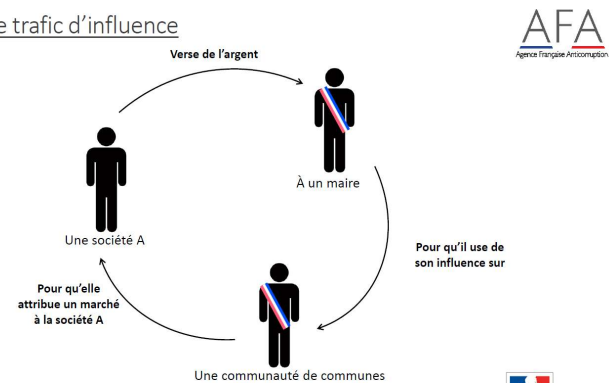
Le code pénal définit la corruption et le trafic d'influence comme « *le fait, par une personne investie d'un mandat électif public, de solliciter ou d'agréer, directement ou indirectement, des dons, des présents ou des avantages quelconques pour elle-même ou pour autrui, soit pour accomplir un acte de son mandat, soit pour abuser de son influence en vue de faire obtenir des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable.* »

La corruption et le trafic d'influence sont punis de 10 ans d'emprisonnement et de 1 000 000 € d'amende (article 432-11 du CP).

Exemples de corruption



Exemples de trafic d'influence



III.A. LE CONTENTIEUX JUDICIAIRE OU ADMINISTRATIF

9. Qui est concerné ? Uniquement les élus ?

Ces délit concernent toute personne dépositaire de l'autorité publique (élus) et les personnes chargées d'une mission de service public (agents) :

- La **personne dépositaire de l'autorité publique est une personne** qui détient un **pouvoir de décision** et de **contrainte** sur les individus et sur les choses, fondé sur la parcelle d'autorité publique qui lui a été confiée en raison de ses fonctions, qu'elles soient de nature administrative, juridictionnelle ou militaire. Exemples : les magistrats, les militaires, les préfets, les fonctionnaires ou agents publics dits d'autorité, les officiers publics et ministériels, etc.

- La **personne chargée d'une mission de service public** : personne qui, **sans avoir reçu un pouvoir de décision ou de commandement** découlant de l'autorité publique, est chargée d'accomplir des actes ou d'exercer une fonction dont la finalité est de satisfaire à un intérêt général.
Exemples : un secrétaire général de mairie, un gestionnaire de cuisine centrale d'une commune, etc.



III.B. LE RISQUE DISCIPLINAIRE

1. Exclusion de la séance de l'organe délibérant

Le Tribunal administratif de Montreuil (*2 avril 2021, M. S contre Région Ile-de-France, n° 1905041*) a qualifié l'exclusion temporaire de séance du conseil régional prononcée à l'encontre d'un conseiller de sanction, et non de mesure de police de l'assemblée, au regard de la chronologie des faits et de la finalité punitive de la mesure.

En effet, dans cette affaire, et ainsi que l'indique le jugement, **des débats houleux avaient animé le conseil régional d'Ile-de-France, au cours desquels un élu, M. S, et d'autres élus s'étaient levés et étaient descendus bruyamment des travées jusqu'à la tribune de la présidence de séance où le Président de séance avait manqué d'être atteint par des parapheurs que M. S avait, « dans l'énervement, sinon projetés, du moins bousculés ».**

Ces incidents ont immédiatement entraîné une **suspension de séance**. A la reprise, l'examen des points inscrits à l'ordre du jour a repris normalement.

Environ une **heure plus tard**, le Président a souhaité faire une « communication » aux membres de l'assemblée au sujet du comportement de M. S et a proposé à l'assemblée **de prononcer une exclusion temporaire de séance jusqu'à la fin de la séance**, sur le fondement du règlement intérieur de la collectivité. Cette mesure a ensuite été adoptée et a fait l'objet d'un recours de M. S.

En **défense, la Région soutenait qu'il s'agissait d'une mesure de police destinée à prévenir les troubles au sein de l'assemblée délibérante. Le Tribunal a néanmoins jugé qu'il s'agissait d'une sanction**, dès lors que, avant son prononcé, l'examen des points inscrits à l'ordre du jour avait repris normalement, et que la mesure avait pour objet de sanctionner l'élu.

Il en a conclu que la **mesure était illégale, faute pour l'intéressé d'avoir été informé de la sanction envisagée et mis en mesure de présenter ses observations préalablement au vote.**

Il convient de relever que, si la décision contestée avait été qualifiée de mesure de police, la compétence du Conseil régional aurait pu être utilement discutée, dès lors que c'est l'élu qui assure la présidence de la séance qui dispose du pouvoir de police correspondant.



III.B. LE RISQUE DISCIPLINAIRE

2. Le retrait de délégation de fonctions

En application des dispositions de l'article L.2122-18 du Code général des collectivités territoriales « ... *Lorsque le maire a retiré les délégations qu'il avait données à un adjoint, le conseil municipal doit se prononcer sur le maintien de celui-ci dans ses fonctions* ».

Il peut en effet reprendre cette délégation à tout moment, sous réserve que sa décision ne soit pas inspirée par des motifs étrangers à la bonne marche de l'administration communale.



III.B. LE RISQUE DISCIPLINAIRE

3. La démission d'office

La loi du 2 mars 1982 a supprimé l'article L.121-22 du code des communes qui permettait au préfet de prononcer la démission d'office d'un conseiller municipal qui manquait à trois convocations successives. Désormais l'article L.2121-5 du CGCT stipule que :

« Tout membre d'un conseil municipal qui, sans excuse valable, a refusé de remplir une des fonctions qui lui sont dévolues par les lois, est déclaré démissionnaire par le tribunal administratif. Le refus résulte soit d'une déclaration expresse adressée à qui de droit ou rendue publique par son auteur, soit de l'abstention persistante après avertissement de l'autorité chargée de la convocation. Le membre ainsi démissionnaire ne peut être réélu avant le délai d'un an. »

La jurisprudence administrative rappelle les motifs justifiant la démission d'office :

- le **refus d'exercer la présidence d'un bureau de vote sans excuse valable**. CE 21 mars 2007, Aboulkheir, req 278437 ;
- ou bien refuser **les fonctions d'assesseur de bureau de vote**. CE 26 nov. 2012, Min. del'Intérieur c/ Bastide-Tavernier req 349510 ;
- refuser les **fonctions de membres d'une commission d'appel d'offres**. CAA Douai, 14 déc.2012, Maire de la Cne de Quiévy, req 12DA01359.



III.B. LE RISQUE DISCIPLINAIRE

4. Autre cas de figure

La députée de la Manche, Sonia KRIMI a utilisé en 2019 la liste contenant 11 846 lycées normands afin de leur adresser des courriers de félicitations pour l'obtention de leur baccalauréat.

Comme le rappelle la CNIL, l'arrêté à l'origine de ce fichier, datant de 2013, ne prévoit aucune possibilité de transfert de ces données aux parlementaires, et aucune utilisation de leur part. La requête de l'élue et la réponse favorable du rectorat vont donc à l'encontre de la loi. Dans son communiqué, la **CNIL annonce que des rappels à l'ordre ont été prononcés à l'encontre du rectorat de l'académie de Normandie et de la députée Sonia KRIMI.**





Merci pour votre attention

