

Déontologie des élus et des fonctionnaires territoriaux

Responsabilités – Risques – Obligations

Vincent Potier

EDITIONS
LE MONITEUR

la gazette
des communes des départements des régions

Sommaire

L'auteur	7	
Introduction	9	
PARTIE 1	Les principes déontologiques liés au statut de la fonction publique territoriale.....	17
CHAPITRE 1	Le devoir de loyauté envers l'institution.....	19
CHAPITRE 2	Obligations liées à l'exercice de la fonction publique territoriale.....	27
CHAPITRE 3	Les droits et garanties propres à la fonction publique territoriale.....	51
CHAPITRE 4	Les mises en cause disciplinaires.....	73
PARTIE 2	Les principes déontologiques propres à la fonction d'élu local.....	77
CHAPITRE 5	Les devoirs déontologiques propres à la fonction d'élu local ..	79
CHAPITRE 6	Les droits reconnus aux élus locaux.....	97
PARTIE 3	Les responsabilités déontologiques communes aux élus locaux et fonctionnaires territoriaux.....	107
CHAPITRE 7	Les responsabilités déontologiques tirées des devoirs de probité en matière de gestion publique locale.....	109
CHAPITRE 8	Les responsabilités déontologiques tirées des risques en matière de gestion publique locale.....	141
CHAPITRE 9	Les responsabilités résultant des exigences d'exemplarité des employeurs publics.....	151

PARTIE 4	Les conflits de valeurs et leur prévention dans la gestion publique territoriale.....	175
CHAPITRE 10	Les dilemmes propres à la gestion publique territoriale	177
CHAPITRE 11	Les diverses catégories de situations à l'origine de conflits de valeurs.....	181
CHAPITRE 12	De la prévention à l'alerte en matière déontologique.....	185
CHAPITRE 13	Les conditions organisationnelles favorisant les comportements déontologiques	191
	Conclusion.....	207
	Index.....	209
	Table des matières.....	213



Obligations liées à l'exercice de la fonction publique territoriale

Outre le devoir de loyauté exposé dans le chapitre précédent, les fonctionnaires sont tenus d'exercer leur activité dans le respect de certaines obligations. Celles-ci ont entre elles des articulations subtiles. Elles conduisent à rechercher l'équilibre entre l'indépendance et la neutralité, d'une part, le secret professionnel et la transparence, d'autre part. En effet, les fonctionnaires et agents non titulaires de droit public ont l'obligation, tout à la fois :

- de consacrer l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées et d'être indépendants par rapport aux intérêts privés ;
- de rester neutres, par respect de la liberté de conscience et au nom de la valeur de laïcité.

Ils sont aussi tenus, dans le même temps :

- de ne pas trahir le secret professionnel ;
- de se conformer, directement ou indirectement, à des obligations de transparence, principalement à l'égard des citoyens.

Chacune de ces notions appelle quelques éclairages.

2.1 Service exclusif et désintéressé de la fonction publique

Le statut de la fonction publique territoriale prévoit que les fonctionnaires et agents non titulaires de droit public consacrent l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées et de manière indépendante. De plus, ils ne peuvent prendre ou recevoir une participation dans une entreprise privée que dans certaines conditions garantissant leur désintéressement. Les principes font toutefois l'objet d'exceptions et de dérogations. En outre, l'exercice d'activités privées par des fonctionnaires ou des agents non titulaires ayant cessé temporairement ou définitivement leur fonction font l'objet d'un contrôle de compatibilité déontologique.

2.1.1 Principes relatifs au cumul d'activités à titre accessoire des agents publics

2.1.1.1 Principe d'interdiction d'activités privées

Le principe d'interdiction de cumul pour un agent public trouve sa première mention dès le début du XIX^e siècle. La loi du 25 mars 1817 porte interdiction du cumul de pensions, ou d'une pension avec un traitement d'activité pour les pensionnaires de la marine. En 1926, le Conseil d'État rend la décision selon laquelle il appartient à l'administration de « veiller à ce que les fonctionnaires s'acquittent correctement et intégralement de leurs fonctions et notamment ne se livrent pas à des opérations commerciales⁽¹¹⁾ ». Cette décision a été reprise dans le décret-loi du 29 octobre 1936 qui a posé les bases d'un régime de réglementation des cumuls de rémunérations et de fonctions.

La loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique a reformulé l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983 qui fonde désormais la règle selon laquelle les fonctionnaires des trois fonctions publiques doivent se consacrer impérativement à leurs fonctions : « Les fonctionnaires et agents non titulaires de droit public consacrent l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées. Ils ne peuvent exercer à titre professionnel une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit », sauf exceptions limitativement énumérées par la loi.

Selon le I de l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983, trois catégories d'activités privées sont prosrites aux fonctionnaires et agents non titulaires du droit public :

- la participation aux organes de direction de sociétés ou d'associations, sauf si elles sont sans but lucratif, présentent un caractère social ou philanthropique et si leur gestion est désintéressée au sens du Code général des impôts ;
- les consultations, les expertises et les plaidoiries en justice dans les litiges intéressant toute personne publique, le cas échéant devant une juridiction étrangère ou internationale, sauf si cette prestation s'exerce au profit d'une personne publique ;
- la prise d'intérêt de nature à compromettre leur indépendance dans une entreprise soumise au contrôle de l'administration à laquelle ils appartiennent ou sont en relation. Cette prise d'intérêt peut provenir d'eux-mêmes ou par personnes interposées. Elle peut être directe ou indirecte.

Le projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires va réformer ces catégories. Il est envisagé une interdiction de cumul d'activités applicable aux cas suivants :

- créer ou reprendre une entreprise, lorsque celle-ci donne lieu à immatriculation au registre du commerce et des sociétés ou au répertoire des métiers ou affiliation au régime prévu à l'article L. 133-6-8 du Code de la sécurité sociale, s'il occupe un emploi à temps complet et qu'il exerce ses fonctions à temps plein ;
- participer aux organes de direction de sociétés ou d'associations à but lucratif ;
- donner des consultations, de procéder à des expertises et de plaider en justice dans les litiges intéressant toute personne publique, le cas échéant devant une juridiction étrangère ou internationale, sauf si cette prestation s'exerce au profit d'une personne publique ne relevant pas du secteur concurrentiel ;

(11) CE 21 juillet 1926, Carouillon.

- prendre ou détenir, par lui-même ou par personnes interposées, dans une entreprise soumise au contrôle de l'administration à laquelle il appartient ou en relation avec cette dernière, des intérêts de nature à compromettre son indépendance ;
- cumuler un emploi permanent à temps complet avec un ou plusieurs autres emplois permanents à temps complet ou incomplet.

REMARQUE

Le même principe de service exclusif de la fonction publique est proche des règles d'incompatibilité du Code électoral (cf. *infra* § 6.2).

Les collaborateurs de cabinet des autorités locales sont soumis aux règles de cumul d'activités applicables aux agents publics d'une manière toute particulière qui touche à la gouvernance des collectivités territoriale et de leurs établissements : ils ne peuvent cumuler leur fonction avec un emploi permanent d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public local⁽¹²⁾. Ce principe interdit, par exemple, qu'un directeur de cabinet cumule ses fonctions avec celle de responsable, de droit ou de fait, d'une direction de la communication au sein des services d'une collectivité territoriale.

2.1.1.2 Cas dans lesquels l'autorité territoriale peut autoriser l'exercice d'activités accessoires

En dehors des trois catégories d'interdiction de cumul d'activités du I de l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983 cités précédemment, les fonctionnaires et agents non titulaires de droit public peuvent être autorisés à exercer, à titre accessoire, une ou plusieurs activités, lucratives ou non, auprès d'une personne ou d'un organisme public ou privé, dès lors que chacune de ces activités est compatible avec les fonctions principales⁽¹³⁾ :

- les fonctionnaires et agents non titulaires de droit public peuvent librement détenir des parts sociales d'une entreprise et percevoir les bénéfices qui s'y attachent. Ils gèrent librement leur patrimoine personnel ou familial ;
- la production des « œuvres de l'esprit », au sens du Code de la propriété intellectuelle, s'exerce librement, dans le respect des dispositions relatives au droit d'auteur des agents publics et sous réserve des obligations de discrétion professionnelle et du secret professionnel ;
- les fonctionnaires et les agents non titulaires de droit public, occupant un emploi à temps non complet ou exerçant des fonctions impliquant un service à temps incomplet pour lesquels la durée du travail est inférieure ou égale à 70 % de la durée légale ou réglementaire du travail des agents publics à temps complet peuvent exercer, à titre professionnel, une activité privée lucrative dans les limites et conditions fixées par décret en Conseil d'État.

Ce cumul d'activités ne doit pas porter atteinte au fonctionnement normal, à l'indépendance ou à la neutralité du service⁽¹⁴⁾.

Les activités accessoires susceptibles d'être autorisées sont :

- les expertises et consultations, sans préjudice des interdictions susmentionnées résultant du I de l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983 ;

(12) Article 2 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987.

(13) Article 25 de la loi du 17 juillet 1983.

(14) Décret n° 2007-658 du 2 mai 2007.

- les interventions relevant de l’enseignement et de la formation ;
- les activités à caractère sportif ou culturel, y compris encadrement et animation dans les domaines sportif, culturel, ou de l’éducation populaire ;
- les activités agricoles dans des exploitations agricoles non constituées sous forme sociale, ainsi qu’une activité exercée dans des exploitations constituées sous forme de société civile ou commerciale ;
- les activités de conjoint collaborateur au sein d’une entreprise artisanale, commerciale ou libérale ;
- l’aide à domicile à un ascendant, à un descendant, à son conjoint, à son partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou à son concubin, permettant au fonctionnaire ou à l’agent non titulaire de droit public de percevoir, le cas échéant, les allocations afférentes à cette aide ;
- les travaux de faible importance réalisés chez des particuliers ;
- les services à la personne ;
- les ventes de biens fabriqués personnellement par l’agent ;
- les activités d’intérêt général exercées auprès d’une personne publique ou auprès d’une personne privée à but non lucratif ;
- une mission d’intérêt public de coopération internationale ou auprès d’organismes d’intérêt général à caractère international ou d’un État étranger, pour une durée limitée⁽¹⁵⁾.

Le cumul d’une activité exercée à titre accessoire avec une activité exercée à titre principal est subordonné à la délivrance préalable d’une autorisation accordée par l’autorité dont relève l’agent intéressé.

Le projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires prévoit de nouveaux cas de dérogation à l’interdiction d’exercer à titre professionnel une activité privée lucrative :

- lorsque le dirigeant d’une société ou d’une association à but lucratif, lauréat d’un concours ou recruté en qualité d’agent non titulaire de droit public, continue à exercer son activité privée pendant une durée limitée à compter de son recrutement ;
- lorsque le fonctionnaire ou l’agent non titulaires occupe un emploi permanent à temps non complet ou incomplet pour lequel la durée du travail est inférieure ou égale à 70 % de la durée légale ou réglementaire du travail.

La dérogation fait l’objet d’une déclaration à l’autorité hiérarchique dont l’intéressé relève pour l’exercice de ses fonctions.

2.1.1.3 Conditions d’exercice d’une activité soumise à autorisation

Le cumul avec une activité exercée à titre accessoire est subordonné à la délivrance d’une autorisation par l’autorité dont relève l’agent intéressé. Préalablement à l’exercice de toute activité de cet ordre, le fonctionnaire ou l’agent non titulaire de droit public adresse à l’autorité une demande écrite avec certaines précisions et obtient une réponse dans des conditions réglementées⁽¹⁶⁾.

L’autorité compétente notifie sa décision dans un délai d’un mois à compter de la réception de la demande. En l’absence de décision expresse écrite contraire dans le délai de réponse, l’intéressé

(15) *Ibid.*

(16) Articles 5 et 6 du décret n° 2007-658 du 2 mai 2007.

est réputé autorisé à exercer l'activité accessoire. L'activité accessoire ne peut être exercée qu'en dehors des heures de service de l'intéressé. L'autorité dont relève l'agent peut s'opposer à tout moment à la poursuite d'une activité dont l'exercice a été autorisé, dès lors que l'intérêt du service le justifie, que les informations sur le fondement desquelles l'autorisation a été donnée apparaissent erronées ou que l'activité en cause ne revêt plus un caractère accessoire.

2.1.1.4 Dérogations au principe d'interdiction

Selon le II de l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983, l'interdiction d'exercer à titre professionnel une activité privée lucrative mentionnée précédemment n'est pas applicable :

– au fonctionnaire ou agent non titulaire de droit public qui, après déclaration à l'autorité dont il relève pour l'exercice de ses fonctions, crée ou reprend une entreprise. Cette dérogation est ouverte pendant une durée maximale de deux ans à compter de cette création ou reprise et peut être prolongée pour une durée maximale d'un an. La déclaration de l'intéressé est au préalable soumise à l'examen de la Commission de déontologie de la fonction publique (cf. §2.1.2.2) ;

– au dirigeant d'une société ou d'une association, au lauréat d'un concours ou recruté en qualité d'agent non titulaire de droit public qui, après déclaration à l'autorité dont il relève pour l'exercice de ses fonctions, continue à exercer son activité privée. Cette dérogation est ouverte pendant une durée maximale d'un an à compter du recrutement de l'intéressé et peut être prolongée pour une durée maximale d'un an. Sa déclaration est au préalable soumise à l'examen de la Commission de déontologie de la fonction publique.

La première de ces dérogations mérite quelques précisions. L'agent qui envisage de créer ou de reprendre une entreprise industrielle, commerciale, artisanale, libérale ou agricole présente une déclaration écrite à l'autorité dont il relève, deux mois au moins avant la date de création ou de reprise de cette entreprise⁽¹⁷⁾. Cette déclaration écrite, adressée à l'autorité territoriale en vue de la création ou de la reprise de l'entreprise en question, mentionne la forme et l'objet social de l'entreprise, son secteur et sa branche d'activités ainsi que, le cas échéant, la nature et le montant des subventions publiques dont cette entreprise bénéficie. L'autorité compétente saisit la Commission de déontologie de la fonction publique (cf. § 2.1.2.2) de cette déclaration, dans un délai de quinze jours à compter de la date à laquelle elle l'a reçue. Cette instance est chargée d'apprécier la compatibilité de cette activité lucrative, salariée ou non, avec les fonctions effectivement exercées au cours des trois années précédant le début de cette activité par tout agent cessant ses fonctions.

2.1.1.5 Sanctions résultant du non-respect de ces principes d'activités privées

La violation des principes de l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983 peut donner lieu à une sanction disciplinaire et, le cas échéant, le reversement des sommes indûment perçues, par voie de retenue sur le traitement. Outre la sanction disciplinaire, le non-respect des obligations résultant de l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983 peut placer son auteur dans une situation présumée constitutive d'une prise illégale d'intérêts sur le fondement de l'article 432-12 du Code pénal (cf. § 7.1.3).

(17) Article 11 du décret n° 2007-658 du 2 mai 2007.

2.1.2 Exercice d'activités privées par des fonctionnaires ou agents non titulaires ayant cessé temporairement ou définitivement leurs fonctions

2.1.2.1 Contrôle de compatibilité déontologique

La mobilité des fonctionnaires entre le secteur public et le secteur privé est soumise à certaines modalités de contrôle de compatibilité déontologique pour :

- veiller à l'absence d'atteintes à la dignité des fonctions administratives exercées ainsi qu'au fonctionnement normal, à l'indépendance et à la neutralité du service pour tous les départs vers le secteur privé ;
- prévenir les infractions pénales de prise illégale d'intérêts prévues aux articles 432-12 et 432-13 du Code pénal.

Si un agent public, dans le cadre des fonctions qu'il a effectivement exercées, a été chargé soit de la surveillance ou du contrôle d'une entreprise privée, il ne peut rejoindre cette entreprise avant l'expiration d'un délai de trois ans suivant la cessation de ces fonctions.

2.1.2.2. Attributions de la Commission de déontologie de la fonction publique

La commission de déontologie unique pour les trois fonctions publiques est placée sous la responsabilité du Premier ministre. Elle détient un rôle consultatif et est chargée d'apprécier la compatibilité de toute activité lucrative, salariée ou non, dans une entreprise ou un organisme privé ou toute activité libérale, avec les fonctions effectivement exercées au cours des trois années précédant le début de cette activité par tout agent cessant ses fonctions. La commission apprécie si l'activité qu'exerce ou que projette d'exercer le fonctionnaire risque de compromettre ou de mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service, place l'intéressé en situation de commettre l'infraction de prise illégale d'intérêts ou méconnaît tout autre principe déontologique inhérent à l'exercice d'une fonction publique. Sa formation varie selon qu'il s'agit des dossiers des agents territoriaux de la fonction publique d'État ou de la recherche, de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique territoriale⁽¹⁸⁾.

Cette commission est notamment compétente pour les agents publics territoriaux placés dans les cas de figure suivants :

- les fonctionnaires territoriaux placés ou devant être placés en cessation définitive de fonction, disponibilité, détachement, hors-cadre, mise à disposition ou exclusion temporaire de fonction ;
- les agents non titulaires de droit public employés par une collectivité territoriale ou un établissement public local ;
- les collaborateurs de cabinet des autorités territoriales.

Les agents non titulaires de droit public sont concernés s'ils sont employés de manière continue depuis plus d'un an par la même collectivité territoriale ou établissement public local.

(18) Article 87 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993.



Les devoirs déontologiques propres à la fonction d'élu local

Les devoirs déontologiques propres à la fonction d'élu repose sur divers principes qui seront, dans le présent chapitre, examinés successivement.

5.1 Principes propres à la fonction élective

Il existe un statut de l'élu local composé de dispositions éparses. Certains appellent de leurs vœux le regroupement, dans une partie du Code général des collectivités territoriales, de l'ensemble des dispositions relatives aux droits et devoirs des élus locaux, sous une forme claire et intelligible⁽⁸⁷⁾.

5.1.1 Principes déontologiques applicables par l'élu local

La loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique pose le principe selon lequel les personnes titulaires d'un mandat électif local exercent leur fonction avec dignité, probité et intégrité et veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts. De plus, les normes de comportement que les élus doivent adopter dans l'exercice de leurs fonctions et que les citoyens sont en droit d'attendre de la part de leurs représentants sont désormais formalisées par le Parlement sous la forme d'une charte de l'élu local. En effet, la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat, consacre des principes déontologiques propres aux membres des conseils élus au suffrage universel (cf. § 13.2.1).

Cette charte des droits et des devoirs rappelle des principes fondamentaux : obligations d'impartialité, de diligence, dignité, probité et intégrité, mais prescrit également des règles de comportement dans certaines situations problématiques, par exemple une situation de conflits d'intérêts.

(87) « Proposition 29 », Rapport de la mission d'information sur le statut de l'élu, 19 juin 2013.

5.1.2 Champ d'évolution possible de la déontologie de la fonction d'élu local

Le rapport de la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, « Pour un renouveau démocratique » (2012), trace les lignes propres aux obligations déontologiques des responsables publics.

L'obligation légale de souscription d'une déclaration d'intérêts et d'activités et celle concernant le patrimoine sont applicables aux élus locaux tout comme aux responsables publics et parlementaires depuis la loi du 11 octobre 2013.

D'autres dispositions de ce rapport de 2013 pourront concerner, un jour ou l'autre, l'ensemble des exécutifs des collectivités d'une certaine taille :

- le contrôle de l'autorité de déontologie pourrait s'étendre à tous les départements d'élus locaux vers un secteur concurrentiel ;
- l'encadrement des activités de lobbying et de représentation d'intérêts ;
- la généralisation des codes de conduite auxquels devraient souscrire les représentants d'intérêts mais aussi les acteurs exposés aux risques de conflits d'intérêts.

5.2 Principes d'inéligibilité et d'incompatibilité

Un candidat aux élections locales doit respecter un certain nombre de conditions d'éligibilité et de compatibilité. L'inéligibilité empêche de se porter candidat et l'incompatibilité oblige, en cas d'élection, à faire un choix entre son activité professionnelle et son mandat.

Les fonctions d'exécutif local, adjoint au maire ou vice-président de collectivité territoriale quant à elles, ne peuvent être exercées que dans le respect des règles de compatibilité et de cumul de mandats.

5.2.1 Conditions d'éligibilité et d'inéligibilité

Fixées par le Code électoral, les conditions à remplir pour être élu local reposent sur divers critères – sensiblement différents selon le mandat – de nationalité, d'âge, d'inscription sur une liste électorale, de résidence, de fonctions exercées. Parmi les candidats répondant à ces conditions, un certain nombre peuvent toutefois être inéligibles (du fait de décisions judiciaires consécutives à une condamnation pénale ou à l'infraction aux règles régissant le financement des campagnes électorales) ou dans un cas d'incapacité prévu par la loi (mineurs sous tutelle). Les conditions d'éligibilité s'apprécient par rapport à la date du premier tour de scrutin.

Ainsi, en se centrant sur les élections municipales, il existe deux types d'inéligibilités, celles tenant à la personne et celles relatives aux fonctions exercées.

5.2.1.1 Inéligibilités tenant à la personne

Certaines catégories de personnes ne peuvent être élues :



- les personnes privées du droit électoral, c'est-à-dire de leur droit de vote⁽⁸⁸⁾ ou d'éligibilité par suite d'une décision judiciaire en application des lois qui autorisent cette privation⁽⁸⁹⁾ ;
- les majeurs placés sous tutelle ou sous curatelle⁽⁹⁰⁾ ;
- les personnes qui ne justifient pas avoir satisfait aux obligations imposées par le Code du service national⁽⁹¹⁾ ;
- les personnes déclarées inéligibles par une décision définitive du juge de l'élection pour non-respect de la législation sur les comptes de campagne et dont l'inéligibilité court encore⁽⁹²⁾ ;
- les conseillers municipaux ayant refusé de remplir une des fonctions qui leur sont dévolues par les lois sans excuse valable et déclarés démissionnaires par le tribunal administratif, dans l'année qui suit la notification de cette décision⁽⁹³⁾ ;
- pendant un an à compter de la décision constatant l'inéligibilité, le maire d'une commune de plus de 30 000 habitants ou l'adjoint au maire d'une commune de plus de 100 000 habitants qui n'a pas déposé la déclaration de sa situation patrimoniale à laquelle il était tenu en application de la loi du 11 mars 1988⁽⁹⁴⁾ ;
- les ressortissants des États membres de l'Union européenne autres que la France déchus du droit d'éligibilité dans leur État d'origine⁽⁹⁵⁾.

5.2.1.2 Inéligibilités relatives aux fonctions exercées

Le Code électoral fixe la liste des personnes inéligibles au mandat de conseiller municipal, en raison de l'exercice de fonctions susceptibles d'influencer les électeurs. Sont inéligibles :

- pendant la durée de ses fonctions, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté s'il n'exerçait pas le même mandat antérieurement à sa nomination⁽⁹⁶⁾ ;
- pendant la durée de ses fonctions, le Défenseur des droits⁽⁹⁷⁾ ;
- les préfets de région et les préfets dans le ressort où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de trois ans, et les sous-préfets, les secrétaires généraux de préfecture, les directeurs de cabinet de préfet, les sous-préfets chargés de mission auprès d'un préfet et les secrétaires généraux ou chargés de mission pour les affaires régionales ou pour les affaires de Corse dans le ressort où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins d'un an⁽⁹⁸⁾.

Ne peuvent être élus conseillers municipaux dans les communes situées dans le ressort où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois⁽⁹⁹⁾ :

(88) Article L. 6 du Code électoral.

(89) Articles L. 230 et L. 233 du Code électoral.

(90) Article L. 230 du Code électoral.

(91) Article L. 45 du Code électoral.

(92) Article L. 234 du Code électoral.

(93) Article L. 235 du Code électoral.

(94) Article L. 230 du Code électoral.

(95) Article L.O. 230-2 du Code électoral.

(96) Article L. 230-1 du Code électoral.

(97) Article L.O. 230-3 du Code électoral.

(98) Article L. 231 du Code électoral.

(99) Article L. 231 du Code électoral.

- les magistrats des cours d’appel ;
- les membres des tribunaux administratifs et des chambres régionales des comptes ;
- les officiers des armées de terre, de mer et de l’air, dans les communes comprises dans le ressort de leur commandement territorial ;
- les magistrats des tribunaux de grande instance et d’instance ;
- les fonctionnaires des corps actifs de la police nationale ;
- les comptables des deniers communaux agissant en qualité de fonctionnaires et les entrepreneurs de services municipaux ;
- les directeurs et les chefs de bureau de préfecture et les secrétaires généraux de sous-préfecture ;
- les personnes exerçant, au sein du conseil régional, du conseil départemental, de la collectivité territoriale de Corse, de Guyane ou de Martinique, d’un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou de leurs établissements publics, les fonctions de directeur général des services, directeur général adjoint des services, directeur des services, directeur adjoint des services ou chef de service, ainsi que les fonctions de directeur de cabinet, directeur adjoint de cabinet ou chef de cabinet en ayant reçu délégation de signature du président, du président de l’assemblée ou du président du conseil exécutif ;
- les ingénieurs en chef, ingénieurs divisionnaires et ingénieurs des travaux publics de l’État, les chefs de section principaux et chefs de section des travaux publics de l’État, en tant que chargés d’une circonscription territoriale de voirie.

Les agents salariés communaux ne peuvent être élus conseillers municipaux de la commune qui les emploie. Un agent salarié d’un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) n’est pas considéré comme un agent salarié des communes qui font partie de cette structure intercommunale. Un agent salarié d’un EPCI, qui n’exerce pas l’une des fonctions de cadre supérieur⁽¹⁰⁰⁾, est donc éligible au mandat de conseiller municipal de toutes les communes membres de l’EPCI.

REMARQUE

Si une personne exerce des fonctions par intérim, de façon temporaire, à temps partiel ou à titre contractuel, elle relève bien des situations d’inéligibilités prévues par le Code électoral.

5.2.2 Régimes d’incompatibilité

Le législateur a prévu des modalités de limitation, voire d’interdiction, d’exercice de certaines activités ou de détention d’intérêts qui entrent manifestement en conflit avec leur mission officielle d’élu local. Ces règles d’incompatibilité sont motivées par le souci de garantir que les acteurs publics exercent leur mandat et se consacrent à leurs fonctions de façon satisfaisante et sans conflits d’intérêts⁽¹⁰¹⁾. Ces règles applicables diffèrent selon la catégorie d’acteurs publics considérée :

- elle peut provenir de situations de cumul de mandats électoraux. Les cumuls peuvent être horizontaux (relatifs à des mandats de même nature) ou verticaux (relatifs à des mandats de nature différente) ;

(100) 8° de l’article L. 231 du Code électoral.

(101) Articles L. 46 et ss., L. 206 et ss., L. 237 et ss., L. 342 et ss., L. 368 et ss., L. 558-15 et ss.

– certaines fonctions publiques non électives sont incompatibles avec celle d'élu local (membres du Conseil supérieur de l'audiovisuel, membres du Conseil constitutionnel, gouverneur et sous-gouverneurs de la Banque de France, membres du Conseil de politique monétaire, architecte départemental, ingénieur des travaux publics de l'État, agents salariés ou subventionnés par la collectivité dans laquelle il exerce son mandat).

L'interdiction de détenir des intérêts incompatibles avec les fonctions fait l'objet de dispositions particulières (cf. § 5.4).

À la différence des inéligibilités, les incompatibilités ne s'opposent pas à la candidature et à l'élection. Elles sont sans influence sur la validité des opérations électorales. L'élu frappé d'une incompatibilité est contraint, pendant un délai d'option dont la durée varie selon l'origine de l'incompatibilité, de choisir entre sa fonction élective et l'autre fonction qui est à l'origine de l'incompatibilité.

5.3 Obligations liées aux comptes de campagne et au financement politique

Le Code électoral encadre le financement de la vie politique nationale, selon un dispositif institué progressivement depuis la loi n° 88-227 du 11 mars 1988, dans un souci de clarification des ressources et de limitation des dépenses électorales qui se traduit par plusieurs principes :

- l'instauration d'un plafonnement des dépenses électorales ;
- l'interdiction des dons de personnes morales (à l'exception des partis politiques) et le plafonnement des dons de personnes physiques pour les candidats à une élection (4 600 € par an par personne et pour une même élection), comme pour les partis politiques (7 500 € par an) ;
- un financement public direct des candidats aux élections et des partis politiques ;
- un financement public indirect des candidats et des partis politiques par le bénéfice d'avantages fiscaux aux donateurs et cotisants (pour les partis) ;
- la création d'une commission de contrôle pour les comptes de campagne et les obligations comptables des partis : la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP).

5.3.1 Autorité compétente en matière de contrôle du financement politique

En matière de financement de la vie politique nationale, les dispositifs de contrôle sont exercés par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) et, le cas échéant, par le juge de l'élection.

La CNCCFP est une autorité administrative qui dispose de missions de contrôle qui concernent les campagnes électorales et les partis politiques et visent à garantir la

transparence du financement de la vie publique. Cette Commission comprend neuf membres, nommés pour cinq ans et inamovibles durant cette période :

- trois membres en activité ou honoraires du Conseil d'État ;
- trois membres en activité ou honoraires de la Cour de cassation ;
- trois membres en activité ou honoraires de la Cour des comptes.

La CNCCFP élit en son sein son président qui désigne un vice-président.

La Commission assure deux missions principales :

- d'une part, contrôler les comptes de campagne des candidats aux élections au suffrage universel direct dans les circonscriptions d'au moins 9 000 habitants, et fixer le montant du remboursement forfaitaire dû par l'État ;
- d'autre part, vérifier que les partis politiques respectent la réglementation applicable à leur financement.

Elle doit également assurer la publication des comptes des candidats et des partis politiques.

Le juge exerce son contrôle sur le financement de la campagne électorale soit sur saisine de la Commission nationale, soit sans le cadre d'une réclamation contentieuse, après avoir laissé la Commission se prononcer sur la régularité du compte de campagne. En ce cas, le juge apprécie la nature, le montant et l'origine des recettes et des dépenses de la campagne et se prononce sur la régularité de la procédure mise en œuvre par la CNCCFP.

5.3.2 Dispositif de contrôle des comptes de campagne et des obligations comptables des partis politiques

5.3.2.1 Obligations du candidat à une élection

Le candidat est tenu de respecter un certain nombre de formalités substantielles concernant le financement de la campagne électorale :

- désigner un mandataire financier (personne physique ou association de financement) et le déclarer en préfecture dès le début de la campagne électorale ; ce mandataire ouvrira un compte bancaire unique retraçant les mouvements financiers du compte (recettes et dépenses) ;
- ne pas dépasser le plafond des dépenses applicable à l'élection en cause ;
- faire viser son compte par un expert-comptable (sauf si aucune dépense et recette n'a été engagée) ;
- déposer à la Commission un compte de campagne en équilibre ou, éventuellement, en excédent ;
- fournir toutes les pièces justificatives des dépenses et des recettes.

À l'issue de l'examen des comptes de campagne, la CNCCFP délibère et prend des décisions collégiales. Elle peut :

- approuver le compte de campagne ;
- l'approuver après réformation, notamment lorsque des dépenses engagées par le candidat ne présentent pas de caractère électoral ;
- le rejeter en cas de manquement à une formalité substantielle édictée par la loi (absence d'expert-comptable, don de personne morale, compte en déficit, dépassement de plafond, etc.).



Table des matières

Sommaire	5	
L'auteur	7	
Introduction	9	
PARTIE 1	Les principes déontologiques liés au statut de la fonction publique territoriale.....	17
CHAPITRE 1	Le devoir de loyauté envers l'institution.....	19
1.1	Principe d'obéissance dans un esprit de responsabilité	19
1.1.1	Définitions du principe de responsabilité et de l'obligation d'obéissance.....	19
1.1.2.	Exceptions au principe d'obéissance.....	21
1.1.3	Exigence d'encadrement responsable.....	22
1.2	Obligation de discrétion professionnelle.....	23
1.3	Devoir de réserve.....	24
1.3.1	Situation particulière de collaborateurs de cabinet	25
1.3.2	Fonctionnaires candidats ou titulaires d'un mandat électif.....	25
CHAPITRE 2	Obligations liées à l'exercice de la fonction publique territoriale	27
2.1	Service exclusif et désintéressé de la fonction publique	27
2.1.1	Principes relatifs au cumul d'activités à titre accessoire des agents publics	28
2.1.1.1	Principe d'interdiction d'activités privées.....	28
2.1.1.2	Cas dans lesquels l'autorité territoriale peut autoriser l'exercice d'activités accessoires.....	29
2.1.1.3	Conditions d'exercice d'une activité soumise à autorisation.....	30
2.1.1.4	Dérogations au principe d'interdiction	31
2.1.1.5	Sanctions résultant du non-respect de ces principes d'activités privées.....	31
2.1.2	Exercice d'activités privées par des fonctionnaires ou agents non titulaires ayant cessé temporairement ou définitivement leurs fonctions	32
2.1.2.1	Contrôle de compatibilité déontologique	32
2.1.2.2.	Attributions de la Commission de déontologie de la fonction publique.....	32
2.1.2.3	Composition de la Commission de déontologie de la fonction publique	34
2.1.2.4	Avis formulés par la Commission de déontologie de la fonction publique ..	34

2.1.3	Attributions de la Haute Autorité de la transparence et de la vie politique (HATVP)	35
2.2	Obligations d'intégrité résultant des situations de conflits d'intérêts et leur prévention	36
2.3	Obligation de neutralité	38
2.3.1	La neutralité comme exigence de respect de la liberté de conscience des administrés	38
2.3.2	La neutralité comme expression de la valeur de laïcité	39
2.3.2.1	Notion de laïcité sur laquelle reposent certains devoirs déontologiques	39
2.3.2.2	Neutralité de service public et usagers du service public.....	40
2.3.2.3	Agents publics et devoir de neutralité au regard de la valeur de laïcité	41
2.3.2.4	Situations concrètes de respect de la valeur de laïcité dans les services publics.....	42
2.4	Secret professionnel	47
2.5	Obligation d'information du public	49
CHAPITRE 3	Les droits et garanties propres à la fonction publique territoriale	51
3.1	Recrutement et carrière	51
3.2	Garanties contre les discriminations	51
3.2.1	Garanties contre les actes de discrimination	52
3.2.1.1	Garantie de liberté d'expression.....	52
3.2.1.2	Garantie de parité.....	52
3.2.1.3	Action en réparation du préjudice d'une discrimination	53
3.2.2	Garantie apportée aux victimes de harcèlement sexuel	53
3.2.3	Garantie apportée aux victimes de harcèlement moral	53
3.3	Droit à la formation professionnelle tout au long de la vie	54
3.4	Garantie du droit syndical	55
3.4.1	Droits accordés aux organisations syndicales	55
3.4.2	Rôle des organisations syndicales dans les négociations	55
3.4.3	Garanties d'exercice du droit syndical	56
3.4.4	Droit de grève	57
3.5	Droits en matière d'hygiène, de sécurité et de conditions de travail	57
3.6	Droit de retrait	58
3.6.1	Principe du droit de retrait	58
3.6.2	Conditions d'exercice du droit de retrait	59

3.7	Droit à la protection organisée en cas de mise en cause, d'agression, signalement ou alertes déontologiques	59
3.7.1	Notion de protection fonctionnelle	60
3.7.1.1	Une notion réservée à la faute de service	60
3.7.1.2	Principe de protection fonctionnelle des agents publics.....	60
3.7.1.3	Procédure de traitement de la demande de protection fonctionnelle.....	62
3.7.2	Protection de l'agent public pénalement mis en cause	63
3.7.2.1	Conditions de protection fonctionnelle.....	63
3.7.2.2	Modalités d'accompagnement et de soutien.....	64
3.7.2.3	Situation statutaire de l'agent faisant l'objet de poursuites pénales.....	64
3.7.2.4	Régime de protection en cas de faits non intentionnels	65
3.7.3	Assistance de la collectivité dans le cadre d'un contrôle de gestion par la chambre régionale des comptes	65
3.7.4	Garantie contre les condamnations civiles résultant de la faute de service	66
3.7.5	Protection de l'agent public victime d'attaques contre sa personne ou ses biens	66
3.7.5.1	Mesures envisageables en cas d'attaques contre un agent public	66
3.7.5.2	Possibilités d'indemnisation du préjudice.....	67
3.7.6	Protection des agents ayant signalé des faits répréhensibles et engagé des alertes déontologiques	68
3.7.6.1	Régime de protection en cas de témoignage contre de mauvais traitements ou privations	68
3.7.6.2	Régime de protection des agents publics en cas de dénonciation de faits de discrimination.....	69
3.7.6.3	Régime de protection des agents publics en cas de dénonciation de faits de discrimination en raison du sexe d'un agent public	69
3.7.6.4	Régime de protection des agents publics en cas de signalement de faits pénalement répréhensibles.....	70
3.7.6.5	Régime de protection des agents publics en cas de dénonciation de faits constitutifs de harcèlement sexuel.....	70
3.7.6.6	Régime de protection des agents publics en cas de dénonciation de faits constitutifs de harcèlement moral.....	70
3.7.6.7	Régime de protection des agents publics candidats ou titulaires d'un mandat électif.....	71
3.7.7	Garantie apportée aux personnes ayant signalé des faits répréhensibles ou lancé une alerte	71
CHAPITRE 4	Les mises en cause disciplinaires	73
4.1	Fautes et sanctions disciplinaires	73
4.2	Procédures disciplinaires	75



PARTIE 2	Les principes déontologiques propres à la fonction d' élu local	77
CHAPITRE 5	Les devoirs déontologiques propres à la fonction d' élu local ..	79
	5.1 Principes propres à la fonction électorale	79
	5.1.1 Principes déontologiques applicables par l' élu local	79
	5.1.2 Champ d' évolution possible de la déontologie de la fonction d' élu local .	80
	5.2 Principes d' inéligibilité et d' incompatibilité	80
	5.2.1 Conditions d' éligibilité et d' inéligibilité	80
	5.2.1.1 Inéligibilités tenant à la personne.....	80
	5.2.1.2 Inéligibilités relatives aux fonctions exercées.....	81
	5.2.2 Régimes d' incompatibilité	82
	5.3 Obligations liées aux comptes de campagne et au financement politique	83
	5.3.1 Autorité compétente en matière de contrôle du financement politique .	83
	5.3.2 Dispositif de contrôle des comptes de campagne et des obligations comptables des partis politiques	84
	5.3.2.1 Obligations du candidat à une élection.....	84
	5.3.2.2 Financement des partis politiques	85
	5.4 Prévention des conflits d' intérêts	86
	5.4.1 Notion de conflit d' intérêts	86
	5.4.2 Obligations de déclaration de situation patrimoniale et de déclaration d' intérêts	89
	5.4.2.1 Conditions de déclaration de situation patrimoniale.....	90
	5.4.2.2 Conditions de déclaration d' intérêts et d' activités.....	91
	5.4.3 Sanctions pénales en cas d' infraction aux obligations en matière de déclaration d' intérêts	92
	5.5 Rôle de la Haute Autorité pour la transparence de la vie politique (HATVP) concernant les fonctions électorales locales	93
CHAPITRE 6	Les droits reconnus aux élus locaux	97
	6.1 Moyens destinés à permettre l' égal accès aux fonctions électorales et garantir l' indépendance des élus locaux	97
	6.2 Mesures permettant à l' élu local de concilier son mandat avec l' exercice d' une activité professionnelle	98
	6.2.1 Droit aux autorisations d' absence	99
	6.2.2 Droit à un crédit d' heures	99

6.2.3	Autres mécanismes de garantie d'un mandat local avec une activité professionnelle.....	99
6.2.4	Droit à la cessation temporaire d'activité professionnelle pour l'exercice du mandat.....	100
6.3	Dispositif de formation prévu pour les élus locaux.....	100
6.3.1	Droit à la formation.....	100
6.3.2	Droit individuel à la formation.....	101
6.3.3	Validation des acquis de l'expérience (VAE) et bilan de compétences... ..	101
6.4	Dispositif de protection accordé aux élus locaux dans l'exercice de leurs fonctions.....	102
6.4.1	Responsabilité et protection des élus locaux.....	102
6.4.2	Protection en cas d'accident survenu dans l'exercice des fonctions de l' élu local.....	102
6.4.3	Protection des élus devant le juge civil et pénal.....	103
6.4.4	Protection des élus locaux et de leur famille victimes de violences, outrages ou menaces.....	104
6.4.5	Limites à la responsabilité de la collectivité en cas de faute personnelle.....	104
6.4.6	Protection du candidat ou élu local disposant du statut de fonctionnaire contre les discriminations au titre de ses activités politiques.....	104
6.4.7	Protection dans le cadre d'un contrôle de gestion par la chambre régionale des comptes.....	105
6.5	Droits de l'opposition.....	105

PARTIE 3 Les responsabilités déontologiques communes aux élus locaux et fonctionnaires territoriaux..... 107

CHAPITRE 7	Les responsabilités déontologiques tirées des devoirs de probité en matière de gestion publique locale.....	109
7.1	Atteintes à l'administration publique et à la confiance publique commises par des personnes exerçant une fonction publique.....	110
7.1.1	Abus d'autorité dirigés contre l'administration.....	111
7.1.1.1	Prendre des mesures destinées à faire échec à l'exécution de la loi.....	111
7.1.1.2	Continuer à exercer des fonctions d'autorité publique, des missions de service public ou un mandat électif public ayant pris fin.....	111
7.1.2	Abus d'autorité commis contre les particuliers.....	111
7.1.2.1	Atteintes à la liberté individuelle.....	111
7.1.2.2	Abstention face à une atteinte à la liberté individuelle.....	112
7.1.2.3	Discriminations à l'égard de personnes physiques ou morales.....	112

7.1.2.4	Atteintes à l'inviolabilité du domicile	112
7.1.2.5	Atteintes au secret des correspondances	112
7.1.3	Manquements au devoir de probité	113
7.1.3.1	Concussion	113
7.1.3.2	Corruption passive et trafic d'influence commis par des personnes exerçant une fonction publique	113
7.1.3.3	Prise illégale d'intérêts	114
7.1.3.4	Délit de prise illégale d'intérêts après la cessation des fonctions	115
7.1.3.5	Délit d'octroi d'avantage injustifié.....	116
7.1.3.6	Principes déontologiques propres à l'achat public.....	117
7.1.3.7	Destruction, soustraction ou détournement de biens.....	117
7.1.3.8	Destruction, soustraction et détournement par négligence de biens ou fonds publics.....	118
7.1.3.9	Recel d'abus de bien social.....	118
7.1.4	Atteintes à la confiance publique par les faux et usages de faux	119
7.1.4.1	Faux en écritures aux fins de constater un droit, une identité ou une qualité, ou d'accorder une autorisation.....	120
7.1.4.2	Faux commis dans une écriture publique ou authentique ou dans un enregistrement ordonné par l'autorité publique	120
7.1.4.3	Usage de faux en écritures.....	120
7.1.4.4	Bénéfice d'un document destiné à constater un droit, une identité ou une qualité ou à accorder une autorisation	121
7.1.4.5	Délivrance d'attestations ou certificats avec des données inexactes ou falsifiées	121
7.1.4.6	Tentatives de délit de faux et usages de faux	121
7.2	Atteintes involontaires à la vie de la personne et à sa mise en danger	122
7.2.1	Fondements de la faute non intentionnelle	122
7.2.1.1	Auteurs directs du dommage	123
7.2.1.2	Auteurs indirects du dommage.....	123
7.2.2	Homicide involontaire	124
7.2.3	Atteintes involontaires à l'intégrité de la personne	124
7.2.4	Mise en danger d'autrui	124
7.2.5	Délaissement d'une personne hors d'état de se protéger	125
7.2.6	Entrave aux mesures d'assistance et omission de porter secours	125
7.2.7	Non-assistance à personne en péril et secret professionnel	126
7.3	Atteintes à la personnalité	127
7.3.1	Atteinte au secret professionnel	127
7.3.1.1	Principe d'interdiction de divulgation du secret professionnel.....	127

7.3.1.2	Métiers tenus au secret professionnel	127
7.3.1.3	Cas d'exception au principe d'interdiction de divulgation d'un secret professionnel.....	128
7.3.1.4	Cas de figure où l'agent public peut ou doit révéler le secret professionnel	128
7.3.2	Délits contre les personnes par diffamation et injure.....	132
7.4	Risques d'infraction relatifs aux mandats d'élus locaux	133
7.4.1	Rôle de la CNCCFP pour garantir la transparence financière de la vie politique.....	134
7.4.1.1	À l'égard des partis politiques	134
7.4.1.2	En matière de campagne électorale	134
7.4.2	Infractions liées à la communication des collectivités territoriales et des candidats en période électorale	135
7.4.3	Peines d'inéligibilité susceptibles d'être prononcées	137
7.4.4	Possibilités de révocation.....	138
7.4.5	Infractions liées aux règles de financement des campagnes électorales	139
CHAPITRE 8	Les responsabilités déontologiques tirées des risques en matière de gestion publique locale	141
8.1	Risques d'observations liés à la gestion de l'argent public	141
8.1.1	Étendue de l'examen de gestion	141
8.1.2	Portée de l'examen de la gestion	142
8.1.3	Consécration de certains droits protecteurs des élus et agents publics locaux	143
8.1.3.1	Droit à demande en rectification des observations définitives des CRC.....	143
8.1.3.2	Droit à représentation et assistance dans le cadre d'une procédure d'examen de gestion.....	143
8.1.3.3	Droit à la « sérénité » pendant une campagne électorale	144
8.1.4	Principes fondamentaux de la responsabilité de gestion	144
8.2	Infractions financières et leurs sanctions	145
8.2.1	Infractions relevant de la Cour de discipline budgétaire et financière ..	145
8.2.2	Infractions financières prononcées par la Cour de discipline budgétaire et financière	146
8.2.2.1	Engagement d'une dépense sans respecter les règles applicables en matière de contrôle financier portant sur l'engagement des dépenses.....	146
8.2.2.2	Dissimulation d'un dépassement de crédit en imputant ou en faisant imputer irrégulièrement une dépense.....	146
8.2.2.3	Infraction aux règles relatives à l'exécution des dépenses et des recettes des collectivités territoriales ou à la gestion des biens leur appartenant	147

8.2.2.4	Approbation donnée à tort à des actes commis par des organismes sous tutelle des collectivités, établissements ou organismes qui enfreignent les règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses.....	147
8.2.2.5	Omission volontaire de souscrire les déclarations obligatoires aux administrations fiscales ou fourniture de déclarations inexactes ou incomplètes	147
8.2.2.6	Procuration à autrui d'un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature entraînant un préjudice pour le Trésor ou la collectivité.....	147
8.2.2.7	Tentative de procurer à autrui un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature entraînant un préjudice pour le Trésor ou la collectivité	148
8.2.2.8	Actes ayant entraîné la condamnation d'une personne morale de droit public à une astreinte en raison de l'inexécution totale ou partielle ou de l'exécution tardive d'une décision de justice	148
8.2.2.9	Modalités relatives aux sanctions et responsabilités devant la CDBF	148
8.2.2.10	Infractions financières imparfaites	149
8.2.3	Gestion de fait	149

CHAPITRE 9	Les responsabilités résultant des exigences d'exemplarité des employeurs publics	151
9.1	Souci de l'intérêt général	151
9.2	Libre accès au service public et égalité devant le service public..	152
9.3	Prise en compte de la valeur de laïcité par les citoyens	153
9.4	Obligation de qualité dans les relations avec les usagers	154
9.4.1	Démarches « qualité » et qualité des démarches en matière de services publics	154
9.4.1.1	Engagements de service (ou labellisation) reposant sur des référentiels mis en œuvre par les institutions	155
9.4.1.2	Certification pouvant porter sur des engagements de service ou sur le système de management de la qualité (certification ISO 9001)	155
9.4.2	Qualité des démarches en matière de service public	155
9.4.2.1	Jeux d'acteurs dans la gestion publique locale.....	156
9.4.2.2	Stratégies.....	156
9.5	Obligations de transparence	158
9.5.1	Publicité des décisions et accès aux documents administratifs	158
9.5.1.1	Obligation de personnalisation.....	158
9.5.1.2	Publicité des actes administratifs	159
9.5.1.3	Publicité des actes budgétaires et communication financière.....	159
9.5.1.4	Droit d'accès aux documents administratifs et de réutilisation des informations publiques	160
9.5.1.6	Exercice du droit d'accès.....	160
9.5.1.7	Droit à la réutilisation des informations publiques	162
9.5.1.8	Droit à l'information publique à l'heure du numérique	162

9.5.2	Motivation des actes administratifs individuels	164
9.5.3	Protection des citoyens à l'égard des risques d'atteinte aux libertés en raison de l'utilisation de l'informatique	165
9.5.3.1	Sécurité des fichiers	165
9.5.3.2	Confidentialité des données	166
9.5.3.3	Durée de conservation des informations	166
9.5.3.4	Information des personnes	166
9.5.3.5	Autorisation de la CNIL	166
9.5.3.6	Finalité des traitements	166
9.6	Obligations en matière de concertation, consultation et débat	167
9.6.1	Participation des citoyens à la vie locale	167
9.6.2	De l'information à la démocratie électronique : les degrés de concertation, consultation et débat	167
9.7	Égalité professionnelle entre les femmes et les hommes	169
9.8	Prise en compte des risques liés à l'hygiène, la sécurité et les conditions de travail	170
9.8.1	Obligations de l'employeur en matière de prévention et de sécurité au travail	170
9.8.2	Lutte contre le harcèlement dans la fonction publique	171
9.8.3	Développement des ressources psychosociales	171
9.9	Lutte contre l'illettrisme	172
9.10	Accueil des personnes handicapées	172
9.11	Dialogue social	173
9.12	Relations partenariales entre institutions territoriales	173

PARTIE 4 Les conflits de valeurs et leur prévention dans la gestion publique territoriale..... 175

CHAPITRE 10	Les dilemmes propres à la gestion publique territoriale	177
10.1	Sens de l'action publique locale entre valeurs et principes	177
10.2	Dignité de la fonction publique entre loyauté et résistance	178
10.3	Esprit de résistance pour garantir le respect des valeurs fondamentales	179
10.3.1	Savoir obéir	179
10.3.2	Loyauté.....	179
10.3.3	Respect de l'autorité.....	180
10.3.4	Vigilance.....	180

10.3.5	Esprit critique	180
10.3.6	Résistance	180
CHAPITRE 11	Les diverses catégories de situations à l'origine de conflits de valeurs	181
11.1	Dilemmes liés aux jeux de rôles et finalités	181
11.2	Conflits liés aux responsabilités pénales ou financières	182
CHAPITRE 12	De la prévention à l'alerte en matière déontologique	185
12.1	Besoin de prévention et d'accompagnement des conflits de valeur	185
12.2	Dispositifs de dépôt, signalement et alerte déontologique	186
12.2.1	Dépôt en cas de conflits d'intérêts	186
12.2.2	Devoirs de signalement au procureur de la République	186
12.2.2.1	Signalement des actes délictueux	186
12.2.2.2	Témoignage de mauvais traitements ou privations	187
12.2.3	Lanceurs d'alerte	188
CHAPITRE 13	Les conditions organisationnelles favorisant les comportements déontologiques	191
13.1	Nécessité de la clarification des responsabilités respectives des élus, de la direction générale et des cadres de direction	191
13.1.1	Clarifier les fonctions, tâches et responsabilités pour prévenir les conflits d'ordre déontologique	191
13.1.2	Délégations de fonction, de responsabilité et de signature et leur articulation avec les principes déontologiques	192
13.1.2.1	Clarifier les délégations de fonction et de signature	193
13.1.2.2	Améliorer la transparence et la traçabilité dans le processus de décision des collectivités territoriales	194
13.1.3	Maîtrise des risques dans la gestion publique locale	195
13.1.3.1	Démarches préventives de maîtrise des risques de gestion des collectivités territoriales	196
13.1.3.2	Mise en place de mécanismes de contrôle au sein des collectivités territoriales	197
13.2	Autres dispositifs propres à garantir la déontologie	198
13.2.1	Codes de conduite ou chartes de déontologie	198
13.2.1.1	Chartes de déontologie propres aux agents publics territoriaux	199
13.2.1.2	Charte de l' élu local	200
13.2.1.3	Code de déontologie des conseillers de Paris	201

13.2.2	Fonction de déontologue	201
13.2.2.1	Fonction de déontologue du conseil municipal de Strasbourg.....	201
13.2.2.2	Besoin de déontologues pour la fonction publique territoriale.....	202
13.2.3	Impératif de formation et de dialogue déontologique au sein des institutions publiques locales	204
13.2.3.1	Nécessité de formation des agents publics territoriaux aux principes déontologiques.....	204
13.2.3.2	Espaces de dialogue déontologique.....	205
13.2.3.3	Nécessité de formation des élus locaux aux principes déontologiques.....	205
	Conclusion.....	207
	Index.....	209

Dans le champ de l'action publique, la déontologie peut être définie comme l'ensemble des principes qui guident les comportements des acteurs publics, qu'ils soient fonctionnaires ou élus. Les règles déontologiques en la matière reposent sur des dispositions normatives issues de lois, de règlements et de l'interprétation jurisprudentielle tirée notamment de grands principes constitutionnels. Ainsi opposables à tout agent public, leur violation est susceptible d'être sanctionnée, dans le cadre d'une procédure disciplinaire, à l'appui d'un contentieux administratif voire d'une sanction pénale.

Ce guide fait le point sur les règles que les élus locaux et les fonctionnaires territoriaux se doivent moralement de respecter :

- il décrypte les grands principes déontologiques sur lesquels doit reposer l'action publique et analyse les cas concrets où il convient de les appliquer ;
- il analyse les obligations incombant aux fonctionnaires territoriaux et aux élus locaux puis expose les responsabilités qui peuvent être engagées ;
- enfin, il propose des moyens de prévenir les conflits de valeurs.

Cet ouvrage contribue à doter la fonction publique territoriale de repères déontologiques unifiés, fiables et pragmatiques, en attendant le vote de la future loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, dont l'ensemble du projet actuel est exposé au fil des chapitres.

Vincent Potier, administrateur général, directeur général du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) depuis 2010, a exercé pendant 26 ans des fonctions de direction générale de diverses collectivités territoriales et établissements publics locaux et a, par ailleurs, assuré d'autres responsabilités, en France (chef du cabinet du président de l'Assemblée nationale) et au Sénégal (conseiller du ministère de l'Intérieur). Diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris et ancien élève de l'École des hautes études de la santé publique (EHESP), il a notamment été président du réseau français des écoles de service public (RESP) en 2012 et assure la présidence d'un groupe de travail au sein de l'association internationale des écoles et instituts d'administration (AIEIA).

Cet ouvrage pratique s'adresse tant aux fonctionnaires et agents de la fonction publique territoriale qu'aux élus locaux dans l'exercice de leurs mandats et de leurs délégations de fonction, en vue de les guider dans les choix pouvant leur incomber en matière de déontologie.

Commander cet ouvrage



LE MONITEUR Boutique

www.lemoniteurboutique.com

EDITION | PRESSE | SERVICES NUMÉRIQUES



Livraison
1€



Meilleur prix
garanti



Paiement
sécurisé



Service client
à votre écoute