



HAL
open science

Pour la reconnaissance d'une responsabilité disciplinaire des élus locaux en cas de manquement à leurs obligations déontologiques

Elise Untermaier-Kerléo

► To cite this version:

Elise Untermaier-Kerléo. Pour la reconnaissance d'une responsabilité disciplinaire des élus locaux en cas de manquement à leurs obligations déontologiques. *La Semaine Juridique. Administrations et collectivités territoriales*, 2022, 18, pp.2158. hal-03920683

HAL Id: hal-03920683

<https://hal.science/hal-03920683>

Submitted on 3 Jan 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Pour la reconnaissance d'une responsabilité disciplinaire des élus locaux en cas de manquement à leurs obligations déontologiques¹

Élise Untermaier-Kerléo

Maîtresse de conférences de droit public

Université Jean Moulin Lyon 3 – Equipe de droit public de Lyon (IEA)

Résumé

À la différence des agents publics qui s'exposent à une sanction disciplinaire en cas de faute commise dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions, les élus ne peuvent engager leur responsabilité disciplinaire, sauf dans des cas assez limités. Or, l'énoncé solennel des principes déontologiques s'imposant aux élus dans l'exercice de leur mandat, dans la loi, la Charte de l'élu local, ou dans un guide déontologique interne à la collectivité, appelle la mise en place d'un régime disciplinaire, permettant aux collectivités de prendre certaines mesures en conséquence des manquements déontologiques commis par leurs élus.

Parce que les réformes réalisées ces dernières années dans le champ de la déontologie de la vie publique ont mis l'accent sur des dispositifs de prévention visant à détecter et éviter les situations de conflits d'intérêts ou les risques d'atteintes à la probité, la déontologie est souvent perçue comme un ensemble de mécanismes non contraignants reposant sur des actes de droit souple (chartes et guides de déontologie), mis en œuvre par des autorités dépourvues de pouvoir de sanction (collèges de déontologie ou référents déontologues).

Ce serait oublier que les manquements déontologiques, entendus comme les manquements aux obligations liées à l'exercice des fonctions professionnelles ou de responsabilités politiques, peuvent être, au contraire, lourdement sanctionnés. S'agissant des élus locaux, ces obligations sont énoncées à l'article 1^{er} de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique selon lequel « *les personnes titulaires d'un mandat électif local (...) exercent leurs fonctions avec dignité, probité et intégrité et veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts* ». Depuis la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat, la Charte de l'élu local, figurant à l'article L. 1111-1-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), qui est lue par l'exécutif et solennellement remise à chaque élu lors de la première séance du conseil, énonce « *les principes déontologiques* » qui gouvernent l'exercice du mandat d'élu local². Ce texte rappelle ainsi que l'élu exerce ses fonctions avec « *impartialité, diligence, dignité, probité et intégrité* », 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* », ou encore qu'il « *poursuit le seul intérêt général, à l'exclusion de tout intérêt qui lui soit personnel (...) ou de tout autre intérêt particulier* ». Ces dispositions peuvent être précisées et complétées dans un

¹ La présente contribution s'inscrit dans le prolongement de la recommandation n° 2021-002 du 14 juin 2021 relative aux conséquences des manquements par les élus à leurs obligations déontologiques, émise par le Comité de déontologie et d'éthique de la Métropole européenne de Lille, dont j'assume la présidence et au sein duquel siègent également Jean-Bernard Balcon et Jean-Pierre Bouchut, respectivement magistrat financier et magistrat administratif, à la retraite. Ce texte doit évidemment beaucoup aux échanges substantiels que j'ai eu avec mes deux collègues sur le sujet.

² CGCT, art. L. 2121-7 (pour les communes) ; art. L.3121-9 (pour les départements) ; art. L. 4132-7 (pour les régions)

guide déontologique interne à la collectivité, dont celle-ci peut se doter pour se mettre en conformité avec les exigences issues de la loi du 9 décembre 2016, dite loi Sapin 2³, en matière de prévention des atteintes à la probité et précisées dans les recommandations de l'Agence française anticorruption (AFA). Cette dernière préconise en effet l'adoption d'un « *code de conduite* » afin de prévenir et détecter les atteintes à la probité, « *qui peut être intégré dans un dispositif « d'éthique » (du type charte éthique) ou de déontologie au périmètre plus large* »⁴.

Indépendamment du risque d'atteinte à sa propre réputation et à l'image de sa collectivité, tout élu doit être conscient d'un double risque juridique, auquel il s'expose lui-même ou expose sa collectivité, en cas de manquement à ses obligations déontologiques dans le cadre du processus décisionnel : le risque d'annulation de la décision par le juge administratif ; le risque d'engager à titre personnel sa responsabilité tant pénale, que financière, civile, voire disciplinaire.

Le contentieux administratif.- Le manquement déontologique fragilise la décision publique, en l'exposant à une annulation par le juge administratif. Les décisions locales prises non dans l'intérêt public de la collectivité mais dans un autre intérêt, public ou privé, peuvent être annulées par le juge administratif pour détournement de pouvoir. Une délibération peut également être annulée au motif qu'elle a directement méconnu une disposition du code pénal en exposant, par exemple, le bénéficiaire de la décision à une situation constitutive d'une prise illégale d'intérêts. Tel est le cas, par exemple, de la délibération par laquelle un conseil municipal autorise la vente d'un bien communal à une SCI, dont l'un des associés exerçaient les fonctions d'adjoint au maire chargé des finances (CE, 27 sept. 2010, *SCI Planet*, n° 320905, inédit au *Lebon*). De manière générale, le juge administratif annule les délibérations auxquelles ont pris part un conseiller intéressé à l'affaire qui en fait l'objet (v. par exemple, CAA Marseille, 20 juin 2011, *Cne de Sainte-Maxime*, n° 08MA01415). La présence d'un conflit d'intérêts peut aussi entraîner l'annulation de la procédure de passation d'un contrat public pour non-respect du principe d'impartialité (CE, 14 oct. 2015, *Sté Applicam*, n° 390968, T. *Leb.* p. 540).

La responsabilité pénale.- Le droit pénal sanctionne lourdement les « *manquements au devoir de probité* » : la concussion (c. pén., art. 432-10), la corruption passive et le trafic d'influence commis par des personnes exerçant une fonction publique (c. pén., art. 432-11 et 432-11-1), la prise illégale d'intérêts (c. pén., art. 432-12 et 432-13), les atteintes à la liberté d'accès et à l'égalité des candidats dans les marchés publics et les contrats de concession (c. pén., art. 432-14), la soustraction et le détournement de biens publics (c. pén., 432-15 et 432-16). Les manquements au devoir de probité constituent le premier motif de poursuites pénales pour les élus locaux, devant les atteintes à l'honneur (diffamation et dénonciation calomnieuse), puis les atteintes à la dignité (harcèlement moral, injures, discriminations) : ils représentent près de 35 % des poursuites engagées contre les élus locaux au cours de la mandature 2014-2020 (soit 570 sur 1700 élus poursuivis pénalement), d'après l'édition 2020 du rapport de l'Observatoire SMACL des risques de la vie territoriale.

D'autres infractions pénales spécifiques sont prévues pour sanctionner les manquements par les élus à certaines obligations déontologiques spécifiques. Ainsi, les dispositions de l'article L. 333-2 du Code général de la fonction publique, issues de la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique interdisent aux autorités territoriales de recruter en qualité de collaborateur de cabinet, son conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin ; ses parents ou des parents de son conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité (PACS) ou concubin ; ses enfants ou des enfants de son conjoint, partenaire lié par un PACS ou concubin. Le fait, pour l'autorité territoriale, de compter parmi les membres

³ Loi n° 2016-1691 du 9 déc. 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

⁴ AFA, Recommandations publiées au JORF numéro 0010 du 12 janvier 2021, p. 58.

de son cabinet un collaborateur en violation de l'interdiction prévue au I est puni d'une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende (art. L. 333-4). La violation de l'interdiction d'emploi entraîne également la cessation de plein droit du contrat.

En outre, la loi (art. 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique) a imposé à certains élus locaux de déposer une déclaration d'intérêts et/ou une déclaration de patrimoine auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). L'oubli de déclaration ou la déclaration mensongère constituent des délits passibles de 3 ans d'emprisonnement et de 45 000 euros, d'une peine complémentaire d'inéligibilité de 10 ans et d'une interdiction d'exercer une fonction publique. Le fait pour un élu de ne pas déférer aux injonctions de la HATVP ou de ne pas lui communiquer les informations et pièces requises est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.

La responsabilité financière.- Si les élus ne sont pas justiciables devant la cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) « à raison des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions », il peuvent l'être à titre exceptionnel, notamment lorsqu'ils « ont engagé leur responsabilité propre à l'occasion d'un ordre de réquisition » (art. L. 312-2 du code des juridictions financières)⁵. Un maire a ainsi été condamné par la cour à 4 000 euros d'amende pour avoir octroyé, en l'absence de tout fondement légal, un complément de rémunération à des agents de sa commune, constitutif d'un avantage injustifié⁶. Un élu peut également voir sa responsabilité engagée devant le juge financier en cas de gestion de fait, laquelle n'a pas disparu avec le nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics. Relèvent par exemple de la gestion de fait les emplois fictifs consistant à rémunérer sur le budget de la collectivité des agents territoriaux affectés comme employés de maison aux résidences privées de l'exécutif local, ou éventuellement mis à disposition du parti politique de l'élu ou d'une autre collectivité, ou même d'un syndicat, ces fonctions étant dissimulées par une affectation fictive dans les services de la collectivité⁷ ou au sein du cabinet de l'élu⁸.

La responsabilité civile.- Un manquement déontologique peut encore conduire à l'engagement de la responsabilité civile de l'élu dès lors qu'il constitue une faute personnelle qui a causé directement un dommage à autrui : l'élu peut alors être condamné, en principe par le juge judiciaire, à verser des dommages et intérêts à la victime. La qualification de faute personnelle fait également perdre à l'élu qui l'a commise le droit à la protection fonctionnelle. La faute personnelle est caractérisée lorsque l'élu est animé par des préoccupations d'ordre privé ou un intérêt personnel, en cas de comportement incompatible avec les obligations qui s'imposent dans l'exercice de fonctions publiques ou en faits d'une particulière gravité eu égard à leur nature et aux conditions dans lesquels ils ont été commis. A ainsi été qualifiée de faute personnelle le fait pour un maire de faire acquérir par la commune deux voitures de sport ne répondant pas aux besoins de l'administration communale, utilisées par lui et sa famille, et d'avoir fait usage d'une carte de carburant au nom de la commune pour faire fonctionner ces véhicules⁹.

⁵ Le régime de responsabilité des gestionnaires publics vient d'être complètement réformé par l'ord. n° 2022-408 du 23 mars 2022. La CDBF est supprimée. Le texte laisse les ordonnateurs locaux en dehors du champ de compétence du nouveau juge financier, c'est-à-dire, en première instance, la chambre du contentieux de la Cour des comptes, comprenant des membres de la Cour et des magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes.

⁶ CDBF, 30 sept. 2021, n° 252-852, *Cne Saint-Denis de la Réunion*.

⁷ C. cptes, 12 mars 1998, *Balkany, Cne Levallois-Perret* ; CRC Ile-de-France, 22 sept. 1998, *Dugoin et Pinto, Dpt Essonne*.

⁸ C. cptes, 22 sept. 2016, n° S2016-2920, *Polynésie française*.

⁹ CE, 30 déc. 2015, n° 391798, *Cne Roquebrune-sur-Argens*.

Quid de la responsabilité disciplinaire ? À la différence des agents publics qui s'exposent à une sanction disciplinaire en cas de faute commise dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions, les élus ne peuvent engager leur responsabilité disciplinaire, sauf dans des cas assez limités (I). Or, l'énoncé solennel des principes déontologiques s'imposant aux élus dans l'exercice de leur mandat, dans la loi, la Charte de l' élu local, voire dans un guide déontologique interne à la collectivité, appelle la mise en place, d'un régime disciplinaire, permettant aux collectivités de prendre certaines mesures en conséquence des manquements déontologiques commis par leurs élus (II).

I. La responsabilité disciplinaire limitée des élus locaux

Dans un nombre limité de cas, l'État dispose d'un pouvoir disciplinaire sur les élus locaux (A). Par ailleurs, les collectivités exercent en leur sein un pouvoir disciplinaire restreint : des sanctions légères peuvent être infligées dans le cadre la police de l'assemblée. En outre, le Conseil d'État a expressément reconnu le droit pour le conseil municipal d'infliger un blâme au maire ou à un ancien maire ou aux conseillers municipaux (B). Enfin, la loi a habilité les collectivités à sanctionner, par une réduction de leurs indemnités de fonction, les absences répétées des élus aux conseils et instances au sein desquelles ils ont été désignés (C).

A. Le pouvoir disciplinaire exercé par l'Etat

L'État dispose d'un pouvoir disciplinaire¹⁰ qui permet de mettre fin à la fonction ou au mandat local exercé par un élu, sous la forme de la démission d'office, de la suspension et de la révocation. Les dispositions spécifiques aux communes sont également applicables aux établissements publics de coopération intercommunale, conformément aux articles L. 5211-1 et L. 5211-2 du CGCT.

En application de l'article L. 2121-5 du CGCT, « *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* ». Ces dispositions s'appliquent notamment en cas de refus d'un élu de participer à un bureau de vote sur ordre du maire¹¹ ou de participer à la commission d'appel d'offres¹². En revanche, l'absence répétée aux séances du conseil ne peut être considérée comme refus d'exercer une fonction dévolue par la loi¹³. Lorsque le maire, conformément à l'article R. 2121-5 du même code, demande au tribunal administratif la démission d'office d'un conseiller municipal, il agit « *en tant qu'autorité de l'État* ». Par conséquent, il n'a pas à demander une quelconque autorisation au conseil municipal pour engager la procédure devant le tribunal administratif.

Selon l'article L. 2122-16 du CGCT, les maires et les adjoints peuvent, après avoir été entendus ou invités à fournir des explications écrites sur les faits qui leur sont reprochés, être suspendus pour une durée d'un mois maximum ou révoqués. La suspension est prononcée par arrêté motivé du ministre de l'Intérieur, tandis que la révocation doit prendre la forme d'un décret motivé délibéré en conseil des ministres¹⁴. La révocation entraîne immédiatement la

¹⁰ Sur la qualification de pouvoir disciplinaire, v. B. Seiller, « Le pouvoir disciplinaire sur les maires », *AJDA* 2004, p. 1637.

¹¹ CE, 26 nov. 2012, n° 349510, *Min. de l'Intérieur c/ Bastide-Tavernier*.

¹² CAA Douai, 14 déc. 2012, n° 12DA01359, *Maire de Quiévy*.

¹³ CE, 6 nov. 1985, n° 68842, *Cne de Viry-Châtillon, Leb.* p. 311

¹⁴ Décret pour lequel le juge administratif met en œuvre un contrôle normal sur l'adéquation entre la sanction de la révocation et les faits reprochés à l' élu (CE, 2 mars 2010, n° 328843, *Dalongeville* ; S.-J. Lieber et Botteghi, « Le juge, le maire et l'athlète : vers un contrôle normal sur les sanctions disciplinaires envers les maires et les sportifs », *AJDA* 2010. 664 ; F. Melleray, *Dr. adm.* 2010. Comm. 82).

perte de la qualité de maire et elle emporte de plein droit l'inéligibilité aux fonctions de maire pendant une durée d'un an. Le maire révoqué ne perd toutefois pas sa qualité de conseiller municipal. Ces dispositions ont pour finalité de réprimer les manquements graves et répétés aux obligations qui s'attachent aux fonctions de maire ou d'adjoint, tels que la méconnaissance des règles budgétaires et des marchés publics ou encore l'utilisation de ressources communales pour lancer une campagne électorale¹⁵. Elles peuvent donc s'appliquer à des manquements déontologiques d'une particulière gravité et qui généralement tombent également sous le coup de la loi pénale, comme la falsification d'un permis de construire par un maire aux fins d'obtenir, au bénéfice de la société civile immobilière dont il était le gérant, une subvention de l'Agence nationale de l'habitat d'un montant supérieur à 245 000 euros¹⁶.

Issues de la loi municipale du 21 mars 1831, reprises dans celle du 4 avril 1884, ces dispositions, qui permettent de prendre des sanctions contre le maire (ou ses adjoints) qu'il ait agi en qualité d'agent de l'État ou d'autorité exécutive de la commune, paraissent peu compatibles avec la décentralisation. Saisi par le Conseil d'État dans le cadre d'une QPC, le Conseil constitutionnel a cependant considéré qu'elles ne méconnaissent pas la libre administration des collectivités territoriales ; ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit¹⁷. Ces dispositions n'ont cependant pas été étendues aux présidents et vice-présidents des conseils généraux et des présidents des conseils régionaux : il était délicat d'imposer un tel mécanisme au moment où était supprimée la tutelle exercée par l'Etat sur les collectivités territoriales¹⁸.

B. Le pouvoir disciplinaire limité des collectivités : les sanctions liées à la police de l'assemblée et le blâme

Les règlements intérieurs des assemblées délibérantes locales peuvent comporter quelques dispositions relatives à la discipline. Mais ces dernières concernent uniquement la police de l'assemblée, dont l'autorité territoriale a seule la charge¹⁹. À ce titre, cette dernière veille à la bonne tenue des débats ; elle fait observer et respecter le règlement intérieur et rappelle à l'ordre les membres qui s'en écartent. Le règlement intérieur peut prévoir, en cas d'infraction au règlement commise par les membres de l'assemblée, des sanctions légères telles que le rappel à l'ordre, le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal, la suspension et l'expulsion.

Par ailleurs, dans le silence des textes, le Conseil d'État a expressément reconnu le droit pour le conseil municipal d'infliger un blâme au maire ou à un ancien maire, aux conseillers municipaux comme aux agents locaux, pour des faits se rattachant bien à l'exercice des fonctions municipales, sur le fondement des pouvoirs de contrôle qu'il tire des dispositions de l'article L. 2122-21 du CGCT²⁰. Un conseil municipal peut ainsi adresser un blâme au maire qui s'est fait délivrer un mandat destiné à couvrir des frais de voyage²¹. Cette mesure présente

¹⁵ CE, 19 déc. 2019, n° 434071, *Cne d'Hesdin*, inédit au *Lebon*.

¹⁶ CE, 26 févr. 2014, n° 372015, *Maire de Saint-Privat*, inédit au *Lebon* ; *AJDA* 2014. 1384, note J.-F. Lachaume.

¹⁷ Cons. const. n° 2011-210 QPC, 13 janv. 2012, *AJDA* 2012. 546, note M. Verpeaux ; *JCP A* 2012, n° 2126, note C.-H. Dubreuil ; *RFDA* 2012, p. 528, note A. Roblot-Troizier.

¹⁸ B. Seiller, « Le pouvoir disciplinaire sur les maires », *préc.* L'article a été rédigé à la suite de la suspension prononcée pour un mois par le ministre de l'Intérieur à l'égard du maire de Bègles pour avoir célébré un mariage entre deux homosexuels, malgré l'interdiction qui lui en avait été faite par le procureur de la République et la mise en garde solennelle du Premier ministre lors d'une séance à l'Assemblée nationale.

¹⁹ CGCT, art. L. 2121-16 pour les conseils municipaux ; L. 3121-12 pour les conseils départementaux ; L. 4132-11 pour les conseils régionaux.

²⁰ CE, 21 mars 1902, *Colas, Leb.* p. 225 ; CE, 29 juil. 1994, n° 126383, *Cne de St-Mandrier-sur-Mer, T. Leb.* p. 825 ; CAA Nantes, 17 déc. 1997, n° 96NT01490, *Gicquel*.

²¹ CE, 18 mai 1888, *Foury, Leb.* p. 452.

un caractère symbolique fort : si elle est dépourvue de conséquence juridique à l'encontre de l'élu fautif, elle est à même de provoquer un écho médiatique significatif. L'assemblée délibérante pourrait ainsi infliger un blâme à un élu qui a commis un manquement déontologique.

C. La modulation des indemnités en cas d'absentéisme

La loi a habilité les collectivités à sanctionner, par une réduction de leurs indemnités de fonction, les absences répétées des élus aux conseils et instances au sein desquelles ils ont été désignés. Comme le rappelle la Charte de l'élu local (CGCT, art. L. 1111-1-1), « *L'élu local participe avec assiduité aux réunions de l'organe délibérant et des instances au sein desquelles il a été désigné* ». C'est d'abord la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (art. 83) qui a donné compétence aux conseils départementaux et régionaux de réduire le montant de l'indemnité de fonction allouée à leurs membres « *en fonction de leur participation aux séances plénières, aux réunions des commissions dont ils sont membres et aux réunions des organismes dans lesquelles ils représentent leur collectivité* ». La réduction ne peut dépasser un montant représentant la moitié de l'indemnité maximale pouvant être versée. Dans le cadre de ses travaux, la mission d'information de la commission des lois sur le statut de l'élu²² avait conclu à la nécessité de l'application plus systématique des retenues sur indemnités prévues en cas d'absences trop fréquentes et injustifiées des membres des organes délibérants des collectivités locales et des établissements publics de coopération intercommunale.

La loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat, a établi un cadre juridique plus strict en conférant un caractère non plus facultatif mais obligatoire à l'édition de règles relatives au versement des indemnités en fonction de l'assiduité aux réunions des organes essentiels de ces collectivités. Elle a prévu que « *dans des conditions fixées par le règlement intérieur* », le montant des indemnités des conseillers départementaux et régionaux, « *est modulé en fonction de leur participation effective aux séances plénières et aux réunions des commissions dont ils sont membres* »²³. Si les collectivités concernées déterminent elles-mêmes les modalités d'application de cette modulation dans leur règlement intérieur, la réduction éventuelle de ce montant ne peut dépasser, pour chacun des membres, la moitié de l'indemnité pouvant lui être allouée. Le dispositif a été étendu à Paris, Lyon et Marseille par la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain²⁴. Il a ensuite été transposé aux organes délibérants des communes et établissements publics de coopération intercommunale de 50 000 habitants par les articles 94 et 95 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, à la différence notable qu'il ne s'agit que d'une faculté dont la mise en œuvre est laissée à l'appréciation de l'assemblée délibérante²⁵.

Si le terme n'est jamais employé à propos de ce mécanisme de modulation, ce dernier constitue bel et bien une sanction infligée par la collectivité en conséquence d'un défaut d'assiduité. Cette possibilité ouverte par le législateur aux collectivités de prendre des mesures en conséquence des écarts déontologiques commis par leurs élus nécessite d'être généralisée.

²² Rapport d'information n° 1161 déposé en conclusion des travaux d'une mission d'information sur le statut de l'élu, par MM. Ph. Doucet et Ph. Gosselin, 19 juin 2013, proposition n° 18, p. 55-56.

²³ CGCT, art. L. 3123-16 et L. 4135-16.

²⁴ CGCT, art. L. 2511-34-2.

²⁵ CGCT, art. L. 2123-24-2 et L. 5211-12-2.

II. La nécessité de créer un volet disciplinaire du statut de l'élu local

Il revient au législateur d'habiliter les collectivités à mettre en œuvre des sanctions en cas de manquement par les élus à leurs obligations déontologiques (A). Mais sans attendre l'intervention du législateur, les assemblées locales peuvent intégrer dans leur règlement intérieur d'autres mesures susceptibles d'être infligées aux élus, en conséquence d'un manquement déontologique, à condition de prévoir certaines garanties procédurales (B).

A. Habilitier les collectivités à mettre en œuvre des sanctions disciplinaires

La question se pose de savoir s'il est juridiquement possible d'instituer, dans le silence de la loi, des sanctions susceptibles d'être infligées aux élus locaux, en cas de manquement à leurs obligations déontologiques. En admettant le droit pour le conseil municipal d'infliger un blâme au maire ou à un ancien maire, aux conseillers municipaux comme aux agents locaux, pour des faits se rattachant bien à l'exercice des fonctions municipales, sur le fondement des pouvoirs de contrôle qu'il tire des dispositions de l'article L. 2122-21 du CGCT, le Conseil d'État n'a-t-il pas, ce faisant, reconnu une forme de pouvoir disciplinaire ? C'est que le pouvoir disciplinaire est inhérent au fonctionnement d'une institution quelle qu'elle soit, publique ou privée²⁶.

Ainsi les règlements de l'Assemblée nationale (art. 70 et s.) et du Sénat (art. 92 et s.) comportent-ils des dispositions spécifiques à la discipline des parlementaires. Les peines disciplinaires prévues par ces textes sont susceptibles d'être prononcées à l'encontre d'un député ou sénateur qui a commis un manquement déontologique. Par exemple, aux termes de l'article 70 du règlement de l'Assemblée nationale, « *peut faire l'objet de peines disciplinaires tout membre de l'Assemblée : (...) 7° À l'encontre duquel le Bureau a conclu, en application de l'article 80-4, à un manquement aux règles définies dans le code de déontologie* ». Plusieurs peines distinctes sont prévues : 1° Le rappel à l'ordre ; 2° Le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal ; 3° La censure ; 4° La censure avec exclusion temporaire. Si le rappel à l'ordre, prononcé par le président de séance, n'a pas de conséquence juridique pour le parlementaire, les autres sanctions emportent privation, pendant un à deux mois, du quart, voire de la moitié de l'indemnité parlementaire allouée au député.

Toutefois, les assemblées parlementaires bénéficient d'une autonomie institutionnelle renforcée sur le fondement du principe de la séparation des pouvoirs. Plus modestement, les collectivités territoriales s'administrent librement « *dans les conditions prévues par la loi* » (art. 72 de la Constitution de 1958). Certes, le Conseil constitutionnel a déjà eu l'occasion d'affirmer que le principe de libre administration fait obstacle à ce que le législateur impose la publicité des séances de la commission permanente, laissant au règlement intérieur de l'assemblée délibérante locale le soin de déterminer cette règle de fonctionnement (Cons. const., déc. n° 98-407 DC du 14 janvier 1999, cons. 26). Quoi qu'il en soit, la libre administration reste un fondement fragile pour justifier la mise en place d'un régime disciplinaire des élus locaux par les règlements intérieurs des assemblées délibérantes locales. Elle risque fort d'être battue en brèche par le principe de légalité des délits et des peines, dont le Conseil constitutionnel a dit qu'il concernait « *non seulement les peines prononcées par les juridictions répressives mais aussi toute sanction ayant le caractère d'une punition même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non judiciaire* »²⁷, et même si « *appliquée en dehors du droit pénal, l'exigence d'une définition des manquements sanctionnés se trouve satisfaite, en*

²⁶J. Mourgeon, *La répression administrative*, LGDJ, 1967, BDP, tome 75, p. 53, cité par B. Seiller, « Le pouvoir disciplinaire sur les maires », *AJDA* 2004, p. 1637.

²⁷ Cons. const., n° 88-248 DC, 17 janv. 1989, *Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication*.

matière administrative, par la référence aux obligations auxquelles le titulaire d'une fonction publique est soumis en vertu des lois et règlements »²⁸. Sur le modèle des dispositions de l'article L. 1321-1 du code du travail, aux termes desquelles le règlement intérieur de l'entreprise fixe « *les règles générales et permanentes relatives à la discipline, notamment la nature et l'échelle des sanctions que peut prendre l'employeur* », il conviendrait d'insérer de nouvelles dispositions législatives dans le CGCT imposant d'intégrer des règles relatives à la discipline des élus dans le règlement intérieur des organes délibérants.

À défaut de consacrer un principe général de responsabilité disciplinaire des élus locaux, le législateur peut insérer dans le CGCT de nouvelles dispositions sur le modèle de celles permettant de réduire les indemnités accordées aux élus en cas d'absences injustifiées aux séances plénières et aux réunions des commissions dont ils sont membres. Ainsi, le CGCT pourrait prévoir une réduction des indemnités accordées aux élus lorsque ceux-ci utilisent les ressources et les moyens mis à sa disposition pour l'exercice de son mandat à d'autres fins que l'intérêt général.

Par ailleurs, dans le silence de la loi, l'assemblée délibérante de la collectivité peut d'ores et déjà modifier son règlement intérieur pour y intégrer des sanctions de nature politique, dont l'efficacité tient d'abord à leur portée symbolique mais également, au relais médiatique qu'elles sont susceptibles de provoquer.

B. Mettre en œuvre, dans le silence de la loi, certaines mesures prononcées en conséquence d'un manquement déontologique

Les sanctions envisageables.- L'assemblée délibérante peut intégrer dans son règlement intérieur toute une gamme de mesures susceptibles d'être prises en conséquence d'un manquement déontologique commis par un élu.

Tout d'abord, le règlement intérieur peut prévoir la possibilité d'un simple « *rappel aux règles déontologiques* ». Un premier rappel peut d'abord être transmis, en forme d'avertissement, par simple courrier adressé au seul élu fautif par l'autorité territoriale voire le président du groupe politique auquel il appartient. En cas de manquement répété, le rappel peut être transmis par courrier de l'autorité territoriale ou du président de groupe, avec copie à l'ensemble des conseillers ou aux membres de son groupe (lettre du président de groupe), et aux tiers concernés par le manquement, le cas échéant. En cas de manquement particulièrement grave, l'organe délibérant peut décider de voter un blâme à l'égard de l'élu concerné.

D'autres types de sanctions peuvent également être prévus, consistant à retirer à l'élu fautif certaines responsabilités particulières. Ces sanctions ont une dimension pécuniaire dans la mesure où elles conduisent à la perte des indemnités éventuellement attachées à l'exercice des responsabilités concernées. L'autorité territoriale ou l'organe délibérant, compétents selon les cas pour désigner les élus en qualité de représentants de la collectivité ou de l'établissement au sein des organismes extérieurs, peuvent ainsi procéder au retrait de cette désignation lorsque l'élu a commis un manquement déontologique. Enfin, l'autorité territoriale peut procéder au retrait de la délégation qu'elle a accordée à l'élu fautif²⁹. De manière générale, une délégation peut être retirée à tout moment dès lors que la décision de retrait n'est « *pas inspirée par un*

²⁸ Cons. const. n° 2011-210 QPC, 13 janv. 2012, préc.

²⁹ CGCT, art. L. 2122-18 : « *Le maire peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints et à des membres du conseil municipal. (...) 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* ». V. CGCT, art. L. 3221-3 concernant les délégations accordées par le président du conseil départemental et L. 4231-3 pour le président du conseil régional

motif étranger à la bonne marche de l'administration communale »³⁰. Le retrait de la délégation pourrait donc être justifié en cas de manquement déontologique et à condition que celui-ci ait été commis dans l'exercice des fonctions déléguées. Cette sanction peut être aggravée, le cas échéant, par le retrait de la qualité d'adjoint ou de vice-président, par vote de l'organe délibérant.

Les garanties procédurales.- Le règlement intérieur doit précisément déterminer les autorités compétentes pour prononcer des mesures en conséquence d'un manquement déontologique, ainsi que les garanties procédurales dont bénéficie l'élu concerné. De manière générale, ces mesures doivent être prononcées dans le respect du contradictoire en mettant l'élu en mesure de présenter des observations écrites ou orales. L'élu concerné doit également pouvoir demander à ce que l'un de ses collègues présente en son nom des observations écrites ou orales avant le prononcé de la mesure. Le prononcé de ces mesures doit être motivé et être précédé de la consultation préalable de l'instance déontologique compétente à l'égard des élus (déontologue ou comité de déontologue) lorsqu'il en existe une au sein de la collectivité.

S'agissant des mesures susceptibles d'être prononcées par l'organe délibérant (blâme, retrait de la qualité d'adjoint ou de vice-président à la suite du retrait de délégation par l'autorité territoriale, remplacement dans la fonction de représentant de la collectivité dans un organisme extérieur), l'élu concerné doit être mis en mesure de consulter son dossier et de présenter des observations écrites ou orales avant le vote. Il peut également demander à ce que l'un de ses collègues présente en son nom des observations écrites ou orales avant le prononcé de la mesure. Les observations écrites sont transmises aux membres du conseil en même temps que la convocation. Il convient également de prévoir que les mesures prononcées à titre de sanction par l'assemblée soient votées au scrutin secret. Celle-ci peut également décider de se prononcer à huis clos.

De plus en plus nombreuses sont les collectivités territoriales et leurs établissements qui se lancent dans une politique déontologique ambitieuse, parfois à la faveur d'un contrôle de l'Agence française anticorruption. Des instances déontologiques sont spontanément créées, dans le silence de la loi ; des guides déontologiques sont élaborés, précisant les bonnes pratiques et interdisant certains comportements, comme le fait d'accepter des cadeaux ou des invitations dont le montant est supérieur à un certain seuil. L'énoncé de telles prescriptions, sans que leur non-respect puisse être sanctionné au sein de la collectivité, pourrait être mal perçu par l'opinion publique en général, et par les agents publics en particulier, qui eux s'exposent à des poursuites disciplinaires en cas de manquement à leurs obligations professionnelles. L'institution d'un régime disciplinaire présente également l'avantage de pouvoir prononcer des sanctions plus douces, à titre d'avertissement, et de pouvoir tirer des conséquences légères mais systématiques des manquements déontologiques commis par les élus qui n'appellent pas de sanctions pénales.

³⁰ CE, avis, 14 nov. 2012, n° 361541. V. aussi S. Flocco et T. Chevandier, « Le retrait des délégations aux adjoints, au seul nom de la « bonne marche » communale ? », *Le Courrier des maires*, n° 334, mai 2019.