

Rendre plus éthique la vie politique locale

Note # 7
12 février 2020



Laurianne ROSSI
Députée,
Questeur de
l'Assemblée
nationale,
Vice-présidente de
l'OEP



Aurore GRANERO
Coordinatrice du
pôle collectivités
territoriales



**François
BENCHENDICK**
Responsable de la
chaire politiques
publiques locales

A l'aube des élections municipales de 2020 surgit à nouveau la question du statut de l' élu local. Avec plus de 510 000 élus locaux en France (1922 élus régionaux, 4031 élus départementaux et 503300 conseillers municipaux)¹, le prix de cette démocratie locale était évalué en 2013 par R. Dosière à la somme de 1.7 milliard d'euros. De nombreuses règles en matière de transparence et de conflits d'intérêts ont vu le jour au niveau national mais il ne faut pas oublier que la vie politique locale est, elle aussi, loin d'être exemplaire et que de nombreuses zones d'opacité existent. Si les contributions au Grand débat national ont une nouvelle fois démontré l'attachement des citoyens à leurs élus de terrain, il est régulièrement évoqué dans la presse certaines affaires mettant en cause la probité de la classe politique locale, à l'image des dernières révélations au sujet d'un parlementaire de la majorité². Moins médiatisées que les scandales politico-financiers éblouissant les responsables publics nationaux, elles démontrent toutefois la nécessité de renforcer la culture éthique locale (les « affaires » Castelain, Kucheida, Guérini ou Bridey).

Pour renforcer la transparence de l'usage local de l'argent public mais également pour protéger les élus de toute suspicion malsaine, des règles d'éthique doivent s'ajouter à l'actuel « statut » de l' élu local. Si elles sont nécessaires pour garantir la confiance des citoyens, elles devraient également permettre d'enrayer la crise de vocation régulièrement soulignée par les élus locaux. Il convient dès lors d'analyser les améliorations à apporter (I) pour faire ensuite état de nos **18 propositions (II)**.

¹ Auxquels il faut ajouter 67 200 élus intercommunaux.

² « Affaire Bridey : le député se faisait rembourser deux fois ses notes de frais », *Mediapart* du 9 septembre 2019.

I. LES ZONES D'OPACITE DE LA VIE POLITIQUE LOCALE

La culture de l'éthique au sein de la sphère politique locale est encore balbutiante. Il est donc nécessaire d'une part d'améliorer et de renforcer le contrôle sur l'ensemble des indemnités et rémunérations perçues par les élus locaux et, d'accroître les règles déontologiques liées à l'exercice du mandat local, d'autre part.

A. Améliorer la transparence et renforcer le contrôle sur l'ensemble des indemnités et rémunérations perçues par les élus locaux

1) *Renforcer le contrôle sur les frais de représentation des maires et de certains présidents d'intercommunalité*

Si l'article L. 2123-17 du CGCT dispose que « (...) les fonctions de maire, d'adjoint et de conseiller municipal sont gratuites », la loi permet le versement d'indemnités de fonction aux élus pour leur permettre d'assurer les charges liées à leur fonction. Par ailleurs, l'article L. 2123-19 du CGCT précise que le conseil municipal peut voter, sur les ressources ordinaires, des indemnités au maire pour frais de représentation. Cette allocation est par principe destinée à couvrir les dépenses engagées par le maire, à l'occasion de l'exercice de ses fonctions et dans l'intérêt des affaires de la commune. Toutefois, il apparaît que le régime de frais ouvrant droit à remboursement ou étant directement pris en charge par la collectivité est peu transparent et peut conduire à des « dérives ».

Il n'existe, en effet, aucun référentiel sur l'utilisation de cette indemnité représentative du mandat ce qui laisse une grande latitude aux collectivités et aux exécutifs locaux. Ces frais de représentation sont conditionnés par une délibération de l'assemblée délibérante. Cependant, il ne s'agit pas de rembourser des dépenses particulières mais d'un forfait, d'une allocation que l'on accorde à l'exécutif de la collectivité. Il s'agit donc de dépenses dont le montant peut varier considérablement selon les collectivités et les activités du maire. Or, certains élus ont une interprétation large des frais liés à l'exercice de leurs fonctions et exposés dans l'intérêt de la commune (achat d'articles de sport, de parfums, prestations assurées dans des instituts de beauté ou encore

dépenses de pharmacie et chaussettes)³. Pour éviter que ces indemnités se transforment en un quelconque enrichissement personnel, il conviendrait d'établir une distinction claire entre dépenses personnelles et frais liés à l'exercice de la représentation publique. Il est donc proposé d'établir par voie réglementaire **un référentiel sur le modèle de celui établi par les assemblées parlementaires** pour l'utilisation des frais de mandat des députés et sénateurs.

Il faut également ajouter que **cette indemnisation n'est pas un droit pour le maire mais une faculté laissée au conseil municipal** dans le cadre des ressources ordinaires de la commune⁴. Ainsi, le montant des indemnités pour frais de représentation ne doit pas excéder la somme des dépenses auxquelles les frais correspondent, sous peine de constituer un traitement déguisé⁵. Or, il est très difficile pour les citoyens voire pour les membres de l'assemblée délibérante et notamment ceux de l'opposition de connaître dans le détail les frais engagés. Se pose donc ici la question du contrôle sur ces frais de représentation. Si le juge administratif peut être saisi, le contrôle des chambres régionales des comptes est précieux et a été renforcé par la loi Notre⁶. Il demeure cependant insatisfaisant et s'explique principalement par le peu de moyens dont disposent les chambres régionales des comptes. C'est pourquoi, il est proposé **de renforcer les moyens matériels et humains des chambres régionales des comptes tout en prévoyant un contrôle automatique de toutes les grandes collectivités et intercommunalités**.

2) Renforcer la transparence sur les avantages en nature

Conformément à un principe posé par la loi et régulièrement rappelé par le Conseil d'Etat, les fonctions d'élu local sont gratuites. Toute dérogation apportée à ce principe, qu'il s'agisse d'indemnités ou d'avantages en nature, doit dès lors être prévue par un texte exprès, dont la portée est strictement interprétée par le juge administratif⁷.

À côté des indemnités de fonction, la loi prévoit le remboursement de certaines dépenses particulières. **Les avantages en nature des élus** (véhicule de fonction,

³ Dans un article intitulé « Damien Castelain, un président tiré à quatre épingles ... aux frais du contribuable », paru en juin 2018 et au regard du travail d'investigation fourni, Anticor a saisi le 28 juin 2018 le Procureur de la République de Lille. Voir également sur ce point, Chambre régionale des comptes Occitanie, Rapport d'observations relatif à la commune de la Grande Motte, 31 juillet 2018, p. 16.

⁴ CE 16 avr. 1937, *Richard*, Leb. 395.

⁵ CE 20 févr. 1942, *Ligue des contribuables de Sevrans*, Leb. 58.

⁶ Article 107 de la loi Notre.

⁷ CE 4 mai 1934, *Syndicat des contribuables de l'arrondissement d'Aix en Provence* ; CE 21 juillet 2006, *Commune de Boulogne-sur-Mer* ; CE 27 juillet 2005, *M. Million*.

carte carburant) existent bien dans la sphère politique locale et compte tenu du nombre élevé d'élus locaux, le montant de ces avantages peut atteindre des sommes importantes. Or, jusqu'à une période récente, ces avantages en nature ne faisaient l'objet d'aucune disposition. Grâce à R. Dosière, d'importants progrès ont été réalisés sur ce point dans la mesure où il est désormais prévu une délibération de l'assemblée délibérante autorisant tout avantage en nature.

Ainsi, l'article L. 2123-18-1-1 du Code général des collectivités territoriales, issu de l'article 34 de la loi du 11 octobre 2013, dispose que le conseil municipal⁸ autorise, par une délibération annuelle, l'usage par ses membres et par des agents de la communes concernés de véhicules dans l'exercice des mandats et des fonctions, selon des conditions d'utilisation que cette délibération précise. Tout autre avantage en nature fait l'objet d'une délibération nominative qui en précise les modalités d'usage. Malgré tout, le contrôle des chambres régionales des comptes démontre qu'il existe encore des irrégularités relatives à ces avantages qui appellent un nouveau renforcement de la transparence notamment par rapport à l'utilisation du parc automobile des collectivités territoriales et de ses accessoires (carte carburant) ou encore des frais de restauration pris en charge par le budget communal.

S'agissant du parc automobile des collectivités territoriales et de l'utilisation par les élus des véhicules, il est clairement établi que les élus locaux et principalement l'exécutif local n'ont pas le droit de disposer d'un véhicule de fonction attribué de façon permanente et exclusive. Or, certains élus n'hésitent pas à utiliser ces véhicules de fonctions à des fins purement privés⁹. La loi n'a prévu le remboursement de frais de déplacement à un élu, maire compris, que dans deux cas bien précis : les déplacements pour participer à des réunions où l'élu représente la commune ès qualités lorsqu'elles sont tenues hors du territoire de la commune ou dans le cadre d'un mandat spécial¹⁰.

La notion de mandat spécial, qui a été construite par la jurisprudence, s'applique uniquement aux missions accomplies dans l'intérêt de la collectivité, par un membre de son organe délibérant et avec l'autorisation de celui-ci. Un mandat spécial¹¹ ne peut donc être confié par l'organe exécutif. Le mandat spécial, qui

⁸ La même disposition existe pour le conseil départemental, régional ou l'assemblée délibérante intercommunale.

⁹ Chambre régionale des comptes PACA, Rapport d'observations définitives relatif à la commune d'Orange, 21 octobre 2011 ; Chambre régionale des comptes de Bretagne, Rapport d'observations définitives relatif au SDIS d'Ile et Vilaine, 26 octobre 2011.

¹⁰ Chambre régionale des comptes du Nord-Pas-de-Calais, Rapport d'observations définitives relatif à la Commune de Sainte-Croix, 16 octobre 2001 ;

¹¹ Sur la notion de mandat spécial, J. Benoît, *Encyclopédie des collectivités locales*, Dalloz, Chapitre 1, 137-153.

exclut les activités courantes de l'élu, doit correspondre à une opération déterminée de façon précise : il s'agit principalement de : l'organisation d'une manifestation de grande ampleur (festival, exposition), le lancement d'une opération nouvelle (chantier important), un surcroît de travail momentané et exceptionnel (catastrophe naturelle). Le Conseil d'Etat est particulièrement exigeant sur la précision du mandat spécial, qui doit délimiter clairement les missions que l'élu est chargé d'accomplir. Sinon, le mandat spécial permettrait de contourner les règles applicables au principe de gratuité des fonctions. Malgré tout, les chambres régionales des comptes révèlent souvent¹² que les élus utilisent les véhicules de fonction (ou du carburant) ou se font rembourser des déplacements réalisés sans mandat spécial ni preuve de la représentation de la commune es qualité.

Concernant les frais de restauration, la prise en charge par une commune de repas d'élus ou d'agents ne peut normalement s'envisager que dans quatre cas :

- lors de déplacements en dehors du ressort communal justifiés soit, pour les élus, par la représentation es qualité de la commune ou par l'exécution d'un mandat spécial donné préalablement par le conseil municipal, soit, pour les agents, par un déplacement faisant l'objet d'un ordre de mission ;
- dans le cadre de frais de représentation définis préalablement par délibération du conseil municipal et pouvant être attribués au maire, aux titulaires de certains emplois administratifs de direction ou à un collaborateur de cabinet ;
- dans le cas très particulier et restreint des fêtes et cérémonies nationales ou locales ou bien lors de réceptions prévues et autorisées par le conseil municipal (à qui il appartient d'en fixer les cadres et limites, notamment budgétaires) et au cours desquelles il peut arriver que des repas soient servis à divers convives, dont des élus et des agents ;
- enfin, dans le cadre de l'action sociale en faveur des agents, par une prise en charge partielle, en fonction de critères sociaux, du coût des repas (par chèques déjeuners tickets repas ou participations de la collectivité à des restaurants administratifs ou interentreprises)¹³.

¹² Chambre régionale des comptes Occitanie, Rapport d'observations relatif à la commune de la Grande Motte, 31 juillet 2018, p. 20 ; utilisation d'une carte de péage liée à un véhicule de fonction plusieurs fois par mois les samedis, dimanches et jours fériés pour des trajets vers des villes parfois éloignées du territoire de la commune (Chambre régionale des comptes PACA, Rapport d'observations définitives relatif à la commune d'Orange, 21 octobre 2011

¹³ CRC Nouvelle Aquitaine, Rapport d'observations définitives relatif à la commune d'Oloron Sainte-Marie, 2018, p. 35.

En dehors de ces hypothèses, aucune disposition législative ou réglementaire n'autorise la prise en charge des repas d'élus ou d'agents, lorsqu'ils sont pris dans leur commune de résidence.

Pourtant, là encore, les chambres régionales des comptes relèvent que certains frais de restauration sont pris en charge sur le budget communal alors qu'ils n'entrent pas dans les hypothèses susmentionnées et qu'ils peuvent atteindre des montants assez élevés (200 000 euros par an). Parfois, les chambres relèvent également le volume élevé de boissons alcoolisées commandées et stockées dans les locaux communaux pour le compte du cabinet du maire¹⁴.

Plusieurs propositions précises pourraient favoriser la transparence du régime des avantages en nature :

- Faire apparaître de manière claire et exhaustive, dans les délibérations des collectivités, les frais de restauration engagés par les élus dans le cadre de leurs fonctions.
- Intégrer les frais de représentation dans le plafond des indemnités totales perçues par les exécutifs.
- Définir dans la loi le « mandat spécial » et dans la délibération de la collectivité concernée, définir précisément les frais pouvant donner lieu à remboursement.
- Instituer, dans les grandes collectivités et intercommunalités, un groupe de « citoyens » d'observation chargé de contrôler les dépenses engagées par les élus relatives aux frais de restauration et frais de déplacement.
- Sur le modèle de ce qui existe pour les parlementaires, prévoir que pour les exécutifs dans grandes collectivités territoriales et intercommunalités, tout don, invitation à un événement sportif ou culturel ou avantage d'une valeur qu'ils estiment supérieure à 150 euros dont ils ont bénéficié en lien avec leur mandat soit transmis au référent déontologue.

3) Le renforcement du contrôle sur le cumul des indemnités et des rémunérations

Si la loi interdit aux exécutifs locaux de cumuler leurs mandats avec celui de parlementaire, il n'en reste pas moins vrai qu'ils peuvent continuer à être élu

¹⁴ CRC Occitanie préc. : Destinés aux cocktails et réception organisés par le cabinet du maire, la chambre relève l'achat d'un nombre de bouteilles alcoolisées compris entre 10325 et 10625 entre 2012 et 2017.

(mais non en tant qu'exécutif) au sein d'une autre collectivité ou intercommunalité. Les élus peuvent alors cumuler leurs indemnités de fonction à hauteur d'un plafond fixé à une fois et demi celui de l'indemnité parlementaire de base. Ce montant est égal au 1er janvier 2019 à **9382 euros brut mensuel**¹⁵. Lorsque ce plafond est dépassé, les indemnités font alors l'objet d'un écrêtement. Si ce plafond peut d'abord sembler important (**il est d'ailleurs proposé de le réduire au même niveau que l'indemnité parlementaire**), il est en outre difficile de contrôler si le plafond a bien été respecté¹⁶. En effet, toute délibération concernant les indemnités de fonction doit être accompagnée d'un tableau annexe récapitulant l'ensemble des indemnités allouées. Or, il apparaît que certaines collectivités « oublient » parfois de retranscrire ce tableau¹⁷.

Si le juge administratif n'est pas saisi, des irrégularités peuvent perdurer. C'est pourquoi là encore un contrôle plus régulier de la chambre régionale des comptes est nécessaire.

Par ailleurs, les mandats électifs exécutés auprès des collectivités territoriales ne constituent pas une activité professionnelle. Ainsi, **les élus locaux bénéficient de l'intégralité de leur indemnisation au titre de l'assurance chômage** sans qu'il soit tenu compte des sommes qu'ils puissent recevoir à l'occasion de l'exercice de leur mandat.

Il apparaît curieux de pouvoir accomplir des actes positifs et répétés de recherche d'emploi lorsque l'élu au chômage est à la tête d'une commune importante. Il conviendrait de faire évoluer cette possibilité de pouvoir cumuler les indemnités d'élu avec l'assurance chômage.

Il conviendrait alors de **prévoir un écrêtement de l'indemnité de fonction**.

Des réflexions équivalentes peuvent naître des **pensions de retraite**.

4) Etat annuel de l'ensemble des indemnités perçues

Enfin, pour permettre aux citoyens un meilleur accès à l'usage de l'argent public par les élus locaux mais également pour faire œuvre de pédagogie et démontrer que le mandat d'élu local est lourd de charges, de sujétions et de responsabilités, il est proposé la tenue d'une réunion de l'assemblée délibérante retraçant l'état

¹⁵ Le montant net perçu, déduction des diverses cotisations sociales, retenues diverses et CSG, s'élève à 7431 euros .

¹⁶ A. GRANERO, « Ce que révèle l'affaire Bridey sur le train de vie des élus locaux », Libération, Tribune, 23 septembre 2019.

¹⁷ Pour un exemple récent, CAA Versailles, 4 juillet 2019, n° 18VE06673

annuel de l'ensemble des indemnités perçues et des dépenses engagées par tous les membres de la collectivité. L'article 93 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, devenu l'article L. 2123-24-1-1 du CGCT, prévoit désormais pour chaque catégorie de collectivité que les assemblées délibérantes établissent un état annuel présentant l'ensemble des indemnités de toute nature dont bénéficient les élus, au titre de tout mandat et de toutes fonctions avant l'examen du budget de la collectivité. Il s'agit d'une avancée importante qui résulte d'un amendement déposé par Laurianne Rossi, députée des Hauts de Seine, questeuse à l'Assemblée Nationale et Vice-Présidente de l'Observatoire de l'éthique publique. Il reste néanmoins la question des dépenses engagées et celle du contrôle.

Il est donc proposé d'élargir cet état annuel aux dépenses engagées par les élus. Surtout, cet état annuel doit être contrôlé. Dans les grandes communes et intercommunalités, cette mission pourrait être confiée à un groupe de « citoyens » d'observation dirigé par un membre de la chambre régionale des comptes.

B. Le renforcement des règles déontologiques liées à l'exercice du mandat d'élu local

1) Elus locaux et conflits d'intérêt

L'article 2 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique définit la notion de « conflit d'intérêts » comme « toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction ». Pour prévenir la survenance des conflits d'intérêts, la loi du 11 octobre 2013 a fixé deux types d'obligation aux élu.e.s locaux :

- des obligations déclaratives, d'une part, applicables à certains élus et dirigeants publics,
- et des obligations d'abstention, d'autre part, applicables plus généralement à toutes les personnes « titulaires d'un mandat électif local ainsi que celles chargées d'une mission de service public ».

Cependant, l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013 ne soumet à une telle obligation que les maires des communes de plus de 20 000 habitants. Dans la mesure où seules 433 communes sur 35 360 ont une population supérieure à 19

999 habitants, il est proposé de **réduire ce seuil de manière significative** (par exemple à 3500 habitants).

2) Sensibiliser davantage les élus aux risques de corruption

Alors que les lois se multiplient pour renforcer les peines liées à des faits de corruption, une enquête de l'agence française anti-corruption (AFA) souligne que si les grandes collectivités sont de plus en plus sensibilisées au risque de corruption, peu d'instruments spécialement dédiés sont mis en œuvre. C'est pourquoi, **il est proposé d'étendre l'article 17 de la loi Sapin II aux grandes collectivités territoriales et intercommunalités pour mettre en place un plan de prévention de la corruption sous le contrôle de l'AFA**. Laurianne Rossi avait envisagé un amendement en ce sens à la loi engagement et proximité créant un article 17-1 à la loi Sapin II pour que les collectivités territoriales et intercommunalités se dotent d'outils pour lutter contre la corruption comme un code de conduite, un dispositif d'alerte interne ou encore une évaluation des personnes morales ou physiques entretenant des liens financiers dans le cadre de marchés publics. Malheureusement, en vertu d'une lecture – qui peut être discutée – de l'article 45 de la Constitution qui fixe le régime des irrecevabilités législatives, cet amendement n'a pas pu être discuté.

3) Renforcer les incompatibilités avec le mandat de conseiller municipal

Contrairement à l'inéligibilité, les incompatibilités ne font pas obstacle à candidater à une élection. Elles obligent cependant l'élu à choisir entre son mandat et sa fonction « incompatible ».

Les incompatibilités peuvent être d'ordre professionnel et concerner certains fonctionnaires. Par exemple, le mandat de conseiller municipal est incompatible avec l'exercice d'un emploi salarié au sein du centre communal d'action sociale de la commune. D'autres incompatibilités peuvent résulter de liens de parenté. Ainsi, dans les communes de plus de 500 habitants, le nombre des ascendants et descendants, frères et sœurs, qui peuvent être simultanément membres du même conseil municipal est limité à deux¹⁸.

¹⁸ Article L. 238 du Code électoral

On notera par ailleurs que l'édiction d'une règle d'incompatibilité ayant pour objet de prohiber l'exercice simultané d'un mandat électif et celui d'une profession ou d'une activité peut résulter également de règles relatives à la profession et l'activité en cause¹⁹. A titre d'exemple, la profession d'expert automobile n'est pas compatible avec les fonctions de maires. Il est alors plus surprenant qu'un conseiller municipal puisse être également maître des requêtes au Conseil d'Etat²⁰. A ce propos, le collège de déontologie de la juridiction administrative a estimé qu'un magistrat administratif, conseiller municipal délégué en charge de la lutte contre l'immigration clandestine, ne doit pas traiter les dossiers relatifs au contentieux des étrangers dans le tribunal dans lequel il exerce ses fonctions²¹.

Il est proposé de renforcer les règles relatives aux incompatibilités avec le mandat de conseiller municipal.

4) Le renforcement du non-cumul des mandats

L'article L. 46-1 du Code électoral dispose que nul ne peut cumuler plus de deux mandats locaux (conseiller régional, conseiller à l'Assemblée de Corse, conseiller départemental, conseiller de Paris, conseiller à l'assemblée de Guyane, conseiller à l'assemblée de Martinique, conseiller municipal). Cependant, les fonctions de président de groupement à fiscalité propre ne sont pas pris en compte dans les règles applicables au cumul des mandats. A titre d'exemple, **un élu peut être : maire, président d'une intercommunalité et conseiller régional**. En outre, rien n'empêche l'adjonction d'un quatrième mandat, par exemple de vice-président d'un syndicat mixte.

Nous proposons de **prendre en compte le mandat intercommunal en tant que tel afin d'éviter qu'un élu puisse être titulaire de trois mandats**.

5) Elus locaux et économie mixte locale

En tant que représentant de leur collectivité au sein de société d'économie mixte (CGCT, art. L. 1524-5), **les élus locaux peuvent percevoir une rémunération ou des avantages particuliers** (places de concert pour une Société d'économie mixte locale gestionnaire d'un équipement culturel par exemple) à la triple

¹⁹ R. RAMBAUD, *Droit des élections et des référendums politiques*, LGDJ, Précis DOMAT, 2019, p. 418.

²⁰ L'article L. 231-5 s'applique aux magistrats des tribunaux administratifs et des Cour administratives d'appel mais pas aux membres du Conseil d'Etat.

²¹ CDJA, 17 avril 2014, avis n° 2014-4 ; D. actu 14 mai 2014.

condition²² : qu'il ait la qualité de mandataire de la collectivité, qu'il exerce les fonctions de membre, de président du conseil d'administration ou de surveillance, ou de président assurant les fonctions de directeur général et que sa rémunération ait été autorisée par une délibération expresse de l'assemblée délibérante qui les a désignées. Cette délibération fixe le montant maximum des rémunérations ; elle est comprise dans le plafond des indemnités de fonction (CGCT, art. L. 2123-20, L. 3123-18, L. 4135-18 et L. 5211-12). En outre, la délibération précise les avantages susceptibles d'être perçus ainsi que la nature des fonctions qui les justifient. Il n'en demeure pas moins qu'elle peut atteindre près de 2 477.30 euros par mois.

Il est proposé **d'interdire toute rémunération des élus au titre de leurs fonctions de représentation au sein des sociétés d'économie mixte locale, des sociétés publiques locales et des sociétés publiques locales d'aménagement.**

6) Les collaborateurs de cabinet des exécutifs locaux et autres chargés de mission

La décentralisation a fait croître considérablement le nombre de collaborateurs des élus locaux.

Par exemple, pour le maire d'une ville de 10 000 habitants, également président d'une agglomération employant 700 agents, la loi autorise l'embauche de 9 collaborateurs. L'article 110 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale autorise le recrutement de collaborateurs de cabinet ; l'autorité territoriale décide des conditions et des modalités d'exécution du service qu'ils accomplissent auprès d'elle. Leur nombre est fixé en fonction de la population de la collectivité concernée. Ces collaborateurs sont aujourd'hui et pour la plupart des jeunes diplômés qui ambitionnent de faire une carrière politique. Mais, au regard du nombre d'élus locaux et comme de nombreuses affaires ont révélées sur le plan national de nombreuses confusions entre vie politique et vie familiale, le législateur de 2017 a également prévu l'interdiction pour les autorités territoriales de recruter parmi les collaborateurs des membres de la famille proche. Pour autant, de nombreuses zones d'irrégularités demeurent quant à l'exemplarité du recrutement, de l'effectif ou encore de la rémunération des collaborateurs de cabinet. C'est ainsi que certaines collectivités fixent un plafond de collaborateurs mais dans les faits ne le respectent pas en procédant à une

²² Cass. crim. 6 août 1996, Bull. n° 305 et du 2 juin 1999, Bull. n° 118.

extension illégale du nombre de collaborateurs par le recrutement de contractuels, appelés le plus souvent des chargés de mission.

Autre illustration : le cas d'un cabinet du maire d'une commune de 146 000 habitants composé de 55 agents : cinq collaborateurs de cabinet dont une directrice de cabinet, sept chargés de mission, dix assistants administratifs et de direction, cinq agents de sécurité, deux chauffeurs. Le service du protocole, huit agents, et le service de la communication, 18 agents, sont également rattachés au cabinet. Par ailleurs, le cabinet du maire recourt à des recrutements de chargés de mission en complément des collaborateurs de cabinet, ce qui représente un coût annuel de l'ordre de 320 000 €. Or, la chambre régionale des comptes de Saint-Denis²³ a relevé que les fonctions de ces agents correspondent à des fonctions de collaborateur de cabinet. Ils ne rendent compte qu'au maire et aux élus à l'instar des collaborateurs de cabinet et non aux responsables hiérarchiques des services administratifs comme les autres agents de droit public et fonctionnaires de la commune.

Pour éviter ces dérives, nous proposons :

- D'interdire tous les emplois de collaborateurs familiaux (beaux-parents, neveux et nièces, beaux-frères et belles-sœurs, cousins et cousines)
- De faire davantage respecter le plafond et les effectifs des collaborateurs de cabinet

²³ CRC La Réunion, Rapport d'observations définitives et sa réponse, 26 mars 2019, Commune de Saint-Denis, p. 10. Voir également CRC Ile de France, Rapport d'observations définitives, 19 janvier 2016, p. 21 et s. Sur la qualification de collaborateur par le juge administratif, CE, 30 décembre 2009, *Gouvernement de Polynésie Française*, n° 324566.

II. LES PROPOSITIONS POUR RENFORCER L'ÉTHIQUE DE LA VIE POLITIQUE LOCALE

A. Garantir la transparence des indemnités perçues par les élus locaux

Proposition 1 : Etablir par voie réglementaire un référentiel de l'utilisation des frais de représentation sur le modèle de celui établi par les assemblées parlementaires pour l'utilisation des frais de mandat des députés et sénateurs.

Proposition 2 : Renforcer les moyens matériels et humains des chambres régionales des comptes et instituer un contrôle automatique dans les grandes collectivités.

Proposition 3 : Intégrer les frais de représentation dans le plafond des indemnités totales perçues par les exécutifs.

Proposition 4 : Préciser dans la loi la notion de « mandat spécial » et rendre obligatoire dans les délibérations des collectivités la liste des frais donnant droit à remboursement

Proposition 5 : Instituer un groupe « citoyen » d'observation des dépenses engagées par les élus relatives aux frais de restauration et frais de déplacement

Proposition 6 : Faire apparaître plus clairement sur les délibérations les frais de restauration engagés (avec le nom des convives)

Proposition 7 : Sur le modèle de ce qui existe pour les parlementaires, prévoir que pour les exécutifs dans grandes collectivités territoriales et intercommunalités, tout don, invitation à un événement sportif ou culturel ou avantage d'une valeur qu'ils estiment supérieure à 150 euros dont ils ont bénéficié en lien avec leur mandat soit transmis au référent déontologue

Proposition 8 : Réduire le plafond du cumul au même niveau que l'indemnité parlementaire

Proposition 9 : Prévoir un contrôle plus régulier de la chambre régionale des comptes sur le respect du cumul

Proposition 10 : prévoir un écrêtement de l'assurance-chômage et des pensions de retraite.

Proposition 11 : rendre obligatoire dans les grandes collectivités et intercommunalités la tenue d'une réunion de l'assemblée délibérante retraçant l'état annuel de l'ensemble des indemnités perçues et des dépenses engagées par tous les membres de la collectivité.

B. Renforcer l'indépendance des élus locaux

Proposition 12 : réduire le seuil des déclarations de patrimoine et d'intérêt aux communes de plus de 3500 habitants.

Proposition 13 : étendre l'article 17 de la loi sapin II aux grandes collectivités territoriales et intercommunalités pour mettre en place un plan de prévention de la corruption sous le contrôle de l'AFA.

Proposition 14 : renforcer les règles relatives aux incompatibilités avec le mandat de conseiller municipal.

Proposition 15 : prendre en compte le mandat intercommunal dans le non-cumul des mandats.

Proposition 16 : Interdire tous les emplois de collaborateurs familiaux (beaux-parents, neveux et nièces, beaux-frères et belles-sœurs, cousins et cousines).

Proposition 17 : Faire davantage respecter le plafond et les effectifs des collaborateurs de cabinet.

Proposition 18 : Interdire toute rémunération des élus au titre de leurs fonctions de représentation au sein des SEML, des SPL et des SPLA.