



GUIDE DE LA TRANSPARENCE ET DE L'ETHIQUE DANS LES MAIRIES



Comment vous, citoyen(ne) vigilant(e), vous pouvez vous informer sur la gestion éthique de votre commune et accéder aux documents administratifs.

**« Ne doutez jamais
qu'un petit nombre
de citoyens volontaires
et réfléchis peut
changer le monde ;
en fait, cela se passe
toujours ainsi. »**

Margaret MEAD

LE MOT DE LA PRESIDENTE

L'article 15 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 proclame un droit qui est également une exigence démocratique :

« La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration ».

Ce droit se décline sous diverses formes qui sont expliquées dans ce guide. Il s'adresse à tous les citoyennes et citoyens, qui ont toutes et tous un rôle essentiel à jouer à l'échelle communale, intercommunale, départementale et régionale.

Ce guide a été élaboré par les bénévoles d'Anticor. C'est un outil que l'association met à votre disposition pour vous permettre d'être des citoyennes et citoyens actifs et pour encourager une démocratie de vigilance face aux risques de corruption.

Vous y trouverez les différentes propositions d'Anticor pour des communes plus éthiques, avec l'ambition de vous apporter des éléments de contexte sur les raisons qui ont poussé Anticor à proposer aux élus ces bonnes pratiques.

Vous y trouverez également des explications et des outils pour obtenir des documents qui vous permettront d'exercer un contrôle effectif sur l'administration des collectivités locales.

Si l'accès à l'information est une initiative stratégique, elle n'est pas la seule : chaque citoyenne et citoyen peut s'associer au processus décisionnel et ainsi participer à la vie démocratique de sa commune.

« Ne doutez jamais qu'un petit nombre de citoyens volontaires et réfléchis peut changer le monde ; en fait, cela se passe toujours ainsi. » Margaret Mead

À bientôt,

Élise VAN BENEDEN



SOMMAIRE

PARTIE 1 – S’INFORMER SUR LES PRATIQUES MUNICIPALES	6
THEME N°1	
Des élus investis dans leurs fonctions	8
THEME N°2	
Des élus désintéressés	10
THEME N°3	
Des élus minoritaires effectivement associés à l’administration de la collectivité	13
THEME N°4	
Une administration locale plus transparente	18
THEME N°5	
Des élus intègres	21
THEME N°6	
Des élus qui acceptent que leur action soit contrôlée	25
THEME N°7	
Des élus à l’écoute des citoyens	31

PARTIE 2 – COMMENT ACCEDER AUX INFORMATIONS PUBLIQUES	39
FICHE N°1	
L’accès à l’information sur demande	40
FICHE N°2	
L’accès direct à l’information	42
FICHE N°3	
L’accès via l’open data	44
FICHE N°4	
Les procédures d’information ponctuelles	46
FICHE N°5	
L’accès aux archives publiques	48
FICHE N°6	
L’accès à l’information pour les élus territoriaux	50
FICHE N°7	
Publicité des budgets et des comptes de votre commune	52
FICHE N°8	
L’accès aux informations en matière d’environnement	54
FICHE N°9	
L’accès aux déclarations des responsables publics	56



anti COR

PARTIE 1

S'INFORMER SUR LES PRATIQUES MUNICIPALES



Lors des élections municipales de 2020, Anticor proposait aux candidats 30 propositions pour des communes plus éthiques.

Ces propositions, les candidats ont eu l'occasion de se les approprier et de commencer à les mettre en pratique lors de leur mandat.

Toutefois, leur application ne relève pas d'un contrat entre Anticor et le candidat, mais bien d'une promesse faite à ses électeurs. C'est donc prioritairement les électeurs qui sont en mesure d'en vérifier l'application.

Conscient de la complexité administrative que certaines de ces propositions soulèvent, Anticor vous propose ici de les décrypter ainsi que les enjeux qui les sous-tendent afin de pouvoir vous informer auprès de votre commune des bonnes pratiques mises en place.

THÈME 1

Des élus investis dans leurs fonctions

La participation de l'élu local aux réunions de l'assemblée délibérante à laquelle il appartient relève a priori de l'évidence, les décisions étant débattues et votées lors de ces réunions. De même, pour **préparer** ces débats et décisions, l'élu se doit de participer aux diverses commissions dans lesquelles il a été désigné.

Pour Anticor, l'assiduité des élus est donc une exigence élémentaire.

Les règles de droit



L'assiduité de l'élu local est une **obligation déontologique**, consacrée dans la charte de l'élu local qui constitue une disposition de loi (ART. L. 1111-1-1 DU CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : « 6. L'ÉLU LOCAL PARTICIPE AVEC ASSIDUITÉ AUX RÉUNIONS DE L'ORGANE DÉLIBÉRANT ET DES INSTANCES AU SEIN DESQUELLES IL A ÉTÉ DÉSIGNÉ »).

Cependant, l'obligation n'est pas accompagnée d'une sanction propre à en assurer l'effectivité :

- aucune sanction n'est prévue par la loi pour les communes de moins de 50 000 hab. (qui représentent plus de 99,5% des communes).
- pour les autres communes (soit une centaine seulement !), la loi laisse le soin aux élus locaux de prévoir une pénalité financière dans le règlement intérieur de la collectivité territoriale, mais il n'y sont pas obligés.

Si une telle sanction est prévue, elle doit selon la loi prendre la forme d'une modulation de l'indemnité en fonction de la participation effective aux séances plénières et aux commissions dont sont membres les élus (selon des critères que définit la collectivité territoriale elle-même) et ne peut pas priver l'élu de plus de la moitié de l'indemnité légale.

Pour les départements et les régions, la loi impose aux élus de prévoir, dans le règlement intérieur, une modulation des indemnités en fonction de la participation effective des élus aux séances plénières et aux réunions des commissions dont ils sont membres. L'élu ne peut toutefois pas être privé de plus de la moitié de l'indemnité légale.

Pour la métropole de Lyon, le règlement intérieur peut prévoir (ce n'est pas une obligation) une réduction de l'indemnité en fonction de la participation aux séances plénières, aux réunions des commissions dont les conseillers sont membres et aux réunions des organismes dans lesquels ils représentent la métropole (sans que l'élu puisse être privé de plus de la moitié de l'indemnité maximale pouvant lui être attribuée).

Les pratiques courantes

L'**absentéisme** des élus aux réunions de l'assemblée délibérante est souvent dénoncé, quelle que soit la taille de la collectivité et l'appartenance de l'élus à la majorité ou à l'opposition.

Or, lors de ces réunions, les élus débattent des projets de décisions, et peuvent faire entendre leur point de vue (y compris lorsqu'ils appartiennent à l'opposition).

PROPOSITION D'ANTICOR

Même si la loi ne prévoit pas de sanction financière en raison de l'absentéisme des élus dans les communes de moins de 50 000 hab., la loi fait dépendre la perception de l'indemnité de l'exercice « effectif » de ses fonctions par l'élus. Or, la participation aux séances de l'assemblée plénière et des commissions constitue incontestablement une partie essentielle des fonctions de l'élus, puisqu'elle conduit au vote des décisions.

Anticor recommande donc à toutes les communes d'inciter les élus à être présents aux séances plénières et aux commissions, en modulant le montant des indemnités de fonction allouées.

NB : si tous les maires et adjoints perçoivent une indemnité de fonction dont le maximum est fixé par la loi, seuls les conseillers municipaux des communes de 100 000 hab. et plus (soit une quarantaine de communes) perçoivent une indemnité de fonction ; dans les autres communes, l'indemnité est facultative : elle dépend du vote d'une délibération en ce sens et le montant de l'indemnité des conseillers ne doit pas dépasser le montant de l'enveloppe prévue par la loi pour l'indemnité des maires et adjoints (autrement dit, dans ces communes, les conseillers perçoivent une indemnité si le maire et les adjoints acceptent de diminuer la leur). De fait, la plupart des conseillers municipaux sont bénévoles ; seuls ceux qui ont une délégation bénéficient éventuellement d'une indemnité de fonction.

Que faire en tant que citoyen ?

Il est possible de contrôler l'assiduité des conseillers en **consultant le compte-rendu de la réunion de l'assemblée plénière**.

Pour les communes, le compte-rendu doit, selon la loi, être affiché en mairie et mis en ligne sur leur site internet s'il existe.

Pour les départements, la métropole de Lyon et les régions, le procès-verbal des séances peut être communiqué aux citoyens sur leur demande ; certaines assemblées les mettent en ligne sur leur site internet pour assurer plus de transparence.

En revanche, la loi n'impose pas la mention du nom des conseillers absents (seulement le nom de ceux qui ont pris part à la discussion dans les départements, les régions et la métropole de Lyon). Ce contrôle peut donc s'avérer assez fastidieux s'il nécessite de consulter chaque délibération votée pour y vérifier le nom des présents et des absents.

Tout simplement, **assister aux réunions des assemblées délibérantes** (à commencer par le conseil municipal), qui sont toutes publiques (sauf cas exceptionnels), permet de constater quels élus sont présents ou pas.

Quelles actions concrètes effectuer en priorité ?

Tout citoyen peut demander à **se faire communiquer le règlement intérieur** de la collectivité pour voir s'il contient un mécanisme de modulation des indemnités de fonction selon l'assiduité aux réunions. S'il n'en contient pas, ou s'il n'y a pas de règlement intérieur, il est conseillé de **contacter des élus** (courrier, réseaux sociaux...) pour demander de compléter le règlement ou d'adopter une délibération instaurant une modulation des indemnités.

NB : seules les communes d'au moins 1 000 hab. sont tenues d'adopter un règlement intérieur.

THÈME 2

Des élus désintéressés

Alors même que la grande majorité des élus locaux a le souci de servir l'intérêt général, les abus de certains et l'impression qu'ils bénéficient d'une large impunité entretiennent un climat de méfiance qui sape la démocratie locale.

Anticor promeut vigoureusement la mise en place de mécanismes de **prévention des conflits d'intérêts** dans les collectivités territoriales, pour éviter l'édiction de décisions pouvant être perçues par les citoyens comme profitant à un ou plusieurs élus, au mépris de l'intérêt de la collectivité. Vérifier, avant de lancer une opération ou d'élaborer une décision, que tout élu intéressé reste à l'écart du processus, doit devenir un réflexe dans les assemblées délibérantes locales. Cette vigilance systématique est indispensable tant la tentation d'agir à son profit est humaine.

L'association Anticor est convaincue que quelques actions concrètes et peu coûteuses peuvent assez facilement être réalisées pour changer les mentalités et les pratiques.

Les règles de droit



Le législateur a, ces dernières années, multiplié les dispositifs de lutte contre les conflits d'intérêts des responsables politiques et agents publics, au niveau national et local :

La loi du 11 oct. 2013 consacre l'obligation, pour les élus locaux notamment, d'exercer leurs fonctions avec dignité, probité et intégrité, en veillant à prévenir et faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts (ART.1).

Le législateur définit largement le conflit d'intérêts (ART.2) qui désigne « toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction ».

Une **obligation d'abstention** s'impose aux élus se trouvant en situation de conflit d'intérêts (ART. 2). Sont visés les exécutifs locaux (maire par ex.) qui doivent laisser leur adjoint ou délégué intervenir et ne pas lui adresser d'instruction (mais dans les communes de 3 500 habitants maximum, les maires peuvent traiter avec la commune pour le transfert de biens ou la fourniture de services dans la limite d'un montant annuel fixé à 16 000 euros) ; l'obligation s'applique également aux élus titulaires d'une délégation.

L'art. 11 de la loi instaure également l'**obligation de transmettre à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), une déclaration de patrimoine et d'une déclaration d'intérêts (rendue publique).**

L'obligation vise certains élus locaux (présidents de départements et de régions, maires des communes de plus de 20 000 hab., adjoints au maire des communes de plus de 100 000 hab. titulaires d'une délégation, présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre - EPCIFP - de plus de 20 000 hab. ou dont le montant des recettes totales de fonctionnement figurant au dernier compte administratif est supérieur à 5 millions d'euros, présidents des autres EPCI dont le montant des recettes totales de fonctionnement figurant au dernier compte administratif est supérieur à 5 millions d'euros, vice-présidents des EPCIFP de plus de 100 000 hab., élus départementaux et régionaux titulaires d'une délégation, président et conseillers titulaires d'une délégation au sein de la métropole de Lyon).

Ces déclarations permettent notamment de détecter les situations de conflits d'intérêts devant conduire au déport de l'élu.

Par ailleurs, **la HATVP peut être consultée sur des questions déontologiques** par les élus locaux et peut être saisie par des associations de lutte contre la corruption qu'elle a agréées (comme Anticor).

Depuis la loi du 20 avr. 2016, les fonctionnaires peuvent consulter un **référént déontologue**, mais cette mesure n'a pas été étendue aux élus locaux.

La loi du 9 déc. 2016 (SAPIN II) qui crée l'Agence française anticorruption (AFA), impose à certaines entreprises des mesures pour lutter contre la corruption, telles que la rédaction d'un **code de conduite**, la réalisation d'une **cartographie des risques**, une procédure de **recueil des alertes**.

Pour prévenir la corruption des élus nationaux, le règlement intérieur des assemblées parlementaires impose à leurs membres de déclarer (au déontologue de l'Assemblée nationale et au Bureau du Sénat) les **cadeaux, dons, avantages en nature, invitations à des déplacements financés** qu'ils reçoivent, dès lors que leur valeur dépasse 150 euros ; une liste de toutes ces faveurs est rendue publique.

En revanche, aucune règle générale obligatoire n'existe pour les élus locaux. Pour sensibiliser les élus locaux aux questions relatives à la déontologie, leur droit à la **formation** (cf. points 3 et 6) pourrait s'avérer utile, mais rien ne les contraint à en suivre une portant sur ce thème.

Les pratiques courantes

De plus en plus de collectivités territoriales œuvrent à prévenir les conflits d'intérêts en dépassant les seules obligations imposées aux élus locaux et en s'inspirant des mesures prévues par les lois de 2013 et 2016 ou mises en œuvre au niveau national. Mais les dispositifs sont loin d'être généralisés et les médias, associations, lanceurs d'alerte, dénoncent encore trop souvent des malversations des élus locaux.

Pourtant, les élus qui veulent changer les choses et contribuer ainsi à faire naître une « culture de l'éthique publique » ont de plus en plus d'outils à leur disposition pour les aider dans leur démarche. Par ex., la HATVP publie un guide pratique https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2019/04/HATVP_guidedeontoWEB.pdf pour expliquer étape par étape comment les élus peuvent dans leur collectivité mettre en place des procédés de prévention des conflits d'intérêts. La HATVP et l'AFA peuvent aussi gratuitement conseiller les élus locaux en matière de déontologie.



2. Des élus désintéressés

PROPOSITION D'ANTICOR

Pour agir concrètement afin de détecter et éviter les situations de conflits d'intérêts, Anticor propose aux élus locaux, quelle que soit la taille de la commune et au-delà des obligations légales, d'insérer dans le règlement de la collectivité les mécanismes suivants :

- désigner un référent déontologue indépendant qui recevra les déclarations d'intérêts et de patrimoine que les élus sont invités à établir quand la loi ne les y oblige pas et pourra identifier clairement, avant chaque séance plénière, les élus qui doivent se déporter ; rien n'empêche les communes de se rapprocher du Centre de gestion de la fonction publique pour mutualiser le déontologue dédié aux agents publics ;
- proposer des formations déontologiques ciblant les domaines qui présentent des risques particuliers (ex : commande publique, urbanisme, subventions aux associations...) ;
- interdire aux élus d'accepter tout cadeau ou avantage et lutter ainsi contre des habitudes dont on a parfois oublié le caractère anormal.

Que faire en tant que citoyen ?

Il est primordial de rester vigilant sur les pratiques des élus.

En cas de doute sur une situation, il est important avant tout de prendre le temps de s'informer sur la légalité du comportement douteux (il est très simple de trouver en ligne des documents expliquant ce qu'est un conflit d'intérêts et quelles sont les situations problématiques, par ex. :

https://www.adgcf.fr/upload/newsletter/1806-diaporama_conflit_interets.pdf

https://www.maregionsud.fr/fileadmin/user_upload/Documents/Institution/Region_guide_pratique.pdf

Si le doute persiste, alors il faut signaler les faits, par ex. en adressant un courrier/courriel aux élus, en saisissant, s'il existe le référent déontologue, ou bien une association (comme Anticor), en dénonçant les faits susceptibles de constituer des manquements au devoir de probité sanctionnés par le code pénal (corruption, prise illégale d'intérêts, concussion ...) au Procureur de la République, en exerçant un recours administratif (voir fiches Anticor) contre une décision locale votée par des élus intéressés à l'affaire.

Quelles actions effectuer en priorité ?

Il semble nécessaire de commencer par faire le point sur les mécanismes existant au sein de la collectivité pour lutter contre les conflits d'intérêts en consultant le règlement de la collectivité : existe-t-il des dispositions spécifiques relatives à la prévention des conflits d'intérêts ? Dans le cas contraire, il convient de se rapprocher d'élus pour les inciter à mettre en place des mécanismes.

Des élus minoritaires effectivement associés à l'administration de la collectivité

Si le mode de scrutin des élections municipales permet de dégager une majorité claire au conseil municipal, il permet également la représentation d'élus d'opposition, contre-pouvoir à la majorité. La démocratie implique à la fois que les élus d'opposition ne fassent pas systématiquement obstruction aux décisions voulues par la majorité mais également que la majorité prenne en compte leurs points de vue dans une logique de débats et d'échanges constructifs.

Pour empêcher que la majorité fasse taire les critiques émises par l'opposition, Anticor attire l'attention sur la nécessité de permettre aux élus d'opposition de prendre effectivement part aux décisions locales, en œuvrant dans deux directions :

- donner la possibilité aux élus minoritaires d'exercer leurs droits (formation, expression, information) et les couvrir en cas de poursuites pénales liées à l'exercice de leurs fonctions électives,
- associer les élus minoritaires aux décisions essentielles (budget ; contrats les plus importants ; gestion des principaux services publics),

✓ afin que les actions de la majorité soient contrôlées en permanence par les élus minoritaires,

✓ afin que les élus même minoritaires puissent s'impliquer sereinement et en toute connaissance de cause dans la gestion de la collectivité,

✓ afin que, par les discussions, échanges, débats, la démocratie s'exerce réellement au sein des assemblées locales.

3. Des élus minoritaires effectivement associés à l'administration de la collectivité

■ Permettre aux élus minoritaires d'exercer leurs droits (formation, information, expression) et les protéger des poursuites pénales.

Les règles de droit



Le **droit à l'information et à l'expression de tous les élus** (majorité comme opposition) est consacré par la loi (ART. L. 2121-13 CGCT POUR LES COMMUNES) et précisé par la jurisprudence administrative. Il implique :

- l'obligation, pour l'exécutif, de transmettre dans le délai légal l'ordre du jour des réunions de l'assemblée délibérante accompagné d'une note explicative de synthèse sur les affaires qui feront l'objet de délibérations. L'information doit permettre à tous les élus (notamment à l'opposition) de comprendre l'enjeu des délibérations sur lesquelles ils devront se prononcer. Les élus peuvent ensuite en séance demander des explications plus détaillées.

- le droit pour tous les élus, **de s'exprimer et s'informer lors des réunions** de l'assemblée délibérante ; ils peuvent ainsi demander des **documents** complémentaires à l'exécutif, poser des **questions** (y compris sur des sujets qui ne sont pas à l'ordre du jour), proposer des **amendements** aux textes en discussion. Le juge considère que le droit de s'exprimer pendant les réunions empêche l'exécutif de réserver la parole à sa majorité ou de limiter le temps de parole de l'opposition par ex. dans le règlement intérieur.

- le **droit d'expression de tous les élus dans le cadre des supports d'informations** émis par la collectivité à destination des citoyens locaux. Tout bulletin d'information générale, qui concerne les actions menées dans la commune et la gestion de l'assemblée délibérante doit contenir un espace réservé à l'expression des conseillers municipaux n'appartenant pas à la majorité (ART. L. 2121-27-1 DU CGCT POUR LES COMMUNES).

- Les élus, même minoritaires, ont également droit à une **formation adaptée à leurs fonctions** (ART. L. 2123-12 CGCT POUR LES COMMUNES) dispensée par un organisme agréé par le ministre de l'Intérieur. L'assemblée délibérante est tenue de fixer les modalités de ce droit (dans les trois mois de son renouvellement, elle doit voter une délibération pour en déterminer notamment les orientations et crédits ouverts). Chaque année, un tableau récapitulatif des actions de formation financées est annexé au compte administratif et donne lieu à un débat à l'assemblée délibérante.

Les exécutifs locaux et élus qui les suppléent ont le droit d'obtenir une **protection fonctionnelle** pour les couvrir s'ils font l'objet de poursuites pénales pour des faits qui sont liés à leurs fonctions d'élu (POUR LES COMMUNES, ART. L. 2123-34 DU CGCT) : l'assemblée délibérante est tenue d'accorder la protection à ces élus, mais elle n'est pas obligée en revanche de l'accepter lorsqu'un autre membre de l'assemblée délibérante la demande.

Les pratiques courantes

Les élus, notamment ceux de l'opposition, n'ont parfois pas connaissance de leurs droits.

Il est en outre assez fréquent que la majorité tente de faire obstacle à l'exercice des droits de l'opposition (restriction du droit d'expression et d'information dans le règlement intérieur, élus mis à l'écart en séance, refus / restriction excessive du droit d'expression dans les bulletins d'information générale...).

De même, la majorité refuse souvent les demandes de protection fonctionnelle présentées par un élu d'opposition.

L'exécutif peut aussi abuser des droits qui lui sont réservés pour faire taire les critiques de l'opposition. Par ex. l'exécutif peut adresser publiquement des critiques contre une opposition qu'il juge trop virulente ; si les élus d'opposition veulent se défendre en justice (pour diffamation par ex.), ils devront assumer les frais de justice (la protection fonctionnelle leur sera sans doute refusée) tandis que l'exécutif les fera supporter par la collectivité en demandant une protection fonctionnelle au Conseil qui devra lui accorder.

PROPOSITIONS D'ANTICOR

La délibération locale doit être le fruit d'un débat entre la majorité et l'opposition ; par conséquent, Anticor défend l'idée que les élus de la majorité doivent respecter les droits des élus minoritaires, préalable nécessaire à leur participation à la gestion de la collectivité et que tous les élus puissent bénéficier d'une protection fonctionnelle.



Que faire en tant que citoyen ?

En qualité de citoyen, **assister aux séances** de l'assemblée délibérante permet d'observer la façon dont l'opposition est considérée.

Il est aussi possible de porter une attention particulière à la place laissée à l'expression de l'opposition dans les **bulletins d'information générale**.

Il est utile de **s'informer sur le budget consacré à la formation** des élus d'opposition et des formations qui sont financées pour ces élus.

Quelles actions effectuer en priorité ?

La lecture du règlement intérieur permet de détecter une volonté d'écarter l'opposition.

Des échanges avec les élus peuvent aussi tout simplement s'avérer éclairants.

3. Des élus minoritaires effectivement associés à l'administration de la collectivité



■ Associer les élus d'opposition aux décisions essentielles

Les règles de droit



Pour instruire les questions sur lesquelles l'assemblée délibérante devra se prononcer en séance, le CGCT permet la constitution de commissions, présidées par l'exécutif et dotées d'un vice-président. L'opposition doit être représentée (ART. L. 2121-22 pour les communes de plus de 1 000 hab. seulement). Les commissions sont convoquées par l'exécutif.

La **commission consultative des services publics locaux (CCSPL)** est créée dans les communes de plus de 10 000 habitants pour l'ensemble des services publics, notamment ceux qu'elles confient à un tiers par convention de délégation de service public.

Présidée par l'exécutif, la commission comprend aussi des élus de la collectivité territoriale et des représentants d'associations locales. Ces derniers sont désignés par délibération de la collectivité, si bien que la majorité décide de la représentativité des associations. La majorité des membres de la commission peut demander l'inscription à l'ordre du jour de toute proposition relative à l'amélioration des services publics locaux.

En fonction de l'ordre du jour, la commission peut, sur proposition du maire, inviter à participer à ses travaux, avec voix consultative, toute personne dont l'audition lui paraît utile.

La CCSPL contrôle l'exécution des services publics locaux délégués et gérés en régie dotée de l'autonomie financière, et donne son avis pour éclairer une décision de délégation de service public et de création d'une régie dotée de l'autonomie financière (ART. L. 1413-1 DU CGCT).

La commission a deux principales missions :

- Elle doit examiner chaque année le rapport de son président (dans le cas d'une commune, le maire) différents documents et notamment :
 - Le rapport établi par le délégataire de service public,
 - Les rapports sur le prix et la qualité du service public d'eau potable et sur les services d'assainissement etc.

— Elle est consultée pour avis par le conseil municipal, et notamment sur :

- Tout projet de délégation de service public avant que le conseil municipal ne se prononce sur ce projet,
- Tout projet de partenariat avant que le conseil municipal ne se prononce sur ce projet,
- Tout projet de participation du service de l'eau ou de l'assainissement à un programme de recherche et de développement, avant la décision d'y engager le service etc.

Dans les procédures de passation des **marchés publics et concessions** qui incluent une phase de négociation, il appartient à l'exécutif de la collectivité de mener les négociations.

Le Conseil d'État ne s'oppose pas toutefois à ce qu'un autre élu accompagne l'exécutif, dès lors que seul ce dernier signe le contrat (CE, 21 JUIN 2000, SYND. INTERCO. DES CÔTES-D'ARMOR, N° 209319).

Les pratiques courantes

Face au peu de place laissé par les textes à l'opposition, en pratique, la majorité (et l'exécutif surtout) domine et décide, et a tendance à marginaliser les élus d'opposition, parfois volontairement pour éviter la critique.

Que faire en tant que citoyen ?

En tant que simple citoyen, il est d'abord utile de s'informer sur la composition des commissions dans sa collectivité et les conditions dans lesquelles l'opposition est associée aux décisions, et d'échanger avec des élus.

Quelles actions effectuer en priorité ?

Dès l'élection de la nouvelle équipe municipale, vérifier la composition des commissions en lisant le compte-rendu des premières séances de l'assemblée délibérante.

PROPOSITIONS D'ANTICOR

Pour favoriser la prise en compte des points de vue de l'opposition, et l'associer plus étroitement et systématiquement aux décisions, Anticor suggère :

- de proposer la vice-présidence de la commission des finances à un élu minoritaire,
- d'associer les élus minoritaires aux phases de négociation précédant l'attribution des marchés et concessions,
- d'associer les élus minoritaires à la désignation des membres non élus de la Commission consultative des services publics locaux.

THÈME 4

Une administration locale plus transparente

La transparence de l'action publique trouve un fondement constitutionnel dans l'ART. 15 DE LA DÉCLARATION DES DROITS DE L'HOMME ET DU CITOYEN donnant le droit à la Société de demander compte à tout agent public de son administration.

Dans une démocratie, les citoyens doivent pouvoir contrôler l'action de leurs représentants, et l'emploi qu'ils font des deniers publics. Encore faut-il pour ce faire que les citoyens puissent accéder facilement à des informations utiles et claires.

Si la transparence publique a progressé, Anticor pense que de nombreuses améliorations sont encore possibles, tout simplement par la mise en ligne plus systématique des documents administratifs auxquels la loi permet au citoyen d'accéder.

Les règles de droit



La loi du 17 juill. 1978, relative au droit d'accès aux documents administratifs, a été plus récemment complétée par la loi pour une République numérique du 7 oct. 2016 qui a imposé l'*open data*. Ces dispositions sont codifiées dans le Code des relations entre le public et l'administration (CRPA).

Les obligations légales ne sont cependant que relativement contraignantes :

- Les administrés ont le **droit de demander la communication des documents administratifs** (par ex. rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, instructions, circulaires, notes, avis). En cas de refus de communication par l'administration (notamment en cas de refus explicite ou en cas de l'absence de réponse dans un délai d'un mois (naissance d'une décision implicite de refus), l'administré doit, s'adresser à la commission d'accès aux documents administratifs (CADA) qui rendra un simple avis quant à la communicabilité du document demandé ; si l'administration persiste dans son refus (notamment malgré l'avis positif de la CADA), il faudra alors exercer un recours contentieux devant le juge administratif contre ce refus.

L'ART. L. 312-1 DU CRPA prévoit la faculté - et non l'obligation - pour les administrations comme les collectivités territoriales de rendre publics les documents administratifs qu'elles produisent ou reçoivent.

Depuis la loi du 7 oct. 2016, les administrations, dont les collectivités territoriales - **sauf les communes de moins de 3 500 hab. et celles employant moins de 50 agents** - doivent publier en ligne notamment les documents qu'elles ont communiqués à des administrés qui en ont fait la demande (en application du droit consacré en 1978), dès lors que ces documents sont disponibles sous forme électronique (c'est l'**open data par défaut**).

<https://www.dalloz-actualite.fr/node/transparence-l-administration-hors-loi>

<https://www.cada.fr/administration/le-role-de-la-prada>

<https://www.cada.fr/particulier/personnes-responsables>

https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000031366350/LEGISCTA000031367754/#LEGISCTA000031367754

Les pratiques courantes

Même lorsqu'il est obligatoire, l'*open data* est pour l'heure encore très peu mis en œuvre par les collectivités territoriales (cf. statistiques 2020 : <http://www.observatoire-opensdata.fr/>).

De manière générale, les collectivités territoriales semblent éprouver une certaine réticence à permettre l'accès aux documents administratifs (voir par ex. récemment la question du 10 sept. 2019 du député M. Eric Alauzet au Premier ministre, faisant état des nombreux refus de communiquer des documents et de l'allongement des délais de traitement des demandes par la CADA). Les avis de la CADA ne sont pas forcément suivis, même s'ils le sont dans la majorité des cas.

Il est aussi notable que l'information mise à disposition du public, bien qu'essentielle, ne soit pas aisément lisible pour le citoyen. Par ex., les délibérations faisant mention des indemnités de fonction ne mentionnent pas leur montant mais des taux et indices de référence ; ou encore, les comptes-rendus des assemblées délibérantes n'ont pas à mentionner le nom des absents, ce qui ne facilite pas le contrôle de l'assiduité des élus.

Le manque de transparence est propice au développement de pratiques illégales, par ex. l'engagement de trop nombreux collaborateurs de cabinet ou une rémunération déraisonnable, la prise en charge par la collectivité de frais sans vote de l'assemblée délibérante (par ex., frais de justice, logement de fonction).

PROPOSITION D'ANTICOR

Dans l'intérêt de la démocratie locale, Anticor promeut une plus grande transparence de l'administration locale et incite les collectivités territoriales à dépasser les obligations légales en la matière en mettant en œuvre les actions suivantes :

- appliquer l'*open data* par défaut même lorsqu'il n'est pas obligatoire ;
- suivre sans délai les avis de la CADA ;

- mettre en ligne les documents communicables les plus importants : délibérations, arrêtés réglementaires, comptes-rendus des séances plénières, rapports des concessionnaires, rapports annuels sur le prix et la qualité du service, observations de la chambre régionale des comptes, etc ;
- au-delà de la mise en ligne des délibérations, mettre en ligne une information claire de nature à permettre au citoyen de s'assurer notamment du bon usage des deniers publics et à empêcher les élus de masquer des informations révélant une mauvaise gestion de la collectivité.

À ce titre, les citoyens devraient pouvoir trouver **en ligne une information claire et lisible** relative :

- ✓ à l'**assiduité** des élus,
- ✓ au **montant (en euros)** des indemnités des élus,
- ✓ au **nom des bénéficiaires d'un logement ou d'une voiture de fonction**,
- ✓ au **nombre et à la rémunération des collaborateurs de cabinet**,
- ✓ aux **frais d'avocats** engagés par la commune et aux jugements rendus.

NB :

- *le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes est communicable et l'assemblée doit délibérer sur ce rapport mais l'exécutif local a tendance à éviter de le mettre en évidence car il pointe notamment les insuffisances dans la gestion de la collectivité.*
- *l'assemblée délibérante doit voter la liste des emplois qui justifient l'attribution d'un logement de fonction.*
- *si les collaborateurs de cabinet sont librement recrutés et révoqués par arrêté de l'exécutif local (loi du 26 janv. 1984), certaines contraintes sont prévues (comme l'interdiction de recruter certains membres de sa famille, un nombre maximum de collaborateurs, la détermination du montant de leur rémunération, qui est plafonnée : décret du 16 déc. 1987).*

4. Une administration locale plus transparente



Que faire en tant que citoyen ?

Il est indispensable de connaître ses droits, et donc, de s'informer. Par ex. :

X sur l'*open data* : https://www.cnil.fr/sites/default/files/atoms/files/guide_open_data.pdf

X sur le droit à communication : <https://www.cada.fr/administration/la-communication-des-documents-administratifs>

X plus généralement, consulter les fiches Anti-cor sur son site Internet ou dans la deuxième partie de ce guide.

Quelles actions réaliser en priorité ?

Visiter le site Internet de la collectivité permet de se rendre compte du degré de transparence qu'elle pratique.



Des élus intègres

L'intégrité des élus est la condition de leur légitimité et de la confiance que les citoyens leur accordent. La **lutte contre la corruption**, qui est le cœur même de l'activité d'Anticor, nécessite de mener des actions combinant **prévention** et **sanction**.

Anticor entend en ce sens favoriser :

- la nomination d'un référent alerte éthique auprès des élus locaux,
 - ✓ pour faciliter la dénonciation des malversations des élus,
 - ✓ pour faire cesser rapidement ces malversations,
 - ✓ pour dissuader les élus de mal agir,
 - ✓ pour permettre un contrôle permanent des citoyens sur leurs élus,
- la suspension ou la révocation définitive des élus mis en examen ou condamnés pour des atteintes à la probité,
 - ✓ pour que les élus et les citoyens aient conscience du caractère inadmissible des atteintes à la probité au regard des exigences démocratiques,
 - ✓ pour dissiper le sentiment d'impunité des élus,
 - ✓ pour recréer un climat de confiance à l'égard des élus.
- la création d'une **commission d'éthique**, associant des élus minoritaires et des citoyens, chargée de contrôler le respect des règles déontologiques et de faire des propositions pour améliorer la probité des élus.

■ Nommer un référent alerte éthique

Les règles de droit



La **loi Sapin II** (9 déc. 2016) oblige certaines collectivités territoriales (dont les régions, départements et communes de plus de 10 000 hab.) à instaurer une **procédure de recueil des alertes éthiques, et à désigner un référent « alerte éthique »** (qui peut dans certains cas être le référent déontologue, voir point 2).

Dans ces collectivités, le référent alerte peut être destinataire des signalements de la part des lanceurs d'alertes (crimes, délits, par ex. les atteintes à la probité commises par des élus...), et, dans le cadre de la procédure prévue par la loi (art. 8), vérifier la recevabilité du signalement, le transmettre aux autorités compétentes (juge, administration), le rendre public. Ce dispositif est obligatoire depuis le **1^{er} janv. 2018**.

5. Des élus intègres

Les pratiques courantes

Les obligations légales ne concernent qu'environ 3% des communes ; au-delà de la loi, les communes doivent prendre conscience de la nécessité de multiplier les outils de prévention de la corruption qui permettent ensuite de mieux sanctionner les élus corrompus (voir aussi point 2).

PROPOSITION D'ANTICOR

Anticor incite l'ensemble des communes à désigner un référent alertes éthiques pour recueillir les signalements, et en assurer un suivi afin de garantir finalement que les fautes des élus soient effectivement sanctionnées.

Que faire en tant que citoyen ?

S'informer semble de nouveau essentiel ; s'informer sur les éventuels mécanismes prévus par la collectivité et s'informer sur les moyens d'action des citoyens. Là encore, de nombreux guides sont mis en ligne sur Internet, par le défenseur des droits, par les centres de gestion notamment (par ex., concernant la protection des lanceurs d'alertes, et la procédure de recueillement des alertes éthiques :

<https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/guide-lanceur-alerte-num-20.06.18.pdf>

https://www.cig929394.fr/sites/default/files/commun/guide_alerte_ethique.pdf

Quelles actions réaliser en priorité ?

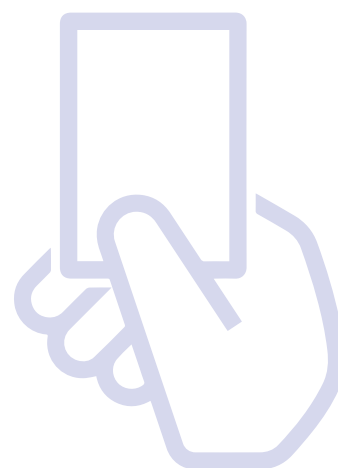
Si la commune ne prévoit pas de référent alerte éthique, échanger avec les élus pour les inciter à évoluer ; leur conseiller par ex. de désigner une seule personne pour être référente déontologue (point 2) et référente éthique afin de simplifier les choses.

■ Retirer, temporairement ou définitivement, leurs fonctions aux élus mis en examen ou condamnés pour atteinte à la probité.

Les règles de droit



Depuis la loi du 15 sept. 2017 pour la confiance dans la vie politique, la **peine complémentaire d'inéligibilité de dix ans maximum doit obligatoirement être prononcée contre un élu condamné pour des atteintes à la probité**, sauf décision contraire du juge, motivée par les « circonstances de l'infraction et la personnalité de son auteur » (ART. 131-26-2, I, II-5° ET III DU CODE PÉNAL). L'élu est alors déclaré démissionnaire d'office par le préfet.



Les pratiques courantes

Chaque année en France sont prononcées plus de 250 condamnations pour des atteintes à la probité publique. Même si la loi de 2017 marque une vraie avancée (avant elle, l'inéligibilité n'avait aucun caractère obligatoire), elle est récente, or, avant la loi, très peu de condamnations étaient assorties de peines d'inéligibilité.

La loi de 2017 n'empêche pas les élus seulement mis en examen ou condamnés mais par un jugement qui n'a pas encore acquis un caractère définitif (c'est-à-dire qui est susceptible de faire l'objet d'une voie de recours en appel et cassation) de poursuivre leur mandat. Or, il est fréquent que des recours (appel, cassation) soient faits contre les décisions de première instance, ce qui signifie que les procédures durent parfois des années avant que la décision de justice ne devienne définitive. Pendant un laps de temps conséquent, il est donc possible qu'un élu mis en examen, ou condamné en première instance, pour des atteintes à la probité, continue d'exercer ses fonctions au sein de la collectivité. Comment accepter pourtant que nos élus ne soient pas intègres ? La simple mise en cause (mise en examen ou jugement même non définitif) jette un doute sur la probité du candidat, incompatible avec l'exercice des fonctions publiques (on rappelle que la charte de l'élu local qui constitue l'ART. L. III-1-1 DU CGCT, et a donc valeur de loi, dispose que « l'élu local exerce ses fonctions avec impartialité, diligence, dignité, probité et intégrité »).

Un élu condamné avant l'entrée en vigueur de la loi de 2017 ou par un jugement non définitif a été reconnu coupable, par un juge indépendant du pouvoir politique (d'où il tire sa légitimité), de faits contraires à la loi (votée par les représentants du peuple) dans un jugement rendu au nom du peuple français (et on rappelle ici que l'action pénale vise la défense de la société en générale) ; en commettant des infractions relatives aux atteintes à la probité, l'élu se rend coupable de ne pas respecter son obligation d'agir dans l'intérêt général, fondement du mandat représentatif conféré par son élection et source de sa légitimité en tant qu'élu.

Certes l'élu en question peut vous sembler avoir dans le fond réalisé de bonnes choses ; cependant, sa mise en cause pour non-respect de la probité prouve qu'il peut agir en contrariété avec l'intérêt de tous et peut-être du vôtre à l'avenir !

PROPOSITION D'ANTICOR

L'intégrité de l'élu étant indissociable de ses fonctions et la base du lien de confiance entre l'élu et les citoyens, Anticor incite à mettre à l'écart de la gestion des affaires publiques les élus mis en examen ou condamnés même par un jugement qui n'est pas encore devenu définitif, afin de promouvoir des élus exemplaires, et de donner une réponse dans une temporalité pertinente à des procédures judiciaires parfois très longues.

Que faire en tant que citoyen ?

Il n'est pas juridiquement possible à ce jour de forcer un élu mis en examen à quitter ses fonctions si aucune loi ou décision de justice ne l'y contraint. L'action citoyenne dans ce cas doit être tournée vers des actions consistant à demander à l'élu en cause de démissionner, y compris en faisant passer le message via d'autres citoyens ou d'autres élus.

Quelles actions réaliser en priorité ?

Lorsqu'un élu de votre commune est mis en examen, vous pouvez **demandeur publiquement** au maire de le suspendre de ses fonctions jusqu'à l'intervention de la décision de justice le concernant. Dans le cas d'une condamnation, demandez à ce que les fonctions exécutives (délégations) de cet élu soient révoquées. Vous pouvez pour cela saisir directement le maire par courrier, via les réseaux sociaux ou bien via les conseillers municipaux, de la majorité ou de l'opposition, pour appuyer votre démarche. Vous pouvez également demander à l'élu condamné ou mis en examen de démissionner de son mandat afin que le conseil municipal conserve sa légitimité et la confiance des citoyens.

5. Des élus intègres

■ Créer une commission d'éthique

Les pratiques courantes

Quelques collectivités ont spontanément instauré des référents déontologues ou des comités / commissions de déontologie / d'éthique, à la composition très variable (incluant éventuellement des élus - y compris de l'opposition, et surtout des citoyens). Ces structures sont chargées de conseiller des élus sur les risques de corruption ou de conflits d'intérêts et de proposer des mesures pour renforcer le respect des règles déontologiques et de répondre à toute question relative à l'application des règles de déontologie. Ces organes peuvent être saisis par les élus ou tout citoyen ou bien se saisir eux-mêmes. Parfois, ces organes peuvent recevoir les déclarations d'intérêts des élus (lorsque la loi n'impose pas que l'élu transmette sa déclaration à la HAT-VP). Souvent cette démarche s'accompagne de l'élaboration d'un code de déontologie plus complet que la charte légale (par ex. recrutement de membre de la famille, assiduité, cadeaux, montant exact des indemnités, place de l'opposition).

Les règles de droit



La proximité entre les élus et les citoyens suppose la probité des élus ; la perte de confiance des citoyens dans leurs élus a pour origine notamment la croyance selon laquelle les élus agiraient dans leur seul intérêt personnel. La loi a depuis plusieurs années renforcé les dispositifs de prévention des conflits d'intérêts et a consacré une charte de déontologie de l'élu local. Cependant les textes ne prévoient pas d'organe indépendant de la collectivité, dédié au contrôle du respect des règles de déontologie par les élus (contrairement aux agents locaux pour lesquels la loi a créé un référent déontologue).

PROPOSITION D'ANTICOR

Anticor propose d'encourager la création des déontologues et comités d'éthique, quelle que soit leur dénomination, afin que les règles de déontologie soient contrôlées, respectées et s'appliquent par réflexe.

Ces fonctions doivent de préférence être confiées (au moins en partie lorsqu'il s'agit d'un organe collégial) à des citoyens indépendants de la collectivité territoriale, afin que le contrôle soit effectif.

Il est utile que ces organes puissent proposer des moyens pour améliorer la probité des élus.

Que faire en tant que citoyen ?

Saisir si elle existe déjà la commission d'éthique en cas de doute sur des pratiques des élus au regard de l'obligation de probité.

Si possible faire partie d'une commission d'éthique.

De manière générale être vigilant quant au respect de la déontologie par les élus.

Quelles actions concrètes effectuer en priorité ?

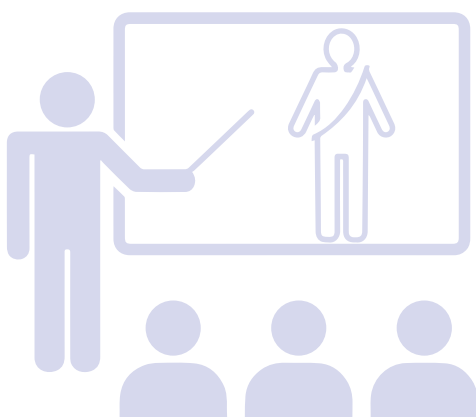
S'informer sur les règles de déontologie, leur respect et échanger avec les élus pour les sensibiliser à la question.

Des élus qui acceptent que leur action soit contrôlée

Les assemblées délibérantes locales sont collégiales et pourtant, l'exécutif, entouré de ses adjoints ou vice-présidents, domine, le plus grand nombre de conseillers se contentant d'entériner ses décisions. Or, le contrôle de l'exécutif par les élus permettrait d'éviter un gaspillage des deniers publics pour servir des intérêts personnels. Les entreprises en relations financières avec la commune, les dépenses liées à l'exercice du mandat, l'exécution des contrats de la commande publique, constituent autant de domaines dans lesquels une vigilance s'impose plus particulièrement et qui ne doivent pas être gérés uniquement par l'exécutif. Dans ces domaines plus spécialement, il est important que des conseillers qui ne font pas partie de la majorité et des élus qui ne sont pas des adjoints ou vice-présidents puissent vérifier l'action de l'exécutif en participant à des commissions de contrôle. Pour que ce contrôle soit effectif, encore faut-il que les élus puissent comprendre les enjeux des diverses décisions et actions ; c'est pourquoi le droit à une formation de qualité est un préalable.

Anticor incite donc les collectivités à :

- mettre en place une **commission de contrôle financier** pour examiner les comptes détaillés des entreprises liées à la commune par une convention financière, pour empêcher des opérations dangereuses pour le budget des collectivités,
- créer une **commission de suivi des contrats** de la commande publique, pour examiner notamment leurs avenants et leurs contentieux, afin d'éviter les dérapages (retards, surcoûts, malfaçons...),
- créer une **commission de surveillance des dépenses** liées à la communication, aux voyages, aux réceptions, aux frais de bouche et aux invitations, pour dissuader les abus,
- développer la **formation des élus**, pour que tous les élus bénéficient d'une formation de qualité, utile à la bonne compréhension de l'environnement des collectivités.



6. Des élus qui acceptent que leur action soit contrôlée

■ Le contrôle des comptes des entreprises liées à la commune par une convention financière

Les pratiques courantes

Alors même que les entreprises liées à la collectivité territoriale par une convention financière contribuent à l'exécution de services publics à l'aide de deniers publics, les juridictions financières pointent souvent du doigt les contrôles trop succincts dont elles font l'objet sur le plan financier ; malgré l'obligation pour certaines collectivités de créer une commission de contrôle financier, un tel organe n'est parfois pas créé réellement ou bien n'est pas réuni ou encore effectue un contrôle expéditif.

PROPOSITION D'ANTICOR

Pour assurer plus de transparence, Anticor recommande à toutes les collectivités territoriales de mettre en place une commission de contrôle financier - même lorsqu'elles ne sont pas concernées par l'obligation légale - ayant une composition intégrant des élus qui ne sont pas adjoints ou vice-présidents et qui ne font pas partie de la majorité.

Les règles de droit



Dans les collectivités territoriales ayant plus de 75 000 euros de recettes de fonctionnement, le contrôle des comptes que toute entreprise liée à la collectivité par une convention financière comportant des règlements de compte périodiques doit fournir à la collectivité (par ex., R. 2222-1 CGCT POUR LES COMMUNES) est réalisé notamment par une commission de contrôle (par ex, R. 2222-3 CGCT POUR LES COMMUNES).

Il appartient au conseil de fixer par délibération la composition de cette commission qui peut comporter des membres qui ne sont pas des élus.

Que faire en tant que citoyen ?

S'informer sur les entreprises en lien avec la collectivité et sur les contrôles réalisés sur ces entreprises.

Consulter les rapports de contrôle des comptes établis par la commission lorsqu'elle existe (documents communicables).

Quelles actions concrètes effectuer en priorité ?

Vérifier dans les comptes-rendus des réunions des assemblées délibérantes la création de la commission lorsqu'elle est obligatoire.

■ Créer une commission de suivi des contrats de la commande publique

Les pratiques courantes

Les Chambres régionales des comptes sont régulièrement amenées dans leurs contrôles de gestion à relever la mauvaise gestion par les collectivités de la phase d'exécution des contrats.

Les règles de droit



Le code de la commande publique encadre beaucoup la phase de passation des contrats (y compris les contournements des exigences de transparence, de libre accès à la commande publique et de mise en concurrence des candidats) car elle est propice à des faits de corruption, mais en revanche, le suivi des contrats publics est largement laissé aux soins de la collectivité territoriale, hormis pour des contrats particuliers (les partenariats public-privé imposent au cocontractant des collectivités territoriales de leur produire un rapport annuel que l'exécutif local doit présenter au conseil afin qu'il en débattenne : ART. L. 2234-1 ET S. DU CODE DE LA COMMANDE PUBLIQUE).

Or, l'exécution des contrats est une phase à surveiller car elle peut conduire à engager beaucoup plus d'argent public que prévu initialement (travaux supplémentaires, contentieux éventuels...) mais aussi à donner lieu à des retards dans l'exécution du contrat, une mauvaise exécution, autant d'éléments nuisant au service public local. Tout cela peut passer relativement inaperçu. Les élus doivent donc être informés de la mise en œuvre des contrats.

PROPOSITION D'ANTICOR

Le domaine des contrats publics étant complexe, il est judicieux qu'une commission composée d'élus qui pour partie ne sont pas de la majorité puisse spécialement suivre (en lien avec le cocontractant) de façon régulière les conditions d'exécution des contrats publics afin d'en relever les éventuelles anomalies qui conduiraient à une dilapidation des deniers publics et/ou à un service public de mauvaise qualité.

Que faire en tant que citoyen ?

Il est utile de suivre les travaux effectués dans la collectivité (le budget voté initialement, le coût final par ex.), de s'informer des diverses prestations fournies par des cocontractants privés pour se faire une idée du rapport qualité / prix.

Quelles actions concrètes effectuer en priorité ?

Il convient de se renseigner sur l'existence éventuelle d'une commission de suivi des contrats ou équivalent ; si rien n'est prévu en la matière, un dialogue avec les élus pourra vous permettre de sensibiliser les élus.

6. Des élus qui acceptent que leur action soit contrôlée

■ Contrôler les dépenses liées à l'exercice du mandat

Les règles de droit



Il peut être tentant pour les élus de profiter de leurs fonctions pour faire financer par la collectivité des dépenses personnelles.

La loi encadre bien sûr les dépenses liées à l'exercice du mandat.

Ainsi, dans le cadre du droit à la formation, les frais de déplacement, séjour et enseignement par ex. peuvent être remboursés à l' élu (pour les conseillers municipaux, ART. L. 2123-14 CGCT).

Les élus peuvent effectuer des voyages d'études pris en charge par la collectivité à condition qu'une délibération soit votée pour en préciser l'objet (en lien avec l'intérêt de la commune), le coût prévisionnel.

Selon la loi, les élus ont droit au remboursement des frais nécessaires à l'exécution des mandats spéciaux, c'est-à-dire des frais qui ne sont pas liés aux activités courantes de l' élu mais à des missions spécifiques et autorisées par l'assemblée délibérante (par ex., l'organisation d'un événement un peu exceptionnel). Pour les frais de transport générés par ces mandats spéciaux, l'assemblée délibérante en fixe les modalités de remboursement ; pour les autres dépenses, le remboursement est conditionné par la présentation par l' élu d'un état de frais et doit être voté par l'assemblée délibérante.

Les frais de transport et de séjour peuvent être remboursés à l' élu lorsqu'ils sont engagés pour participer à des réunions en dehors du territoire de la collectivité, dans des instances ou organismes où l' élu représente la collectivité *ès qualités*.

Les élus peuvent utiliser un véhicule de la collectivité à condition qu'une délibération le prévoie chaque année et que l'exercice des fonctions justifie cet usage.

Plus généralement, tout avantage en nature doit faire l'objet d'une délibération nominative encadrant son usage.

Le maire peut obtenir des indemnités pour frais de représentation ; le conseil doit avoir voté ces indemnités (ce n'est pas une obligation, et il décide du montant) qui prennent en charge (sans qu'il y ait forcément une correspondance entre le montant des dépenses et celui de l'indemnité) les dépenses engagées par le maire dans l'intérêt de la commune (réceptions par ex.).

Les pratiques courantes

La loi lacunaire laisse place à des abus : remboursements de frais non votés par le conseil ou non autorisés par la loi, remboursements indus. Les sommes en jeu sont très variables mais dans tous les cas, il s'agit de l'argent public utilisé à des fins qui ne sont pas l'intérêt de la collectivité et qui peuvent même parfois être des fins personnelles.

PROPOSITION D'ANTICOR

Afin d'éviter les pratiques illégales, Anticor invite les collectivités territoriales à créer une commission de surveillance des dépenses liées à l'exercice du mandat des élus, en particulier, les dépenses de communication, les déplacements, les frais de réception. De nouveau, il importe que soient présents dans cette commission des élus qui ne font pas partie de la majorité et qui n'ont pas de délégation, afin que le contrôle soit plus efficace.

Que faire en tant que citoyen ?

Il n'est pas facile pour le citoyen d'avoir connaissance de pratiques illégales en matière de dépenses remboursées aux élus ou prises en charge par la collectivité territoriale alors qu'elles ne servent pas l'intérêt de la collectivité.

Au moins, lorsque des délibérations accordent des remboursements, des avantages en nature (véhicule, logement), il est nécessaire de s'assurer qu'elles soient effectivement fondées sur des motifs d'intérêt général.

Quelles actions concrètes effectuer en priorité ?

Se renseigner sur l'existence de contrôles de ce genre de dépenses est un préalable.

■ Des actions de formation plus utiles



Les règles de droit



La loi (par ex. ART. L. 2123-12 CGCT pour les communes) consacre le droit des élus à une formation adaptée à leurs fonctions (formation obligatoire durant la première année du mandat lorsque les élus ont une délégation). Dans les trois mois suivant son renouvellement, l'assemblée délibérante doit délibérer sur l'exercice du droit à la formation et déterminer notamment les crédits ouverts. Le conseil débat chaque année des actions de formation qui ont été financées par la collectivité récapitulées dans un tableau annexé au compte administratif.

6. Des élus qui acceptent que leur action soit contrôlée

Les pratiques courantes

Le droit à la formation n'est que rarement exercé (en particulier dans les communes) et lorsqu'il s'exerce, c'est dans des conditions opaques et dispendieuses. Un nombre très réduit d'organismes formateurs y prennent part et ces derniers (qui doivent être agréés) ne font pas l'objet d'un contrôle conséquent. Il en résulte que les prix des formations sont très excessifs et que la qualité des formations n'est pas assurée (cf. rapport de l'IGAS et de l'IGA de 2020 mentionnant des sommes dépassant 10 000 euros par élu, https://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/2019-084-formation_elus_locaux-d.pdf).



PROPOSITION D'ANTICOR

Pour Anticor, les formations ne doivent pas être réservées à une poignée d'élus et leur contenu doit être utile pour permettre à l'élu de mieux assurer ses fonctions électives. L'association encourage donc les collectivités à proposer des formations au plus grand nombre possible de conseillers et à faire en sorte qu'elles soient dispensées par des organismes sérieux ne pratiquant pas des tarifs excessifs. Plusieurs mesures peuvent permettre d'assurer un véritable suivi des formations : informer les élus de leur droit, tenir à jour une liste de formations avec leurs thèmes, publier le nom des organismes formateurs, informer clairement le conseil des coûts des formations suivies par chaque élu, permettre aux élus de faire un retour sur les formations qu'ils ont suivies afin de s'assurer de leur pertinence.

Que faire en tant que citoyen ?

Si le citoyen ne peut pas forcer l'élu à se former, du moins peut-il contrôler l'exercice de ce droit en se renseignant sur les formations suivies par les élus et financées par la collectivité.

Quelles actions concrètes effectuer en priorité ?

Si le citoyen ne peut pas forcer l'élu à se former, du moins peut-il contrôler l'exercice de ce droit en se renseignant sur les formations suivies par les élus et financées par la collectivité.



Des élus à l'écoute des citoyens

La démocratie locale est essentiellement représentative, mais la légitimité des élus impose qu'ils laissent une place à l'expression directe des citoyens. La **participation des citoyens aux décisions locales** entretient un lien, une proximité entre les élus et les électeurs et la renforcer contribue à restaurer la confiance des citoyens dans leurs élus. En particulier, au niveau de la commune, collectivité territoriale la plus proche du citoyen, il apparaît indispensable d'associer le citoyen à la gestion de la collectivité.

Pour que les élus locaux ne soient plus coupés des citoyens, Anticor entend encourager :

- l'organisation de **consultations et référendums locaux**,
- la mise en place de **comités consultatifs**,
- la mise en œuvre de procédures permettant l'expression la plus large et la plus diversifiée des citoyens,
- la mise en place de procédure d'enquêtes publiques.

■ L'organisation de consultations et référendums locaux

Les règles de droit



La **consultation des électeurs locaux sur un projet de décision des élus locaux** (ART. L. 1112-15 ET S. DU CGCT) peut être à l'initiative des élus ou des électeurs (1/5^e des électeurs d'une commune ou 1/10^e dans les autres CT peut demander que l'assemblée délibérante inscrive à l'ordre du jour la question de l'organisation d'une consultation). Dans tous les cas, la consultation des électeurs doit être décidée par la collectivité. Lorsqu'une telle consultation est organisée, un projet de décision est soumis à l'avis des électeurs invités à répondre par oui ou par non à la question de son approbation. En revanche, les élus ne sont aucunement liés par le sens de l'avis émis dont ils doivent seulement prendre connaissance.

Le **référendum** local (ART. LO 1112-1 ET S. DU CGCT ET ART. 72-1 AL. 2 CONSTITUTION) permet aux électeurs d'adopter des décisions locales directement, mais la procédure est entourée de larges contraintes :

- L'initiative d'un référendum et la décision de l'organiser appartient seulement aux élus.
- Le projet de décision soumis aux électeurs n'est adopté que si la moitié au moins des électeurs inscrits a participé au scrutin et si la majorité des suffrages exprimés est favorable au projet de décision..

7. Des élus à l'écoute des citoyens

Les pratiques courantes

Ces procédures sont très rarement mises en œuvre, les élus restant très méfiants à leur égard du fait des risques de désaveu des électeurs.

Lorsque ces procédures sont mises en œuvre, c'est soit sur des sujets à faible enjeu (ex : place d'un monument aux morts, dénomination des habitants de la commune), soit sur des sujets qui ne relèvent pas de la compétence de la collectivité, les élus tentant, en détournant le procédé de son objectif, de faire pression sur le pouvoir central, ex : question de l'accueil de migrants, de la construction d'une autoroute...). Lorsqu'il s'agit de consultations, l'avis des électeurs n'est pas toujours suivi.

Il faut également souligner la faible participation des électeurs à ces consultations et référendums lorsqu'ils sont organisés, et le fait que la mise en œuvre de ces procédés (qui suppose l'organisation d'un scrutin, d'une campagne...) est coûteuse pour la collectivité.

PROPOSITIONS D'ANTICOR

Pour favoriser la participation directe des citoyens aux décisions locales, Anticor encourage les collectivités à réfléchir à organiser quelques consultations et référendums.

Que faire en tant que citoyen ?

S'exprimer lorsque la collectivité lui en donne l'occasion.

Mobiliser des électeurs pour proposer l'organisation d'une consultation.

Quelles actions concrètes effectuer en priorité ?

S'informer sur les consultations et référendums organisés dans sa collectivité (le cas échéant).

■ La mise en place de comités consultatifs

Les règles de droit



Le CGCT prévoit plusieurs structures associant des citoyens aux décisions locales, mais souvent seules les grandes communes sont concernées.

COMMISSION CONSULTATIVE DES SERVICES PUBLICS LOCAUX

Ainsi, le CGCT (ART. L. 1413-1) impose la création d'une **commission consultative des services publics locaux** notamment dans les régions, les départements, la métropole de Lyon, mais dans les seules communes de plus de 10 000 hab. Lorsqu'elle existe la commission, qui associe des représentants des associations locales, a un pouvoir consultatif obligatoire sur tout projet de délégation de service public ou de gestion d'un service public en régie dotée de l'autonomie financière. Elle a aussi un pouvoir de proposition : elle peut demander (à la majorité de ses membres) l'inscription à l'ordre du jour de toute proposition relative à l'amélioration des services publics locaux.

CONSEILS DE QUARTIERS

Également, le CGCT impose la création de **conseils de quartiers** (ART. L. 2143-1) dans les communes d'au moins 80 000 hab. et laisse la faculté aux communes de 20 000 à 79 999 hab. d'en créer. Dotés d'un simple pouvoir consultatif facultatif, ils peuvent aussi être associés à l'élaboration à la mise en œuvre et à l'évaluation des actions intéressant le quartier. Ils ont également la possibilité de faire des propositions sur toute question concernant le quartier.

La loi ne règle pas leur composition et laisse le conseil municipal en décider ; ils permettent d'associer des habitants (tirés au sort par ex.).

C'est le conseil municipal qui est en charge de fixer le périmètre de chacun des quartiers de votre commune. De même, les modalités de fonctionnement sont fixées par le conseil municipal. Ce dernier peut d'ailleurs décider d'affecter un local aux conseils de quartier de sa commune, et leur allouer des crédits de fonctionnement. Dans chaque commune soumise à l'obligation de création d'un conseil de quartier, le maire peut décider que le conseil citoyen se substitue au conseil de quartier.

CONSEIL CITOYEN

Dans le cadre de la politique de la ville qui est une politique de cohésion urbaine et de solidarité qui est nationale mais aussi locale, envers les quartiers défavorisés et leurs habitants, un conseil citoyen est mis en place dans chaque quartier prioritaire de la politique de la ville, sur la base d'un diagnostic des pratiques et des initiatives participatives. S'inscrivant dans une démarche de co-construction, la politique de la ville s'appuie particulièrement sur les conseils citoyens.

Les conseils citoyens poursuivent différents objectifs. Ils ont notamment pour but de favoriser la participation des habitants et le dialogue entre ces derniers et les acteurs institutionnels. Ils visent également à permettre aux citoyens de devenir acteurs de la vie de leur quartier. L'action du conseil citoyen est liée aux contrats de ville, qui permettent la mise en œuvre de la politique de la ville. Ce conseil est notamment associé à leur élaboration, leur mise en œuvre et leur évaluation. Il participe de ce fait à toutes les instances du pilotage des contrats de ville.

Les conseils citoyens peuvent être constitués en association, ou peuvent être portés par

7. Des élus à l'écoute des citoyens

une personne morale, chargée de leur fonctionnement. Dans tous les cas, ils exercent leur action en toute indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics. Ils doivent élaborer un règlement intérieur ou une charte et définissent eux-mêmes le calendrier de réunions. Plus d'informations sur le conseil citoyen sont disponibles ici : <https://www.conseilscitoyens.fr/quest-ce-qu-un-conseil-citoyen>

Le conseil est composé des habitants du quartier concerné, tirés au sort dans le respect de l'égalité entre les femmes et les hommes et des représentants des associations et acteurs locaux. Le conseil citoyen peut également faire appel à des personnalités extérieures pour leur expertise. La composition des conseils est validée par la préfecture.

COMMISSION COMMUNALE POUR L'ACCESSIBILITÉ

L'ART. L. 2143-3 CGCT impose, dans les communes de 5 000 hab. et plus, la création d'une commission communale pour l'accessibilité composée notamment des représentants de la commune, d'associations ou organismes représentant les personnes handicapées, les personnes âgées, de représentants des acteurs économiques ainsi que de représentants d'autres usagers de la ville. Elle établit un rapport annuel présenté en conseil municipal et fait toutes propositions utiles de nature à améliorer la mise en accessibilité de l'existant.

COMITÉS CONSULTATIFS

Au-delà, L'ART. 2143-2 DU CGCT permet au conseil municipal de toute commune de créer des **comités consultatifs sur tout problème d'intérêt communal** concernant tout ou partie du territoire de la commune. Ces comités peuvent comprendre des citoyens non élus (la composition étant décidée par le conseil sur proposition du maire). La présidence de ces comités est confiée à un élu municipal, désigné par le maire. Ces comités ont un pouvoir consultatif facultatif à l'initiative du maire qui peut les consulter sur toute question ou projet intéressant les services publics et équipements de proximité et ont un pouvoir de proposition concernant tout problème d'intérêt communal pour lequel ils ont été institués.

Les pratiques courantes

Malgré le fait que ces structures sont obligatoires, les communes sont réticentes à en créer.

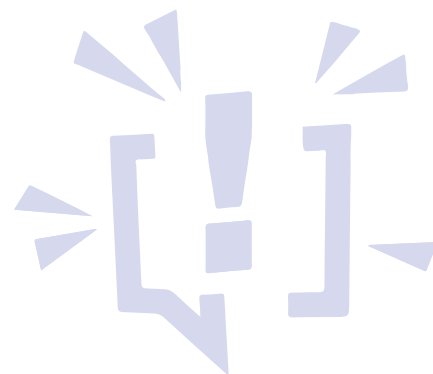
Malgré le fait que leur consultation est obligatoire, les élus évitent de demander l'avis de telles commissions;

■ Les procédures d'enquêtes publiques

L'enquête publique est l'une des plus anciennes procédures de participation citoyenne. Il s'agit d'une procédure réglementée visant à assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers lors de l'élaboration d'une décision publique. Elle intervient donc avant une prise de décision.

Par exemple, votre commune (ou le département dont dépend votre commune) peut décider d'ouvrir une enquête publique lorsqu'elle/il doit se prononcer sur l'adoption ou l'approbation éventuelle d'un projet de construction d'une usine sur le territoire, notamment pour recueillir vos observations.

Il existe **3 enquêtes publiques** :



— **Les enquêtes publiques dites de droit commun**, relevant du Code des relations entre le public et l'Administration (CRPA), qui regroupent les enquêtes qui ne relèvent ni du Code de l'environnement ni du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

— **Les enquêtes environnementales**, relevant du Code de l'environnement (aux ARTICLES L.123-1 À L.123-4 ET R.123-1 À R.123-4 DU CODE DE L'ENVIRONNEMENT), qui sont organisées lorsqu'un plan, projet ou programme est susceptible d'avoir une incidence sur l'environnement (par exemple un projet de réalisation d'une centrale photovoltaïque ou de création d'un parc national). Elles sont obligatoires lorsque ce plan, projet ou programme fait l'objet d'une évaluation environnementale. Ces projets, plans, programmes sont notamment listés dans le Code de l'environnement.

— **Les enquêtes publiques préalable à la déclaration d'utilité publique**, relevant du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Elles s'appliquent aux opérations pour lesquelles une expropriation est nécessaire, et sont obligatoires. Néanmoins, lorsque la déclaration d'utilité publique (DUP) porte sur une opération susceptible d'affecter l'environnement, l'enquête est soumise aux dispositions du Code de l'environnement.

Pour comprendre

Ces enquêtes sont des procédures soumises à des modalités relativement équivalentes lorsqu'elles sont ouvertes et organisées dans les collectivités territoriales.

L'autorité compétente pour décider de l'ouverture et l'organisation de l'enquête est, le plus souvent, **le préfet ou le conseil municipal**. Elle le fait par un **arrêté**.

Un **commissaire enquêteur** (ou éventuellement **une commission d'enquête**) est désigné avant que l'autorité compétente prenne l'**arrêté portant ouverture et organisation de l'enquête**. Le commissaire ou les membres sont choisis sur la base d'une liste d'aptitudes rendue publique et élaborée par une commission présidée par le président du tribunal administratif. Ce commissaire doit notamment présenter des garanties d'indépendance et d'impartialité. La décision de désignation est prise, quand il s'agit d'une enquête relevant du CRPA, par l'autorité administrative qui ouvre l'enquête. Dans les autres cas, elle est prise par le président du tribunal administratif.

Le commissaire ou la commission a pour mission d'établir, pendant la durée de l'enquête, un **rapport et des conclusions motivées dans un sens favorable, partiellement favorable ou défavorable à la décision ou l'opération motivant l'enquête**. Il ou elle possède, à cette fin, des **pouvoirs d'investigation multiples** (demande d'informations complémentaires, visite de lieux, audition etc.). Également, il **examine les observations et propositions du public**.

La distinction entre les différentes catégories d'enquête est importante car **vous ne disposez pas des mêmes droits selon le type d'enquête ouverte**.

Après **transmission du rapport et de ses diverses copies**, l'administration est amenée à **se prononcer sur la décision ou l'opération projetée**. Néanmoins, en matière d'enquêtes publiques relevant du Code de l'environnement ou du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, l'auteur du projet, plan, programme peut apporter des modifications à l'opération qui était soumise à l'enquête, ce qui peut aboutir à l'ouverture d'une nouvelle enquête.

L'autorité compétente pour décider de l'ouverture et l'organisation de l'enquête est, le plus souvent, le préfet ou le conseil municipal

PROPOSITIONS D'ANTICOR

Pour favoriser la participation des citoyens aux décisions locales, Anticor préconise de **créer des comités consultatifs** lorsque la commune n'a pas l'obligation de créer des structures de participation citoyenne (CCSPL, conseils de quartiers...) et de les consulter systématiquement sur les questions qui les intéressent lorsque la loi ne fait que donner un pouvoir consultatif facultatif.

Que faire en tant que citoyen ?

S'impliquer soi-même dans les affaires de la commune.

Quelles actions concrètes effectuer en priorité ?

S'informer des organes de participation existant dans sa collectivité, de leur composition, de la fréquence de leur consultation par l'autorité municipale.



anti COR

Partie 2

COMMENT ACCEDER AUX INFORMATIONS PUBLIQUES

La transparence est désormais considérée comme une qualité, voire une condition de la démocratie. Exigée par le public notamment à l'égard des responsables politiques, elle s'oppose à l'opacité et au secret qui ont, pendant longtemps, caractérisé l'administration, son fonctionnement et ses décisions.

La transparence suppose que le public puisse avoir accès aux informations relatives aux affaires de la commune.



La transparence, outil de contrôle citoyen dans la lutte contre la corruption

La transparence permet aux citoyennes et citoyens d'avoir connaissance des agissements et comportements de leurs représentants. En ce sens, il s'agit d'un outil de contrôle pour le citoyen, qui peut ainsi veiller à l'intégrité de l'administration et de ses responsables, garantir la poursuite du seul intérêt général et, à terme, mettre fin aux pratiques illégales, voire immorales. Cela représente un enjeu particulier pour les communes et autres collectivités territoriales, car si la corruption ne leur est pas exclusive, elles deviennent de plus en plus sujettes aux risques à mesure que de nouveaux pouvoirs et compétences leur sont transférés dans le cadre du processus de décentralisation.

La transparence, un outil de participation citoyenne au service de la commune

Néanmoins, la transparence n'a pas uniquement pour objet de surveiller. C'est aussi un moyen de combler le fossé qui sépare représentants et représentés en termes d'informations, et de ce fait, d'encourager le dialogue. Cela donne aux citoyennes et citoyens l'opportunité de rendre compte de leurs observations, et ainsi de prendre part à la formulation et à la mise en œuvre de politiques, de concert avec leurs représentants.

En d'autres termes, la transparence peut également être considérée comme un outil de réconciliation dont l'objectif serait de rétablir le rapport de confiance entre représentants et représentés.

En tant qu'administré(e), vous bénéficiez d'un droit aux informations relatives aux affaires de votre commune et d'être consulté sur les décisions qui vous concernent. Ce droit est indissociable de la **libre administration des collectivités territoriales**, principe essentiel de la démocratie locale. Il s'exerce dans la limite des règles applicables notamment relatives à la publicité des actes des autorités territoriales ainsi qu'à la liberté d'accès aux documents administratifs (ART. L.2141-1 CGCT).

- Votre droit à l'information se décline sous différentes formes :
- Lorsque vous lui en faites la **demande**, votre commune est tenue de vous communiquer personnellement certaines informations.
- **Votre commune peut être tenue de publier certaines informations**, notamment par affichage en mairie mais également en ligne. Elle les met ainsi directement à votre disposition.
- Il existe **d'autres moyens ponctuels d'information**.

FICHE N°1

L'ACCÈS A L'INFORMATION SUR DEMANDE

L'accès sur demande concerne de **documents administratifs**. Votre commune est en effet tenue de publier en ligne ou de vous communiquer les documents administratifs qu'elle détient lorsque vous lui en faites la demande (art. L.311-1 CRPA), surtout si certaines informations contenues dans ce document vous concernent. On parle alors de « **droit à communication des documents administratifs** ».

Toute personne a le droit de connaître les informations contenues dans un document administratif dont les conclusions lui sont opposées. Sur sa demande, ses observations à l'égard desdites conclusions sont obligatoirement consignées en annexe au document concerné (art. L.311-2 CRPA).

POUR COMPRENDRE

L'accès aux documents administratifs constitue l'une des premières étapes vers ce qu'on appelle la « transparence administrative », qui implique que les administrations soient transparentes dans leur fonctionnement et leurs décisions vis-à-vis de leurs administrés. Fortement exigée par les citoyens, elle s'oppose au secret qui a pendant longtemps caractérisé l'administration française. Un premier pas a été fait avec la loi du 17 juillet 1978, qui a consacré la liberté d'accès aux documents administratifs et créé la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), autorité administrative indépendante, qui veille au respect de cette liberté d'accès.

De quels documents s'agit-il ?

Les documents que vous pouvez obtenir sont des documents administratifs, c'est-à-dire, des documents produits ou reçus dans le cadre de la mission de service public par votre commune et ce, quels que soit leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support (ARTICLE L.300-2 CRFPA).

Il peut par exemple s'agir :

- de dossiers, rapports, études, comptes rendus, avis ;
- des délibérations et procès-verbaux du conseil municipal ;

- d'arrêtés municipaux, ;
- de codes sources...

Si la définition est vaste, sachez que vous ne pouvez généralement exercer votre droit à communication qu'à certaines conditions. En effet, les documents administratifs ne pourront vous être communiqués que :

S'ils sont achevés ; Exclusion des documents préparatoires à une décision administrative tant qu'elle est en cours d'élaboration. Cependant, les avis au vu desquels une décision est rendue sur une demande tendant à bénéficier d'une décision individuelle créatrice de droits, sont communicables à l'auteur de cette demande dès leur envoi l'autorité compétente pour statuer de la demande.

S'ils n'ont pas fait l'objet d'une diffusion publique ; Un document est considéré comme ayant fait l'objet d'une diffusion publique (au sens de la CADA) lorsqu'il a fait l'objet de modes de publicité « *qui offrent aux demandeurs des garanties équivalentes, dans le temps et dans l'espace* ». C'est notamment le cas de la publication au Journal Officiel ou encore de la publication sur le site internet d'une commune.

- Si leur communication respecte les droits de propriété littéraire et artistique
- **S'ils sont communicables. C'est ce dernier point qui fait souvent débat.** Les documents administratifs sont nombreux, mais ils ne sont pas forcément communicables.

✓ **Certains documents ne sont communicables qu'à la personne concernée.** Il s'agit par exemple des documents comportant des informations dont la communication porterait atteinte à la protection de la vie privée au secret médical et au secret des affaires ; Permettant de l'identifier facilement ; Qui feraient apparaître le comportement d'une personne, comportement dont la divulgation pourrait lui porter préjudice. Toutefois, les documents peuvent être

communiqués selon le principe de libre communicabilité si les informations énoncées ci-dessus sont occultées ou disjointes (art. L.311-7 CRPA).

✓ **Certains documents ne sont tout simplement pas communicables.** Il s'agit notamment des documents comportant des informations qui porteraient atteinte notamment : A la sûreté de l'Etat, Au secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif ; A la conduite de la politique extérieure de la France ; A la sécurité des personnes ou aux secrets protégés par la loi (secret de la défense nationale...).

Néanmoins, dans les deux cas, si ces informations peuvent être occultées ou disjointes, le document pourra vous être communiqué, au moins partiellement. Par ailleurs, certains documents administratifs non communicables (archives publics) peuvent le devenir passé un certain délai ou lorsque l'intérêt qui s'attache à la consultation de ces documents ne conduit pas à porter une atteinte excessive aux intérêts que la loi a entendu protéger. (L213-3 DU CODE DU PATRIMOINE).

CAS PARTICULIER

Lorsqu'une demande porte sur une base de données et vise à effectuer des traitements à des fins de recherche ou d'étude présentant un caractère d'intérêt public, l'administration détenant la base de données ou l'administration des archives, peut demander l'avis du **comité du secret statistique sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques**. Le comité peut recommander le recours à une procédure d'accès sécurisé aux données présentant les garanties appropriées, à distance ou sur place.

Comment puis-je y avoir accès ?

Vous devez adresser une demande à votre administration. Qu'elle soit écrite ou orale, votre demande doit préciser le document que vous souhaitez obtenir et, si possible, le service qui pourrait l'avoir en sa possession. Lorsqu'une administration est saisie d'une demande de communication portant sur un document administratif qu'elle ne détient pas mais qui est détenue par une autre administration, elle la transmet à cette dernière et en avise l'intéressé. L'administration n'est pas tenue de donner suite aux demandes abusives, en particulier par leur nombre ou leur caractère répétitif ou systématique.

Et après ? L'administration dispose d'un délai d'un mois à compter de la réception de votre demande pour vous répondre. Si elle vous refuse l'accès au document, elle doit le faire sous la forme d'une décision écrite motivée, indiquant les voies et délais de recours (ARTICLE L.311-14 CRPA). Attention, le silence gardé dans le délai d'un mois à compter de la réception de la demande vaut décision de refus implicite (ARTICLES R.311-2 ET R.311-13 CRPA).

En cas de refus, vous pouvez saisir la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA). Vous pouvez la saisir par lettre, télécopie ou par voie électronique dans un délai de deux mois à compter de la notification de refus ou de l'expiration du délai d'un mois pour décision de refus implicite. Votre demande doit notamment comporter :

- Un objet précis ;
- La liste des documents demandés et leur nature ;
- Le contexte de la demande ;
- Vos noms, prénoms et coordonnées ;
- Une copie de la demande de document et/ou de la décision de refus ;
- Les dispositions législatives et réglementaires sur lesquelles votre saisine se fonde ;

Vous pouvez trouver un formulaire de saisine électronique sur le site internet de la CADA.

Et après ? Une fois votre demande enregistrée par la CADA, elle dispose (en théorie) d'un délai d'un mois pour vous notifier son avis, ainsi qu'à l'administration. Cette même administration dispose également d'un mois à compter de la réception de l'avis pour informer la CADA des suites qu'elle entend donner à votre demande d'accès. Le silence gardé pendant deux mois par votre administration à compter de l'enregistrement de votre demande par la CADA vaut décision de refus.

Forme. Si votre administration a finalement accepté de vous communiquer le document, vous pouvez y accéder dans la forme de votre choix, dans la limite des possibilités techniques de votre administration. Vous pouvez notamment :

- ✓ Le **consulter gratuitement sur place**, sauf si la préservation du document ne le permet pas ;
- ✓ En **obtenir une copie** sur un support identique à celui utilisé par l'administration ou compatible avec celui-ci, sous réserve que la reproduction ne nuise pas à la conservation du document, et à vos frais, sans que ces derniers puissent excéder le coût de cette reproduction ;
- ✓ L'obtenir par **courrier électronique** et sans frais lorsque le document est disponible sous forme électronique, dans un standard ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé ;
- ✓ **Par publication des informations en ligne**, dans un standard ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé, sauf si les documents ne sont communicables qu'à la personne concernée. Il s'agirait d'une diffusion publique.

La levée de l'anonymat des agents. Toute personne a le droit de connaître le prénom, le nom, la qualité et l'adresse administrative de l'agent chargé d'instruire sa demande ou de traiter l'affaire qui la concerne : ces éléments figurent sur les correspondances qui lui sont adressées. Si des motifs intéressant la sécurité publique des personnes le justifient, l'anonymat de l'agent est respecté (ARTICLE L.111-2 CRPA).

FICHE N°2

L'ACCÈS DIRECT À L'INFORMATION

Si vous pouvez obtenir certaines informations en adressant une demande à votre administration, vous pouvez, dans certains cas, y accéder **directement**. En effet, votre commune a la possibilité – et parfois l'obligation – de publier certaines données et documents qu'elle produit ou reçoit. La publication est exigée pour tous les **actes de portée générale**. L'article L.312-1 du CRPA instaure la faculté pour les administrations de publier les documents administratifs qu'elles produisent. Les modalités de publication des délibérations des conseils municipaux sont fixées par les articles L.2121-23, L.2121-24 et L.2121-9 du CGCT. La publicité des actes de portée générale se fait par voie d'affichage ou par voie de publication.

L'affichage consiste à mettre l'acte à la vue du public, dans un tableau prévu à cet effet dans les locaux de la mairie.

- Votre mairie doit afficher certaines informations. Cependant, gardez à l'esprit qu'elle n'est pas légalement tenue de le faire, sauf pour certains documents (budgets communaux notamment) qui doivent obligatoirement être mis à votre disposition.
- Mais surtout, votre mairie peut également – et est parfois dans l'obligation – mettre à la disposition de toutes et tous certaines données directement en ligne. Dans le cas des documents administratifs, on parle alors de « diffusion des documents administratifs ».

Dès lors que des documents administratifs sont publiés en ligne, ils font l'objet d'une diffusion publique : il ne vous est donc plus possible d'exercer votre droit d'accès sur demande.

POUR COMPRENDRE

La diffusion des documents administratifs s'inscrit dans un mouvement plus large, celui de l'ouverture en ligne des données publiques, couramment appelé Opendata (« données ouvertes »). Ce mouvement se réfère principalement aux efforts entrepris par les collectivités territoriales pour partager en ligne des données numériques dans des formats ouverts, permettant une réutilisation. Par ailleurs, la mise à disposition doit être gratuite par défaut, sauf cas exceptionnels.

Si l'Opendata était déjà pratiquée par certaines collectivités, la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique, promulguée le 7 octobre 2016, lui a fait franchir un nouveau cap : certaines collectivités doivent désormais rendre publics leurs principaux documents en les publiant en ligne.

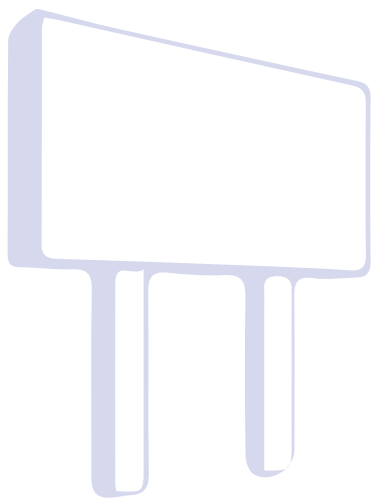


Attention ! Cet affichage qui a pour objet l'information des habitants ne doit pas être confondu avec l'affichage en tant que publicité des actes.

Ma commune est-elle concernée par l'obligation systématique de publication en ligne ?

En principe, les communes peuvent rendre publics les documents administratifs. Toutefois, lorsque les documents comportent des mentions non communicables, ils ne peuvent être rendus publics qu'après avoir fait l'objet d'un traitement pour permettre de les occulter. Dans le cas de mentions relevant de la protection de la vie privée, les documents peuvent être publiés sans traitement si les personnes concernées ont donné leur accord.

Si certains documents et données doivent être obligatoirement publiés en ligne par toutes les communes, la publication systématique prévue par la loi pour une République numérique ne s'applique **qu'aux communes de plus de 3 500 habitants dont l'administration compte plus de 50 agents** (ARTICLE L.312-1-1 DU CRPA). Cette publication systématique s'applique à condition que les documents soient disponibles sous forme électronique.



Quelles sont les informations qui doivent être publiées ?

Si votre commune est concernée, elle doit publier en ligne les documents et données suivants, à condition qu'ils soient communicables à tous et qu'ils soient disponibles sous forme électronique. Il s'agit de l'**Open Data par défaut** :

1. Les documents qu'elle communique à des personnes dans le cadre de la procédure d'accès aux documents administratifs, ainsi que leurs versions mises à jour ;
2. Les documents qui figurent dans le répertoire des informations publiques (RIP) ;
3. Les bases de données mises à jour de façon régulière, qu'elle produit ou reçoit et qui ne font pas l'objet d'une diffusion publique ;
4. Les données, mises à jour de façon régulière, dont la publication présente un intérêt économique, social, sanitaire ou environnemental ;
5. Les règles définissant les principaux traitements algorithmiques utilisés dans l'accomplissement de sa mission lorsqu'ils fondent des décisions individuelles.

La mise à disposition en ligne doit se faire dans un standard ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé. Comme pour l'accès à l'information sur demande, certains documents :

- Ne sont communicables qu'à la personne concernée les actes dits « individuels ». A moins que cette dernière ait donné son accord, les documents ne pourront être rendus publics qu'après avoir fait l'objet d'un traitement pour occulter les informations permettant d'identifier cette même personne.
- Ne sont pas communicables puisqu'ils comportent des informations qui peuvent notamment porter atteinte aux secrets protégés par la loi, à la sûreté de l'Etat, à la sécurité publique ou des systèmes d'information des administrations etc. Dans ce cas-ci, les documents ne pourront être rendus publics qu'après avoir fait l'objet d'un traitement pour permettre d'occulter ces informations.

Comment puis-je avoir accès à ces informations ?

Les informations sont mises en ligne progressivement depuis l'entrée en vigueur de la loi. En principe, elles sont publiées sur le site internet de la commune. Mais elles peuvent également être disponibles sur d'autres sites, comme par exemple sur le portail interministériel data.gouv.fr, qui rassemble et met à disposition les informations publiques des collectivités territoriales si elles le souhaitent.

FICHE N°3

ACCÈS VIA L'OPEN DATA

La loi n°2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique (dite « Loi Lemaire ») a notamment eu pour objectif de favoriser une politique d'ouverture des données et des connaissances, dans un objectif de transparence ou afin de permettre leur réutilisation, notamment à des fins économiques.

Les collectivités de plus de 3 500 habitants disposant d'au moins 50 agents doivent désormais mettre en ligne toutes les bases de données dont elles disposent, dans un format ouvert et lisible. C'est ce qu'on appelle l'Open Data.



Qu'est-ce que l'open data ?

L'open data est « une donnée ouverte, une information publique brute, qui a vocation à être librement accessible et réutilisable. La philosophie pratique des données ouvertes préconise une libre disponibilité pour tous et chacun, sans restriction de copyright, brevets ou autres mécanismes de contrôle » (Wikipédia, 27/03/2013).

Finalement, il s'agit de données auxquelles n'importe qui peut accéder, que tout le monde peut utiliser ou partager. Ces données peuvent aussi bien être produites par des entités privées que des données produites par des personnes publiques telles que l'Etat ou les collectivités publiques. Les données ouvertes ne sont donc pas uniquement des données publiques.

La loi Lemaire s'est toutefois intéressée à la question de l'Open data sous l'angle des données publiques. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les principales dispositions ont été intégrées au sein du Code des relations entre le public et l'administration (CRPA).

De même, ces données ouvertes ne sont pas généralement pas des **données à caractère personnel** mais elles peuvent également répondre à cette qualification.

POUR COMPRENDRE

En 2005, l'Open Knowledge Foundation a défini les **critères essentiels de l'Open Data** : la **disponibilité**, la **réutilisation** et la **redistribution** et la **participation universelle**.

- **Disponibilité et accès** : les données doivent être pleinement accessibles, moyennant un coût de reproduction raisonnable. Idéalement, téléchargeables sur internet. La forme doit être lisible et modifiable.
- **Réutilisation et redistribution** : les données doivent être fournies sous des conditions permettant la réutilisation et la redistribution, incluant le mélange avec d'autres ensembles de données.
- **Participation universelle** : tout le monde doit être en mesure d'utiliser, de réutiliser et de redistribuer des données. Il ne doit y avoir aucune discrimination concernant les fins d'utilisation, ou contre des personnes ou des groupes. Par exemple, des restrictions non commerciales qui empêchent l'utilisation commerciale, ou les restrictions d'usage à certains secteurs ne sont pas compatibles avec l'Open Data.

Ces trois critères sont l'essence de l'Open Data car ils autorisent **l'interopérabilité**.

Quel droit d'accès aux documents administratifs en ligne ?

Quel est le nouveau périmètre d'accès aux documents administratifs depuis la loi Lemaire ?

Depuis 1978, toute personne dispose d'un droit d'accès aux « **documents administratifs** » c'est-à-dire aux documents produits ou reçus dans le cadre de leur mission de service public par l'Etat, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une mission de service public (cf. **fiche n°1 sur la communication des documents administratifs**).

La loi Lemaire a élargi le champ d'application du droit d'accès aux documents administratifs en y intégrant :

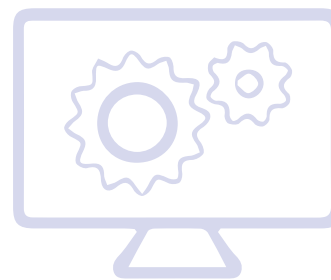
D'une part, les **codes sources** suivant ainsi l'avis qui a été rendu le 8 janvier 2015 par la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) ;

Les règles définissant le **traitement algorithmique** ainsi que les principales caractéristiques de sa mise en œuvre au bénéfice de l'utilisateur qui a fait l'objet d'une décision individuelle prise sur le fondement de ce traitement algorithmique.

Les **dispositions du règlement GDPR**, applicable à partir du 25 mai 2018 accorde le droit aux personnes physiques d'être informées de « l'existence d'une décision automatisée (...) et des informations utiles concernant la logique sous-jacente ».

Par ailleurs, l'administration aura également l'obligation de communiquer les **règles algorithmiques** servant de fondement aux décisions individuelles, les « données et les bases de données collectées ou produites à l'occasion de l'exploitation d'un service public » par un délégataire, ainsi que les « données de référence » c'est-à-dire, les données qui constituent « une référence commune pour nommer ou identifier des produits, des services, des territoires ou des personnes ».

Cependant, si le périmètre du droit d'accès aux documents administratifs a été élargi, le législateur a rallongé la liste d'exceptions. En effet, outre les impératifs liés à la « sécurité de l'Etat » et la « sécurité publique », l'administration pourra également opposer à l'administré des motifs tenant la « sécurité des personnes » ou à la « sécurité des systèmes d'information des administrations » compromettant ainsi l'effectivité de l'accès aux codes sources.



Quelles sont les nouvelles modalités d'accès aux documents administratifs ?

La loi Lemaire a consacré de nouvelles modalités d'accès aux documents administratifs. En effet, l'accès aux documents administratifs peut désormais s'effectuer, dans la limite des possibilités techniques de l'administration, via une publication des informations en ligne (article L.311-1 et L.311-9 CRPA).

La communication en ligne des documents administratifs doit se faire dans un « standard ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé ».

La notion de standard ouvert a été définie par le législateur en 2004 via la loi n°2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique (LCEN) « on entend par standard ouvert tout protocole de communication, d'interconnexion ou d'échange et tout format de données interopérable et dont les spécifications techniques sont publiques et sans restriction d'accès ni de mise en œuvre ».

Puis-je en tant qu'administré réutiliser des données publiques ?

La loi Lemaire a eu pour ambition de favoriser et faciliter la réutilisation gratuite des documents administratifs notamment en uniformisant leur régime de communication et de réutilisation. Ainsi, les documents qui ont été communiqués doivent par la suite pouvoir être réutilisables « à d'autres fins que celles de la mission de service public pour les besoins de laquelle les documents ont été produits ou reçus ». Les administrés peuvent accéder et réutiliser les données produites par leur commune. Ils ne devront toutefois pas altérer ou dénaturer le sens des données publiques.

Enfin, la réutilisation d'informations publiques donnera obligatoirement lieu à l'établissement d'une licence lorsque cette réutilisation est soumise au paiement d'une redevance. Si une administration met à disposition ses données gratuitement et qu'elle décide de conditionner leur réutilisation au respect d'une licence, celle-ci devra être « choisie parmi celles figurant sur une liste fixée par décret » ou à défaut, cette licence devra être préalablement homologuée par l'Etat dans des conditions fixées par décret.

FICHE N°4

LES PROCÉDURES D'INFORMATION PONCTUELLES

Vous pouvez disposer d'informations par d'autres moyens, et notamment par le biais de la **publicité des actes communaux** et notamment des délibérations du conseil municipal. Le conseil municipal de votre commune, présidé par le maire, règle par ses délibérations les affaires qui relèvent de sa compétence (article L.2121-29 du CGCT). Il se réunit au moins une fois par trimestre et sur les affaires communales.

Pourquoi s'y intéresser ?

Le conseil municipal, dont les membres sont élus au suffrage universel direct lors des élections municipales, représente les habitants. Ses attributions sont très larges, il donne son avis toutes les fois qu'il est requis par les textes ou par le représentant de l'Etat, le préfet

Il se prononce sur tout **sujet d'intérêt local** : il vote le budget, approuve le compte administratif (le budget exécuté), il est compétent pour créer et supprimer des services publics municipaux, pour décider de travaux, pour accorder des aides au développement économique...

Les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement.

Comment avoir accès aux informations ?

Votre mairie se doit de rendre public un certain nombre de documents. Ceux-ci sont listés à l'article L.2131-2 du CGCT :

- Les délibérations du conseil municipal ou les décisions prises par délégation du conseil municipal sauf quand elles concernent par exemple les tarifs des droits de voirie et de stationnement ou les taux de promotion pour l'avancement de grade des fonctionnaires.
- Les décisions réglementaires et individuelles prises par le maire dans l'exercice de son pouvoir de police sauf si elles ont trait à la circulation et au stationnement ou à l'exploitation, par les associations, de débits de boissons pour la durée des manifestations publiques qu'elles organisent ;
- Tous les actes à caractère qui relèvent de la compétence de la mairie en application de la loi ;

- Les conventions relatives aux emprunts, aux marchés et aux accords-cadres d'un montant inférieur, à un seuil défini par décret, ainsi que les conventions de concession ou d'affermage de services publics locaux et les contrats de partenariat ;

- Les décisions individuelles relatives à la nomination, au recrutement, y compris le contrat d'engagement, et au licenciement des agents non titulaires, à l'exception de celles prises pour faire face à un besoin lié à un accroissement temporaire ou saisonnier d'activité ;

- Le permis de construire et les autres autorisations d'utilisation du sol et le certificat d'urbanisme délivrés par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale, lorsqu'il a reçu compétence ;

- Les ordres de réquisition du comptable pris par le maire ;

- Les décisions relevant de l'exercice de prérogatives de puissance publique, prises par les sociétés d'économie mixte locales pour le compte d'une commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale

Cas particulier (art. L.2131-1 alinéa 2 CGCT)

Pour les communes de plus de 50 000 habitants, cette transmission est réalisée selon ces modalités dans un délai de cinq ans à compter de la promulgation de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

Modalités de publication (art. L2131-1 CGCT)

- Pour les décisions individuelles, la transmission intervient dans un délai de quinze jours à compter de leur signature. Cette transmission peut s'effectuer par voie électronique ;
- La publication ou l'affichage des actes sont assurés sous forme papier. La publication peut également être assurée, le même jour, sous forme électronique, de nature à garantir leur authenticité. Dans ce dernier cas, la formalité d'affichage des actes a lieu, par extraits, à la mairie et un exemplaire sous forme papier des actes est mis à disposition en public. La version électronique est mise à la disposition du public de manière permanente et gratuite.



La publication des délibérations du Conseil municipal

✓ **Le caractère public des séances du conseil municipal.** Les séances du conseil municipal sont publiques et peuvent être retransmises par des moyens de communication audiovisuelle. **Toutefois**, à la demande de trois membres ou du maire, le conseil municipal peut décider, sans débat, à la majorité absolue des membres présents ou représentés, qu'il se réunit à huis clos.

✓ **La publication du dispositif des délibérations.** Le dispositif des délibérations du conseil municipal prises en matière d'interventions économiques, ainsi que celui des délibérations approuvant une convention de délégation de service public, font l'objet d'une insertion dans une publication locale diffusée dans la commune.

✓ **La publication du compte-rendu des séances.** Dans un délai d'une semaine, le compte rendu de la séance du conseil municipal est affiché, par extraits, à la porte de votre mairie et est mis en ligne sur le site internet de votre commune, lorsqu'il existe.

✓ **Les modalités de publication (art. L.2131-1 CGCT)**
La publication ou l'affichage des actes sont assurés sous forme papier. La publication peut également être assurée, le même jour, sous forme électronique, de nature à garantir leur authenticité. Dans ce dernier cas, la formalité d'affichage des actes a lieu, par extraits, à la mairie et un exemplaire sous forme papier des actes est mis à la disposition du public. La version électronique est mise à la disposition du public de manière permanente et gratuite.

Le cas particulier des communes de plus de 3 500 habitants

Dans les communes de **3 500 habitants et plus**, le dispositif des délibérations à caractère réglementaire et les arrêtés du maire à caractère réglementaire sont publiés dans **le recueil des actes administratifs**. Si vous habitez dans une telle commune, vous serez informé(e) dans les 24h que le recueil est mis à votre disposition par affichage aux lieux habituels de l'affichage officiel.

Comment ? La publication au recueil des actes administratifs est assurée au format papier, et sa diffusion peut être effectuée gratuitement, par vente au numéro ou par abonnement. Elle peut également être assurée sous forme électronique, et doit dans ce cas être mise à votre disposition gratuitement.

Quand ? Ce recueil est mis à votre disposition en respectant une périodicité au moins trimestrielle lorsqu'il est au format papier. Au format électronique, la mise à disposition est permanente.

Où ? Le recueil est mis à disposition du public à la mairie et dans les mairies annexes si besoin. Si vous habitez à Paris, Marseille ou Lyon, il sera disponible dans vos mairies d'arrondissement.



**« La société a le
droit de demander
compte à tout Agent
Public de son
administration »**

ARTICLE 15 DE LA DÉCLARATION DES DROITS DE L'HOMME

L'ACCÈS AUX ARCHIVES PUBLIQUES

Il s'agit d'un principe constitutionnel. Les archives publiques constituent l'ensemble des documents y compris les données, quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, produits ou reçus par toute personne physique ou morale et par tout service ou organisme public ou privé dans l'exercice de leur activité. Il s'agit de tous les documents considérés comme administratifs (au sens de l'article L.300-2 CRPA, v. accès aux documents administratifs), mais également ceux exclus de ce champ en particulier les documents juridictionnels ou judiciaires.

Les principes généraux

Principe de libre communicabilité des archives publiques (art. L.213-1 du code du patrimoine)

- Les documents d'archives publiques sont par principe librement communicables à toute personne qui en fait la demande ;
- Les documents administratifs librement communicables (v. Documents administratifs communicables), restent communicables sans restriction après leur versement aux archives.

Toutefois, ne peuvent être consultées les archives publiques dont la communication est susceptible d'entraîner la diffusion d'informations permettant de concevoir, fabriquer, utiliser ou localiser des armes nucléaires, biologiques, chimiques ou toute autre arme ayant des effets directs ou indirects de destruction d'un niveau analogue.

Par ailleurs, les archives publiques sont communicables de plein droit à l'expiration de délais qui s'échelonnent de **25 à 100 ans selon la nature des intérêts/secrets protégés**.

Modalités d'accès

L'accès aux documents administratifs s'exerce au choix du demandeur, et ce dans la limite des disponibilités techniques de l'administration :

Par **consultation gratuite sur place**, si la préservation du document le permet ;

- Par **délivrance d'une copie** sur un support identique à celui utilisé par l'administration ou compatible avec celui-ci et aux frais du demandeur, sans que ces frais puissent excéder le coût de cette reproduction et sous réserve que la reproduction ne nuise pas à la conservation du document ;
- Par **courrier électronique et sans frais** lorsque le document est disponible sous forme électronique ;
- Par **publication des informations en ligne**, sauf si les documents ne sont communicables qu'à l'intéressé.

Toute administration détentrice d'archives publiques est tenue de motiver tout refus qu'elle oppose à une demande de communication de documents d'archives.

En application de l'art. L.231-5, le silence gardé par une collectivité territoriale ou un de ses établissements publics pendant un mois vaut décision de rejet pour les demandes de communications d'archives publiques par les collectivités territoriales et leurs établissements publics.

En cas de refus de l'Administration, le particulier peut alors saisir la CADA pour avis. La procédure demeure alors la même que celle observée dans le cas de demande d'accès aux documents administratifs avec la possibilité de saisir, suite à un refus renouvelé de l'Administration (après avis favorable ou défavorable de la CADA), le juge administratif.



FICHE N°6

L'ACCÈS A L'INFORMATION POUR LES ÉLUS TERRITORIAUX

Les élus territoriaux sont conduits, dans le cadre de leur mandat, à prendre des décisions à partir d'une bonne connaissance des questions qu'ils-elles ont à traiter : « en connaissance de cause ». Pour cela ils-elles doivent pouvoir accéder aux informations qui président aux décisions qu'ils-elles ont à prendre, à évaluer et à contrôler. Encore faut-il que soit exercé le devoir d'information et que leurs droits soient respectés, qu'ils-elles aient fait respecter.

POUR COMPRENDRE

L'accès aux informations est une **action politique** :

Elle fait partie du mandat ;

Elle permet d'être un élu éclairé ;

Elle permet de révéler des actes et informations nécessaires, qui existent qui peuvent être cachés, voire de révéler leur existence.

L'accès aux informations est un **droit** (reconnu par la loi) et un **devoir** (particulièrement de l'élu). Si nécessaire, des **instances de recours** peuvent être saisies, à condition que le demandeur apporte la preuve que sa demande a été réceptionnée par le destinataire.

L'élu territorial n'est qu'un administré...

Le code des relations entre le public et l'administration (CRPA) a pour objet de faciliter l'accès aux documents administratifs, sans tenir compte de la qualité ni des fonctions du demandeur. A cet égard l'élu est un administré comme un autre.

... sauf dans certains cas...

Si les conseillers ne bénéficient pas d'un accès privilégié aux documents produits par la collectivité dont ils relèvent, par contre, le maire ou le président peut difficilement faire payer les copies des documents budgétaires et administratifs, dès lors que tout membre du conseil doit être informé des affaires de la commune (ARTICLES L.2121-12, L. 3121-18, L.4132-16, L.5211-1 CGCT ; RÉP.MIN., JO AN N°70685 08/04/2002).

Les conseillers pourvus d'une délégation du maire (ARTICLE L.2122-18 DU CGCT) ou du président ont accès aux dossiers dans la limite des attributions qui leur ont été déléguées. Seuls les conseillers titulaires de délégation d'attributions peuvent exiger directement des services de la collectivité toute information et tout document nécessaire à l'accomplissement de ces fonctions déléguées (et seulement).

... ou pendant certaines périodes

Les conseillers tiennent de leur fonction des pouvoirs plus importants que les simples administrés pendant la période comprise entre l'ordre du jour de la séance à laquelle ils doivent participer et la prise de décision ou d'avis en séance.

« Tout membre du conseil municipal a le droit dans le cadre de sa fonction d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération » ARTICLE L.2121-13 CGCT.

« Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune » ARTICLE L.2121-29

Ce principe de « décider en connaissance de cause » s'applique aussi aux membres désignés dans des instances d'organismes extérieurs à la collectivité dont les SEM et les associations.

BON À SAVOIR

Obligation d'accusé de réception.

Toute demande adressée à une autorité administrative doit faire l'objet d'un accusé réception dans le mois.

L'accusé de réception doit faire mention de la demande, de la date à laquelle à défaut d'une décision expresse, celle-ci réputée acceptée ou rejetée ainsi que la désignation de la personne chargée du dossier (loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration).

Obligation de motivation des réponses négatives.

Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent. A cet effet, doivent être motivées les décisions qui :

- ✓ Restreignent l'exercice des libertés publiques, ou de manière générale, constituent une mesure de police ;
- ✓ Infligent une sanction ;
- ✓ Subordonnent l'octroi d'une autorisation à des conditions restrictives ou imposent des sujétions ;
- ✓ Retirent ou abrogent une décision créatrice de droits ;
- ✓ Opposent une prescription, une forclusion ou une déchéance ;
- ✓ Refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir ;
- ✓ Refusent une autorisation (sauf dans certains cas limités).

La motivation exigée par la présente loi doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision.

**« Le conseil municipal
règle par ses délibérations
les affaires de la
commune »**

FICHE N°7

PUBLICITÉ DES BUDGETS ET DES COMPTES DE VOTRE COMMUNE

Le droit à l'information et à la communication des documents budgétaires est considéré comme un principe essentiel de la démocratie locale (LOI N°92-125 DU 6 FÉVRIER 1992).

POUR COMPRENDRE

Le budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de votre commune (ARTICLE L1612-1 DU CGCT). L'accès aux documents qui y sont relatifs est donc essentiel pour comprendre le fonctionnement et les actions de l'administration de votre commune.

Quels documents peuvent être communiqués ?

Les documents relatifs aux budgets et comptes de votre commune, détenus ou élaborés par votre administration, sont des documents administratifs. Sont communicables tous les documents qui se rapportent à la préparation, à l'adoption et la modification du budget de l'administration, dès lors que ce budget a été adopté par le conseil municipal.



Comment y avoir accès ?

Certains documents doivent être mis à disposition dans votre mairie.

Pour toutes les communes, les documents suivants doivent être mis à disposition dans les locaux de la mairie :

- Les budgets de la commune ;
- Des états portant sur la situation patrimoniale et financière de la commune ainsi que sur ses différents engagements, qui sont assortis aux budgets ;
- Une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles, qui est jointe au budget primitif et au compte administratif afin de vous permettre d'en saisir les enjeux.

Si vous habitez dans une commune de plus de 3 500 habitants, des annexes supplémentaires seront également disponibles, et notamment les données synthétiques sur la situation financière de votre commune, qui devront faire l'objet d'une insertion dans une publication locale diffusée dans cette même commune.

Les budgets doivent être mis à votre disposition dans les quinze jours qui suivent leur adoption ou éventuellement leur notification après règlement par le représentant de l'Etat dans le département. Vous serez avisé(e) de cette mise à disposition par tout moyen de publicité au choix de votre maire.

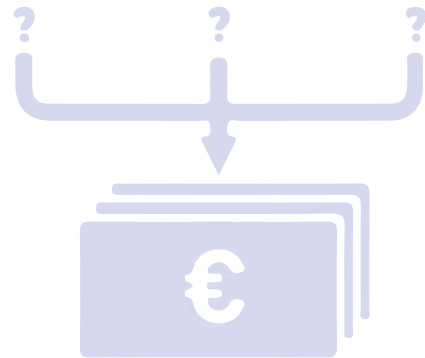
Certains documents doivent être publiés en ligne.

Pour toutes les communes, les documents suivants doivent être mis en ligne :

- La **présentation brève et synthétique** retraçant les informations financières essentielles, qui fait déjà l'objet d'une mise à disposition physique,
- La **note explicative de synthèse** annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif sur les affaires soumises à délibération, uniquement **lorsque cette dernière porte sur une installation** exploitée ou détenue par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peut présenter des dangers et des inconvénients à différents niveaux, notamment pour la santé, la sécurité, la salubrité publique, la protection de la nature etc.

Si vous habitez dans une commune de plus de 3 500 habitants, outre la mise en ligne obligatoire de la présentation et de la note explicative de synthèse (peu importe sur quoi elle porte), vous aurez accès au rapport adressé au conseil municipal à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires.

Les documents sont mis en ligne sur le site internet de votre commune (lorsqu'il existe) dans un délai d'un mois à compter de l'adoption par le conseil municipal des délibérations auxquelles les documents se rapportent.



Certaines informations font l'objet d'une diffusion publique

Certaines catégories d'informations doivent faire l'objet d'une diffusion publique, et notamment :

- Les traités, conventions et accords internationaux, ainsi que la législation communautaire, nationale, régionale et locale concernant l'environnement ou s'y rapportant ;
- Les plans et programmes et les documents définissant les politiques publiques qui ont trait à l'environnement ;
- Les rapports établis par les autorités publiques ou pour leur compte relatif à l'état d'avancement de la mise en œuvre des textes et actions mentionnés ci-dessus, quand ces rapports sont élaborés ou conservés sous forme électronique par les autorités publiques ;
- Les rapports établis par les autorités publiques sur l'état de l'environnement ;
- Les données ou résumés des données recueillies par les autorités publiques dans le cadre du suivi des activités ayant ou susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement ;
- Les autorisations qui ont un impact significatif sur l'environnement ainsi que les accords environnementaux, leur diffusion peut consister en l'indication des lieux où le public peut en prendre connaissance ;
- Les études d'impact environnemental et les évaluations de risques concernant les éléments de l'environnement, leur diffusion peut consister en l'indication des lieux où le public peut en prendre connaissance.

Vous pouvez donc trouver ces informations sur Internet, mais également dans le Journal officiel de la République ou de l'Union européenne.

FICHE N°8

ACCÈS AUX INFORMATIONS EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

Vous avez le droit d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues, reçues ou établies par votre commune ou pour son compte.



Quelles sont les informations qui peuvent être communiquées ?

L'information relative à l'environnement désigne toute information disponible, quel qu'en soit le support (écrit, visuel, sonore, électronique), ayant pour objet :

1. **L'état des éléments de l'environnement**, notamment l'air, l'atmosphère, l'eau, le sol, les terres, les paysages, les sites naturels, les zones côtières ou marines et la diversité biologique, ainsi que les interactions entre ces éléments ;
2. **Les décisions, les activités et les facteurs**, notamment les substances, l'énergie, le bruit, les rayonnements, les déchets, les émissions, les déversements et autres rejets, susceptibles d'avoir des incidences sur l'état des éléments du 1. ;
3. **L'état de la santé humaine, la sécurité et les conditions de vie des personnes, les constructions et le patrimoine culturel**, dans la mesure où ils sont ou peuvent être altérés par des éléments de l'environnement, des décisions, des activités ou des facteurs mentionnés ci-dessus ;
4. **Les analyses des coûts et avantages ainsi que les hypothèses économiques** utilisées dans le cadre des décisions et activités du 2. ;
5. **Les rapports établis par les autorités publiques ou pour leur compte sur l'application des dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement**

POUR COMPRENDRE

Le droit à l'information relative à l'environnement est inscrit dans un document à valeur constitutionnelle, la **Charte de l'environnement**. L'article 7 de cette Charte dispose que « toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ».

Comment y avoir accès ?

Certaines informations sont disponibles sur demande

Vous pouvez obtenir ces informations en effectuant **une demande auprès d'une autorité publique, et donc auprès de votre administration**. Elle est tenue de statuer et vous informer de la suite qu'elle compte donner à votre **demande dans un délai d'un mois à compter de la réception de ladite demande**. Ce délai peut être porté à deux mois si la demande porte sur un volume important d'informations, et l'administration doit vous signaler la prolongation du délai en vous en indiquant les motifs, dans un délai d'un mois à compter de la réception de votre demande.

Il est possible que votre administration rejette votre demande d'informations. Elle doit alors le faire dans une décision écrite motivée vous indiquant les voies et délais de recours. En théorie, elle ne peut la rejeter que dans certains cas :

Si la consultation porte atteinte aux secrets protégés par la loi, à la sûreté de l'Etat et des personnes, à la protection de l'environnement auquel l'information se rapporte.

- **Si votre demande porte sur des documents en cours d'élaboration.** Dans ce cas-ci, lorsque votre administration rejette votre demande, elle doit notamment vous indiquer dans sa décision le délai sous lequel le document sera achevé, ainsi que l'autorité publique en charge de son élaboration.
- **Si votre demande porte sur des informations que votre administration ne détient pas.** Dans ce cas-ci, la décision de rejet doit indiquer si possible l'autorité publique susceptible de détenir l'information que vous recherchez. Votre administration doit alors transmettre votre demande à cette même autorité et vous en aviser dans un délai d'un mois.
- **Si votre demande est formulée de manière trop générale.** Dans ce cas-ci, sachez que votre administration ne peut rejeter votre demande qu'après vous avoir invité(e) à la préciser en vous laissant un délai pour le faire. Ce délai est déterminé par votre administration.

La Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) est compétente sur ces questions d'informations relatives à l'environnement. **Vous pourrez donc la saisir en cas de refus.**

- **Consulter l'information gratuitement sur place,** sauf si la préservation du document la contenant ne le permet pas ;
- Obtenir **une copie du document contenant l'information** sur un support identique à celui utilisé par l'administration ou compatible avec celui-ci, sous réserve que la reproduction ne nuise pas à la conservation du document, et à vos frais, sans que ces derniers puissent excéder le coût de cette reproduction ;
- L'obtenir par **courrier électronique** et sans frais lorsque l'information est disponible sous forme électronique ;
- Par **publication des informations en ligne**, sauf si les documents ne sont communicables qu'à la personne concernée.



Certaines informations sont mises à votre disposition directement

Votre administration doit prendre les mesures vous permettant de connaître vos droits d'accès aux informations relatives à l'environnement qu'elle détient, et veille à ce que vous puissiez y accéder. Pour cela, elle établit des répertoires ou des listes de catégories d'informations relatives à l'environnement qu'elle possède. Elle doit les mettre gratuitement à votre disposition et vous indiquer le lieu de cette mise à disposition. Votre administration doit également veiller à ce que ces informations soient tenues à jour et organiser leur conservation de manière à permettre leur diffusion par voie électronique.

Certaines informations font l'objet d'une diffusion publique

Certaines catégories d'informations doivent faire l'objet d'une diffusion publique, et notamment :

- Les traités, conventions et accords internationaux, ainsi que la législation communautaire, nationale, régionale et locale concernant l'environnement ou s'y rapportant ;
- Les plans et programmes et les documents définissant les politiques publiques qui ont trait à l'environnement ;
- Les rapports établis par les autorités publiques ou pour leur compte relatif à l'état d'avancement de la mise en œuvre des textes et actions mentionnés ci-dessus, quand ces rapports sont élaborés ou conservés sous forme électronique par les autorités publiques ;
- Les rapports établis par les autorités publiques sur l'état de l'environnement ;
- Les données ou résumés des données recueillies par les autorités publiques dans le cadre du suivi des activités ayant ou susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement ;
- Les autorisations qui ont un impact significatif sur l'environnement ainsi que les accords environnementaux, leur diffusion peut consister en l'indication des lieux où le public peut en prendre connaissance ;
- Les études d'impact environnemental et les évaluations de risques concernant les éléments de l'environnement, leur diffusion peut consister en l'indication des lieux où le public peut en prendre connaissance.

Vous pouvez donc trouver ces informations sur Internet, mais également dans le Journal officiel de la République ou de l'Union européenne.



FICHE N°9

ACCÈS AUX DÉCLARATIONS DES REponsables PUBLICS

Dans l'optique de prévenir les conflits d'intérêts et l'enrichissement personnel, certains de vos responsables publics locaux (**élus et fonctionnaires**) ont l'obligation d'effectuer deux déclarations : une **déclaration d'intérêts** et une **déclaration de patrimoine**.



POUR COMPRENDRE

L'exigence générale de transparence quant aux responsables publics s'est particulièrement intensifiée au regard des différents scandales qui ont éclaté ces dernières années. C'est dans ce cadre qu'ont été votées les **lois du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique**, qui ont créé la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). Autorité administrative indépendante, la HATVP veille à la probité des responsables publics et contrôle les déclarations de patrimoine et d'intérêts de ces derniers.

Pourquoi s'y intéresser ?

Les risques d'infractions pénales sont nombreux et il est essentiel que chaque administré(e) en ait conscience : certains comportements et actions de vos responsables publics peuvent en effet faire obstacle à la poursuite de l'intérêt public, et donc de votre intérêt. On recense notamment :

— **La prise illégale d'intérêt** : « Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement ». (Art. 432-12 du code pénal).

— **Le pantouflage, qui désigne une prise illégale d'intérêt dans les trois ans après la cessation des fonctions** : « le fait, par une personne ayant été chargée, [...] en tant que titulaire d'une fonction exécutive locale, fonctionnaire, militaire ou agent d'une administration publique, dans le cadre des fonctions qu'elle a effectivement exercées, soit d'assurer la surveillance ou le contrôle d'une entreprise privée, soit de conclure des contrats de toute nature avec une entreprise privée ou de formuler un avis sur de tels contrats, soit de proposer directement à l'autorité compétente des décisions relatives à des opérations réalisées par une entreprise privée ou de formuler un avis sur de telles décisions, de prendre ou de recevoir une participation par travail, conseil ou capitaux dans l'une de ces entreprises avant l'expiration d'un délai de trois ans suivant la cessation de ces fonctions ». (Art. 432-13 du code pénal).

A noter que le « **conflit d'intérêts** », défini par la loi de 2013 comme « toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction », n'est pas une infraction pénale. Il ne le devient que lorsqu'il est avéré et se traduit par un acte, et on parle alors de « **prise illégale d'intérêts** ».

En quoi consistent ces déclarations ?

LA DÉCLARATION D'INTÉRÊTS

Les personnes concernées par la déclaration d'intérêts sont les suivantes :

Elus municipaux	Agents publics municipaux
✓ Les maires de communes de plus de 20 000 habitants ✓ Les adjoints aux maires des communes de plus de 100 000 habitants lorsqu'ils sont titulaires d'une délégation de fonction ou de signature	✓ Les directeurs, directeurs adjoints et chefs de cabinet des maires des communes de plus de 20 000 habitants ✓ Le Directeur général des services, directeur général adjoint des services et directeur général des services techniques des communes de plus de 80 000 habitants

La déclaration d'intérêts doit comporter l'ensemble des activités, fonctions, mandats et participations du déclarant. Les responsables publics municipaux doivent transmettre leur déclaration d'intérêts à plusieurs reprises.

- Le responsable public doit la transmettre une première fois dans les deux mois à compter de l'élection ou de la nomination. On parlera de **déclaration initiale**.
- Dans le cas d'une modification dite « substantielle » (nouvelle activité professionnelle...), le responsable public doit actualiser sa déclaration dans un délai de deux mois à compter de l'événement dont résulte la modification. On parlera de **déclaration de modification substantielle des intérêts**.

LA DÉCLARATION DE PATRIMOINE

Les personnes concernées par la déclaration de patrimoine sont les suivantes :

Elus municipaux	Agents publics municipaux
✓ Les maires de communes de plus de 20 000 habitants ✓ Les adjoints aux maires des communes de plus de 100 000 habitants lorsqu'ils sont titulaires d'une délégation de fonction ou de signature	✓ Les Directeurs, Directeurs adjoints et Chefs de cabinet des maires des communes de plus de 20 000 habitants ✓ Les emplois de directeur général des services des communes de plus de 150 000 habitants

La déclaration de patrimoine porte sur tous les éléments d'actif et de passif du déclarant. Les responsables publics municipaux doivent transmettre leur déclaration d'intérêts à plusieurs reprises.

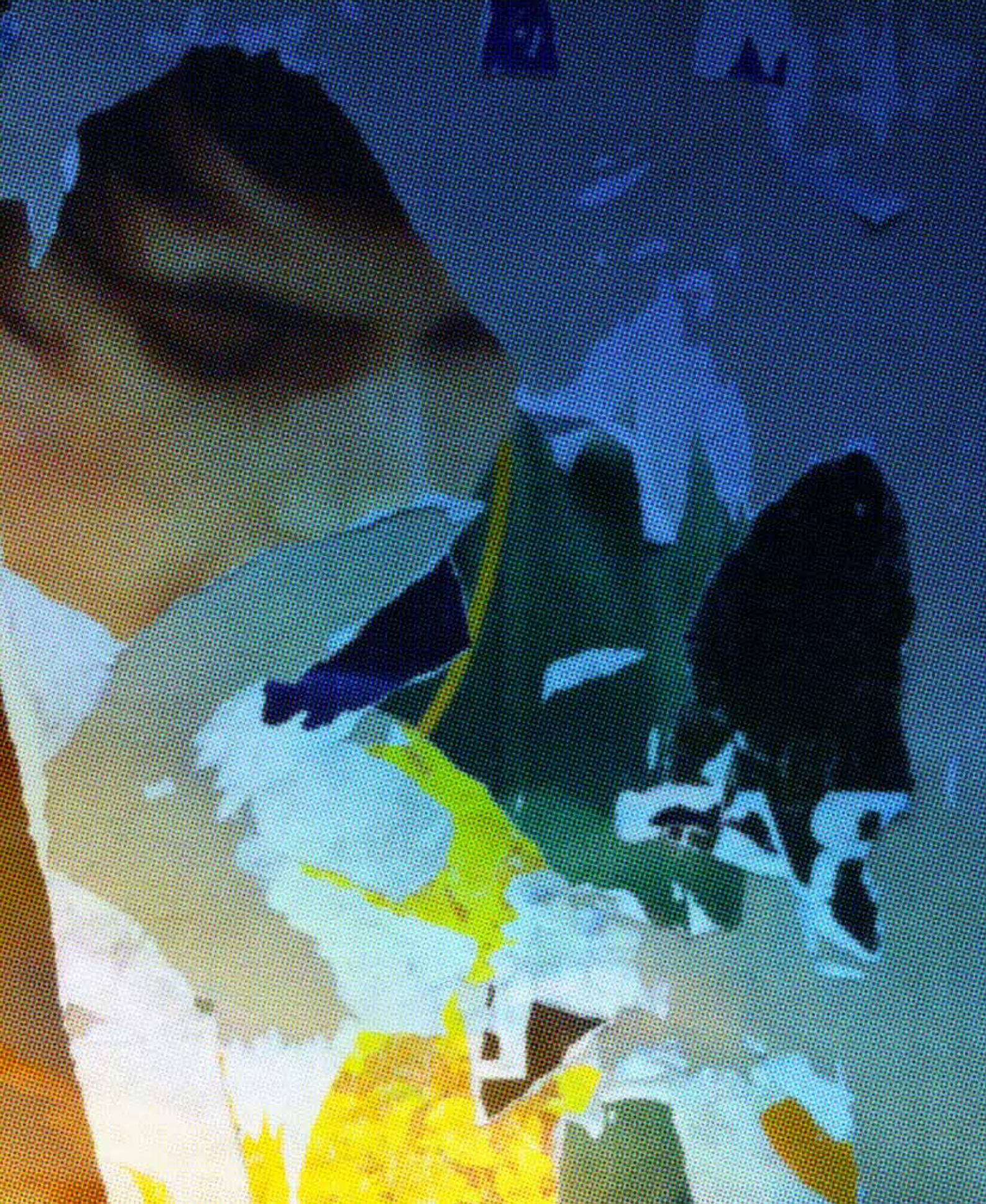
- Les responsables publics doivent la transmettre une première fois dans les deux mois à compter de l'élection ou de la nomination. On parlera de **déclaration initiale**.
- Dans le cas d'une modification dite « **substantielle** » (succession...), le responsable public doit actualiser sa déclaration dans un délai de deux mois à compter de l'événement dont résulte la modification. On parlera de **déclaration de modification substantielle**.
- Les responsables publics doivent transmettre une **nouvelle déclaration de fin de fonction**.
 - Les élus doivent la transmettre entre 2 et 1 mois avant la date de fin mandat,
 - Pour les autres, 2 mois après la fin de fonction.

Comment y avoir accès ?

Les déclarations sont envoyées à la HATVP pour contrôle. Certaines seulement vous sont accessibles dans la logique d'ouverture des données publiques (Opendata). Si vous n'avez par exemple pas accès aux déclarations de patrimoine de vos élus locaux sur le site de la HATVP (consultation possible en préfecture), vous pouvez néanmoins trouver leurs déclarations d'intérêts <https://www.hatvp.fr/consulter-les-declarations/>



**L'association Anticor remercie
chaleureusement les adhérents,
bénévoles et salariés qui ont permis
la préparation de ce guide.**



Association Anticor
37-39, avenue Ledru Rollin
CS 11237 - 75570 Paris Cedex 12
Siret : 533 081 782 00021
www.anticor.org | Facebook | Twitter