



NOTE RELATIVE AUX PROJETS DE LOI RÉTABLISSANT LA CONFIANCE DANS L'ACTION PUBLIQUE.

Au gré de l'actualité faisant la une des journaux télévisés ou de la presse écrite, la moralisation de la vie politique constitue l'étendard récurrent des dirigeants qui se sont succédé dans l'Histoire.

Ceux qui se sont astreints à dater le début de la lutte pour la transparence et les conflits d'intérêts évoquent le Code napoléonien et, plus en amont encore, la mise en place sous la Régence d'une déclaration de patrimoine des financiers de l'État dans le cadre de la Chambre de justice de 1716.

Les différents quinquennats n'ont pas dérogé à cette ambition d'accroître la transparence de la vie publique pour réduire la méfiance à l'égard des responsables politiques.

Ainsi, les lois du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, et n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice par les élus locaux de leur mandat sont venues fixer de nouvelles règles de transparence et de moralisation de la vie politique applicables aux élus locaux. A ces textes, s'ajoutent les travaux sur les propositions de loi, restées en navette, exigeant un casier judiciaire vierge pour tout candidat à une élection.

Cependant, le déroulement de la dernière campagne des élections présidentielles a conduit le nouveau Gouvernement à considérer que notre vie publique a aujourd'hui besoin d'un choc de confiance.

C'est pourquoi, il a décidé de présenter une réforme comportant des dispositions relatives :

- au renforcement du contrôle des comptes des partis politiques avec un encadrement de leur financement et de celui des campagnes électorales ;
- à l'exercice du mandat parlementaire, en matière de prévention et de cessation des conflits d'intérêts ;
- au règlement des frais de mandat réellement exposés par chaque parlementaire remboursés sur présentation de justificatifs de ces frais et dans la limite de plafonds qu'elle détermine ;
- à la création d'un médiateur du crédit chargé de faciliter l'accès des candidats et partis politiques aux prêts accordés par les établissements de crédit et création par ordonnance d'une Banque de la démocratie.

Deux dispositions concernent plus précisément les exécutifs territoriaux : l'interdiction des emplois familiaux dans leur cabinet, l'impact de la suppression de la réserve parlementaire.

I. Considérations générales : un principe louable sous réserve d'aménagements nécessaires.

Lors de la dernière réunion de la commission nationale d'évaluation des normes début juin, les élus territoriaux auraient souhaité que ces dispositions fassent l'objet d'une concertation préalable avec les associations nationales d'élus locaux. Ils se sont également interrogés sur le recours à la procédure d'urgence, pour un texte dont les objectifs peuvent apparaître plus complexes que prévu.

Si l'ADF s'accorde sur la philosophie de cette nouvelle réforme, elle demande toutefois que des précisions et éclaircissements soient apportés aux interrogations suscitées par l'application de mesures qui vont impacter le fonctionnement des Conseils Départements. Par ailleurs, elle s'interroge sur la pertinence du titre des projets de lois « rétablissant », lequel serait de nature à faire peser une suspicion sur les plusieurs centaines de milliers d'élus que compte notre pays et qui agissent en toute probité quotidiennement au service du Bien Commun.

II. Le projet de loi ordinaire.

A. L'interdiction des recrutements familiaux dans les cabinets des élus territoriaux

a. le principe :

Cette interdiction concerne les collaborateurs des parlementaires (article 4) et des titulaires de fonctions exécutives locales (article 5). Un décret en conseil des ministres fixe les mêmes règles, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel relative à la séparation des pouvoirs, à l'égard du Président de la République et des membres du Gouvernement.

Les articles 3, 4 et 5 prévoient une incrimination pénale (trois ans de prison et 45 000 euros d'amende) en cas de violation de la nouvelle interdiction faite aux membres du Gouvernement, parlementaires et chefs d'exécutifs locaux (article 5) d'employer ou de nommer des membres de leur famille proche comme collaborateurs parlementaires ou membres de cabinet. Est également prévue une obligation de remboursement des sommes versées en vertu de contrats conclus en violation de l'interdiction.

b. l'analyse de l'ADF

La notion « membre de famille » est une disposition qui reste floue. Les nouvelles dispositions disposent en effet qu'il deviendra interdit pour « l'autorité territoriale » de « recruter comme collaborateur » son conjoint, un membre de sa famille ou un membre de la famille de son conjoint. Le projet de loi précise qu'il ne s'agit pas seulement d'époux ou d'épouse mais de « conjoint, partenaire lié par un pacs ou concubin ». Cette dernière notion restant assez floue, il reviendra au Conseil d'État, dans le décret d'application, de préciser jusqu'à quel niveau de parenté l'interdiction s'applique.

Par ailleurs, l'interdiction des emplois familiaux va-t-elle être étendue aux groupes politiques des collectivités ? Ce point devra être clarifié lors des travaux.

B. Le licenciement des collaborateurs concernés

L'article 6 prévoit que les contrats en cours qui méconnaîtraient l'interdiction prévue prennent fin deux mois après la publication de la présente loi. La rupture du contrat prend la forme d'un licenciement pour cause réelle et sérieuse.

L'étude d'impact indique que l'indemnité de licenciement sera à la charge de la collectivité territoriale ou de l'EPCI. Elle correspondra à la moitié de la dernière rémunération perçue par année de service.

Un impact financier est donc à prévoir pour le licenciement des titulaires des contrats non conformes à la nouvelle interdiction. Dans un contexte particulièrement tendu des finances locales, quel sera cet impact financier ? Les débats dans l'hémicycle devront évoquer ce point.

III. Le projet de loi organique

A. Le principe : la suppression de la réserve parlementaire

L'article 9 interdit désormais la pratique de la réserve parlementaire. Les aides transitant par cette réserve pourront être redéployées au profit de certains territoires dans le cadre des dispositifs d'intervention existants.

Selon les chiffres du Gouvernement, la suppression de la réserve parlementaire permettrait de dégager une économie brute de 146 M€.

L'étude d'impact précise qu'à l'occasion de la discussion budgétaire afférente au PLF 2018, une partie de cette économie pourrait être réallouée au bénéfice des petites communes et des territoires ruraux.

L'attribution des subventions sera faite dans une plus grande transparence et ne sera pas subordonnée à une connaissance particulière et privilégiée de l'élu. Les collectivités territoriales et les associations auront plus de visibilité sur les subventions dont elles peuvent bénéficier dès lors qu'elles seront allouées dans le cadre de dispositifs existants dont les critères d'attribution sont publics.

B. Proposition de l'ADF

Quels seront les territoires ou acteurs bénéficiaires de ces crédits ?

L'ADF propose que les sommes allouées le soient en faveur de la Ruralité et des acteurs en charge des politiques de l'insertion, du vieillissement et du handicap