

SEPTEMBRE 2001

n° 104

Dans ce numéro :

1 Dossier du mois :

**INTERET PERSONNEL
DES ELUS : SANCTIONS
ADMINISTRATIVES**

2 Le Forum / En bref

3 Jurisprudences

4 Questions /
Réponses

5 Textes Officiels

Intérêt Personnel des Elus: SANCTIONS ADMINISTRATIVES

Les élus locaux ont un travail, une famille, des intérêts patrimoniaux... qui doivent bien coexister avec les intérêts de la commune.

Quand glisse-t-on de la coexistence des intérêts aux liaisons dangereuses ? Que faire alors ?

Déliçates questions, d'autant qu'un élu sera souvent plus rapidement jugé « intéressé » qu'il ne le suppose.

Avant de traiter le volet pénal, nous abordons, ce mois-ci, les illégalités administratives susceptibles d'être commises par un élu en plein conflit d'intérêts.

En vertu de l'article L. 2131-11 du CGCT, «sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires » .

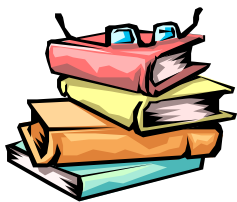
1. Quand un élu est-il intéressé ?

✓ Un intérêt spécial

L'élu sera intéressé si son intérêt se distingue de celui de la « généralité des habitants ». Le juge annule ainsi les délibérations entachées par la participation d'un élu alors que :

§ soit le contenu de cette délibération a été visiblement influencé par l'intérêt de l'élu. Mais même les délibérations qui ne touchent en fait que quelques habitants, dont une forte proportion de conseillers municipaux participant au vote, peuvent ne pas être illégales

§ soit les intérêts communaux sont « susceptibles d'être opposés » à l'intérêt de l'élu (problèmes des associations, parfois des SEM ..). Ainsi : «la date de la délibération par laquelle le conseil municipal d'O. a autorisé la signature du bail litigieux avec l'association Léo-Lagrange jeunesse et Tourisme, M. B. était à la fois maire de la commune et président de ladite association [qui,] bien que dépourvue de but lucratif, poursuivait des objectifs qui ne se confondaient pas avec les intérêts de la généralité des habitants de la commune; que, par suite. M. B., son président, avait, en cette qualité,



DOSSIER DU MOIS

un intérêt distinct de celui de la commune à la signature d'un bail portant sur un immeuble communal (... et) doit être regardé comme intéressé (...) (CE, 16/12/1994, Commune d'Oullins).

✓ Un intérêt patrimonial et certain

Un élu pourra être intéressé bien qu'il n'ait rien gagné financièrement, ou même bien qu'il n'ait agi, du point de vue moral, que de manière totalement désintéressée.

Il suffit que des intérêts matériels aient coexisté pour que l'élu soit intéressé à une affaire... même s'il n'y gagne rien.

A contrario, en l'absence de tout objet matériel direct ou indirect, il n'est pas de trace que le Conseil d'État ait qualifié l'intérêt d'un élu de « personnel ».

De même le juge administratif exclut-il les intérêts soit trop peu probables, soit liés à un acte ultérieur - auquel l'élu intéressé devra cette fois ne pas participer.

✓ Un lien d'intérêt direct et continu

Nombre d'arrêts révèlent des actes entachés par des intérêts personnels tout à fait spéciaux, patrimoniaux et touchant directement les élus, via des tiers complaisants, parfois.

Un élu pourra aussi être intéressé en tant que mandataire d'une structure intéressée. Il apparaît que :

x Le juge administratif prend en considération la nature publique ou privée de l'institution en cause, ainsi que son objet

§ «le cumul des fonctions ne doit pas entraîner la confusion des responsabilités» (et donc il importe que le conseiller) n'épouse pas trop étroitement les intérêts de cet organisme»

§ avec une présomption : «Les conseillers municipaux qui se trouvent en même temps être administrateurs d'une société doivent en principe être regardés comme intéressés aux affaires traitées par la commune avec ladite société».

Ainsi, est illégale une délibération engageant une procédure d'expropriation d'un chemin privé afin d'améliorer la desserte d'une SARL dont un conseiller municipal était le gérant, ce conseiller municipal ayant participé à la délibération (CE, 02/12/1987, Ministère de l'Intérieur, Commune de Vocance contre société Ets Jean Berne).

Un élu peut aussi être personnellement intéressé au titre des intérêts d'un membre de la famille de l'élu ou d'un organisme dont il est membre (même sans en être « mandataire »).

Mais jusqu'à quel degré de proximité l'élu est-il supposé être « personnellement intéressé » pour autrui ?

Il semble ressortir de la jurisprudence que ces relations doivent être elles-mêmes proches, patrimoniales et directes.

Si ces relations sont professionnelles, le juge administratif ne tient pas compte du caractère éventuellement non profitable de la relation d'intérêt.

Ainsi, un assureur est- intéressé à la délibération portant sur un contrat d'assurance entre sa société et la commune, quel que soit le tarif de la police en question.



De même, le délégué local salarié d'une société chargée de réaliser des opérations de restauration dans un secteur sauvegardé est-il intéressé à une délibération

par laquelle le conseil municipal émet un avis sur le projet de plan de sauvegarde et de mise en valeur de ce secteur (CE, 26/12/1982, Association Renaissance d'Uzès ; CE, 12/06/1996, OGEC de l'Île d'Elle).

Les relations extraprofessionnelles, notamment familiales, font l'objet d'une jurisprudence graduée.

En règle générale, les relations familiales immédiates (ascendants, descendants ou collatéraux au premier degré) sont considérées comme suffisamment directes pour que l'élu soit personnellement intéressé (CE, 23/02/1990, Commune de Plouguernevel contre Lenoir, n°78130. Dans le même sens CE, 26/02/1975, Garrigou : Rec., p. 154 ; TA, Toulouse, 20/07/1988, Téron : Rec., T., 655).

2. Quel est l'effet de la participation (le l'élu intéressé ?)

✓ Le cas des conseillers municipaux

Tout élu intéressé doit s'abstenir de participer tant au vote qu'aux discussions du conseil portant sur l'affaire qui l'intéresse.

N.B. : Les conseillers intéressés ne sont pas comptés dans les membres en exercice lors du décompte du quorum (CE, 04/02/1988, Commune de Lizy-sur-Ourcq, Rec., 72 ; CE, 19/01/1983 Chauré : Rec., p. 7), mais ils sont compris lors du calcul de la majorité absolue.

Mais c'est l'influence effective de l'élu sur l'organe municipal décisionnaire qui est pris en compte (CE, 08/06/1994, M. Mas).

Ainsi, une large majorité, voire l'unanimité, signifie souvent que la participation de l'élu, même indiscutablement intéressé, ne suffit pas, « à elle seule, pour exercer une influence sur le scrutin ».



DOSSIER DU MOIS

Toutefois, même en cas de large majorité, l'élu peut avoir altéré la légalité du scrutin en raison de l'influence qu'il peut avoir exercée, surtout s'il a été rapporteur du projet.

Sources :

CE 22/02/1995, Commune de Menotey ; CE, 06/05/1994, Gindreau.

La relative fréquence de ce cas de figure vient de ce que l'élu est souvent désigné pour être rapporteur d'un projet en raison de ses compétences, notamment professionnelles, lesquelles peuvent justement être constitutives de son intérêt. . .

N.B. : Le juge administratif annule aussi des actes entachés par l'intérêt personnel d'un élu au moyen du vice de procédure, de l'incompétence, du détournement de pouvoir...

Il est également arrivé qu'un élu doive indemniser ses victimes (dont la commune) de dommages causés par son intérêt personnel.

✓ Le régime propre aux exécutifs municipaux

« Dans le cas où les intérêts du maire se trouvent en opposition avec ceux de la commune, le conseil municipal désigne un autre de ses membres pour représenter la commune, soit en justice, soit dans les contrats » (article L. 2122-26 du CGCT).

Lors de la délibération par laquelle le maire se trouve ponctuellement remplacé, il importe que le maire ne participe pas à la délibération par laquelle il est suppléé par un autre élu municipal.

Ce régime a été transposé en matière de permis de construire, ainsi qu'en matière « d'autorisations et d'actes relatifs au lotissement » (articles L. 421-2-5 et L. 315-1-1 du Code de l'urbanisme).

Enfin, il importe de recourir à cette procédure lorsque, dans les communes de 3 500 habitants, les élus municipaux concluent des contrats avec la commune dans le cadre des exceptions prévues par l'article 432-12 du Code pénal.

✓ La prise en compte des infractions et des nullités civiles

De plus :

§ l'article L. 144-2 du Code forestier sanctionne et annule des ventes de bois communales entachées par l'intérêt personnel d'élus locaux ;

§ l'article 121 du décret du 27 novembre 1991 interdit à certains avocats élus (dont les maires et adjoints au maire) d'être le conseil de la commune où ils exercent un mandat;

§ l'article 432-12 du Code pénal sanctionne l'élu ou l'agent coupable d'avoir pris, reçu ou conservé « un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération [dont il a] la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement » (sauf dérogations concernant les communes de moins de 3 500 habitants)

§ l'article 1596 du Code civil (lui dispose que « ne peuvent se rendre adjudicataires, sous peine de nullité, ni par eux-mêmes ni par personnes interposées [...], les administrateurs des biens des communes et établissements publics confiés à leurs soins ». L'intérêt personnel, constitutif d'une infraction ou d'une illégalité civile, conduira à une illégalité sanctionnée par le juge administratif. Ainsi, une délibération qui entraîne la commission du délit de prise illégale d'intérêt sera annulée par le juge administratif.

Sources CE, 25.01.1957, Société Cracco Rec., p. 56, concl. Chardeau ; CE, 09/11/1984, Laborde-Casteix : Rec., p. 356 ; CE, 14/10/1994, Boulanger ; CE, 25/03/1987, Delerue : Rec., p. 106 ; CE, 01/07/1994, Beaujean.

DEUX JUGEMENTS

. « La règle énoncée par l'article L.121-35 du Code des communes [...] est applicable à la commission d'appel d'offres qui constitue une commission du conseil municipal investie d'un pouvoir de décision [...]. M. S., détenteur de parts de la société S. qui a été déclarée attributaire du lot maçonnerie, était membre de la commission d'appel d'offres chargée de désigner les titulaires des marchés [...] ; que, même s'il a siégé lors de la séance d'ouverture des plis et non à celle qui a achevé la sélection des offres, sa présence dans les travaux de la commission d'appel d'offres a vicié sa décision arrêtée par celle-ci au regard du lot maçonnerie ».

(CE, 08/06/1994, M. Mas, n° 141026).

. « M. P, conseiller municipal de la commune de P, dont l'épouse occupait, dans la commune, un emploi d'agent de service à temps partiel, et avait vocation à occuper un emploi à temps complet, doit être regardé comme ayant été personnellement intéressé à l'affaire qui a fait l'objet de la délibération, [...], par laquelle il a été décidé de transformer l'emploi à temps partiel de commis du centre communal de vacances de K. en emploi d'agent de service à temps complet; qu'eu égard à la circonstance que la délibération a été acquise par huit voix contre sept, la participation de M. P au vote a été de nature à exercer une influence sur son résultat ».

(CE, 23/02/1990, Commune de Plouguernével contre Lenoir).

D'après :
Journal des Maires - juin 2001