



Paquet d'initiatives-modèle concernant l'éthique publique au niveau local

Comité Directeur sur la Démocratie Locale et Régionale

Paquet d'initiatives-modèle concernant l'éthique publique au niveau local

Préparé par le Comité directeur sur la Démocratie locale et
régionale (CDLR)

Adopté à la Conférence internationale sur
« l'Éthique dans le secteur publique »
(Noordwijkerhout, 31 mars – 1 avril 2004)

TABLE DE MATIÈRES

	<i>Page</i>
Introduction	5
I. Manuel de bonnes pratiques	9
A. Initiatives modèles dans le domaine du statut des élus locaux	9
B. Initiatives modèles dans le domaine du financement des partis, des associations politiques et des candidats individuels au niveau local.....	25
C. Initiatives modèles dans le domaine du contrôle et de l’audit des collectivités locales.....	36
D. Initiatives modèles dans le domaine du statut des fonctionnaires locaux	50
E. Initiatives modèles dans le domaine de la transparence, de l’accès l’information et des procédures administratives	71
F. Initiatives modèles dans le domaine des relations des autorités locales avec le secteur privé	78
ANNEXE – Liens vers des sites Internet sur la corruption	97
II. L’éthique publique en Europe : état des lieux	99
A. Statut des fonctionnaires territoriaux et conditions de travail (Contribution de Mme Taisia ČEBIŠOVÁ, République tchèque)	99
B. Modes d'expression de la démocratie locale (financement des campagnes électorales, financement des associations et partis politiques au niveau local) (Contribution de M. Paavo NIKULA, Finlande)	110
C. Contrôle interne/contrôle externe (Contribution de M. Bernard LEVALLOIS, France)	121

D.	Accès à l'information, transparence administrative et procédures administratives (Contribution de M. Bernardo Giorgio MATTARELLA, Italie)...133
E.	Statuts et règles régissant la responsabilité des élus locaux (garanties, indemnités, protection professionnelle, responsabilité civile, pénale et administrative, etc.) (Contribution de M. Alan DOIG, Royaume-Uni).....139
F.	Les formes d'organisation de droit privé (Contribution de M. Jaume GALOFRÉ CRESPI, Espagne).....153
III.	Exemples d'initiatives nationales160
A.	Principes de la vie publique développés par la Commission sur les Standards dans la Vie Publique du Royaume-Uni.....160
B.	Le Comité des Standards pour l'Angleterre et le Code de Conduite des élus locaux162
C.	Exemple d'initiative modèle dans le domaine des sociétés de droit privé à capital public en France169
D.	Déclaration de financement pour les élections locales à Helsinki173
E.	Développements récents en Italie175
F.	Développements récents en Roumanie180

INTRODUCTION

Le Comité directeur sur la démocratie locale et régionale (CDLR) a préparé avec l'aide d'un Groupe de spécialistes sur l'éthique publique au niveau local (LR-S-PE) formé de six membres, le présent paquet d'initiatives-modèle.

Sur la base des contributions des spécialistes et d'autres informations disponibles (notamment les recommandations relevant du Comité des Ministres et du Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (ci-après le Congrès) et les travaux antérieurs du CDLR), six « fiches » thématiques ont été préparées comprenant des listes de recommandations à proposer aux divers intervenants : autorités centrales, autorités locales, élus et fonctionnaires locaux, candidats et responsables politiques.

Ces fiches ont été regroupées dans ce qui constitue la première partie du paquet, le Manuel de bonnes pratiques. La deuxième partie du paquet est constituée par les contributions des spécialistes et la troisième par des exemples d'initiatives nationales.

Le Paquet d'initiatives-modèle n'est pas un instrument juridique. Il représente simplement une collection de bonnes pratiques identifiées au cours de cet exercice. Même si toutes les pratiques présentées dans ce document ne sont pas applicables dans tous les pays, il est suggéré que ces idées dérivées des bonnes pratiques soient prises en compte par les Etats lorsqu'ils envisagent de mettre en œuvre des politiques visant à assurer la poursuite d'un comportement éthique adéquat au niveau local, en réponse au besoin de maintenir la confiance publique dans l'administration locale.

En novembre 2002, le CDLR a décidé de le déclassifier et de lancer une série de consultations, nationales et internationales, sur le Manuel de bonnes pratiques. A la lumière des rapports de consultations nationales et des avis exprimés par d'autres organes du Conseil de l'Europe et organisations, le Paquet d'initiatives-modèle a été révisé et adopté formellement lors de la Conférence de Noordwijkerhout (Pays-Bas) qui a eu lieu les 31 mars – 1 avril 2004.

Travaux réalisés au Conseil de l'Europe

La prévention, encore plus que la répression, de la corruption et des autres délits économiques est une préoccupation majeure dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. Le problème concerne directement les autorités locales et c'est également au niveau local qu'il faut trouver les bonnes réponses pour sauvegarder l'éthique publique et, par là-même, les intérêts des citoyens.

D'importants travaux ont été menés au sein du Conseil de l'Europe en ce qui concerne le cadre légal commun de la lutte contre la corruption.

La Convention pénale sur la corruption (STE n° 173) est entrée en vigueur le 1 juillet 2002 et la Convention civile sur la corruption (STE n° 174) le 1 novembre 2003.

Le 11 mai 2000, le Comité des Ministres a adopté la Recommandation N° R(2000)10 sur le code de déontologie pour les fonctionnaires publics et le 8 avril 2003 la Recommandation N° R (2003) 4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales. En outre, le Comité des Ministres a également adopté la Résolution (97) 24 sur les vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption, la Recommandation N° R (98)12 sur le contrôle de l'action des collectivités locales et la Recommandation N° R (99)8 sur la responsabilité pécuniaire des élus locaux pour les actes ou omissions dans l'exercice de leurs fonctions.

Pour sa part, le Congrès a élaboré plusieurs documents :

- la Recommandation 60 (1999) contenant un code de conduite européen relatif à l'intégrité politique des élus locaux et régionaux;
- la Charte urbaine européenne ;
- la Recommandation 86 (2000) concernant la transparence du financement des partis politiques et leur fonctionnement démocratique au niveau régional.

Le CDLR lui-même, sans aborder directement la question de la lutte contre la corruption, a néanmoins traité certains sujets qui sont en rapport avec l'éthique publique, à savoir: statut des élus, responsabilité des élus, statut du personnel, mécanismes de contrôle (y compris financier), systèmes électoraux locaux.

Les documents du Comité des Ministres et du CDLR peuvent être trouvés, en anglais et en français, sur le site Internet Démocratie Locale et Conseil de l'Europe (www.coe.int/local) et dans la bibliothèque LOREG (Démocratie LOcale et REGionale) : www.loreg.org.

Comment utiliser le Manuel

Les diverses informations et suggestions de bonnes pratiques incluses dans ce paquet, même si conçues pour la lutte contre la corruption au niveau local, peuvent également être utiles et s'appliquer, *mutatis mutandis*, pour la lutte contre la corruption au niveau régional dans les pays où il existe des régions bénéficiant d'une autonomie administrative et des organes élus. Le paquet modèle d'initiatives est composé :

- d'une première partie comprenant le « manuel de bonnes pratiques sur l'éthique publique au niveau local », préparé par le Secrétariat sur la base des contributions des spécialistes et d'autres informations disponibles et révisé par la suite par le Groupe de spécialistes et par le CDLR ;
- d'une deuxième partie comprenant les contributions préparées par les spécialistes ; cette partie essaye d'identifier, sur la base d'une structure commune, la situation en Europe, les problèmes et les risques existants, mais également les politiques et les mesures à prendre afin d'améliorer la situation et de réduire les risques ;
- d'une troisième partie comprenant des études de cas préparées par les spécialistes et par les membres du CDLR.

Toutes les pratiques présentées dans ce document ne peuvent pas être reproduites dans tous les pays ; dans certains pays il existe des obstacles constitutionnels, institutionnels ou simplement culturels qui font que certaines des mesures présentées dans ce paquet y seraient difficilement appliquées ; en outre, cet exercice, aussi ambitieux soit-il, n'est pas exhaustif : d'autres pratiques aussi, voire plus efficaces, peuvent exister qui n'ont pas été identifiées au cours de cet exercice.

Toutes les pratiques présentées sont néanmoins intéressantes et méritent d'être connues lors de la définition de toute réforme ou politique destinée à renforcer l'éthique publique et à lutter contre la corruption au niveau local.

Le but du Paquet d'initiatives-modèle est donc essentiellement de :

- présenter, en suivant une structure simple et lisible, les meilleures pratiques européennes identifiées lors de cet exercice ;
- produire un large débat sur l'éthique publique au niveau local ;
- servir de source d'inspiration pour les réformes en cours ou envisagées dans les différents pays et/ou collectivités locales et régionales ;
- servir de guide pour les acteurs locaux (élus et fonctionnaires) quant aux comportements à avoir dans diverses circonstances.

Cet exercice n'est pas conçu pour être unique ; il a été conçu pour durer dans le temps. En effet, le Paquet d'initiatives-modèle pourra être perfectionné à la lumière des débats et des nouvelles informations rassemblées. En plus, les mesures, les politiques et les principes mêmes sur lesquels l'éthique publique est basée peuvent évoluer dans le temps ; il est donc nécessaire de refléter les changements des mentalités, des législations, des programmes et des pratiques pour offrir un instrument utile et à jour car étant vivant et évolutif.

I. MANUEL DE BONNES PRATIQUES

A. Initiatives modèles dans le domaine du statut des élus locaux

Ce dossier thématique présente les meilleures pratiques identifiées dans le domaine du statut des élus locaux par le Comité directeur sur la démocratie locale et régionale (CDLR). Par souci de précision et de concision, ces pratiques sont regroupées selon les différentes catégories d'acteurs concernés. Il ne s'agit néanmoins pas d'un ensemble de recommandations à mettre en œuvre, en totalité, par tous les pays. Les autorités centrales et locales devraient en choisir les pratiques qui sont pertinentes dans leur situation concrète.

Ce dossier thématique a été conçu de manière à pouvoir être utilisé indépendamment des autres parties du Paquet d'initiatives-modèle ; cependant, pour une meilleure cohérence, les contributions des spécialistes présentant des sujets importants de réflexion concernant les questions d'éthique dans les différents Etats membres et incluses en deuxième partie du paquet et les autres dossiers thématiques du manuel devraient également être consultés.

1. Cadre général

a. Action possible des autorités centrales¹

Les agents publics² en général et les élus locaux en particulier bénéficient d'un cadre juridique simple et unitaire réglant leurs droits et obligations, responsabilité, garanties et protections, rémunération et conditions de travail, contrôle, incompatibilités, cessation des fonctions et suspension. Ce cadre est établi par les autorités centrales avec la consultation des associations des élus locaux. Le cadre légal devrait indiquer clairement que les élus locaux peuvent encourir des sanctions pénales pour toute infraction liée à la corruption.

¹ Autorités qui établissent le cadre juridique et contrôlent l'activité des autorités locales : parlement et gouvernement centraux dans les pays unitaires, parlement et gouvernement des états fédérés dans la plupart des pays fédéraux.

² Conformément à la Convention pénale sur la corruption (STE 173), l'expression « agent public » est interprétée par référence à la définition de « fonctionnaire », « officier public », « maire », « ministre » ou « juge » dans le droit national de l'Etat dans lequel la personne en question exerce cette fonction et telle qu'elle est appliquée dans son droit pénal.

En dehors du cadre juridique proprement dit, les autorités centrales préparent et proposent des modèles de codes de conduite aux autorités locales. Ces codes modèles contiennent une liste de dispositions obligatoires que les autorités locales doivent introduire dans les codes de conduite adoptés au niveau local et une liste de dispositions modèles que les autorités locales peuvent, le cas échéant, adapter et inclure dans les codes de conduite locaux. Le respect des codes de conduite peut être rendu obligatoire par la loi.

Le cadre légal et les codes de conduite ne devraient pas être excessivement normatifs pour éviter que des candidats potentiels ne soient découragés de se présenter aux élections si les exigences qui leur sont imposées leur semblent trop rigides et pour laisser une marge de manœuvre à la décision et à la responsabilité personnelles afin de donner aux élus la possibilité d'adapter leur action en fonction des circonstances.

La loi crée un mécanisme spécifique de suivi de la mise en application des codes. Les infractions aux codes sont sanctionnées par les tribunaux ou par une autorité administrative spécialisée.

Les codes de conduite modèle peuvent également être préparés par les associations d'élus locaux en coopération avec les autorités centrales.

La Recommandation 60 (1999) du Congrès, qui inclut un code de conduite pour l'intégrité politique des élus locaux et régionaux, pourrait inspirer les codes de conduite modèle.

Les autorités centrales permettent l'accès aux informations par les citoyens et les autorités locales, par la publication et l'analyse, en utilisant notamment les nouvelles technologies de l'information, des données sur :

- les divers instruments législatifs régissant l'exercice des fonctions par les élus locaux ;
- les divers codes de conduite adoptés par les autorités locales pour permettre une analyse comparative de ceux-ci ;

- des statistiques concernant les cas de corruption aux autres formes de violation de l'éthique publique et la confiance de la population dans les élus et les fonctionnaires locaux.

b. Action possible des autorités locales³

Les autorités locales :

- adoptent des codes de conduite pour les élus locaux, le cas échéant en adaptant aux réalités de la collectivité concernée les codes modèles préparés par les autorités centrales et en tenant compte des suggestions faites par les différentes associations;
- assurent la diffusion de ces codes de conduite auprès des élus, des autorités centrales, des autres organes intéressés et du public, en utilisant les moyens disponibles, y compris les technologies de l'information ;
- suivent la mise en application du code et du cadre général de l'éthique publique au niveau local par des audits réguliers de l'éthique de l'administration ;
- assurent l'examen régulier et, le cas échéant, la révision du code de conduite.

2. Incompatibilités, suspension et cessation des fonctions

a. Action possible des autorités centrales

Les autorités centrales assurent un cadre juridique régissant les incompatibilités, la cessation des fonctions et la suspension des élus locaux adapté aux réalités de chaque pays (ou région, dans les Etats fédéraux) et fondé, dans la mesure du possible, sur les principes suivants :

³ Autorités des collectivités locales et régionales bénéficiant d'un statut d'autonomie administrative.

- i. les inéligibilités et incompatibilités peuvent être générées par :
 - la condamnation pénale définitive pour un délit grave ;
 - une violation grave de l'éthique publique ;
 - l'incapacité légale établie par décision judiciaire ; une telle décision peut être prise en raison de la santé mentale ou de la situation financière (faillite personnelle) conformément à la loi ;
 - une décision par la justice comme peine accessoire ;
 - l'existence d'un conflit d'intérêts potentiel ; ainsi, aucune personne ne peut être dans une position où elle serait son propre organe de contrôle ou celui d'un proche parent ;
 - l'existence simultanée d'un autre mandat électif qui empêcherait l'élu de s'acquitter correctement de ses responsabilités, conformément à la loi.

La période d'incompatibilité est adaptée à la gravité de la situation et est décidée par un organe judiciaire – civil, administratif ou électoral, qui a une marge de manœuvre importante dans l'établissement de cette période.

- ii. la suspension des fonctions d'un élu local n'est pas automatique en cas de mise en examen mais :
 - peut exceptionnellement être décidée par l'autorité centrale ou par l'autorité électorale dans des situations de grande gravité et d'urgence, mais cette décision est susceptible de recours devant une juridiction ;
 - est décidée par la justice, si la continuation des fonctions électives menace sérieusement de produire des dommages importants ou difficilement réparables ou d'entraver une procédure judiciaire.

- iii. la cessation des fonctions avant terme peut être :
 - décidée par la personne concernée sur simple démission ;
 - décidée par la justice, notamment pour faute grave dans l'exercice des fonctions ou pour contravention à l'éthique publique ;
 - constatée par l'autorité locale ou par le bureau électoral compétent en cas d'apparition d'une situation d'incompatibilité ; l'élu en question peut contester le constat de cessation devant la justice qui doit se prononcer en régime d'urgence.

b. Action possible des autorités locales

Conformément à la loi, l'autorité locale :

- fait connaître aux instances compétentes (Cour de justice, Bureau électoral, autorité centrale) toute situation d'incompatibilité dont elle prend connaissance ;
- suspend pour une période limitée, dans une fourchette établie par la loi, l'élu local qui ne remplit pas ses obligations (absences répétées et non motivées, manquement à ses obligations réglementaires, etc. ; cette décision peut être contestée par l'élu en question devant une juridiction ; la suspension par l'organe collectif peut être pour une période limitée ou illimitée si la juridiction a été saisie pour prononcer la cessation des fonctions pour l'élu en question ;
- demande à la justice de décider la cessation des fonctions d'un élu, notamment en cas de faute grave ou de contravention manifeste aux normes de l'éthique publique et le suspend jusqu'à la décision de la justice.

3. Droits et devoirs des élus

a. Action possible des autorités centrales

Les autorités centrales :

- adoptent les exigences générales concernant les droits et obligations fondamentaux des élus locaux (voir également la section 3.c.) ;
- font connaître les droits et devoirs des élus locaux, eu utilisant diverses formes de diffusion de l'information disponible ;
- instituent les mécanismes de contrôle adaptés ;

b. Action possible des autorités locales

Les autorités locales :

- sanctionnent, en toute transparence et conformément à la loi et aux actes statutaires locaux, le non respect des obligations par les élus ;
- veillent au respect des droits fondamentaux des élus locaux par les autres élus, par les fonctionnaires et par la population ;
- assurent la réparation et sanctionnent, dans la limite de leurs compétences légales, toute entrave à un droit reconnu d'un élu local.

c. Action possible des élus locaux

Les élus locaux :

- remplissent toutes leurs obligations et exercent avec modération et dans l'intérêt général leurs droits ;
- respectent l'égalité en ne discriminant personne de manière illégale ;
- traitent les autres avec respect ;

- dans l'exercice de leurs fonctions officielles ou dans toute autre circonstance, ne se comportent pas d'une manière qui pourrait raisonnablement être considérée comme préjudiciable pour l'image de leur fonction ou de leur autorité ;
- saisissent par écrit les autorités compétentes s'ils apprennent toute conduite d'un autre membre dont ils ont des raisons de croire qu'elle implique une violation du Code de Conduite de l'autorité ;
- signent et acceptent de respecter le code de conduite municipal ;
- encouragent et développent toute mesure qui favorise la performance du fonctionnement des services dont ils ont la responsabilité ainsi que la motivation du personnel ;
- n'exercent pas leurs fonctions et n'utilisent pas les prérogatives liées à leurs fonctions en vertu de leur intérêt particulier direct ou indirect ou dans l'intérêt particulier d'individus ou de groupes d'individus dans le but d'obtenir un intérêt particulier direct ou indirect ;
- s'abstiennent d'exercer d'autres fonctions qui les empêcheraient d'exercer leur mandat d'élus locaux de manière efficace ;
- tout en respectant le choix de leurs électeurs, s'abstiennent, dans la mesure du possible et notamment s'ils sont élus sur liste, de changer de parti politique tout en gardant le mandat ;
- évitent, autant que possible, l'apparition de tout conflit d'intérêt ou de situation d'incompatibilité ;
- déclarent tout intérêt personnel (économique ou autre, par exemple des informations concernant l'emploi, le patrimoine, l'appartenance à d'autres organismes) et s'abstiennent de participer aux débats dans lesquels ces intérêts personnels pourraient porter préjudice sur leur capacité d'évaluer l'intérêt public ;

- respectent la discipline budgétaire et financière, telle qu'elle est définie par la législation nationale et s'abstiennent de tout acte destiné à détourner de leur objet les fonds et d'autres biens publics ; ils s'abstiennent de toute démarche dont l'objectif serait d'utiliser à des fins personnelles directes ou indirectes des fonds et d'autres biens publics ;
- déclarent tout cadeau, faveur, invitation ou autre avantage leur étant destiné, ou destiné à leur famille, parents ou amis proches ou à d'autres personnes ou organisations qui peuvent influencer ou paraître influencer sur l'impartialité avec laquelle ils exercent les fonctions ou constituent ou peuvent constituer une récompense en rapport avec leurs fonctions (tout cadeau dépassant une certaine valeur établie dans le code de conduite municipal appartient de droit, si possible, à la municipalité ; sinon, il devrait être refusé) ; évitent les contacts prolongés avec la personne qui a offert le cadeau et essayent d'avoir des témoins lors de ces contacts ;
- refusent tout cadeau ou bénéfice personnel reçu des personnes qui font une demande à la municipalité ; lorsque le cadeau ne peut être ni refusé, ni retourné à son expéditeur, ils le déclarent, le conservent et le manipulent aussi peu que possible ; des dispositions précises quant à la conduite à tenir en cas d'offre de cadeaux ou autres avantages se trouvent dans le code de conduite municipal ;
- rendent publiques les raisons de toutes leurs décisions ; si de telles raisons doivent rester confidentielles, ils expliquent les raisons de cette nécessité ;
- encouragent toute mesure destinée à rendre plus transparentes les modalités d'exercice de leurs pouvoirs et le fonctionnement des services administratifs dont ils sont chargés ;
- s'opposent à la nomination et à la promotion des fonctionnaires et d'autres employés locaux sur d'autres principes que le mérite et la capacité professionnelle et pour d'autres buts que les besoins du service ;

- respectent l'indépendance, les compétences et les prérogatives des autres mandataires politiques et des fonctionnaires locaux et ne leur demandent pas de prendre des mesures qui leur donnent des avantages personnels directs ou indirects ou qui donnent des avantages directes ou indirectes à des organismes auxquels ils appartiennent ou à leurs familles ou amis (ou d'omettre de prendre des mesures de façon à obtenir les mêmes avantages directs ou indirects); respectent les décisions réservées par la loi ou les réglementations aux fonctionnaires ;
- n'empêchent pas une autre personne d'avoir accès aux informations auxquelles cette personne a le droit légal d'accès ;
- répondent ouvertement aux questions des citoyens et des média au sujet de l'exercice de leur mandat et ne divulguent pas des informations confidentielles ou concernant la vie privée d'autres personnes ;
- encouragent et développent toute mesure qui favorise la transparence de leurs compétences, de l'exercice et du fonctionnement des services dont ils ont la responsabilité ;
- sensibilisent la population sur les menaces et problèmes causés par la corruption (y compris la majoration du coût des services, la baisse des salaires, le manque de confiance et les pertes d'investissements, etc.) ;
- contribuent activement à informer la population sur la manière de lutter contre les pratiques de corruption et de les dénoncer (par exemple : en faisant connaître les mesures de protection des personnes dénonçant des pratiques de corruption, ou en mettant en place un numéro de téléphone pouvant être appelé de manière anonyme par tous).

4. Responsabilité des élus

a. Action possible des autorités centrales

Les autorités centrales établissent le cadre général de la responsabilité des élus locaux à titre individuel ou collectif pour les actes ou omissions dans l'exercice de leurs fonctions. Ce cadre est basé sur les principes suivants :

- toute personne physique ou morale ayant subi un préjudice injustifié comme conséquence de l'action ou de l'omission des élus locaux a droit à réparation ;
- la responsabilité personnelle des élus locaux est limitée aux cas de faute grave ou intentionnelle ;
- dans les organes collégiaux, les élus ne peuvent pas être tenus pour responsables pour les décisions auxquelles ils se seront opposés ;
- il n'existe pas de sanction automatique, sans procédure contradictoire ou recours devant une juridiction ayant effet suspensif, contre les élus locaux ;
- il existe un degré de spécialisation des juges qui sont amenés à se prononcer sur la responsabilité des élus (spécialisation des juridictions ou formation spéciale des juges) ou il existe des organes administratifs spécialisés indépendants qui peuvent donner un avis, à la demande des juges, sur les affaires dans lesquelles des élus locaux sont impliqués.

b. Action possible des autorités locales

Les autorités locales :

- dédommagent rapidement et complètement les personnes lésées par l'action ou l'omission de ses élus ;
- se retournent contre les élus leur ayant fait subir un préjudice en cas de faute grave ou intentionnelle de ceux-ci ;

- ont recours, autant que possible, au vote nominal, utilisant, si possible, les techniques modernes et font connaître les voix des élus auprès du public ;
- organisent un contrôle juridique interne performant, qui peut avoir également le rôle de conseil juridique pour les élus qui le demandent ;
- examinent la faisabilité de créer, avec d'autres collectivités, des organismes de mutualisation des risques ;
- souscrivent des assurances pour couvrir le risque financier résultant de leur responsabilité civile et, le cas échéant, partiellement de celle de leurs élus, soit auprès des organes de mutualisation des risques soit auprès des compagnies d'assurance ;
- assurent l'accès du public à des informations complètes concernant leur responsabilité et de celle de leurs élus.

c. Action possible des élus locaux

Les élus locaux :

- exercent avec diligence et bonne foi leurs responsabilités ;
- minimisent le risque d'apparition de dommages importants ou irréversibles à des tiers comme suite à leur action ou omission ;
- couvrent, au moins en partie, le risque de mise en œuvre de leur responsabilité civile par le recours à des organismes de mutualisation des risques ou à des assurances privées ;
- fournissent aux organes habilités toute information concernant les affaires dans lesquelles leur responsabilité est engagée.

5. Rémunération, conditions de travail et carrière des élus locaux

a. Action possible des autorités centrales

Les autorités centrales établissent le cadre régissant la rémunération, les conditions de travail et la carrière des élus locaux, qui est basé sur les principes suivants :

- en majorité, les élus locaux exercent leur mandat sans rémunération ; cependant, les élus locaux ne souffrent pas de perte matérielle suite à l'exercice de leurs tâches ; ils sont compensés soit par une indemnité appropriée soit par le remboursement des dépenses occasionnées et des pertes de revenus professionnels ;
- il existe un cadre général concernant la rémunération des élus qui travaillent pour la collectivité à plein temps, mais l'autorité locale a une marge de manœuvre considérable dans l'établissement de cette rémunération ;
- il existe des dispositions concernant l'aménagement du temps de travail des personnes qui deviennent des élus locaux ; ces dispositions ne doivent pas pénaliser les entreprises qui embauchent les élus : en cas de dommage constaté, l'autorité locale doit assurer réparation soit directement soit à travers un fonds spécialement constitué ;
- il existe des facilités offertes à la réinsertion des personnes ayant effectué un mandat à plein temps : des incitations sont offertes aux entreprises qui s'engagent à garder le poste à l'élu pour la durée de son mandat électif à plein temps ;
- les indemnisations et rémunérations des élus locaux sont prises en compte dans le calcul des impôts, de la cotisation et des prestations sociales ;

- les montants des indemnités et des rémunérations perçues par les élus locaux sont publics ; les autorités centrales préparent et mettent à la disposition du public, notamment en utilisant les nouvelles technologies de l'information, des statistiques concernant ces indemnités au niveau national ;
- il existe des interdictions d'une durée limitée concernant la capacité des élus, notamment de ceux occupant des positions exécutives, de travailler pour certains employeurs après l'expiration de leur mandat, conformément à la loi.

b. Action possible des autorités locales

Les autorités locales :

- assurent le remboursement des frais et des manques à gagner encourus par les élus locaux dans l'exercice de leurs fonctions électives ;
- établissent, le cas échéant, le montant des indemnités accordées aux élus et de la rémunération des élus qui travaillent pour la collectivité à plein temps, dans les limites établies par la loi ;
- les élus locaux n'établissent pas leur propre rémunération ; il existe des comités créés par la municipalité avec la participation d'experts indépendants, représentants de certaines ONG qualifiées et/ou des firmes d'audit privées ;
- adoptent, dans la mesure du possible, des horaires de travail compatibles avec le temps de travail des élus bénévoles ;
- souscrivent, le cas échéant, à une assurance ou à un fonds spécialisé pour couvrir les dommages produits à des tiers par l'aménagement du temps de travail des élus locaux ;
- paient, au moins partiellement, les éventuels frais de formation pour reconversion professionnelle ou remise à niveau des élus ayant exercé un mandat électif à plein temps ;

- assurent les conditions matérielles et de personnel nécessaires au travail des élus locaux : locaux, secrétariat, bureautique, le cas échéant transport des élus ;
- publient, notamment en utilisant les nouvelles technologies de l'information, le montant des indemnités, des rémunérations et des remboursements perçus par les élus locaux.

c. Action possible des élus locaux

Les élus locaux :

- déclarent de manière honnête et justifient les frais, les manques à gagner et les bénéfices matériels produits par l'exercice de leurs fonctions ;
- s'abstiennent de prendre des mesures afin d'obtenir un avantage professionnel au sein d'entités publiques ou privées qu'ils contrôlent, avec qui ils nouent des relations contractuelles ou qui ont été créées pendant l'exercice de leurs fonctions et en vertu de celles-ci, et évitent de travailler pour de telles entreprises à l'expiration de leur mandat – du moins pendant un « délai de carence » d'une durée raisonnable après l'expiration de leur mandat ou la cessation de leurs fonctions.

6. Formation, information et coopération des élus locaux

a. Action possible des autorités centrales

Les autorités centrales :

- assurent un cadre général de formation des élus, en fournissant un réseau de formation ou en finançant une partie des dépenses de formation des élus ;
- préparent des manuels de droit et de gestion à l'intention des nouveaux élus ;

- préparent des modules de formation qu'elles distribuent aux centres de formation qui en font la demande et en utilisant les technologies de l'information ;
- offrent un service de conseil juridique aux collectivités locales qui le demandent ;
- stimulent l'échange d'expérience entre les élus locaux par des séminaires et conférences mais également en créant des forums de discussion en ligne ;
- préparent des instruments d'information qu'elles mettent à la disposition des élus locaux, de préférence en utilisant les technologies de l'information : statistiques démographiques, financières et concernant le niveau de services dans les collectivités du pays ; outils de gestion et de « benchmarking » des services publics locaux ;
- stimulent et aident les initiatives privées ou des autorités locales dans le domaine de la formation des élus locaux ;
- créent le cadre, stimulent et participent aux diverses formes de coopération intercommunale, interterritoriale et internationale visant à identifier les meilleures pratiques dans le domaine du statut des élus locaux ;
- mettent à la disposition du public, en utilisant notamment les nouvelles technologies de l'information et de la communication, la législation nationale et les dispositions des traités internationaux concernant le statut des élus locaux, tout comme les meilleures pratiques européennes, les recommandations des organisations internationales dans ce domaine.

b. Action possible des autorités locales

Les autorités locales :

- assurent la formation des élus ;
- assurent la distribution des informations nécessaires aux élus pour l'exercice de leurs mandats ;
- assurent la collecte et la transmission aux autorités centrales des informations nécessaires pour l'établissement des statistiques et outils de gestion comparatifs à l'intention des collectivités locales ;
- assurent l'adaptation des modules de formation proposés par les autorités centrales aux besoins des élus de la collectivité respective ;
- réalisent et offrent aux élus une sélection des ressources informatives les mieux adaptées aux spécificités des collectivités et des élus ;
- participent aux divers échanges d'expériences, au niveau local, régional, national et international concernant le statut des élus locaux

c. Action possible des élus locaux

Les élus locaux :

- suivent des cours de formation après leur première élection ;
- se tiennent en permanence au courant des évolutions législatives et des nouveaux outils de gestion disponibles ;
- demandent à l'autorité de ressort l'information nécessaire au bon exercice de leurs fonctions ;
- participent activement aux formes d'échanges d'expériences offertes par les autorités centrales ou locales.

B. Initiatives modèles dans le domaine du financement des partis, des associations politiques⁴ et des candidats individuels au niveau local

Ce dossier thématique présente les meilleures pratiques dans le domaine du financement des partis politiques au niveau local identifiées par le Comité directeur sur la démocratie locale et régionale (CDLR). Par souci de précision et de concision, ces pratiques sont regroupées selon les différentes catégories d'acteurs concernés. Il ne s'agit néanmoins pas d'un ensemble de recommandations à mettre en œuvre, en totalité, par tous les pays. Les autorités centrales et locales devraient en choisir les pratiques qui seraient pertinentes dans leur situation concrète.

Ce dossier thématique a été conçu de manière à pouvoir être utilisé indépendamment des autres parties du Paquet d'initiatives-modèle ; cependant, pour une meilleure cohérence, les contributions des spécialistes présentant des sujets importants de réflexion concernant les questions d'éthique dans les différents Etats membres et incluses en deuxième partie du paquet et les autres dossiers thématiques du manuel devraient également être consultés.

1. Cadre général

a. Action possible des autorités centrales

Les autorités centrales établissent, avec la consultation des associations des élus locaux, un cadre juridique cohérent, simple et clair régissant le financement des partis et associations politiques et des campagnes électorales. Elles publient et offrent des conseils et des indications sur le cadre juridique.

En ce qui concerne le financement des partis et associations politiques, ce cadre juridique :

⁴ Associations qui présentent des candidats aux élections centrales, régionales ou locales ou qui visent à soutenir de tels candidats.

- s'applique à toutes les organisations qui ont comme objectif la promotion de la candidature d'une ou plusieurs personnes, individuellement ou groupées : partis politiques et, le cas échéant, associations, groupes d'intérêts, de soutien et d'initiative qui présentent, soutiennent ou collectent des fonds pour des candidats;
- s'applique à la fois aux organisations nationales, aux organisations locales ou régionales et aux branches locales ou régionales des organisations nationales, avec les adaptations exigées par les réalités (taille, population, situation économique, etc.) de chaque cas de figure ;

En ce qui concerne le financement des campagnes électorales, ce cadre juridique :

- s'applique de manière uniforme à tous les candidats et à toutes les associations politiques les soutenant ;
- s'applique de manière coordonnée à toutes les élections, que ce soit au niveau central, régional et local, avec les adaptations imposées par la taille différente des collectivités de divers échelons.

b. Action possible des autorités locales

Les autorités locales aident les organes spécialisés à :

- organiser les élections locales ;
- veiller au respect des règles concernant ces élections ;
- assurer la distribution de l'information concernant l'organisation des élections auprès des candidats et des électeurs ;
- contribuer à la popularisation des informations sur le cadre juridique concernant le financement des partis politiques et des élections.

c. Action possible des candidats et des élus

Les candidats et les élus :

- prennent dûment connaissance et respectent toutes les règles concernant le financement des partis et associations politiques et des élections ;
- s'abstiennent de tout comportement qui les amènerait ou pourrait les amener à favoriser l'intérêt privé par rapport à l'intérêt public, même si ces comportements ne sont pas formellement interdits par la loi ;
- participent à la diffusion des informations sur le cadre juridique concernant le financement des partis et des élections.

d. Action possible des partis politiques :

Les partis politiques :

- examinent attentivement et se conforment aux règles concernant le financement des partis politiques, des associations politiques et des campagnes électorales ;
- assurent que les filiales locales du parti ont pleine connaissance des règles à ce sujet et prennent des mesures pour s'assurer que ces règles soient respectées au niveau local ;
- offrent les informations, conseil et formation sur les règles concernant les élections aux membres du parti qui ont l'intention de présenter leur candidature aux élections locales.

2. Financement des partis et associations politiques locaux

a. Action possible des autorités centrales

Les autorités centrales établissent un cadre juridique régissant le financement des partis et associations politiques au niveau local qui est basé sur les principes suivants :

- les partis et associations politiques intervenant au niveau local, en tant qu'éléments indispensables de la démocratie, reçoivent le soutien de l'Etat dans des limites raisonnables ; le soutien de l'Etat peut être financier ;
- quand il existe, le financement public, les conditions de son octroi, son montant et les modalités de contrôle de son utilisation sont réglés par la loi ;
- des critères objectifs, équitables et raisonnables sont appliqués dans la distribution de l'aide de l'Etat ;
- les citoyens ont le droit de soutenir les partis politiques au niveau local ; si les citoyens ont le droit d'aider financièrement les partis politiques, les conditions pour faire des contributions financières et les modalités de contrôle de leur utilisation sont réglées par la loi ;
- les autorités centrales s'assurent que tout soutien de l'Etat et/ou des citoyens ne porte pas atteinte à l'indépendance des partis politiques ;
- le financement privé, quand il existe, est réglementé de manière à assurer sa totale transparence ;
- les donations⁵ faites aux partis et aux associations politiques peuvent être déductibles, au moins partiellement et jusqu'à un certain plafond, de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les bénéfices du donateur ; les donateurs rendent publics les montants et les bénéficiaires de leurs dons ;
- les donations de personnes morales aux partis politiques apparaissent dans la comptabilité des personnes morales et les actionnaires ou tout membre individuel de la personne morale sont informés de la donation ;

⁵ Les donations sont tout acte délibéré d'accorder des avantages économiques ou autre, à un parti politique.

- les organisations, publiques et privées, qui reçoivent un financement public ou qui sont autrement sous le contrôle des autorités publiques n'ont pas le droit de financer les partis et les organisations politiques ; d'autres catégories d'organisations qui ne peuvent pas financer les partis et les associations politiques peuvent également être établies par la loi ;
- les autorités centrales prennent des mesures pour limiter ou réglementer d'une manière spécifique les donations des personnes morales et des sources étrangères;
- les partis et les associations politiques tiennent une comptabilité complète et adéquate ; les comptes des partis politiques devraient être consolidés pour inclure, le cas échéant, les comptes des entités qui y sont liées, directement ou indirectement, ou qui sont autrement sous leur contrôle ;
- les partis et les organisations politiques publient annuellement leurs comptes et leurs sources de financement, y compris la nature et la valeur de chaque donation et l'identité des donateurs qui ont fait des donations dépassant une certaine valeur établie par la loi ;
- si un seuil est fixé en dessous duquel le nom des donateurs particuliers ne doit pas être divulgué afin de protéger la vie privée et les convictions personnelles de ceux-ci, ce seuil est raisonnable (par exemple le salaire mensuel moyen de l'économie) ;
- en cas de non-respect des règles de financement des partis et associations politiques, il convient de privilégier les sanctions administratives et financières ; elles peuvent entraîner la déchéance d'une fonction éligible et/ou la perte de certains droits pour une période déterminée par le juge; certaines sanctions peuvent être prises par l'organe de contrôle avec la possibilité de recours devant la justice, d'autres par le juge, en fonction de la gravité des faits, dans une fourchette assez large de sanctions établie par la loi.

b. Action possible des autorités locales

Les autorités locales :

- s’abstiennent d’intervenir dans le fonctionnement des partis et des associations politiques au niveau local ;
- ne financent aucunement, ni directement ni par l’intermédiaire des organismes ou entreprises qu’elles contrôlent, les partis et les associations politiques, sauf s’il existe un cadre juridique clair qui les autorise à le faire et qui établit les règles nécessaires pour assurer que ces contributions financières soient raisonnables, transparentes, objectives et justes.

3. Financement des campagnes électorales

a. Action possible des autorités centrales

Les autorités centrales établissent un cadre juridique concernant le financement des campagnes électorales au niveau local, basé sur les principes suivants :

- les dispositions concernant le financement des partis et des associations politiques s’appliquent, *mutatis mutandis*, au financement des campagnes électorales ;
- si le financement privé est admis, il existe des plafonds pour les dépenses des campagnes électorales des partis et des candidats ;
- si le financement privé est admis, il existe des plafonds pour la contribution financière d’un seul donateur à la campagne électorale d’un parti ou d’un candidat, sauf si le donateur est le candidat même ;
- des mesures sont adoptées visant à prévenir le contournement des plafonds établis ;

- le financement des campagnes électorales par des intermédiaires⁶ est interdit ; la création d'associations de financement dont le but est de recueillir des fonds pour un ou plusieurs candidats est possible, à condition qu'elles dévoilent les sources des fonds recueillis ;
- toutes les dépenses, directes ou indirectes, effectuées dans le cadre des campagnes électorales par chaque parti politique, chaque liste de candidats et chaque candidat doivent être enregistrées ;
- le mandat local est représentatif et non impératif : tout contrat créant des obligations pour l'élu en ce qui concerne ses décisions politiques est nul ; la loi sanctionne pénalement un tel contrat si la contrepartie de ces obligations est représentée par une contribution financière à une campagne électorale ;
- les stations de radio et de télévision publiques, s'il en existe, doivent accorder à tous les candidats un temps d'antenne égal ou défini en fonction de l'audience actuelle des partis les soutenant (résultats antérieurement obtenus) ; les candidats indépendants et ceux soutenus par des organisations/partis dont l'audience se situe en dessous d'un certain seuil doivent bénéficier d'un temps minimum d'antenne ;
- d'autres facilités, telles l'espace publicitaire gratuit ou des tarifs de poste spéciaux (réduits ou gratuits) peuvent être offertes aux candidats.

b. Action possible des autorités locales

Les autorités locales :

- en coopération avec l'organe chargé du contrôle des élections, utilisent leur infrastructure pour mettre à la disposition du public les déclarations de financement des candidats ;
- offrent aux candidats des espaces publicitaires gratuits ;

⁶ Personne, physique ou morale, qui agit au nom d'une autre personne afin de cacher l'identité du vrai donateur.

- mettent à la disposition des organes de contrôle habilités par la loi les déclarations patrimoniales des élus ;
- ont des règles et règlements appropriés pour s’assurer que les représentants municipaux n’utilisent pas leurs fonctions pour financer ou faciliter le financement des campagnes électorales sauf s’il existe un cadre juridique clair qui les autorise à le faire et qui établit les règles nécessaires pour assurer que l’aide soit raisonnable, transparente, objective et juste.

c. Action possible des candidats et des élus

Les candidats et les élus :

- respectent scrupuleusement les dispositions légales concernant le financement des campagnes électorales ;
- les candidats déclarent les sources de financement et la structure des dépenses de leur campagne électorale, conformément à la loi ;
- en l’absence d’obligation légale à ce sujet, les candidats gardent leurs dépenses de campagne électorale dans des limites raisonnables et rendent publiques les informations essentielles (montants, sources et catégories de dépenses) concernant les comptes de la campagne ;
- les candidats s’engagent de déclarer, une fois élus, leurs intérêts patrimoniaux ; si un seuil de déclaration est fixé par la loi, il devrait être raisonnable (par exemple, il pourrait correspondre à la valeur moyenne d’une résidence normale avec son ameublement et une voiture) ;
- les élus déclarent leurs intérêts patrimoniaux immédiatement après l’élection et à la fin du mandat ; ces déclarations peuvent soit être publiques soit être rendues disponibles uniquement aux organes de contrôle habilités par la loi ; la Cour peut décider de les rendre publiques en cas d’arrêt contre un élu ;

- les candidats à un mandat public n’essayent pas d’obtenir des voix en offrant ou en promettant des avantages personnels aux votants, en dénigrant les autres candidats, en utilisant la force ou les menaces ou en faisant des promesses qu’ils savent ne pas pouvoir ou vouloir tenir.

4. Contrôle du respect des normes concernant le financement des partis et des élections

a. Action possible des autorités centrales

Les autorités centrales :

- tout en tenant compte des spécificités nationales, assurent l’existence d’un organisme indépendant de toute influence politique et chargé de la vérification du respect des dispositions légales concernant le financement des partis et des associations politiques, tout comme des campagnes électorales ; cette institution pourrait être celle chargée de l’organisation et de la surveillance des élections locales ou celle chargée du contrôle et de l’audit des dépenses publiques ;
- assurent l’existence du cadre nécessaire pour un contrôle approprié : des règles claires et réalistes, des mécanismes de mise en œuvre claires et pratiques, y compris des sanctions appropriées ;
- assurent que le système de contrôle indépendant comporte la vérification des comptes des partis politiques et des dépenses des campagnes électorales, ainsi que leur présentation et leur publication ;
- donnent à l’organisme chargé du contrôle du financement des partis et des campagnes électorales les moyens humains, financiers et logistiques nécessaires pour qu’il puisse remplir son rôle ;
- assurent l’indépendance de cet organisme des influences politiques ;
- donnent à cet organisme le pouvoir d’appliquer des amendes, qui peuvent être contestées devant la justice ;

- assurent la spécialisation nécessaire du personnel judiciaire, policier et autre, en matière de lutte contre le financement illégal des partis politiques et des campagnes électorales ;
- exigent que la violation des règles relatives au financement des partis politiques et des campagnes électorales fasse l'objet de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives.

b. Action possible des autorités locales

Les autorités locales :

- coopèrent avec l'organisme chargé du contrôle du financement des partis et des campagnes électorales dans la surveillance des élections locales ;
- utilisent les moyens à leur disposition pour diffuser les rapports et les conclusions de cet organisme ;
- transmettent à cet organisme toute information nécessaire concernant les élections locales.

c. Action possible des candidats, des élus et des responsables politiques

Les candidats transmettent, sur demande, à l'organisme chargé du contrôle du financement des partis et des élections toute information nécessaire concernant le financement de leur campagne électorale.

Les élus transmettent d'office à l'organisme chargé du contrôle du financement des partis politiques les documents comptables attestant du financement de leur campagne électorale et, sur demande, toute autre information nécessaire à ce sujet.

Les responsables des partis politiques transmettent annuellement un bilan et un compte de résultats ou budget à l'organisme chargé du contrôle du financement des partis politiques et, sur demande, toute autre information financière complémentaire considérée comme nécessaire par cet organisme.

5. Information et publicité

a. Action possible des autorités centrales

Les autorités centrales utilisent les moyens à leur disposition et notamment les technologies de l'information pour :

- faire connaître le cadre législatif concernant le financement des partis et des associations politiques, tout comme celui concernant les campagnes électorales ;
- faire connaître les arrêtés, rapports et résolutions de l'organisme chargé du contrôle du financement des partis et des campagnes électorales ;
- faire connaître les décisions de la justice dans le domaine du financement des partis et des campagnes électorales ;
- collecter, traiter et publier des statistiques concernant le financement des partis et des campagnes électorales : montants, dépenses, sources, opérations de contrôle, infractions, amendes et autres sanctions, actions en justice ;
- mettre à la disposition du public les dispositions des instruments juridiques internationaux concernant le financement politique, tout comme les meilleures pratiques européennes et les recommandations des organisations internationales dans ce domaine.

b. Action possible des autorités locales

Les autorités locales utilisent les moyens à leur disposition et notamment les nouvelles technologies de l'information pour :

- faire connaître le cadre législatif régissant le financement des partis et des élections locales ;
- faire connaître les élus locaux et leurs déclarations concernant le financement des campagnes électorales ;

- faire connaître les divers arrêtés, rapports et résolutions de l'organisme chargé du contrôle du financement des partis et des élections locales applicables à la municipalité respective ;
- faire connaître les décisions applicables à la municipalité respectives que la justice a prises dans le domaine du financement des partis et des campagnes électorales.

c. Action possible des candidats, des élus et des responsables politiques

Les candidats, les élus et les responsables politiques :

- utilisent les moyens à leur disposition (y compris les nouvelles technologies de l'information) pour mettre à la disposition du public les informations utiles concernant le financement des partis et organisations politiques qui les soutiennent et de leurs campagnes électorales locales ;
- participent aux diverses formes de coopération et d'échange d'expériences sur ce sujet.

C. Initiatives modèles dans le domaine du contrôle et de l'audit des collectivités locales

Ce dossier thématique présente les meilleures pratiques dans le domaine des mécanismes de contrôle et d'audit identifiées par le Comité directeur sur la démocratie locale et régionale (CDLR). Par souci de précision et de concision, ces pratiques sont regroupées selon les différentes catégories d'acteurs concernés. Il ne s'agit néanmoins pas d'un ensemble de recommandations à mettre en œuvre, en totalité, par tous les pays. Les autorités centrales et locales devraient en choisir les pratiques qui seraient pertinentes dans leur situation concrète.

Ce dossier thématique a été conçu de manière à pouvoir être utilisé indépendamment des autres parties du Paquet d'initiatives-modèle ; cependant, pour une meilleure cohérence, les contributions des spécialistes présentant des sujets importants de réflexion concernant les questions d'éthique dans les différents Etats membres et incluses en deuxième partie du paquet et les autres dossiers thématiques du manuel devraient également être consultés.

Afin d'assurer que les activités des administrations publiques et du secteur public⁷ soient soumises à des procédures appropriées de vérification des comptes et un contrôle efficace des collectivités locales et d'éviter les possibles violations de l'éthique publique (par exemple, l'exercice de compétences à son propre avantage, conflit d'intérêts, abus de biens ou de confiance, recours abusif ou anormal à la gestion déléguée) tout en préservant l'autonomie locale, la loi prévoit un système de contrôle qui est organisé sur la base des principes suivants :

- les collectivités sont soumises à la règle de droit et les modalités de contrôle du respect de cette règle de droit sont clairement définies ;
- les responsables de la collectivité sont élus démocratiquement à une périodicité suffisante ;
- il existe, tout au long du mandat, un contrôle des gestionnaires par des assemblées pluralistes, démocratiquement élues à une périodicité suffisante ;
- le contrôle démocratique par l'accès des citoyens à l'information, notamment aux documents administratifs et budgétaires, est possible et stimulé ;
- il existe un contrôle externe indépendant ;
- il existe un contrôle interne performant ;

⁷ Principe 11 de la Résolution (97) 24 du Comité des Ministres sur les vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption.

— le contrôle est adapté à la taille et aux compétences de la collectivité.

L'article 8 de la Charte européenne de l'autonomie locale est pris en compte lors de la préparation de tout instrument législatif dans le domaine du contrôle et de l'audit de l'activité des autorités locales.

1. Contrôle externe

a. Action possible des autorités centrales

Les autorités centrales créent un cadre législatif qui est basé sur les principes suivants :

- i. L'objectif du contrôle est de donner aux représentants élus de la collectivité locale et à tous les tiers intéressés – principalement les citoyens et les autorités centrales – l'assurance raisonnable que la collectivité est gérée conformément :
 - au droit applicable dans les différents domaines qui relèvent de sa compétence ;
 - aux règles budgétaires et comptables générales et particulières applicables ;
 - aux principes communément admis d'économie, d'efficience et d'efficacité ;
 - aux principes de l'éthique publique tels qu'ils sont rappelés dans les divers codes de conduite établis au niveau national et international.

En revanche, compétences déléguées mises à part, le contrôle externe n'a pas pour objectif de donner une opinion sur l'opportunité des choix de gestion des collectivités locales. L'appréciation de ces choix n'appartient qu'à l'opinion publique et à l'électeur.

- ii. Le contrôle s'exerce a posteriori. Toutefois l'indépendance statutaire du contrôleur externe, notamment à l'égard du gouvernement central, peut permettre à l'organisme de contrôle d'exercer une mission de conseil. Les conditions et les limites des interventions a priori du contrôleur externe sont définies dans des textes constitutifs de niveau supérieur de telle sorte que cette mission de conseil reste compatible avec le principe d'autonomie des collectivités locales et avec la fonction de contrôle.
- iii. Le contrôle externe :
 - comporte une certification annuelle des comptes de la collectivité locale y compris les entités subventionnées ou celles dans lesquelles la collectivité locale détient la majorité des capitaux ou a un pouvoir prépondérant de gestion ainsi que sur les comptes des délégations de services publics confiés à des entreprises privées, dans des conditions qui permettent au contrôleur de vérifier sur pièces et sur place la sincérité et la fidélité des comptes produits par le délégataire ;
 - peut comporter un audit de la gestion, plus large que l'audit comptable et financier. Cet audit «étendu» intervient à une périodicité suffisante, définie en fonction de la taille des collectivités locales ; cet audit peut évaluer la performance générale de la gestion et avoir comme objectif d'améliorer la qualité des services locaux et la gestion municipale ;
 - l'interdiction faite au contrôleur externe de donner une appréciation sur l'opportunité des décisions de la collectivité locale, n'implique pas pour autant que ce contrôleur ne puisse pas présenter d'observation sur les conditions de préparation et sur la cohérence, notamment financière, des décisions de la collectivité.
- iv. Le contrôle externe est indépendant à l'égard à la fois des autorités contrôlées et des autorités centrales. Son organisation et son fonctionnement sont basés sur les principes suivants :

- le contrôle administratif des collectivités locales doit être exercé dans le respect d'une proportionnalité entre l'ampleur de l'intervention de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts qu'elle entend préserver⁸ ;
- l'obligation pour les collectivités locales de se soumettre à un contrôle externe et les principales modalités de l'organisation de ce contrôle sont prévues dans des textes normatifs les plus élevés possibles dans la hiérarchie de ceux qui sont applicables aux collectivités locales ;
- le contrôle externe vérifie la qualité des procédures internes et le bon fonctionnement du service chargé d'en suivre la mise en place et l'application, et, par sondages, que les procédures de contrôle interne sont efficaces ;
- les conditions de nomination de l'autorité chargée du contrôle externe garantissent son indépendance. Elles sont fixées dans des textes du niveau le plus élevé possible dans la hiérarchie de ceux qui sont applicables aux collectivités locales ;
- l'autorité chargée du contrôle externe est inamovible ou est au moins nommée pour une longue période déterminée, supérieure à celle des mandats électoraux ;
- l'autorité chargée du contrôle externe présente des garanties de compétence et d'impartialité de haut niveau et fixées à l'avance ;
- lorsque l'autorité de contrôle externe est constituée par un organe collégial, ces conditions s'appliquent à tous les membres de cet organe ;
- l'autorité disciplinaire relative à l'exercice de la fonction de contrôle externe et applicable à ses membres est exercée par un organe indépendant des autorités contrôlées et offrant toutes les garanties d'impartialité ;

⁸

Article 8.3 de la Charte européenne de l'autonomie locale.

- l'autorité chargée du contrôle dispose d'un budget propre adéquat, décidé par l'assemblée de l'entité au nom de laquelle le contrôle est exercé ;
- l'autorité chargée du contrôle externe fixe elle-même librement le programme et le calendrier de ses contrôles ;
- les normes professionnelles de contrôle sont fixées dans des textes de niveau élevé en référence aux normes internationales généralement admises. Ces normes comprennent notamment les modalités d'exercice de la contradiction qui permettent à l'entité contrôlée de faire valoir son point de vue sur les observations du contrôleur ;
- un *ombudsman* local ou régional est nommé ; il a le droit de demander des informations aux autorités locales ; ne pas se conformer aux demandes de l'ombudsman local/régional génère des sanctions disciplinaires contre les personnes qui auraient dû fournir l'information requise.

Le contrôle a un caractère administratif et non pénal ; cependant, l'obstruction contre l'exercice de la mission du contrôleur externe peut être constitutive d'une infraction pénalement sanctionnable. Les pouvoirs d'investigation du contrôleur externe restent cependant dans la limite des nécessités d'un contrôle qui conserve un caractère administratif et non pas pénal ; l'autorité chargée du contrôle a une obligation de révélation au juge pénal des faits présumés constitutifs d'infraction pénale constatés à l'occasion du contrôle.

La loi désigne certains fonctionnaires de la collectivité locale qui sont responsables de la manière dont l'autorité locale exerce ses attributions – notamment d'assurer que la loi n'est pas violée et que les dépenses ne sont pas effectuées de manière illégale. Quand les fonctionnaires désignés ont des raisons de croire que des actions illégales sont en cours d'examen, ils ont le devoir de préparer des rapports à l'intention de l'autorité entière.

Si le contrôle externe est confié à des professionnels de l'audit du secteur privé, la décision correspondante, les normes du contrôle, le budget et, de façon générale, tout ce qui se rapporte aux conditions d'exercice de ce contrôle devraient être déterminés par une autorité indépendante, de préférence une autorité publique, répondant aux critères énumérés ci-dessus.

- v. Le contrôle externe obligatoire exercé d'office est limité aux actes d'une certaine importance. Ce contrôle externe s'exerce a priori lorsque l'intervention de l'autorité gouvernementale constitue une condition pour l'efficacité ou la validité de l'acte local ; il est limité aux compétences déléguées aux collectivités locales par les autorités centrales. Les actes concernés par le contrôle externe obligatoire exercé d'office, a priori ou a posteriori, sont énumérés dans des textes législatifs. Ce contrôle administratif peut être confié à un ou plusieurs organes différents de l'organe chargé du contrôle externe à titre principal, selon la spécialité des actes à contrôler. Le domaine respectif de compétence de chaque organe de contrôle est clairement défini pour éviter toute incertitude sur l'autorité qui doit effectuer le contrôle.

b. Action possible des autorités locales

Les autorités locales :

- transmettent toute information utile à l'organe chargé du contrôle externe ;
- excluent, de manière générale, que les membres du personnel des collectivités locales soient dépendants d'autres autorités que les collectivités qui les emploient, lorsqu'ils prennent des décisions dans le cadre de leurs fonctions ;
- collaborent de bonne foi avec l'organisme chargé du contrôle externe.

2. **Contrôle interne**

a. Action possible des autorités centrales

Les autorités centrales mettent en place un cadre normatif qui définit les principes généraux du contrôle interne :

- le contrôle interne est constitué par l'ensemble des procédures écrites qui définissent les modes opératoires dans les différents domaines d'activité de la collectivité locale ; la préparation et l'exécution du budget, notamment les achats et les marchés, mais aussi le recrutement et la gestion du personnel se font par procédures internes écrites ;
- le contrôle interne est aussi, au moins dans les collectivités d'une certaine importance, un service spécialisé, chargé d'assister par son expertise les services opérationnels ou fonctionnels dans l'élaboration de leurs procédures ; le service du contrôle interne a aussi pour mission de vérifier que les procédures adoptées sont effectivement respectées et, si tel n'est pas le cas, d'en rechercher les causes et de proposer les solutions adéquates (révision des procédures mal adaptées, réorganisation des modes opératoires ou des services, formation ou réaffectation du personnel, etc.) ;
- les collectivités locales peuvent recourir à un audit de gestion externe chaque fois qu'elles le considèrent nécessaire ; le cadre juridique établit les conditions de délégation de la fonction de contrôle interne à des organismes d'audit privés.

Les autorités centrales offrent du conseil sur l'organisation du contrôle interne aux autorités locales qui en demandent.

b. Action possible des autorités locales

Les autorités locales assument l'entière responsabilité de leur gestion devant les électeurs, devant l'opinion publique, devant le juge administratif ou civil, ou encore devant le juge pénal.

Elles mettent en place un dispositif administratif spécialisé de contrôle interne afin de minimiser les risques :

- de mauvaise gestion économique et financière ;
- de mauvaise gestion administrative par méconnaissance de la réglementation applicable ;
- de mauvaise qualité des services rendus ;
- de contentieux administratif, civil et pénal.

Les membres de l'assemblée délibérante ont accès à tous les documents du contrôle interne.

L'assemblée délibérante locale nomme les membres d'une commission spécialisée dans les affaires financières qui suit la préparation et l'exécution du budget, vérifie les implications financières des projets de décision du conseil, propose au conseil les structures et les procédures de contrôle et vérifie la qualité de ces procédures. La mise en place et le fonctionnement du contrôle interne relèvent de l'exécutif de la collectivité locale.

Les autorités locales ont recours à des professionnels de l'audit financier et de gestion :

- chaque fois que l'autorité locale ou l'autorité de contrôle le considère nécessaire et notamment quand il existe des doutes sur la véracité des comptes d'exécution du budget ;
- pour la préparation des privatisations à la charge de l'autorité locale ;
- quand il existe un déficit chronique ou très important du budget de l'autorité ;
- pour évaluer les risques financiers et les plans de financement des investissements dépassant un certain seuil ;

- pour analyser les méthodes d'estimation des besoins de dépenses et des recettes prévisionnelles quand il est constaté des décalages importants entre les prévisions et les résultats.

Les autorités locales choisissent les organismes ou les professionnels de l'audit financier et de gestion en fonction de leur qualification et compétence professionnelle et conformément aux règles générales des marchés publics pour la fourniture de services.

c. Action possible des élus et des fonctionnaires locaux

Les élus et les fonctionnaires locaux :

- mettent à la disposition des organes de contrôle interne ou d'audit toute information financière en leur possession demandée par l'organe de contrôle ou qu'ils estiment comme utile dans l'activité de contrôle interne ;
- saisissent l'exécutif local de toute négligence constatée dans l'activité de l'autorité locale et de tout mauvais fonctionnement de l'activité de contrôle et font, le cas échéant, des propositions des mesures à prendre pour améliorer l'efficacité de ce contrôle ;
- demandent à l'autorité locale d'avoir recours à l'audit externe chaque fois qu'ils estiment que cela est nécessaire et notamment quand une des conditions énumérées sous 2. b ci-dessus est remplie.

3. Procédures judiciaires

a. Action possible des autorités centrales

Les autorités centrales adoptent les dispositions et organisent les procédures judiciaires de contrôle auxquelles les autorités locales sont soumises afin de :

- exclure le pouvoir pour le juge de se substituer à l'autorité locale dans l'appréciation de l'opportunité d'un acte ; lorsque l'évaluation de la diligence d'un acte ou d'un comportement s'avère nécessaire, elle doit être effectuée par un organisme indépendant ou par les autorités administratives de surveillance ;
- donner au juge le pouvoir d'adopter des mesures intérimaires, si ces mesures sont justifiées par l'urgence et/ou par le risque d'un préjudice irréparable ;
- prévoir les mesures aptes à assurer l'exécution pleine et immédiate des décisions judiciaires concernant la légalité de l'acte contrôlé, y compris les procédures de substitution des autorités défaillantes ;
- réduire la durée d'examen par le juge des litiges portés devant lui.

b. Action possible des autorités locales

Les autorités locales :

- mettent à la disposition du juge toutes les informations nécessaires ;
- appliquent les règles de la prudence dans les mesures prises sur les affaires qui se trouvent en contentieux judiciaire ;
- prennent les mesures nécessaires pour la mise en application immédiate des décisions de la justice.

c. Action possible des élus et des fonctionnaires locaux

- Les élus et les fonctionnaires locaux mettent à la disposition du juge toutes les informations demandées ;
- tout soupçon de corruption éveillé à la suite d'un contrôle interne ou externe est signalé aux services répressifs compétents.

4. Autres mécanismes alternatifs

a. Action possible des autorités centrales

Les autorités centrales prennent les mesures nécessaires pour:

- renforcer le dialogue entre les autorités centrales et les autorités locales, y compris leurs associations ;
- renforcer la fonction de conseil et d'évaluation que certains organes (indépendants de l'administration centrale ou appartenant à celle-ci) peuvent exercer, en particulier dans le domaine financier et dans le domaine de la gestion ;
- renforcer le rôle des organes indépendants, comme les *ombudsmen* et les médiateurs ;
- promouvoir les bonnes pratiques comptables et l'efficacité de la gestion en utilisant notamment les nouvelles technologies de l'information ;
- certains départements des collectivités locales chargés du contrôle du respect des règles et des procédures peuvent avoir des tâches légales et une certaine autonomie ;
- protéger les personnes dénonçant des actes de corruption, et établir une étroite collaboration avec les organismes indépendants de lutte contre la corruption, les services d'inspection gouvernementaux, les services répressifs et les organismes professionnels, et renforcer le rôle de l'ensemble de ces partenaires, en vue de prévenir toutes les formes de corruption et de les sanctionner.

b. Action possible des autorités locales

Les autorités locales :

- sollicitent un conseil externe chaque fois que cela est nécessaire, par exemple des autorités centrales ou des organes spécialisés;

- offrent aux *ombudsmen* et aux médiateurs toutes les informations requises ;
- coopèrent avec les autres autorités du même niveau ou de niveau différent, notamment en vue d'améliorer l'organisation du contrôle interne et le recours à l'audit externe.

c. Action possible des élus et des fonctionnaires locaux

Les élus et les fonctionnaires locaux :

- coopèrent étroitement avec les services de conseil mis à leur disposition par d'autres autorités ou organes spécialisés ;
- facilitent le travail des *ombudsmen* et des médiateurs.

5. Information et transparence (voir aussi la partie E du Manuel)

a. Action possible des autorités centrales

Les conclusions du contrôle administratif externe ont un caractère public. Les conditions dans lesquelles les conclusions du contrôle sont portées à la connaissance du public sont déterminées par des textes juridiques d'un niveau élevé. Ces conditions sont conformes aux principes suivants:

- il appartient à l'autorité de contrôle externe de décider et de publier elle-même les résultats de ses contrôles, établis au terme d'une procédure contradictoire avec l'entité contrôlée ;
- l'exécutif ou l'assemblée de l'entité contrôlée, même s'ils sont les premiers destinataires des résultats du contrôle, ne peuvent faire obstacle à la publication des résultats du contrôle par l'autorité de contrôle externe ;
- la publication des résultats du contrôle doit comporter également les réponses de l'entité contrôlée.

Les autorités centrales mettent à la disposition du public, en utilisant notamment les technologies de l'information et de la communication :

- des statistiques concernant les contrôles administratifs externes et judiciaires effectués, les principaux problèmes relevés par les contrôles, les mesures prises ;
- les meilleures pratiques dans le domaine de l'organisation du contrôle interne ;
- les meilleures pratiques européennes dans le domaine du contrôle et de l'audit de gestion et les recommandations des organisations internationales dans ce domaine ;
- la législation nationale et les dispositions des traités internationaux et d'autres instruments concernant le contrôle et l'audit de gestion.

b. Action possible des autorités locales

Les autorités locales rendent publics, en utilisant notamment les technologies de l'information et de la communication, les résultats des contrôles externes, judiciaires, internes et des audits externes effectués.

c. Action possible des élus et des fonctionnaires locaux

Les élus et les fonctionnaires locaux participent à des échanges d'expériences dans le domaine du contrôle et de l'audit de gestion.

D. Initiatives modèles dans le domaine du statut des fonctionnaires locaux

Ce dossier thématique présente les meilleures pratiques dans le domaine du statut des fonctionnaires locaux identifiées par le Comité directeur sur la démocratie locale et régionale (CDLR). Par souci de précision et de concision, ces pratiques sont regroupées selon les différentes catégories d'acteurs concernés. Il ne s'agit néanmoins pas d'un ensemble de recommandations à mettre en œuvre, en totalité, par tous les pays. Les autorités centrales et locales devraient en choisir les pratiques qui seraient pertinentes dans leur situation concrète.

Ce dossier thématique a été conçu de manière à pouvoir être utilisé indépendamment des autres parties du Paquet d'initiatives-modèle ; cependant, pour une meilleure cohérence, les contributions des spécialistes présentant des sujets importants de réflexion concernant les questions d'éthique dans les différents Etats membres et incluses en deuxième partie du paquet et les autres dossiers thématiques du manuel devraient également être consultés.

Ces initiatives modèles se réfèrent spécifiquement à la situation des fonctionnaires locaux. Dans les Etats qui connaissent la distinction entre fonctionnaires et employés de droit civil, une grande partie des principes et mesures énumérés s'appliquent néanmoins également aux autres employés des collectivités locales.

1. Cadre juridique

Ce chapitre comprend uniquement les principes généraux du cadre juridique ; un nombre important de modèles d'initiatives compris dans les chapitres suivants devraient ou pourraient être établis par la loi ou d'autres actes normatifs.

a. Action possible des autorités centrales

Les fonctionnaires locaux bénéficient d'un cadre juridique :

- aussi simple, clair et unitaire que possible ;
- qui régit les droits et les obligations, la responsabilité, les garanties et les protections, le recrutement, la rémunération et les conditions de travail, le contrôle, les incompatibilités et la cessation des fonctions des fonctionnaires locaux ;
- établi avec la consultation des autorités locales ;
- qui suit les principes fondamentaux du cadre juridique dont disposent les fonctionnaires des autorités centrales.

La liste des obligations des fonctionnaires locaux peut être complétée/adaptée par les autorités locales en fonction de leurs exigences et situation.

En dehors du cadre juridique proprement dit, les autorités centrales préparent des modèles de code de conduite des fonctionnaires locaux. Ces codes modèles contiennent une liste de dispositions que les autorités locales doivent introduire dans les codes de conduite adoptés au niveau local et une liste de dispositions modèle que les autorités locales peuvent, le cas échéant, adapter et inclure dans les codes de conduite locaux. Les dispositions du code de conduite deviennent obligatoires pour les fonctionnaires locaux dès leur signature. Le non-respect des dispositions du code de conduite est sanctionné disciplinairement.

Les autorités centrales permettent l'accès aux informations concernant le statut des fonctionnaires locaux par les citoyens et les autorités locales, en utilisant notamment les nouvelles technologies de l'information, par :

- la publication et la promotion des divers instruments législatifs régissant l'activité des fonctionnaires locaux ;
- la publication des divers codes de conduite adoptés par les autorités locales pour permettre une analyse comparative de ceux-ci ;

- la collecte, le traitement et la publication des statistiques concernant les décisions de justice sur les cas de corruption ou autres formes de violation de l'éthique publique et des statistiques concernant la confiance de la population dans les fonctionnaires locaux.

b. Action possible des autorités locales

Les autorités locales :

- adaptent, notamment par l'adoption de codes de conduite locaux, dans les limites établies par la loi et sur la base des codes modèles de conduite, le cadre juridique des fonctionnaires locaux aux spécificités et exigences de chaque collectivité ;
- adoptent des codes de conduite pour les fonctionnaires locaux, en adaptant le code modèle préparé par l'autorité centrale, aux réalités de la collectivité concernée ; une fois adopté, ce code de conduite devient un instrument juridique obligatoire, définissant le régime de la responsabilité administrative pour les fonctionnaires locaux ; des sanctions disciplinaires sont prévues contre les violations du code de conduite ; ces sanctions peuvent être contestées devant les tribunaux ;
- assurent la diffusion de ces codes de conduite auprès des fonctionnaires locaux, des autorités centrales, des autres organes intéressés et du public, en utilisant les moyens disponibles, y compris les technologies de l'information.

c. Action possible des élus et des fonctionnaires locaux

Les élus locaux :

- connaissent les dispositions du code de conduite des fonctionnaires locaux de leur collectivité ;
- s'abstiennent d'exercer toute pression induue sur les fonctionnaires locaux ;

- ne demandent et ne tolèrent aucune violation du code de conduite par les fonctionnaires locaux ;
- signalent toute violation du code de conduite à l'autorité compétente.

Les fonctionnaires locaux observent les normes légales ou établies par les codes de conduite de la collectivité locale respective.

2. Incompatibilités, suspension et cessation des fonctions

a. Action possible des autorités centrales

Les autorités centrales assurent un cadre juridique régissant les incompatibilités, la suspension et la cessation des fonctions des fonctionnaires locaux qui essaye de garantir aux fonctionnaires la stabilité sous réserve de la compétence, adapté aux réalités de chaque pays et fondé, dans la mesure du possible, sur les principes suivants :

- i. les incompatibilités peuvent être générées par :
 - l'existence d'un conflit d'intérêts ; par exemple, aucune personne ne peut être dans une position où elle serait son propre organe de contrôle ou l'organe de contrôle d'un proche parent ;
 - l'exercice d'autres activités qui empêcherait le fonctionnaire local de s'acquitter correctement de ses responsabilités ;
 - l'incapacité légale établie par décision judiciaire ; une telle décision peut être prise en raison de la santé mentale ou de la situation financière (faillite personnelle) conformément à la loi ;
 - la condamnation pénale définitive pour une faute grave ou pour contravention à l'éthique publique ; la période d'incompatibilité est adaptée à la gravité de la situation et la justice a une marge de manœuvre importante dans l'établissement de cette période ;

- ii. la cessation des fonctions contre la volonté du fonctionnaire concerné peut être décidée, avec le respect des dispositions légales, par le représentant de l'autorité locale, pour faute grave dans l'exercice des fonctions ou pour contravention à l'éthique publique, sous réserve des garanties juridictionnelles.

Les fonctionnaires sont protégés contre tout licenciement abusif, mais les autorités locales ont la possibilité de renvoyer le personnel incompétent ou coupable de faute grave ou intentionnelle.

b. Action possible des autorités locales

Dans le respect des normes légales et du code de conduite de la municipalité, l'autorité locale :

- définit les circonstances dans lesquelles il y a conflit d'intérêts ;
- décide de la conduite à respecter par le fonctionnaire qui se trouve dans une situation de conflit d'intérêts ;
- résout tout conflit d'intérêts déclaré par un candidat à l'administration ou à un nouveau poste dans la fonction publique avant la nomination ;
- suspend ou met un terme à l'emploi du fonctionnaire si certaines conditions, notamment l'existence d'une faute grave ou intentionnelle ou d'une contravention à l'éthique publique, spécifiées dans la loi, dans le statut, dans les codes de conduite ou dans les contrats de travail sont remplies ;
- essaye de préserver dans une certaine mesure la stabilité au sein de l'administration.

c. Action possible des fonctionnaires locaux

Les fonctionnaires locaux :

- évitent, autant que possible, de se mettre dans un conflit d'intérêts, réel ou apparent, ou situation d'incompatibilité et respectent les restrictions concernant le conflit d'intérêts;
- font connaître toute situation susceptible de soulever une incompatibilité ou un conflit d'intérêts dès son apparition ;
- se conforment à toute décision finale leur enjoignant de se retirer de la situation dans laquelle ils se trouvent ou de renoncer à l'avantage à l'origine du conflit ;
- s'ils occupent un poste dans lequel les intérêts personnels ou privés sont susceptibles d'être affectés par leurs fonctions officielles, ils déclarent, conformément à la loi, lors de la nomination, puis à des intervalles réguliers et lors de tout changement de situation, la nature et l'étendue de ces intérêts ;
- ne se livrent à aucune activité ou transaction et n'occupent aucun poste ou fonction, rémunéré ou non, incompatible avec le bon exercice de leurs fonctions publiques ou portant préjudice à celles-ci ; lorsqu'il n'est pas clair si une activité est incompatible, ils demandent l'avis de leur supérieur ;
- sous réserve de la législation applicable, ils informent et obtiennent l'approbation de leurs supérieurs hiérarchiques dans la fonction publique avant d'exercer certaines activités, ou d'accepter certains postes ou fonctions extérieurs à leur emploi dans la fonction publique et qui pourraient interférer avec leur travail ;
- déclarent, conformément à la loi, leur affiliation ou appartenance à des organisations susceptibles de nuire à leur fonction ou au bon exercice de leurs fonctions en tant que fonctionnaires publics ;

- sous réserve du respect des droits fondamentaux et constitutionnels, ils veillent à ce que leur participation dans des activités politiques ou leur implication dans des débats politiques n'altère pas la confiance du public ou des employeurs dans leur capacité de s'acquitter de leur mission avec impartialité et loyauté ;
- se conforment à toute restriction imposée conformément à la loi à certaines catégories d'agents publics en ce qui concerne l'exercice d'une activité politique en raison de leur position ou de la nature de leurs fonctions.

3. Droits et devoirs des fonctionnaires locaux

a. Action possible des autorités centrales

Les autorités centrales établissent des normes juridiques qui établissent et assurent le respect des principes suivants :

- le droit d'accès à la fonction publique locale est lié uniquement à la compétence ;
- les conditions d'emploi des fonctionnaires locaux sont équitables ;
- la protection sociale dont disposent les fonctionnaires locaux est d'un niveau approprié et raisonnable ;
- les fonctionnaires locaux ont droit à la protection juridique dans l'exercice de leurs fonctions contre toute ingérence indue de la part des élus, contre tout abus de leurs supérieurs, contre toute mesure irrégulière prise à leurs dépens, notamment mais non uniquement en raison d'actes qu'ils auraient pris dans l'esprit de la réglementation pour combattre la corruption et contre tout acte du public tendant à porter atteinte à leur impartialité et à leur intégrité ;
- les fonctionnaires locaux ont accès aux voies de recours juridictionnelles contre tout abus de pouvoir à leur égard ;

- les fonctionnaires locaux ont le droit d'association et les autres droits sociaux.

En outre, les autorités centrales :

- font connaître les droits et devoirs des fonctionnaires locaux aux fonctionnaires et au grand public, en utilisant les diverses formes de diffusion de l'information disponible ;
- instituent les mécanismes de contrôle adaptés.

b. Action possible des autorités locales

Les autorités locales :

- veillent à ce que les conditions matérielles et de travail des fonctionnaires soient appropriées et conformes aux besoins ;
- définissent les règles de bonne conduite pour aider les fonctionnaires locaux à satisfaire aux normes du service public, si ces règles n'existent pas déjà ;
- définissent clairement les attributions et les obligations des fonctionnaires locaux ;
- contrôlent le respect des codes de conduite par les fonctionnaires locaux ;
- visent à empêcher tout comportement irrégulier ou corrompu et sanctionnent, en toute transparence, le non respect des obligations par les fonctionnaires ; la procédure de sanction est contradictoire et le fonctionnaire en question peut se faire assister par la personne de son choix ; les peines encourues sont prévues par la loi ; les fonctionnaires locaux ont à disposition une voie de recours pour contester la décision disciplinaire ;

- encouragent les fonctionnaires à rendre compte de leur action, à exercer un contrôle et à prendre des responsabilités au sein de l'administration ;
- établissent les restrictions concernant notamment l'occupation d'un second emploi ou l'exercice ou la participation à certaines activités dans les limites établies par la loi ;
- garantissent et stimulent la participation ou la consultation des fonctionnaires locaux dans les décisions concernant l'organisation, la structure et les principes gouvernant l'exercice des fonctions publiques ;
- protègent les droits des fonctionnaires locaux, assurent la réparation et sanctionnent, dans la limite de leurs compétences légales, toute entrave à un droit reconnu d'un fonctionnaire local ;
- favorisent la transparence, réduisent les comportements arbitraires et l'anonymat ; protègent néanmoins la vie privée des fonctionnaires, en gardant en régime de confidentialité, sauf disposition contraire de la loi, les diverses déclarations que les fonctionnaires locaux doivent faire ;
- améliorent la communication avec les particuliers et les informent de ce qu'ils peuvent attendre des fonctionnaires ;
- assurent les dispositions et procédures légales nécessaires pour que les fonctionnaires locaux puissent informer les autorités compétentes des soupçons ou allégations de violation de la loi ou du code de conduite par d'autres fonctionnaires ou élus ;
- veillent à ce que l'agent public local qui signale un cas prévu ci-dessus sur la base de soupçons raisonnables et de bonne foi ne subisse aucun préjudice.

c. Action possible des fonctionnaires locaux

Les fonctionnaires locaux :

- servent la collectivité locale avec loyauté, dans le souci du respect de la législation, de la déontologie et de la hiérarchie ;
- sont intègres, impartiaux, consciencieux, équitables et dévoués à la tâche publique qui est la leur ;
- s'assurent que les ressources qui leur sont confiées sont gérées de manière utile, efficace et économique dans l'intérêt public ;
- sont politiquement neutres dans l'exercice de leurs fonctions et n'essayent pas de contrecarrer les politiques, les décisions ou les actions légitimes des autorités publiques ;
- sont efficaces et remplissent leurs devoirs au mieux de leurs capacités, avec compétence, équité et compréhension, en ne prenant en compte que l'intérêt public et les circonstances pertinentes de l'affaire ;
- font preuve de courtoisie et de respect à l'égard des particuliers, ainsi qu'à l'égard de leurs supérieurs, collègues et subordonnés ;
- observent les principes de la bonne administration et défendent la déontologie de l'administration ;
- connaissent l'ensemble de leurs droits et obligations ;
- s'engagent à remplir toutes leurs obligations et à exercer avec modération et dans l'intérêt général leurs droits ; n'agissent pas de façon arbitraire au détriment de quelque personne, groupe de personnes ou entité que ce soit, et tiennent dûment compte des droits, des obligations et des intérêts légitimes d'autrui ;

- essaient d'éviter tout conflit d'intérêts et s'abstiennent de prendre position sur toute affaire dans laquelle ils ont un intérêt personnel ; en aucun cas ils ne tirent d'avantage indu de leur position officielle pour leur intérêt personnel ;
- déclarent tout cadeau, faveur, invitation ou autre avantage leur étant destiné, ou destiné à leur famille, parents ou amis proches ou à d'autres personnes ou organisations qui peuvent influencer ou paraître influencer sur l'impartialité avec laquelle ils exercent les fonctions ou constituent ou peuvent constituer une récompense en rapport avec leurs fonctions (tout cadeau dépassant une certaine valeur établie dans le code de conduite municipal appartient de droit, si possible, à la municipalité ; sinon, il devrait être refusé) ; évitent les contacts prolongés avec la personne qui a offert le cadeau et essayent d'avoir des témoins lors de ces contacts ;
- refusent tout cadeau ou bénéfice personnel reçu des personnes qui font une demande à la municipalité ; lorsque le cadeau ne peut être ni refusé, ni retourné à son expéditeur, ils le déclarent, le conservent et le manipulent aussi peu que possible ; ils en informent de manière officielle, de préférence par écrit la hiérarchie et, le cas échéant, les autorités compétentes ; des dispositions précises quant à la conduite à tenir en cas d'offre de cadeaux ou autres avantages se trouvent dans le code de conduite municipal ;
- encouragent toute mesure destinée à rendre plus transparentes les modalités d'exercice de leurs fonctions et le fonctionnement des services administratifs dont ils sont chargés ;
- se conduisent toujours de manière à préserver et à renforcer la confiance du public dans l'intégrité, l'impartialité et l'efficacité des pouvoirs publics ;
- ne se mettent pas dans une situation qui les oblige ou paraît les obliger à accorder une faveur à un tiers ;
- n'utilisent pas leur situation d'agents publics pour offrir des avantages indus à des tiers ou pour influencer des tiers à des fins privées ;

- s'ils considèrent qu'on leur demande d'agir d'une manière illégale, irrégulière ou contraire à l'éthique, pouvant relever de la forfaiture ou en contradiction de toute autre manière avec la loi ou le code de conduite, ils le signalent conformément à la loi ;
- signalent, conformément à la loi, aux autorités compétentes toute violation de la loi ou du code de conduite par d'autres agents publics dont ils ont connaissance ;
- s'ils ont signalé un tel cas et s'ils estiment que la réponse n'est pas satisfaisante, ils en informent par écrit le chef compétent de la fonction publique ;
- appliquent les instructions légales qu'ils ont reçues lorsqu'un cas a été traité par les procédures et voies de recours prévues dans la législation, même s'ils ne sont pas d'accord avec le résultat ;
- signalent aux autorités compétentes toute preuve, allégation ou soupçon d'activité illégale ou criminelle concernant la fonction publique dont ils ont connaissance dans ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions ; l'enquête sur les faits rapportés incombe aux autorités compétentes ;
- s'ils sont chargés de contrôler ou de diriger d'autres agents publics, ils le font conformément aux politiques et objectifs de l'autorité publique dont ils dépendent ; ils répondent des actes et omissions de leur personnel contraires à ces politiques et objectifs s'ils n'ont pas pris les mesures que la diligence normale exigeait d'une personne dans leur position pour empêcher de tels actes ou omissions ;

- s'ils sont chargés de contrôler ou de diriger d'autres agents publics, ils prennent les mesures nécessaires pour empêcher leur personnel de se livrer à des actes de corruption ayant trait à leur emploi ; ces mesures peuvent être: d'attirer l'attention et d'appliquer les lois et règlements, d'assurer une formation adéquate contre la corruption, d'être attentif aux difficultés financières ou autres que peut rencontrer leur personnel et de donner, grâce à leur conduite personnelle, un exemple d'intégrité ;
- n'accordent pas un traitement préférentiel ni un accès privilégié à l'administration à d'autres personnes, tels que les anciens agents publics.

4. Responsabilité des fonctionnaires locaux

a. Action possible des autorités centrales

Les autorités centrales établissent le cadre général de la responsabilité des fonctionnaires locaux pour les actes ou les omissions dans l'exercice de leurs fonctions. Ce cadre est basé sur les principes suivants :

- toute personne ayant subi un préjudice injustifié comme conséquence de l'action ou de l'omission des fonctionnaires locaux a droit à réparation ;
- la responsabilité des fonctionnaires locaux pour préjudice causé à leur collectivité n'est pas engagée s'ils ont fait preuve de toute la diligence requise dans l'affaire en question ;
- les fonctionnaires locaux n'exécutent pas les ordres manifestement illégaux ;
- les fonctionnaires locaux ne peuvent pas être tenus pour responsables des décisions de leurs supérieurs hiérarchiques ou des élus auxquelles ils n'auront pas participé ou se seront opposés ;

- il n'y a pas de sanction automatique, sans procédure contradictoire préalable, contre les fonctionnaires locaux ; les voies de recours juridictionnel leur sont ouvertes ;
- les fonctionnaires locaux qui sont confrontés à des risques spécifiques ont le droit de couvrir, au moins en partie, le risque de mise en œuvre de leur responsabilité civile par le recours à des organismes de mutualisation des risques ou à des assurances privées ;
- les fonctionnaires locaux ont le droit de s'opposer aux ordres manifestement illégaux ; si, après avoir fait connaître leurs objections, l'ordre est confirmé par écrit, ils sont exonérés de la responsabilité sauf si l'exécution risque de produire des dommages graves et irréversibles ou des atteintes à l'intégrité physique des personnes.

b. Action possible des autorités locales

Les autorités locales :

- dédommagent rapidement et complètement les personnes lésées par l'action ou l'omission de leurs fonctionnaires ;
- se retournent contre les fonctionnaires leur ayant fait subir un préjudice en cas de faute grave ou intentionnelle de ceux-ci ;
- organisent un contrôle juridique interne performant, qui peut avoir également le rôle de conseil juridique pour les fonctionnaires qui le demandent ;
- examinent la faisabilité de créer, avec d'autres collectivités, des organismes de mutualisation des risques ;
- souscrivent des assurances pour couvrir, entièrement ou partiellement, le risque financier résultant de leur responsabilité civile et, le cas échéant, de celle de leurs fonctionnaires, soit auprès des organes de mutualisation des risques soit auprès des compagnies d'assurance ;

- assurent l'accès du public à des informations complètes concernant la mise en œuvre de leur responsabilité et de celle de leurs fonctionnaires.

c. Action possible des fonctionnaires locaux

Les fonctionnaires locaux :

- exercent avec diligence et bonne foi leurs responsabilités ;
- minimisent le risque d'apparition de dommages importants ou irréversibles à des tiers comme suite à leur action ou omission ;
- fournissent aux organes habilités à les recevoir toutes informations concernant les affaires dans lesquelles leur responsabilité est engagée.

5. Recrutement, rémunération, conditions de travail et carrière des fonctionnaires locaux

a. Action possible des autorités centrales

Les autorités centrales établissent le cadre régissant le recrutement, la rémunération, les conditions de travail et la carrière des fonctionnaires locaux, qui est basé sur les principes suivants :

- le recrutement et la promotion des fonctionnaires locaux reposent sur l'égalité d'accès aux postes publics, sur le mérite personnel, la libre concurrence et l'absence de discrimination ; les conditions générales préalables pour l'accès aux postes publics sont établies par la loi ou par d'autres actes normatifs adoptés en application de la loi ;
- il existe une voie de recours pour les candidats contre les décisions des autorités compétentes en matière d'admission aux épreuves ou d'échec à celles-ci ;
- il existe un cadre général concernant la rémunération des fonctionnaires locaux, mais l'autorité locale a une marge de manœuvre considérable dans l'établissement de cette rémunération ;

- la rémunération est conforme aux responsabilités et aux fonctions exercées et permet aux fonctionnaires de vivre décemment ;
- les indemnités et rémunérations des fonctionnaires locaux sont prises en compte dans le calcul des impôts, des cotisations et des bénéfices sociaux ;
- les montants des indemnités et des rémunérations perçues par les diverses catégories de fonctionnaires locaux sont publics ; les autorités centrales préparent et mettent à la disposition du public, notamment en utilisant les nouvelles technologies de l'information, des statistiques concernant ces indemnités au niveau national ;
- il existe des interdictions d'une durée limitée concernant la capacité des anciens fonctionnaires, notamment de ceux occupant des positions exécutives, de travailler pour certains employeurs après la cessation de leurs fonctions dans l'administration.

b. Action possible des autorités locales

Les autorités locales :

- assurent le recrutement des fonctionnaires locaux par des procédures claires et transparentes, qui garantissent le recrutement du meilleur candidat en fonction des besoins spécifiques du service ou organisme concerné ;
- assurent la confidentialité des informations personnelles sensibles fournies dans le contexte de la procédure de sélection ;
- établissent, dans les limites fixées par la loi, la rémunération et le système de remboursement des frais pour les fonctionnaires locaux ;
- assurent le remboursement effectif des frais et des manques à gagner encourus par les fonctionnaires locaux dans l'exercice de leurs fonctions ;

- assurent que la mutation des fonctionnaires est dans l'intérêt d'une bonne administration publique et ne la transforment pas en sanction déguisée ;
- ouvrent une voie de recours pour permettre aux fonctionnaires mutés sans leur consentement de contester la régularité d'une telle mesure ;
- assurent que les promotions liées à un accroissement de responsabilités sont basées sur le mérite ou, en cas de mérite identique, sur l'ancienneté ou sur des critères qui assurent la promotion des groupes moins représentés ;
- veillent à ce qu'il n'existe pas de discrimination indue en raison notamment de l'âge, d'un handicap, du sexe, de l'état civil, de l'orientation sexuelle, de la race, de la couleur, de l'origine ethnique ou nationale, de la classe sociale, des opinions politiques ou philosophiques, des convictions religieuses, en ce qui concerne l'accès aux postes publics, le traitement, la promotion et la cessation des fonctions des fonctionnaires locaux ;
- assurent que les personnes ayant des responsabilités en matière de recrutement, de promotion ou de nomination veillent à ce que les vérifications appropriées de l'intégrité du candidat soient effectuées conformément à la loi ; si, à la suite de cette vérification, ils ne sont pas sûrs quant à la manière de procéder, ils recherchent des conseils appropriés ;
- assurent les conditions matérielles et logistiques nécessaires au travail des fonctionnaires locaux.

c. Action possible des fonctionnaires locaux

Les fonctionnaires locaux :

- déclarent de manière honnête et justifient les frais, les manques à gagner et les bénéfices matériels produits par l'exercice de leurs fonctions ;

- s'abstiennent de prendre des mesures leur accordant un avantage professionnel au sein d'entités publiques ou privées qu'ils contrôlent, avec qui ils nouent des relations contractuelles ou qui ont été créées pendant l'exercice de leurs fonctions et en vertu de celles-ci et évitent de travailler pour de telles entreprises à l'expiration de leur mandat, conformément au droit applicable ;
- ne laissent pas la perspective d'un autre emploi leur créer un conflit d'intérêts réel, potentiel ou susceptible d'apparaître comme tel ; ils signalent immédiatement à leurs supérieurs hiérarchiques toute offre d'emploi concrète susceptible de créer un tel conflit et leur acceptation de toute offre d'emploi ;
- se conforment à toutes les règles établies en conformité avec la loi qui s'appliquent à eux en ce qui concerne l'acceptation d'engagements lorsqu'ils cessent leurs fonctions publiques ;
- conformément à la loi, pendant une période appropriée, ils n'agissent pas pour le compte de quelque personne ou entité que ce soit dans une affaire pour laquelle ils étaient intervenus au nom de l'autorité publique ou avaient conseillé cette dernière, et qui procurerait un avantage particulier à cette personne ou entité, sauf s'ils ont été nommés dans cette entité par l'autorité en question ou suite à une délégation de service public ;
- les fonctionnaires et les anciens fonctionnaires n'utilisent et ne divulguent pas d'informations confidentielles obtenues en leur qualité d'agent public, à moins d'avoir été autorisés à le faire conformément à la loi.

6. Formation, information, coopération et transparence

a. Action possible des autorités centrales

Les autorités centrales :

- assurent un cadre général de formation des fonctionnaires, en créant (si possible dans le cadre d'une institution appropriée au niveau régional ou local) un service spécial donnant des avis professionnels et assurant des formations sur la prévention de la corruption au sein de l'administration, accessibles aux sociétés et aux particuliers, en fournissant un réseau de formation ou en finançant une partie des dépenses de formation des fonctionnaires locaux ;
- préparent des manuels de droit et de gestion à l'intention des fonctionnaires ;
- préparent des modules de formation qu'elles distribuent aux centres de formation qui en font la demande et en utilisant les technologies modernes de l'information ;
- offrent un service de conseil juridique aux collectivités locales qui le demandent ;
- stimulent l'échange d'expériences entre les fonctionnaires locaux par des séminaires et conférences mais également en créant des forums de discussion en ligne ;
- préparent des instruments d'information qu'elles mettent à la disposition des fonctionnaires locaux, de préférence en utilisant les technologies modernes de l'information : statistiques démographiques, financières et concernant le niveau de services dans les collectivités du pays ; outils de gestion et de « *benchmarking* » des services publics locaux ;
- stimulent et aident les initiatives privées ou des autorités locales dans le domaine de la formation des fonctionnaires locaux ;
- créent le cadre, stimulent et participent aux diverses formes de coopération intercommunale, interterritoriale et internationale visant à identifier les meilleures pratiques dans le domaine du statut des fonctionnaires locaux ;

- mettent à la disposition du public, en utilisant notamment les nouvelles technologies de l'information et de la communication, la législation nationale et les dispositions des traités internationaux concernant le statut des élus locaux, tout comme les meilleures pratiques européennes et les recommandations des organisations internationales dans ce domaine.

b. Action possible des autorités locales

Les autorités locales :

- assurent la formation des fonctionnaires; la formation devrait être considérée comme véritablement prioritaire, que ce soit sur le plan général ou stratégique (amélioration de la culture de l'administration et réaffirmation de valeurs éthiques) ou comme outil permettant d'informer et d'expliquer les règles et directives, d'acquérir des connaissances et des compétences, de diffuser des bonnes pratiques, etc. ; il est recommandé d'associer de manière appropriée des juges, procureurs, officiers de police et médiateurs locaux aux stages de formation (en les invitant à des conférences, des débats ou en publiant leur expérience) ;
- assurent la distribution des informations nécessaires aux fonctionnaires pour l'exercice de leurs fonctions ;
- assurent la collecte et la transmission aux autorités centrales des informations nécessaires pour l'établissement des statistiques et outils de gestion comparatifs à l'intention des collectivités locales ;
- assurent l'adaptation des modules de formation proposés par les autorités centrales aux besoins des fonctionnaires de la collectivité respective ;
- réalisent et offrent aux fonctionnaires locaux l'accès à des ressources informatives les mieux adaptées aux spécificités de la collectivité et des fonctionnaires ;

- participent aux divers échanges d'expériences, aux niveaux local, régional, national et international concernant le statut des fonctionnaires locaux ;
- établissent un service qui puisse donner des avis professionnels et assurer la formation sur la prévention de la corruption et sur l'interprétation et l'application des codes de conduite au sein de l'administration;
- aident les médias locaux à présenter correctement les sujets concernant la déontologie de l'administration ; dans tous les cas, les autorités locales doivent offrir une information correcte et respecter la présomption d'innocence ;
- font connaître les résultats de la lutte contre la corruption au niveau local.

c. Action possible des fonctionnaires et des élus locaux

Les fonctionnaires locaux :

- suivent des cours de formation initiale et continue ;
- se tiennent en permanence au courant des évolutions législatives et des nouveaux outils (mécanismes, techniques et procédures) de gestion disponibles ;
- demandent à l'autorité compétente l'information nécessaire au bon exercice de leurs fonctions ;
- participent activement aux échanges d'expériences offerts par les autorités centrales ou locales.

Il revient avant tout aux élus et aux cadres supérieurs (exerçant la responsabilité de maire et de chef de l'administration) de créer dans la pratique un climat de discrétion, de soutenir l'action légitime des fonctionnaires et de les aider à régler leurs problèmes. Le comportement des hauts fonctionnaires doit obéir aux règles suivantes (qui doivent servir pour leur évaluation) :

- reconnaître qu'ils doivent se comporter d'une manière exemplaire aux yeux du personnel ;
- exercer méthodiquement leurs fonctions de supervision et appliquer ou déclencher des procédures disciplinaires ou autres ;
- employer des moyens de motivation, sur le plan non seulement matériel, mais aussi moral (appréciation, exprimée clairement et sans délai d'événements courants, même mineurs).

Les supérieurs hiérarchiques devraient s'impliquer davantage dans la sauvegarde des normes éthiques appropriées et doivent traiter les problèmes rencontrés d'une manière convenable, par exemple en gérant les cas apparus avec doigté, dans le respect de la présomption d'innocence et des exigences d'égalité de traitement.

Ces exigences sont d'une pertinence particulière au niveau local, notamment dans les collectivités de petite taille, où la réputation personnelle joue un rôle déterminant.

E. Initiatives modèles dans le domaine de la transparence, de l'accès à l'information et des procédures administratives

Ce dossier thématique présente les meilleures pratiques dans le domaine de la transparence, de l'accès à l'information et des procédures administratives identifiées par le Comité directeur sur la démocratie locale et régionale (CDLR). Par souci de précision et de concision, ces pratiques sont regroupées selon les différentes catégories d'acteurs concernés. Il ne s'agit néanmoins pas d'un ensemble de recommandations à mettre en œuvre, en totalité, par tous les pays. Les autorités centrales et locales devraient en choisir les pratiques qui seraient pertinentes dans leur situation concrète.

Ce dossier thématique a été conçu de manière à pouvoir être utilisé indépendamment des autres parties du Paquet d'initiatives-modèle ; cependant, pour une meilleure cohérence, les contributions des spécialistes présentant des sujets importants de réflexion concernant les questions d'éthique dans les différents Etats membres et incluses en deuxième partie du paquet et les autres dossiers thématiques du manuel devraient également être consultés.

1. Transparence et accès à l'information

a. Action possible des autorités centrales

Les autorités centrales établissent le cadre général de la transparence administrative et de l'accès à l'information, basé sur les principes suivants :

- la transparence est la règle, le secret est l'exception et est limité aux informations liées à des intérêts particuliers déterminés par la loi (sûreté publique, prévention de la criminalité, protection de la monnaie et du crédit, vie privée) ;
- les budgets et les documents financiers, en particulier, sont toujours accessibles au public ;
- un intérêt individuel particulier ou une relation particulière avec l'information ne sont pas requis pour accéder aux informations détenues par les autorités locales ;
- des délais sont fixés pour les réponses de l'administration aux demandes d'informations ;
- les médiateurs et les organes de contrôle ont accès immédiat et complet à toute information nécessaire pour remplir leur mandat ;
- les services répressifs et des autorités judiciaires ont un accès garanti à toutes les informations dont ils ont besoin pour remplir leur mission, notamment dans le cadre des enquêtes et des poursuites liées à des infractions de corruption ;
- il existe des sanctions claires en cas de violation de la législation concernant la transparence et l'accès à l'information.

Les autorités centrales stimulent et aident les efforts faits par les autorités locales pour rendre le fonctionnement de l'administration locale plus transparent : campagnes d'information et de formation, mise en place de sites Internet et de base de données largement accessibles, etc.

b. Action possible des autorités locales

Les autorités locales établissent des règles claires concernant la transparence administrative et l'accès à l'information selon les principes suivants :

- la transparence administrative est érigée en principe non seulement pour les relations entre l'administration et le citoyen mais aussi pour les normes de conduite individuelle des fonctionnaires ;
- les autorités locales informent les citoyens des mesures adoptées pour mettre en œuvre le principe de la transparence administrative afin de favoriser l'application générale et l'appropriation par les citoyens de ce principe ;
- les autorités locales n'hésitent pas à consulter les agences et autorités anti-corruption (s'il en existe) pour conseil sur les questions et mesures anti-corruption ;
- les réunions des organes élus locaux sont en général publiques ; dans ce cas, les documents et les informations relatifs à leurs procédures et décisions sont accessibles au public, sauf cas exceptionnel de nécessité de protection des informations personnelles ou confidentielles ;
- sous réserve des limites justifiées par le besoin de protéger les données personnelles, une facilité particulière d'accès à l'information est prévue pour certains sujets (autres organismes locaux, médiateurs, presse) ;
- les archives et dossiers administratifs sont conservés de manière à faciliter leur accès aux citoyens ; un personnel suffisant est affecté à cette tâche ;

- la plus grande partie possible des informations publiques est accessible sur des sites Internet ;
- les collectivités locales informent les citoyens des mesures adoptées pour mettre en œuvre le principe de la transparence administrative afin de favoriser l'application générale de ce principe ;
- des sanctions disciplinaires sont prévues pour les violations des règles de transparence.

Les autorités publiques adoptent et publient des chartes des services publics qui présentent clairement les services locaux qui sont fournis, leurs conditions de fourniture et les droits de leurs usagers.

c. Action possible des élus et des fonctionnaires locaux

Les élus et les fonctionnaires locaux :

- en tenant compte du droit d'accès aux informations officielles, n'essayent pas de retenir des informations qui pourraient ou devraient être rendues publiques ;
- traitent de manière adéquate, avec toute la confidentialité nécessaire et sans en faire un usage inadéquat, toutes les informations et tous les documents acquis dans l'exercice, ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions ;
- n'essayent pas d'avoir accès à des informations qu'il serait inapproprié pour eux d'avoir ;
- ne diffusent pas d'informations dont ils savent ou ont des motifs raisonnables de croire qu'elles sont fausses ou trompeuses.

2. Procédures administratives

a. *Action possible des autorités centrales*

Les autorités centrales établissent le cadre général des procédures administratives locales selon les principes suivants :

- les décisions administratives des autorités locales sont en règle générale motivées et précisent les enquêtes et les études préliminaires et les critères adoptés pour parvenir au choix qui fait l'objet de la décision; ces règles sont particulièrement préconisées pour les procédures concernant le recrutement, la conclusion de contrats, le soutien financier aux entreprises et associations privées, l'aménagement foncier et les permis de construire ;
- dans les procédures relatives à la conclusion de contrats avec des particuliers, le particulier devrait être sélectionné après mise en concurrence ; la législation de l'Union européenne applicable aux contrats publics doit être considérée comme un modèle de règlement de la question ;
- il existe des délais maximum de réponse à toute demande effectuée par un particulier ou une entreprise ;
- dans les cas spécifiés par la loi, et notamment pour certaines demandes d'autorisation, le défaut de réponse dans le délai légal vaut accord.

b. *Action possible des autorités locales*

Les autorités locales établissent les normes régissant les procédures administratives au niveau de chaque collectivité sur la base de normes légales et des principes suivants :

- les autorités locales fixent par des dispositions générales les critères d'octroi d'un soutien financier aux particuliers ; la possibilité de disposer d'argent public pour ce soutien est rendue publique ; l'information concernant l'octroi du soutien financier à des particuliers est toujours accessible au public; les entreprises privées bénéficiant de ce soutien sont tenues de rendre compte de l'emploi qu'elles font de cet argent ;
- les informations concernant les procédures administratives et les fonctionnaires chargés de les mettre en œuvre sont rendues publiques ;
- les autorités locales et leurs représentants motivent leurs décisions ;
- lorsqu'une procédure administrative débute, la personne en charge est indiquée: son nom, sa fonction et son adresse administrative sont transmis aux parties intéressées au début de la procédure et dans toute communication ultérieure avec elles ;
- le délai pour la conclusion de la procédure et sa communication aux parties intéressées devrait être fixé par des dispositions générales pour chaque type de procédure et ces dispositions devraient être publiques et disponibles sur Internet ;
- en fonction de la situation concrète de chaque collectivité, les autorités locales peuvent établir des délais de réponse aux demandes des particuliers et des organisations plus courts que les délais maximum établis au niveau national ;
- les violations des délais ouvrent la voie à des recours administratifs et juridictionnels, mettant en cause la responsabilité civile de l'administration ;
- la responsabilité du fonctionnaire peut être engagée en cas de non-respect des délais légaux sans motif valable ;

- les autorités locales assurent que leurs archives sont organisées de manière à être facilement accessibles et utilisables par le public et les organes de contrôle ;
- l'accès du public aux archives et l'obtention de documents ou copies de ceux-ci ne fait pas l'objet de tarifs élevés ; dans tous les cas, les autorités locales n'essayent pas de générer plus de recettes de ces droits que les dépenses nécessaires pour assurer l'accès du public à ces archives et couvrir les frais de copie.

Les autorités locales ont une procédure d'accès facile pour les citoyens qui veulent formuler des plaintes et rendent publique cette procédure.

c. Action possible des élus et des fonctionnaires locaux

Les élus et les fonctionnaires locaux respectent les procédures administratives et participent activement à l'amélioration de ces procédures.

F. Initiatives modèles dans le domaine des relations des autorités locales avec le secteur privé

Ce dossier thématique présente les meilleures pratiques dans le domaine des relations des autorités locales avec le secteur privé identifiées par le Comité directeur sur la démocratie locale et régionale (CDLR). Par souci de précision et de concision, ces pratiques sont regroupées selon les différentes catégories d'acteurs concernés. Il ne s'agit néanmoins pas d'un ensemble de recommandations à mettre en œuvre, en totalité, par tous les pays. Les autorités centrales et locales devraient en choisir les pratiques qui seraient pertinentes dans leur situation concrète.

Ce dossier thématique a été conçu de manière à pouvoir être utilisé indépendamment des autres parties du Paquet d'initiatives-modèle ; cependant, pour une meilleure cohérence, les contributions des spécialistes présentant des sujets importants de réflexion concernant les questions d'éthique dans les différents Etats membres et incluses en deuxième partie du paquet, et les autres dossiers thématiques du manuel devraient également être consultés.

1. Marchés publics concernant l'acquisition, par les autorités locales, de biens et de services

La conclusion des contrats publics soulève des risques spécifiques et très importants de corruption ou de violation de l'éthique publique. Les règles concernant les marchés publics devraient donc être très claires, détaillées et strictes et leur mise en œuvre devraient faire l'objet d'un contrôle attentif par les autorités centrales.

a. Action possible des autorités centrales

Les autorités centrales créent et mettent en place un cadre législatif concernant les marchés publics qui:

- établit les principes, le cadre général et les procédures d'adjudication ;
- établit les seuils de déclenchement obligatoire de la procédure de marché public ;

- garantit la libre concurrence et l'ouverture des marchés publics, en assurant les conditions nécessaires pour que les fournisseurs qualifiés de biens et services puissent y participer, quel que soit leur siège social ou leur nationalité (du moins dans le cadre de l'UE) ;
- établit les conditions d'incompatibilité et de disqualification des fournisseurs des marchés publics ; ces conditions peuvent inclure le conflit d'intérêts, l'absence de taille critique, de crédibilité financière, d'expérience dans le domaine ou l'inscription sur la liste nationale de sociétés et personnes disqualifiées ;
- établit les conditions d'inscription des fournisseurs potentiels sur la liste nationale de sociétés et personnes disqualifiées ; ces conditions peuvent inclure l'existence de cas antérieurs de non-respect des conditions des contrats publics, de corruption active ou passive ou de fraude ou de tentative de fraude dans la procédure d'adjudication d'un contrat public ;
- établit les conditions de sortie de la liste nationale de sociétés et personnes disqualifiées ; ces conditions peuvent inclure l'expiration d'un délai établi en fonction de la gravité de la faute, l'offre de conditions de transparence suffisantes dans la gestion des affaires, l'exécution de travaux d'intérêt général, la modification profonde du conseil d'administration et d'autres organes de gestion et de contrôle ;
- établit les voies de recours contre les décisions concernant les marchés publics ;
- établit les normes minimum de transparence, d'information et publication des procédures et des conditions d'attribution des marchés publics ;
- établit les règles à respecter pour assurer la confidentialité, protéger le secret commercial et la propriété intellectuelle des candidats.

Les exceptions aux règles de la procédure d'appel d'offres sont très rares et s'appliquent seulement à des conditions complètement objectives, tels que l'absence d'un marché concurrentiel, le coût excessivement élevé de la procédure ou l'existence d'une situation d'urgence ; les exceptions sont motivées et contrôlées correctement.

La législation de l'Union Européenne⁹ peut servir de modèle dans ce domaine. Elle peut être adaptée, notamment en ce qui concerne les seuils de déclenchement obligatoire de la procédure d'appel d'offres, à la situation de chaque pays.

Les autorités centrales :

- créent et assurent la distribution de modèles d'appels d'offres, de cahiers de charges, de contrats et d'autre documentation au bénéfice des autorités locales ;
- assurent les moyens techniques et financiers nécessaires pour la publication des listes consolidées des personnes et entreprises sanctionnées pour ne pas avoir respecté les règles des marchés publics ;
- stimulent l'utilisation des nouvelles technologies, et notamment de l'Internet, par les autorités locales, dans la procédure d'appel d'offres : introduisent des solutions technologiques nouvelles, des plate-formes pour les transactions et l'organisation des appels d'offres, des applications « *back-bone*¹⁰ », des aides financières pour les municipalités qui s'équipent des solutions technologiques nouvelles, de la formation pour les fonctionnaires de celles-ci.

⁹ Pour des informations sur les règles et procédures de l'Union Européenne, voir le site consacré aux marchés publics de la Commission européenne (http://europa.eu.int/comm/internal_market/fr/publproc/index.htm); pour des informations concernant l'utilisation des nouvelles technologies de l'information pour les marchés publics en Union Européenne, voir le site de la SIMAP (<http://simap.eu.int/FR/pub/src/welcome.htm>).

¹⁰ Application principale qui sert comme plate-forme logicielle qui peut être adaptée par les autorités locales en fonction des besoins locaux ou à laquelle les autorités locales peuvent rajouter des applications logicielles spécifiques qui utilisent l'application « backbone » mais rajoutent des facilités supplémentaires pour les utilisateurs.

b. Action possible des autorités locales

Les autorités locales :

- utilisent les procédures de marché public dans tous les cas où la valeur du contrat d'acquisition l'impose, y compris des contrats de valeur moindre que celle établie par la loi – si cela est justifié par l'efficacité économique ;
- établissent les objectifs que la procédure de sélection doit satisfaire : qualité, coût, délais, continuité, risques, développement durable, protection des emplois;
- assurent un personnel suffisant pour l'organisation correcte de la procédure d'appel d'offres ;
- limitent les extensions de contrat sans appel d'offres ;
- établissent clairement les droits et obligations des co-contractants ;
- établissent des critères de sélection précis, objectifs, quantifiables et fiables qui assurent le mieux possible la réalisation des objectifs fixés ;
- créent des documentations complètes et claires concernant l'objet du marché et les conditions de participation et de sélection des candidats ;
- communiquent aux candidats qui ne sont pas qualifiés les raisons de leur disqualification ;
- évaluent les offres uniquement à la lumière des objectifs et critères techniques de sélection établis ;

- assurent la publicité des informations nécessaires pour les marchés publics et répondent en procédure d'urgence aux demandes d'informations concernant les appels d'offre en cours ; consolident, si possible, tous les textes dans des recueils ou textes uniques disponibles aussi sur Internet ;
- avant le lancement des appels d'offres importants et de grande envergure, organisent des débats publics avec la participation des citoyens, des experts, des hommes d'affaires et de l'opposition afin de connaître les opinions des spécialistes et personnes intéressées et les souhaits des citoyens ;
- établissent des Pactes d'intégrité qui sont signés par tous les participants à la procédure d'appel d'offres : autorité et ses fonctionnaires d'un côté, entreprises et salariés de l'autre, en y associant également les sous-traitants de celles-ci ; ces pactes stipulent les règles essentielles et les obligations concernant la transparence, le traitement égal des candidats, le fait de ne pas accepter, solliciter ou offrir un avantage indu, de dénoncer toute manœuvre frauduleuse dont on a connaissance ; en dehors des sanctions légales, les personnes ou entreprises n'ayant pas respecté le pacte ne peuvent plus participer, en tant que candidats ou organisateurs, aux appels d'offres de la municipalité ;
- assurent que les informations nécessaires concernant les candidats et leurs éventuels sous-traitants sont disponibles et examinés par le jury de sélection ;
- utilisent, aussi souvent que possible, l'Internet pour la diffusion des informations sur les marchés publics ;
- nomment, dans les commissions ou jurys de sélection, des personnes qui ont les compétences professionnelles et les garanties de probité morale nécessaires pour la sélection des candidats, l'analyse des offres et la sélection du gagnant ;
- établissent des procédures rapides et équitables d'analyse des plaintes et des recours.

c. Action possible des élus et des fonctionnaires locaux

Les élus et les fonctionnaires locaux :

- ne participent pas, directement ou à travers des entreprises ou personnes interposées, aux appels d’offres de leur municipalité;
- ne participent pas à l’organisation de la procédure d’appel d’offres et notamment dans les commission ou jurys de sélection s’ils ont, eux ou leurs parents, un intérêt personnel dans l’obtention du contrat ;
- ne font pas de discrimination entre les candidats, notamment en ce qui concerne les informations concernant l’appel d’offres ;
- ne diffusent pas des informations concernant un candidat sans l’accord écrit de celui-ci ;
- n’essayent pas d’influencer les membres des commissions ou des jurys de sélection pour favoriser ou défavoriser un ou plusieurs candidats ;
- font connaître les éventuelles irrégularités dans la procédure de sélection à leurs supérieurs hiérarchiques et/ou aux organes de contrôle habilités par la loi ;
- évitent, dans la mesure du possible, l’apparition de tout conflit d’intérêt et, si celui-ci survient, le font savoir et se retirent de tout débat ou décision ;
- refusent tout avantage personnel important (cadeaux chers, hospitalité excessive, voyages payés...) de la part des entreprises ou personnes qui offrent des services à la collectivité, déclarent les bénéfices mineurs acceptés et déclarent toute offre de bénéfice.

2. Délégations de service public au secteur privé

Les règles sur les marchés publics concernant l'acquisition, par les autorités locales, de biens et services devraient s'appliquer, *mutatis mutandis*, à la délégation de service public au secteur privé. D'autres exemples de bonnes pratiques sont présentés plus bas.

a. Action possible des autorités centrales

Les autorités centrales :

- préparent des guides, des manuels et des modèles de contrats pour aider les autorités locales qui décident de déléguer des services publics ;
- stimulent et aident les autorités locales et leurs associations à mettre en place des modules de formation spécifique pour leur personnel et leurs élus ;
- assurent un service de conseil technique pour aider les autorités qui le demandent ;
- définissent, au niveau national, des données de gestion que les autorités locales sont invitées à collecter et communiquer ; ces données devraient être suffisamment détaillées pour permettre une analyse sérieuse de la gestion mais assez facilement disponibles ;
- sur la base de ces données, créent, au niveau national, un système de « *benchmarking* » permettant aux auditeurs externes et aux autorités locales de faire une évaluation comparative des performances de leurs opérateurs de services ; utilisent les nouvelles technologies pour rendre ce système accessible ; font connaître les avantages de ce système afin de stimuler les autorités locales à y participer ;
- associent les autorités locales et leurs associations à chaque étape de mise en œuvre du système de benchmarking national: définition des données à collecter, des indicateurs à calculer et comparer, des politiques de communication.

b. Action possible des autorités locales

Les collectivités locales :

- prennent la décision de déléguer un service public en ayant à l'esprit uniquement l'intérêt de la communauté et sur la base de données claires et fiables et notamment en fonction du rapport qualité/prix pour les utilisateurs et pour les contribuables ;
- ne délèguent pas les compétences qui impliquent une utilisation importante du pouvoir public : la délégation de service ne devrait pas mettre en danger les droits et libertés fondamentales des citoyens, les garanties légales et autres exigences de la bonne gouvernance (y compris le droit des citoyens d'être entendus dans les affaires les concernant, la nécessité de justifier les décisions et le droit de recours) ;
- assurent, dans le contrat de concession/délégation, un partage clair des risques et des responsabilités, une structure de financement claire, des procédures strictes d'information et d'évaluation ;
- définissent les indicateurs de performances qui doivent être calculés et communiqués par l'opérateur ;
- définissent clairement, dans les cahiers de charges, les objectifs de gestion, en termes quantitatifs et qualitatifs ;
- si le type de service le demande, assurent la protection de l'intérêt public et des personnes les plus démunies par l'introduction de clauses de contraintes de service public dans le contrat de concession ;
- indemnisent les contraintes de service public imposées à l'opérateur ; ces indemnités ne devraient pas être établies sur la base des coûts effectifs, mais plutôt sur la base des « extrants » (volume de prestations, nombre d'utilisateurs...), de manière forfaitaire et être établies *ex-ante* ;

- définissent la durée des contrats de délégation de service en tenant compte du besoin de l'opérateur de développer ses politiques et d'amortir ses investissements, mais également de la nécessité de stimuler l'opérateur à améliorer ses performances pour obtenir le renouvellement du contrat ; en règle générale, une durée de cinq à dix ans devrait répondre aux deux exigences ;
- se dotent des compétences nécessaires pour l'évaluation des performances des services, soit directement (personnel spécialisé), soit indirectement (recours à des auditeurs de gestion indépendants) ;
- dans toute évaluation, veillent à « internaliser » (prendre en compte les effets de débordement) les coûts et les bénéfices des services délégués afin d'avoir une image complète de l'impact de chaque service et de son coût réel ;
- assurent la responsabilisation des opérateurs privés, en les associant aux différents types de risque : sur l'investissement, industriel (sur les coûts) et commercial (sur les recettes) ;
- font le choix concernant le taux de couverture des coûts par des ressources publiques en pleine connaissance de cause, sur la base d'informations précises et complètes ; ce choix fait l'objet d'une décision politique prise *ex ante* et ne doit en aucun cas être un résultat de l'exploitation ;
- assurent à l'opérateur, public ou privé, des ressources suffisamment stables et durables pour lui permettre de prendre des engagements et de remplir sa mission dans la durée ;
- mettent en place toute forme de transfert de fonds publics sur la base d'un contrat, stipulant *ex ante* les conditions d'octroi, les objectifs à atteindre et les modalités de calcul du montant à transférer ;

- après avoir fixé la partie des coûts à couvrir par des ressources publiques, financent cette partie en priorité par des redevances spécifiques ou par des indemnités pour contraintes de service public (compensation pour la desserte des zones éloignées, pour les tarifs réduits, etc.) ;
- fixent la subvention accordée pour la couverture de l'éventuel déficit avant le début de l'exercice et sur la base des coûts standard et non des dépenses effectives ;
- identifient bien les subventions implicites (locaux mis à disposition, diminution de la fiscalité, etc.), les consolident dans toute analyse de gestion et les octroient à la suite d'un choix clair et fait en pleine connaissance de cause ;
- n'utilisent pas les subventions pour compenser les résultats d'une mauvaise gestion, mais pour :
 - partager les coûts entre les bénéficiaires directs et indirects ;
 - agir au bénéfice des personnes défavorisées ;
 - encourager les services les moins nuisibles pour l'environnement ;
 - assurer un développement durable, rendre la ville plus attractive pour l'habitat et pour les entreprises ;
- avec l'aide des autorités centrales, stimulent l'amélioration des performances réalisées par les opérateurs en effectuant et en publiant, notamment sur l'Internet, des comparaisons, sur la base d'indicateurs pertinents et fiables, avec d'autres opérateurs travaillant dans des conditions similaires (*benchmarking*) ;
- popularisent les critères qui ont fondé la décision de déléguer le service public, le choix de l'opérateur et les résultats des différentes évaluations.

3. Participation aux entreprises

a. Action possible des autorités centrales

Les autorités centrales établissent un cadre juridique qui :

- permet, dans certaines circonstances, aux autorités locales de créer des sociétés commerciales, ou d'investir dans de telles sociétés ;
- permet aux autorités locales de faire fructifier leur épargne mais interdit néanmoins les investissements spéculatifs dans des produits d'épargne trop volatiles ;
- exige des autorités locales qu'elles consolident et rendent visibles les divers engagements hors bilan.

Les autorités centrales :

- préparent des manuels, formations en ligne et autres types de formation pour aider les autorités locales à se doter des compétences nécessaires en vue de réduire les risques liés à leur participation dans des entreprises ;
- stimulent et aident les autorités locales et leurs associations à mettre en place des structures de formation spécifique.

b. Action possible des autorités locales

Les autorités locales :

- évitent de créer ou de participer à des entreprises économiques sauf cas spécial comme l'existence d'un véritable intérêt public dans l'activité en question, défaillance du marché (inexistence d'opérateur privé, monopole de fait et abus de position dominante), obligation légale, force majeure, politique de stimulation économique à court terme, rémunération en capital pour des investissements en infrastructure, participation dans le cadre des incubateurs d'affaires ;

- investissent dans des produits d'épargne peu volatiles ;
- se dotent des compétences nécessaires pour l'analyse de gestion des entreprises dans laquelle elles participent ;
- réalisent et utilisent des tableaux de bord financiers pour comprendre l'évolution des sociétés et adapter leur action ;
- dotent les entreprises et les sociétés d'économie mixte qu'elles créent de structures, mécanismes décisionnels et systèmes de gestion du personnel et comptable performants, comparables aux entreprises privées ;
- assurent la transparence de leur activité économique, en communiquant les raisons de leur participation aux entreprises économiques, les résultats de ces entreprises, les engagements hors bilan et l'exposition au risque ;
- mettent fin à leur participation dans des entreprises dès que la raison de leur participation disparaît et que la situation économique et du marché le permet ;
- se dotent de règles qui établissent des restrictions sur la participation de leurs représentants (élus ou fonctionnaires) dans les conseils d'administration ou de surveillance des entreprises si cette participation pourrait soit générer des conflits d'intérêts soit mettre en danger l'efficacité et la transparence du travail de l'organe ou du représentant en question ;
- dans la mesure du possible, s'assurent que les partis d'opposition sont également représentés, sur une base proportionnelle, dans les conseils d'administration et de surveillance des entreprises municipales.

c. Action possible des élus et des fonctionnaires locaux

Les élus et les fonctionnaires locaux évitent de cumuler un nombre trop important de participations, au nom de l'autorité locale, à des conseils d'administration ou de surveillance des entreprises. Le cas échéant, signalent à l'autorité compétence les mandats qu'ils détiennent afin de permettre à celle-ci de décider en pleine connaissance de cause.

Les élus et fonctionnaires déclarent conformément à la loi toute rémunération, indemnité, avantage en nature et autre qu'ils perçoivent au titre de leur présence dans des conseils d'administration ou dans les organes de gestion des entreprises créées ou contrôlées par la collectivité locale qui les a nommés.

4. Privatisation des entreprises publiques

Les règles sur les marchés publics concernant l'acquisition, par les autorités locales, de biens et services devraient s'appliquer, *mutatis mutandis*, à la privatisation des entreprises publiques. Si l'entreprise en question est en situation de monopole ou produit des biens et services qui ont des caractéristiques ou des contraintes de service public, les règles relatives à la délégation de service public devraient également être prises en compte. D'autres exemples de bonnes pratiques sont présentés plus bas.

a. Action possible des autorités centrales

Notamment dans les pays où les municipalités détiennent une participation importante dans les entreprises économiques et où la privatisation est une priorité, les autorités centrales :

- préparent des politiques sectorielles qui introduisent et maintiennent la compétition (législation, mise en place d'autorités administratives indépendantes...) ;
- établissent et maintiennent un cadre légal sain pour les monopoles (publics et privés) restants ;

- établissent, en consultation avec les autorités locales, des programmes et objectifs de privatisation ;
- aident les autorités locales dans leurs démarches de privatisation.

b. Action possible des autorités locales

Les autorités locales :

- définissent clairement, dans les cahiers de charges, les conditions de vente, les engagements de la collectivité dans la transaction et les obligations de l'acheteur avant et après la vente ;
- assurent la transparence des transactions ;
- assument les conséquences de leurs décisions par les politiques sociales et économiques appropriées, dans le cadre de la loi.

5. Relations avec le secteur non lucratif : subventions et délégation de service public au secteur associatif

a. Action possible des autorités centrales

Les autorités centrales établissent le cadre législatif concernant les subventions que les autorités locales peuvent accorder aux associations sur la base des principes suivants :

- seules les associations sans but lucratif dont l'activité présente un intérêt public peuvent recevoir des subventions ;
- l'attribution du statut « d'intérêt public » à une association est faite par le conseil local sur la base d'un nombre de critères minimum établis par la loi ;
- l'autorité locale peut octroyer des subventions générales pour le fonctionnement d'une association et des subventions spécifiques pour financer un projet ou une activité ;

- l'autorité locale doit vérifier la régularité de l'utilisation des subventions octroyées ;
- la délégation de service public au secteur associatif suit des règles similaires à la délégation de service public au secteur privé lucratif.

b. Action possible des autorités locales

Les autorités locales :

- attribuent, par décision motivée du conseil local, le statut « d'intérêt public » aux associations, sur la base de critères objectifs : but de l'association, utilité pour la communauté de son action, activité passée, transparence de la gestion ;
- vérifient régulièrement les comptes des associations bénéficiaires et évaluent la manière dont les subventions sont utilisées ;
- publient, en utilisant notamment les nouvelles technologies, des informations sur les associations bénéficiaires, leurs statuts, leurs activités, leurs comptes, les sommes versées, les résultats des évaluations faites ;
- pour la délégation de service public au secteur associatif, suivent des règles similaires à celles proposées pour le cas de la délégation de service public à un opérateur privé.

c. Action possible des élus et des fonctionnaires locaux

Les élus et les fonctionnaires locaux :

- s'abstiennent de prendre part aux décisions de l'autorité locale concernant les ONG dans lesquelles ils ont un intérêt personnel ou dont ils sont membres ayant des responsabilités de direction, sauf s'ils le sont en qualité de représentants de la collectivité locale ;

- s’abstiennent de toute intervention informelle en faveur ou contre une association ; les informations concernant les associations candidates ou qui ont déjà obtenu des fonds publics font l’objet de rapports objectifs qui seuls doivent fonder la décision du conseil local ; ces rapports sont publics et popularisés, en utilisant notamment les nouvelles technologies.

6. Délivrance d’autorisations et de certificats (notamment dans le domaine de l’urbanisme)

a. Action possible des autorités centrales

Les autorités centrales établissent le cadre législatif qui régit la délivrance de permis et autorisations sur la base des principes suivants :

- la loi établit les permis et autorisations que l’autorité locale doit accorder et les circonstances dans lesquelles il faut les obtenir ;
- les permis et autorisations s’accordent sur la base de critères objectifs ;
- la réponse de l’autorité locale à une demande de certificat ou autorisation doit être donnée dans un délai raisonnable établi par la loi (normalement entre 30 et 60 jours, sauf procédure d’urgence) ;
- le refus de délivrer un permis ou une autorisation doit être motivé ;
- il existe des voies de recours, à la fois administratif et contentieux, contre la décision de l’autorité locale ;
- dans certains domaines définis par la loi, le silence opposé par l’autorité locale à une demande légitime d’autorisation vaut accord après l’expiration du délai légal de réponse.

Ces règles s’appliquent également aux certificats et attestations dont la délivrance est soumise à l’appréciation des autorités locales et à ceux qui sont susceptibles de permettre au bénéficiaire d’obtenir des avantages pécuniaires.

b. Action possible des autorités locales

Les autorités locales :

- organisent leurs services administratifs de manière à pouvoir traiter rapidement et sérieusement les demandes de délivrance d'autorisations et de certificats ;
- offrent l'accès à l'information concernant la délivrance d'autorisations et de certificats ;
- délivrent les certificats et autorisations sur la base de critères objectifs, clairs et connus d'avance ;
- motivent tout refus de délivrer un certificat ou une autorisation ;
- rendent publiques les demandes et les décisions de délivrer ou non un permis ou une autorisation, notamment dans le domaine de l'urbanisme;
- font contrôler par sondage, par une commission du conseil municipal, un service spécialisé et/ou un service d'audit externe, la légalité et l'opportunité des suites données aux demandes de certificats et autorisations ;
- consultent les associations et les acteurs intéressés afin de les impliquer dans les travaux des organes créés par la municipalité et appelés à donner des avis ou à prendre des décisions sur les demandes de certificats ou d'autorisations les plus importants.

c. Action possible des élus et des fonctionnaires locaux

Les élus et les fonctionnaires locaux :

- font connaître à leurs supérieurs et/ou collègues l'apparition d'une demande de certificat ou d'autorisation dans laquelle ils ont, eux-mêmes ou un membre de leur famille, un intérêt personnel et s'abstiennent de participer aux débats ou de prendre des décisions dans un tel cas ;
- n'essayent pas d'influencer, de manière informelle, les personnes compétentes pour la prise de décision ; sauf mesure de protection de données personnelles des demandeurs, les éléments qui fondent la décision sont publics.

7. Gestion du patrimoine municipal

a. Action possible des autorités centrales

Les autorités centrales :

- établissent un cadre juridique qui identifie clairement les attributs de la propriété publique¹¹ et définit la procédure de transfert du domaine public dans le domaine privé ;
- aident les autorités locales dans leurs efforts de formation dans la gestion du patrimoine ;
- créent des systèmes cohérents de *benchmarking*, accessibles de préférence en ligne, pour permettre la comparaison entre les performances obtenues par des municipalités différentes, afin d'améliorer à la fois la transparence et les performances.

b. Action possible des autorités locales

Les autorités locales :

¹¹ Dans les systèmes juridiques qui font la distinction entre le domaine privé et le domaine public.

- se dotent des compétences professionnelles nécessaires pour effectuer une gestion économiquement efficace du patrimoine immobilier municipal, par recrutement, formation, sous-traitance ou recours à des conseils professionnels ;
- créent des inventaires des biens du patrimoine immobilier municipal et classent ces biens selon plusieurs variables utiles dans la gestion (par ex.: nature, utilisation, caractéristiques techniques, paramètres d'entretien, valeur du risque d'assurance, etc.) ;
- mettent en place des systèmes de relevés de données permettant de connaître l'impact social de leur gestion ;
- réalisent des évaluations et des examens réguliers, ou les font réaliser par des professionnels ;
- adoptent, à côté de systèmes de comptabilité d'autorisation, des systèmes de comptabilité en mesure de donner des informations sûres sur les coûts et les recettes dérivant de la gestion de ces biens (comptabilité analytique, systèmes de contrôle de gestion, création de tableaux de bord) ;
- participent aux systèmes de comparaison multicritères (*benchmarking*) établis au niveau national ;
- établissent des règles claires et transparentes pour la vente et la location des biens de leur patrimoine ; si le but de l'opération est économique, les règles concernant les marchés publics devraient s'appliquer ; si le but est essentiellement social, il convient d'adopter des règles qui assurent que l'opération est faite au bénéfice des personnes les plus démunies, sans préjudice pour les règles concernant la bonne gestion ;
- consultent les associations et les acteurs intéressés afin de les impliquer dans les travaux des commissions chargées de donner des avis ou de prendre des décisions sur la vente ou la location des terrains et immeubles municipaux ;

- ne prennent jamais de décision ayant un impact sur le développement urbain (transfert d'un bien du domaine public vers le domaine privé ou du domaine non constructible vers le domaine constructible ; création d'infrastructures et de services...) uniquement dans le but de maximiser la valeur de leur patrimoine ou leurs recettes mais en ayant à l'esprit l'intérêt public.

c. Action possible des élus et des fonctionnaires locaux

Les élus et les fonctionnaires locaux évitent, autant que possible, l'apparition de conflits d'intérêts dans la gestion du patrimoine immobilier dont ils sont chargés ; si un tel conflit d'intérêts apparaît, ils le font savoir et ne prennent pas part à la décision de gestion en question.

ANNEXE

Liens vers des sites Internet sur l'éthique publique

1. La base de données LOREG (Démocratie LOcale et REGionale) du Conseil de l'Europe : www.loreg.org. Cette base de données inclut des lois nationales concernant la démocratie locale et régionale dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, tout comme des documents du Conseil de l'Europe pertinents dans ce domaine. Des facilités de recherche avancées offrent la possibilité de trouver rapidement l'information nécessaire.

2. Le Groupe des Etats contre la Corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe : www.greco.coe.int. GRECO est un organisme anti-corruption basé sur l'examen mutuel, qui évalue le respect des engagements découlant des instruments juridiques conclus au Conseil de l'Europe pour lutter contre la corruption. Il adopte des rapports d'évaluation qui sont normalement publics. Le site Internet du GRECO contient également une liste exhaustive de liens utiles.

3. L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime : http://www.unodc.org/unodc/en/crime_convention_corruption.html.

L'ONUDC met en oeuvre un programme global de lutte contre la corruption, qui donne lieu à des études et à des publications très utiles. Exemples :

- "The Anti-Corruption Tool Kit" (la « boîte à outils » de la lutte contre la corruption) ;
 - Les conclusions de la conférence nationale pour plus d'éthique dans la vie publique ("National Conference for Cleaner Public Life"), qui s'est tenue à Budapest en mars 2003.
4. OCDE : www.ocde.org. Le site ne porte pas uniquement sur les multinationales, mais donne aussi des informations utiles sur la lutte contre la corruption lors de la passation de marchés publics.
5. Union Européenne: www.europa.eu.int
- L'UE met en oeuvre actuellement un programme d'élaboration d'instruments juridiques et de documents d'orientation. Elle a diffusé tout récemment une communication adressée au Conseil, au Parlement et au Comité économique et social, qui donne un large aperçu de la situation de la corruption et fixe des priorités pour l'avenir ;
 - L'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF) propose ses compétences techniques pour mettre en oeuvre des mesures administratives destinées à prévenir la corruption et la fraude dans les institutions.
6. Institut européen d'administration publique (IEAP): www.eipa.nl. L'IEAP a conçu un cadre d'auto-évaluation des fonctions publiques ou "Common Assessment Framework" (CAF), qui permet aux administrations publiques des Etats membres de l'UE de communiquer entre elles et de faire des analyses de performance comparatives ("benchmarking"). L'amélioration de l'efficacité et des performances d'une organisation passe aussi par une forte réduction du risque que des actes de corruption et des actes frauduleux soient commis ou ne soient pas découverts. Le CAF est particulièrement axé sur les besoins des organismes publics locaux.
7. "Transparency International" (www.transparency.org) est une ONG qui s'intéresse principalement aux aspects nationaux de la corruption portant atteinte aux intérêts économiques, etc. Elle comporte des sections nationales dans plusieurs pays. Celles-ci donnent accès à des informations sur les mesures anti-corruption et sur des études de cas pouvant présenter un intérêt pour les organismes publics locaux.

II. L'ÉTHIQUE PUBLIQUE EN EUROPE: ÉTAT DES LIEUX

A. Statut des fonctionnaires territoriaux et conditions de travail (*Contribution de Mme Taisia ČEBIŠOVÁ, République tchèque*)

1. Contexte

a. Les fonctionnaires constituent l'ossature de l'administration. Pour pouvoir jouer son rôle dans une société démocratique, l'administration doit disposer du personnel adéquat en vue d'accomplir convenablement les tâches qui lui sont fixées. Le statut juridique et les conditions de travail des fonctionnaires sont des facteurs importants pour parvenir à ces objectifs. Le renforcement de la déontologie de l'administration est récemment devenu prioritaire, étant donné des problèmes de corruption, à tous les niveaux de l'administration et d'organisations internationales. Le Conseil de l'Europe contribue depuis longtemps à la définition de principes de bonne administration ; les derniers documents qu'il a élaborés sur le statut juridique des fonctionnaires, sur le statut juridique et les conditions de travail du personnel de la fonction territoriale, et sur les codes de déontologie des fonctionnaires (voir point 6) méritent une attention particulière à cet égard.

b. Le statut juridique des fonctionnaires en Europe relève de deux systèmes principaux : le système légal et le système contractuel. Le deuxième autorise une plus grande autonomie d'organisation de l'administration locale, alors que le premier assure une plus grande uniformité, garantit l'égalité de traitement et protège uniformément certains droits fondamentaux. Dans les systèmes contractuels, ces aspects sont favorisés par une coordination des collectivités locales lors de négociations (collectives). D'ordinaire, les systèmes légaux prévoient une responsabilité disciplinaire.

Un statut fixé par la loi réduit le risque de conflit entre les pouvoirs locaux et leur personnel. Outre une certaine stabilité, cela rend ce modèle plus approprié pour une période de transition politique et économique.

Quel que soit le système retenu, il faut s'attacher à assurer un minimum d'égalité de traitement et de respect des principes et exigences de base. Dans le contexte de la fonction territoriale, il s'agit notamment du droit d'accès à l'administration locale, de conditions d'emploi équitables, de l'étendue de la protection sociale, du droit de protection juridique et des droits syndicaux (de participation). Les fonctionnaires doivent se conformer à la législation, être politiquement neutres et impartiaux et s'abstenir de toute action incompatible avec leurs fonctions ou leur loyauté au service public. L'obligation de rendre compte et la responsabilité civile et pénale sont des éléments essentiels du statut de fonctionnaire.

S'agissant des pouvoirs locaux, l'accent est mis en particulier sur l'obligation de loyauté à l'égard des collectivités locales démocratiquement constituées, de respect des particuliers et de transparence.

Dans les deux systèmes, on constate qu'il n'y a pas de code de conduite, ni, sur certains points (corruption), de règles suffisamment détaillées. La situation pourrait être améliorée par la mise en place de tels codes. Ceux-ci ne visent pas à remplacer la législation. En fixant des règles et des recommandations claires et détaillées sur la conduite des fonctionnaires, ils peuvent contribuer à la mise en œuvre des principes définis dans les instruments juridiques et aller plus loin que ne le font les normes minimales fixées par la législation dans l'encouragement d'une culture et d'une déontologie de l'administration.

2. Problèmes

a. Les résultats professionnels et les règles déontologiques des fonctionnaires jouent un rôle déterminant dans la poursuite effective des objectifs de démocratie locale. Les critiques et les plaintes de la population au sujet de l'attitude des fonctionnaires, depuis le manque de courtoisie jusqu'aux graves violations de règles juridiques, de principes de bonne administration et de valeurs morales, reflètent un large éventail de problèmes. La situation varie plus ou moins dans les divers pays, régions et collectivités locales (selon leur type, leur taille, etc.).

Ce qui a récemment retenu l'attention de la population et des autorités responsables, ce sont le caractère et l'intensité croissante des cas de violation de devoirs et principes légaux de bonne administration qui font ressortir (ou permettent de suspecter) des motifs de corruption. Les gens ne sont souvent pas conscients que la rigueur morale est nécessaire au respect de la réglementation et à l'exécution à bon escient des tâches administratives.

La déontologie de l'administration est une question complexe, fondée sur les règles générales d'éthique d'un groupe social particulier, le contexte familial, l'éducation et autres particularités des divers fonctionnaires, ainsi que sur les conditions d'emploi, le statut matériel et social du service public et le climat moral des différentes administrations locales. La réaction à avoir par rapport aux questions d'éthiques doit tenir compte de ces facteurs.

b. Les problèmes énoncés ci-après ont une influence néfaste sur les missions et les tâches des collectivités locales :

i) facteurs liés au statut de fonctionnaire:

- conditions matérielles et sécurité sociale peu satisfaisantes ;
- garanties statutaires et conditions d'emploi peu acceptables des fonctionnaires, ce qui laisse un pouvoir discrétionnaire excessif pour toutes les décisions touchant aux questions de personnel ;
- dans certains cas, ingérence politique excessive dans la gestion du personnel (qui est le revers de la transparence du personnel à l'égard des élus) ;
- soutien insuffisant de la population, dévalorisation du statut social des fonctionnaires.

ii) facteurs liés à l'organisation du service public:

- Attributions et obligations mal définies ;

- gestion médiocre de l'administration et du personnel, caractérisée par le non-respect des responsabilités des cadres supérieurs, notamment en ce qui concerne leurs responsabilités de direction ;
- conflits de compétence entre les collectivités locales et les autorités centrales en cas de délégation de compétences exercée par le personnel relevant pour l'essentiel des pouvoirs locaux, mais contrôlé en partie par les autorités de l'Etat (par exemple lorsque celles-ci ont un droit de regard sur des nominations ou qu'elles peuvent contrôler l'exécution d'une partie des tâches de l'administration) ;
- aide professionnelle insuffisante offerte aux collectivités locales et aux fonctionnaires en cas de problèmes particuliers (comme la corruption) auxquels les pouvoirs locaux ne sont pas préparés à faire face, s'agissant du moins de certaines de leurs formes et de leur intensité ;

L'état peu satisfaisant des relations interpersonnelles dans des services administratifs et le fait que des supérieurs et responsables du personnel connaissent mal la situation de subordonnés – sous réserve du nécessaire respect de la vie privée – débouchent parfois sur de graves problèmes personnels ou sociaux qui se manifestent uniquement lorsque la situation devient critique.

3. Risques

Les pouvoirs locaux ne peuvent exécuter à bon escient les tâches qui leur sont confiées sans un personnel qualifié, respectant les règles d'intégrité et de conduite appropriées. Un cadre matériel et juridique insatisfaisant et une organisation médiocre mettent en péril l'accomplissement effectif, régulier, politiquement neutre et impartial des tâches administratives et la discrétion de l'exercice de la démocratie locale.

Les problèmes non résolus ou résolus de manière peu satisfaisante présente des risques considérables ; ils peuvent notamment :

- nuire aux résultats et à l'efficacité de l'administration municipale

- démotiver les fonctionnaires et les rendre moins imperméables aux tentatives de corruption.
- saper la confiance de la population dans les institutions démocratiques.

En ce qui concerne les politiques et mesures, il serait utile de rappeler que :

- Il est possible d'élaborer un nombre raisonnable de règles dans un souci de clarté pour qu'elles soient véritablement observées ;
- une réglementation trop exhaustive et détaillée risquerait de favoriser un certain sophisme, car ses inévitables lacunes permettraient de tourner la loi (alors même que des instructions détaillées peuvent se justifier dans ces cas particuliers comme des directives concernant la corruption) ;
- il convient de veiller à la cohérence, à l'uniformité et à la recherche de résultats concrets.

Il faut éviter de lancer de nouvelles approches à grand renfort de publicité. En effet, les attentes trop vives, liées à des programmes qui ne peuvent être mis en œuvre avec méthode et persévérance peuvent contribuer à davantage de frustrations au sein de la population comme de l'administration et favoriser un certain scepticisme face à ces initiatives.

4. Objectifs

L'administration municipale a pour vocation de servir la communauté locale et de veiller à la poursuite des objectifs des collectivités locales et à l'accomplissement de leurs missions. Les politiques et mesures proposées visent en fin de compte à permettre un bon fonctionnement du service public et à préserver et renforcer la confiance de la population en l'intégrité, l'impartialité et l'efficacité de l'administration locale.

Pour parvenir à ces objectifs, il importe de motiver véritablement les fonctionnaires afin qu'ils travaillent avec loyauté, dans le souci du respect de la législation et de la déontologie ; qu'ils soient intègres, impartiaux, consciencieux, équitables et dévoués pleinement à la tâche publique qui est la leur ; qu'ils soient politiquement neutres, qu'ils œuvrent dans l'intérêt public, et qu'ils fassent preuve de courtoisie et de respect à l'égard des particuliers ; qu'ils observent les principes d'une bonne administration et qu'ils défendent la déontologie de l'administration.

Les objectifs suivants devraient être poursuivis en particulier :

- veiller à des conditions matérielles et d'emploi appropriées des fonctionnaires ;
- renforcer leur statut (garanties et protection juridiques) ;
- définir des règles de bonne conduite pour les aider à satisfaire aux normes du service public ;
- empêcher tout comportement irrégulier et corrompu de leur part ; les encourager à rendre compte de leur action, à exercer un contrôle et à prendre des responsabilités au sein de l'administration ;
- favoriser la transparence, réduire les comportements discrétionnaires et arbitraires et l'anonymat (chose particulièrement souhaitable au niveau des pouvoirs locaux, où la distance entre les autorités et la population doit être réduite au minimum) ;
- améliorer la communication entre les particuliers et les informer de ce qu'ils peuvent attendre des fonctionnaires.

Si l'on s'accorde à penser qu'une recherche unilatérale d'efficacité et de productivité qui ne prend pas suffisamment en compte la culture de l'administration et ses normes déontologiques, a contribué aux problèmes actuels, il importe de reconsidérer ces problèmes dans leur ensemble ; de mettre à leur juste place les valeurs morales et le critère d'intégrité ; et notamment de favoriser une culture administrative plus équilibrée en adoptant des attitudes de gestion conformes à ces exigences.

5. Mesures à prendre

a.i. Au niveau national (central)

- prévoir un code de conduite modèle, juridiquement contraignant pour les fonctionnaires, et veiller à ce qu'il soit respecté au sein de l'administration d'Etat et dans les relations entre les administrations centrales, régionales et municipales ;
- Faire en sorte que les dispositions du code de conduite s'imposent juridiquement aux fonctionnaires municipaux par le biais des statuts régissant la fonction publique ou d'une aide (sous forme de coordination) offerte aux responsables chargés d'élaborer la réglementation des conditions d'emplois des fonctionnaires territoriaux ;
- vérifier et, le cas échéant, compléter les dispositions légales concernant la responsabilité civile et pénale des fonctionnaires ;
- offrir une protection appropriée aux fonctionnaires contre tout abus de pouvoir de leurs supérieurs et contre toute mesure irrégulière prise à leur dépens en raison d'actes qu'ils auraient pris dans l'esprit de la réglementation pour combattre la corruption ;
- protéger notamment les fonctionnaires contre tout licenciement abusif ; par ailleurs, donner aux autorités la possibilité de renvoyer les membres du personnel coupables de faute grave (tout en prévoyant des recours contre tout abus de pouvoir et s'efforçant de préserver dans une certaine mesure la stabilité au sein de l'administration) ;

a.ii. Au niveau local

- définir clairement les attributions et les obligations de tout fonctionnaire ;

- veiller à ce que les tâches inscrites dans la réglementation locale et les contrats de recrutement soient conformes aux exigences et principes fondamentaux concernant la fonction publique (voir point 1.2) ;
- adapter les dispositions du code de conduite aux situations concrètes et besoins des diverses collectivités locales ;
- reprendre les dispositions du code de conduite dans la description de poste des fonctionnaires locaux ;
- prendre toute mesure pratique nécessaire pour mettre en œuvre le code de conduite, notamment s'agissant de la formation et de la supervision.

De nombreuses autres mesures intéressant les droits et les devoirs des fonctionnaires, notamment les responsabilités liées à la procédure (cas de conflits d'intérêt, transparence, discrétion, impartialité, etc.) font l'objet d'autres analyses dans le cadre de l'activité du Comité LR-PE.

b. Initiatives à envisager

- Etablir (éventuellement dans le cadre d'une institution appropriée au niveau local) un service spécial donnant des avis professionnels, une éducation et une formation professionnelle sur la prévention de la corruption au sein de l'administration, accessibles aux sociétés et aux particuliers.
- encourager les médias locaux à présenter des sujets concernant la déontologie de l'administration.

c. Proposition

Examiner la possibilité de poursuivre les activités du CDLR concernant le statut juridique et les conditions d'emploi du personnel de l'administration locale (document du CDLR n° 62) s'agissant des principes concernant l'administration (Rec. n° R 2000/6) et le code de conduite (Rec. n° R (2000)10) à titre de suite à donner à l'activité du Comité LR-PE.

d. Observations complémentaires

i) Bien que les mesures doivent être aussi pratiques que possible, il importe de reconnaître que les problèmes présentés précédemment ne peuvent connaître de solution véritable et durable sans un changement de l'état d'esprit et du comportement de l'ensemble des participants. Dans le cadre de la gestion des ressources humaines, il importe en conséquence de redonner une acception plus large à la notion d'intégrité morale (qui, pour la Fonction publique se limite actuellement à l'exigence d'un casier judiciaire vierge).

ii) Formation

La formation devrait être considérée comme véritablement prioritaire, que ce soit sur le plan général ou stratégique (amélioration de la culture de l'administration et réaffirmation de valeurs éthiques) ou comme outil permettant d'informer et d'expliquer les règles et directives, d'acquérir des connaissances et des compétences, de diffuser des bonnes pratiques, etc. Il est recommandé d'associer de manière appropriée des juges, procureurs, officiers de police et médiateurs locaux aux stages de formation (en les invitant à des conférences, des débats ou en publiant leur expérience).

iii) Il revient avant tout aux élus et aux cadres supérieurs (exerçant la responsabilité de maire et de chef de l'administration) de créer dans la pratique un climat de discrétion, de soutenir l'action légitime des fonctionnaires et de les aider à régler leurs problèmes. Le comportement des hauts fonctionnaires doit obéir aux règles suivantes (qui doivent servir pour leur évaluation) :

- reconnaître qu'ils doivent se comporter d'une manière exemplaire aux yeux du personnel ;
- exercer méthodiquement leurs fonctions de supervision et appliquer ou déclencher des procédures disciplinaires ou autres ;
- employer des moyens de motivation, sur le plan non seulement matériel, mais aussi moral (appréciation, exprimée clairement et sans délai d'événements courants, et mineurs). Un employé qui s'estime déprécié est plus apte à rechercher une forme de compensation, même si elle est irrégulière.

Comme il faut que les supérieurs hiérarchiques s'affirment davantage dans l'ensemble de la gestion, notamment pour prévenir et sanctionner les cas de corruption, ils doivent bien connaître les méthodes pertinentes (par ex. réaction à avoir en cas de plainte et gestion des affaires avec doigté, en respectant la présomption d'innocence et les exigences d'égalité de traitement. Ces exigences sont d'une pertinence particulière au niveau locale, notamment dans les collectivités de petite taille, où la réputation personnelle joue un rôle déterminant.

6. Bibliographie

Auer, A., Demmke, C., Polet, R.: *Civil Services in the Europe of Fifteen*, EIPA, Maastricht, 1996.

Council of Europe Publishing, 1996, *The Administration and You*

IIAS, Brussels, 1996, *Accountability in the Public Service*

International Review of Administrative Sciences, Vol. 63, No. 3/1997, *Values, Ethics and Professionalism in the Public Service*

International Review of Administrative Sciences, Vol. 65, No. 1/1999, *The non-career public service*

NISPAcee, 1997, *Professionalization of Public Servants in Central and Eastern Europe*, ed. by Jak Jabes

Schwarze, J.: *European Administrative Law*, Sweet and Maxwell, London, 1992.

Documents du Conseil de l'Europe

Communes et régions d'Europe, n° 66 : Le Contrôle et l'audit de l'action des collectivités locales

Communes et régions d'Europe, n° 62 : Le statut et les conditions de travail du personnel des collectivités locales dans les Etats d'Europe centrale et orientale

Communes et régions d'Europe, n° 72 : La participation des citoyens à la vie publique locale

Recommandations du Conseil de l'Europe

N° R(2000) 10 sur les codes de conduite pour les agents publics

N° R(2000) 6 sur le statut des agents publics en Europe

GMC (96) 1995 Programme d'action contre la corruption

B. Modes d'expression de la démocratie locale (financement des campagnes électorales, financement des associations et partis politiques au niveau local)

(Contribution de M. Paavo NIKULA, Finlande)

1. Situation

Dans les années 1990, le Conseil de l'Europe a élaboré un certain nombre de rapports sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Ils ont révélé que la plupart des pays membres du Conseil connaissent, d'une manière ou d'une autre, une réglementation du financement des partis politiques ainsi que de leurs collaborateurs. Le principe de base est l'obligation de publicité du financement. A cet égard, l'Europe a adopté une attitude moins rigoureuse que les Etats-Unis où l'existence de contrôles détaillés visant à assurer la transparence et la publicité du financement s'accompagne de la tutelle d'une Commission spéciale sur la procédure de contrôle et de la pénalisation du non-respect des règles en ce domaine. Le financement des partis politiques a donné lieu à une abondante littérature dans différents pays.

En Europe, les partis politiques peuvent, à l'heure actuelle, faire appel à un financement à la fois public et privé, également soumis à publicité. Les campagnes électorales sont financées par des fonds d'origine publique et privée (dons de particuliers et d'entreprises). Certains pays comme la France et l'Allemagne permettent la déduction fiscale de ces dons. On trouve également une limitation des dépenses des campagnes électorales autorisées par an, par élection, par donateur ou au cas par cas. La proposition du Parlement européen portant nouvelle réglementation des élections au Parlement européen (A 4-0212/98) autoriserait les Etats membres à fixer un plafond des frais de campagne des candidats.

D'après un rapport finlandais (Rapport du Comité 1999:6), la transparence apparaît comme la condition sine que non de la crédibilité et plus l'élection fait appel au scrutin uninominal, plus la réglementation est ample et détaillée. Dans les pays où ce sont les partis qui dressent les listes des candidats, la réglementation ne s'applique normalement qu'aux partis. Ce même rapport énonce les questions suivantes au nombre de celles qui font l'objet de la législation sur le financement des campagnes électorales dans les différents pays:

- plafond des coûts de campagne globaux;
- plafond des dons de particuliers;
- interdiction d'accepter des dons de l'étranger pour la campagne électorale;
- interdiction des dons de certains milieux (banques, par exemple);
- interdiction de dons en cas de (suspçon de) corruption;
- interdiction d'accepter des fonds privés (notamment en liaison avec des subventions publiques);
- interdiction de donner le nom du donateur en cas de dons modiques, pour des raisons de protection de la vie privée;
- interdiction de financement par des intermédiaires;
- limitation voire interdiction des dons anonymes;
- dispositions fiscales telles que déduction fiscale du concours financier apporté aux campagnes électorales;
- dispositions pénales telles que pénalisation de l'achat de voix;
- réglementation absolue et exclusive de la procédure de financement des campagnes électorales;
- comptabilisation des fonds de campagne et obligation de publication de ces comptes.

Une étude du Groupe de travail sur la corruption du Conseil de l'Europe, réalisée à l'été 1999, a montré que la réglementation du financement des campagnes électorales est la règle, seuls quatre pays faisant exception à cet égard (dont l'un d'eux, au moins, a récemment adopté une législation dans ce domaine). Comme il s'agit effectivement d'un rapport du Conseil, il n'y sera plus fait référence ici et je me contenterai de faire observer en général que la législation semble mettre l'accent sur le financement des partis politiques et associations connexes et s'intéresse moins aux candidats pris individuellement sans toutefois les ignorer complètement. La législation s'applique tant au financement qu'à la situation financière des élus à un mandat politique, salaire, revenus industriels et commerciaux importants, engagements financiers appréciables tels que dettes et obligations. L'objectif de la législation est plus de garantir la transparence que de poser des interdictions. Le détail de la réglementation varie grandement d'un pays membre à l'autre. Elle vaut surtout pour les élections législatives et les hommes politiques au niveau national.

2. Problèmes

Les inconvénients de la présente situation se ramènent aux lacunes de la législation. En fin de compte, les décisions politiques sont toujours prises par les personnes, non par les organisations ou institutions (partis et autres organisations politiques, conseils statutaires élus, etc. et autres organes composés de personnes de confiance qu'ils mettent en place). En réalité, il faudrait se concentrer sur les candidats à des postes politiques de confiance et sur les titulaires de ces postes. L'intérêt devrait également se porter sur les rapports entre ces personnes et les partis politiques ou autres organisations dont elles sont membres ainsi qu'entre les institutions politiques et les autorités ou fonctionnaires, auteurs et exécutants des décisions politiques.

La solution des problèmes au niveau local et régional semble avoir moins retenu l'attention qu'au niveau national. C'est pourtant au niveau local et régional que sont prises les décisions sur les questions qui concernent le plus directement les citoyens, aménagement local et occupation des sols, services de transport, éducation et soins de santé de base et autres problèmes quotidiens. Ces décisions concernent la population de tout âge. Dans de nombreux cas, l'occupation des sols, l'approvisionnement et la construction notamment, des flux financiers considérables sont en jeu qui impliquent les intérêts privés de sociétés et autres entreprises. Les solutions locales et régionales apportées à ces questions sont financées par des fonds publics provenant de l'impôt.

La situation des pays membres du Conseil de l'Europe varie considérablement. Cela se comprend et se justifie certainement encore qu'un minimum de niveau commun soit souhaitable.

3. Risques

La culture politique n'est pas immuable. Elle manifeste une forte propension au changement qui peut s'avérer négative ou positive selon le degré de transparence de la scène politique locale et de la possibilité, pour le corps électoral, de contrôler ce qui se passe. Les décisions politiques et administratives prises à l'échelon régional et local génèrent souvent des profits ou pertes pour les personnes privées qui tendent alors à exercer des pressions pour faire échec aux procédures légales et aux motifs légitimes des décisions. Les liens financiers occultes débouchent souvent sur des solutions qui s'écartent des programmes politiques présentés à l'électorat et ne correspondent pas à ses besoins.

S'agissant des électeurs et autres personnes concernées par la vie politique, des décisions politiques diffuses prises au niveau local et régional sans égard pour leurs opinions les éloignent des urnes et ajoutent encore à l'altération de l'activité politique. Au pire, il en résulte que les institutions et les autorités politiques qui doivent être au service des citoyens deviennent des instruments au profit des ambitions économiques de forces privées anonymes qui exploitent ainsi le processus de décision politique.

La coopération internationale qu'incarne au mieux le Conseil de l'Europe offre toute une série de moyens permettant de favoriser une situation saine et d'aller de l'avant. L'échange d'expériences avec d'autres pays membres encourage le processus de décision nécessaire à la mise en place de règles et de normes dans les différents pays membres. En l'absence d'une telle collaboration, les pratiques européennes se morcellent et sapent ainsi la culture politique même dont la vitalité est indispensable pour que la Convention européenne des Droits de l'Homme devienne une réalité dans tous les Etats membres.

4. Objectifs visés

La politique consiste à amener l'opinion publique à mettre en oeuvre les objectifs partagés et jugés essentiels par différents groupes, au moyen de l'exercice de l'autorité publique, de la législation ou autres règles et par le biais de budgets financés par les impôts et les redevances publiques. L'action des décideurs politiques ne saurait donc se régler à l'aide d'ordres et d'interdictions. La politique est avant tout une activité publique et le contrôle public est le moyen le plus efficace et le plus pratique de veiller à sa régularité. Il s'agit également d'une méthode assez bon marché car, dans la plupart des cas, elle est mise en oeuvre par les médias et se passe de financement public.

En politique, confiance et soutien doivent être gagnés lors de l'élection mais la continuité qu'exige l'action des partis politiques commande qu'ils soient sans cesse acquis. Dès lors, les candidats à une fonction politique doivent être tenus de faire état de tous les liens, notamment financiers, dont on peut légitimement estimer qu'ils influencent leurs décisions ou les opinions de l'électorat sur leur programme.

Les organisations politiques et les détenteurs de mandats politiques ont également un droit au respect de la vie privée, bien sûr, mais il est plus limité que celui des citoyens dépourvus de ce genre d'ambitions ou dont le rôle n'est pas de décider, au nom de tous, de la conduite des affaires communes. Il faut donc se placer du point de vu du citoyen éclairé pour juger du degré de publicité acceptable, compte tenu du besoin de savoir comment et par qui a été financée l'élection d'un candidat et d'un détenteur du pouvoir de décision au-delà d'un montant raisonnable qui peut légitimement passer pour un financement personnel. Il est tout aussi important de mettre en lumière certaines relations personnelles de ces derniers dès lors qu'elles sont

susceptibles de saper leur capacité et leur souci de respecter les promesses qu'ils ont données aux électeurs et qu'ils sont supposés mettre en oeuvre au sein de l'institution politique à laquelle ils appartiennent.

Les études et analyses dont on dispose montrent que les sources et les montants du financement de l'activité politique sont fort variés. Encore que ces sources puissent fournir des renseignements parfaitement dignes de foi quant aux véritables motifs de leurs dons, on peut se demander toutefois quelles sont les chances de succès des demandes en ce sens. Il est donc préférable de se concentrer sur les bénéficiaires, autrement dit les partis et leurs candidats à des postes de confiance.

L'objectif est d'obtenir un « portrait en pied » des candidats ou des élus, qui nous permette à la fois de comprendre les motifs de leurs décisions et de les empêcher de prendre part à des décisions qui leur sont interdites du fait de l'implication de leurs intérêts personnels tout en reconnaissant leur droit fondamental à la protection de leur vie privée. Cela suppose la réalisation d'un équilibre entre des intérêts opposés.

Pour ce qui est des institutions, en règle générale, ce sont la constitution et la loi qui précisent les pouvoirs des autorités locales et régionales alors que le gouvernement central, lui, agit en vertu de sa souveraineté. Dès lors, l'exercice du pouvoir au niveau local et régional fait l'objet d'un contrôle légal qui s'exerce au moyen de l'appel formé contre les décisions des organes concernés en cas d'abus de pouvoir ou de vice de procédure et de l'obligation d'impartialité des élus à des fonctions politiques, à l'instar de celle exigée des fonctionnaires.

Enfin, l'objectif est de parvenir à ce qu'au niveau régional et local, les détenteurs du pouvoir politique l'exercent au service des citoyens dans le respect des principes de base d'une bonne administration: droit d'être entendu, droit à la transparence, droit à des décisions motivées, droit de recours à un organe juridictionnel impartial. Dans beaucoup de pays membres du Conseil de l'Europe, la bonne administration est devenue un droit fondamental à l'égal du droit à un procès équitable. Mais les droits fondamentaux sont également une condition de l'activité politique: liberté d'association et de parole, droit de participation, autant de moyens à la disposition des citoyens pour influencer la solution des questions qui les concernent directement. Par ailleurs, les

personnes qui font des dons aux partis politiques ont bien le droit de dépenser leur argent comme bon leur semble.

Les élections constituent la principale activité politique bénéficiant de dons encore qu'elles ne soient pas la seule, puisque les bureaux et le personnel des organisations politiques reçoivent également des fonds. S'agissant des élections, l'argent est nécessaire à la publicité des partis et des candidats, à leur apparition dans les médias ainsi qu'aux autres méthodes pour faire campagne. S'agissant des bureaux et du personnel, il faut de l'argent pour payer les loyers, l'aménagement et les salaires.

Pour toutes ces raisons, les normes et les règles ne doivent pas empêcher la mise en oeuvre des droits fondamentaux tout en garantissant que la prise de décision politique privilégie la relation citoyen/élu et non la relation élu/opérateurs économiques. Si les droits fondamentaux postulent que ce dernier rapport soit possible, il n'en doit pas moins faire l'objet d'un contrôle public.

5. Mesures à adopter

Dans les lignes qui suivent, on va énoncer les différentes mesures que l'on peut envisager afin d'atteindre le minimum requis. La notion de « parti » est entendue au sens large et ne se limite pas aux partis politiques officiellement déclarés mais s'étend aussi à toutes les associations créées dans le but d'obtenir une aide pour les élections ou de soutenir un ou plusieurs candidats (jeunes d'un parti, groupes de femmes ou de retraités...). La question du financement des partis ayant été longuement traitée au sein du Conseil de l'Europe, je me contenterai de l'évoquer en passant pour me concentrer surtout sur les recommandations à l'usage des candidats pris individuellement:

i. Les candidats sont invités à révéler les conditions de financement de leur campagne lorsqu'ils sont élus. Si le système électoral prévoit également l'élection des suppléants, cette obligation s'impose à eux également. On peut prévoir un plancher au-delà duquel la révélation des sources de financement s'impose. Cela varie selon les pays mais, pour les élections locales et régionales, on pourrait fixer empiriquement cette limite au salaire mensuel moyen. Pour les élections législatives et présidentielles, la somme devrait être plus élevée, le double par exemple.

ii. La publicité des comptes de campagne pourrait se faire par la remise à un organe tel que celui chargé du contrôle des élections, dans un délai fixé (deux mois à dater de la publication du résultat des élections, par exemple), de tous les renseignements concernant le financement. Cet organe pourrait alors communiquer ces informations aux médias. La déduction fiscale pour dons ne saurait être un but en soi mais elle pourrait encourager la divulgation des comptes de campagne.

iii. La publicité s'attache également à tous les dons de particuliers dépassant un certain niveau (éventuellement le même que celui énoncé au point i). Le nom des personnes privées n'est pas révélé, contrairement à celui des entreprises ou sociétés dont les dons dépassent la limite fixée.

iv. Il n'est sans doute pas nécessaire de prévoir des sanctions pénales, etc. pour défaut de divulgation des comptes. La publicité des informations quant aux intéressés suffit probablement. Les informations ne sont certes données normalement qu'à la fin du délai fixé mais leur défaut porte préjudice aux intéressés et à leur parti dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions et surtout lors de la prochaine échéance électorale. On pourrait imaginer à titre de sanction des peines financières, voire la déchéance provisoire ou définitive du mandat obtenu par élection et la perte du droit de se représenter.

v. Les candidats s'engagent également à révéler certains éléments de leur situation financière s'ils sont élus. Il pourrait s'agir des biens dépassant une résidence normale et son ameublement, des charges rémunérées ou encore des postes de confiance dans une société. L'idée est que toute personne élue à une fonction ne soit pas amenée à prendre des décisions sur des questions touchant à son patrimoine d'une manière ou d'une autre. A cet égard, la publicité vaut également pour les personnes nommées, et non élues, dans des organes politiques ou, du moins, les plus importants d'entre eux, par exemple ceux de l'administration municipale.

vi. La publicité des conditions de financement de la campagne et de la situation financière s'impose pendant toute la durée d'exercice du mandat. Toute modification, ou du moins tout accroissement, doit donc faire l'objet d'une divulgation séparée.

vii. Les stations de radio et de télévision publiques, s'il y en a, fournissent à tous les candidats un temps d'antenne qui peut être défini en fonction de l'audience actuelle des partis (résultats antérieurement obtenus).

viii. Un recours juridictionnel contre les décisions prises par les autorités locales et régionales (conseils, commissions administratives et autres) est admis en cas d'abus de pouvoir ou de vice de procédure commis par celles-ci. L'opportunité politique ou l'applicabilité de la décision ne peuvent être invoquées à l'appui du recours.

ix. Des dispositions légales sont adoptées s'agissant des incapacités frappant les titulaires de mandats politiques. Les motifs d'incapacité sont plus limités que pour les fonctionnaires. Tout détenteur d'un mandat politique ne saurait toutefois s'occuper de questions qui le concernent directement, lui ou l'un de ses proches.

x. Les dons de personnes publiques ou privées reçus par des organisations politiques dans le but de payer loyers, frais de bureau ou salaires doivent être publiés tout comme les dons de campagne ou autres soutiens financiers.

xi. Les obligations et pouvoirs des fonctionnaires publics et des titulaires de mandats politiques au niveau local et régional doivent être clairement définis afin de séparer de manière stricte le pouvoir de décision politique et l'action administrative en vertu de la loi.

xii. Ceux qui exercent des fonctions au sein de conseils politiques ou occupent d'autres postes de confiance comparables au niveau local et régional doivent recevoir des indemnités financées sur fonds publics. Ces indemnités peuvent être fixées par l'institution dont ils sont membres ou approuvées par un organisme externe impartial. Elles doivent être rendues publiques.

xiii. Toutes ces obligations sont précisées par la législation nationale (encore que certaines, comme la publicité du financement des campagnes électorales, puissent être fixées dans le cadre d'accords facultatifs entre partis politiques, qui devraient être rendus publics).

xiv. Le Conseil de l'Europe fait des recommandations aux Etats membres en vue de favoriser l'adoption de la législation en ce domaine.

xv. Il convient d'envisager la possibilité d'inclure un article sur le droit à une bonne administration (voir point 4 ci-dessus) dans la Convention européenne des droits de l'Homme car faire de ce principe un droit de l'homme viendrait considérablement appuyer les efforts en faveur d'un renforcement de la morale politique et de la lutte contre la corruption dans tous les Etats membres.

6. Bibliographie

Comme on l'a déjà dit, le financement des partis politiques fait l'objet d'une importante bibliographie. La liste qui suit comprend un certain nombre d'exemples, tirés pour la plupart du fichier de la bibliothèque du Parlement finlandais.

Littérature

Ewing, J.D.: *The Legal Regulation of Campaign Financing in Canadian Federal Elections*. Public Law incorporating the British Journal of Administrative Law 1988.

Fisher, Justin: *Donations to Political Parties*. Parliamentary Affairs: a journal of comparative politics 2 (1997), Oxford University Press.

Hofnung, Menachem: *Public financing, party membership and internal party competition*. European Journal of Political Research 29, January 1996.

Lanfried, Christine: *Parteifinanzierung: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. April 1992*. Zeitschrift fuer Parlamentsfragen 23. Jahrgang 1992.

Lanfried, Christine: *Partei финанzen und politische Macht. Ein vergleichende Studie zur Bundesrepublik Deutschland, zu Italien und den USA*. 2. Auflage. Baden Baden 1994.

Leijonhufvud, Madeleine: *Korruption och partifinanser (Corruption and party finance)*. Juridisk Tidskrift vid Stockholms Universitet. Årgång 10 1998-99 nr 2.

Lloyd N. Cutler, Louis R. Cohen & Roger M. Witten (ed.): *Regulating Campaign Finance*. Annals of the American Academy of Political and Social Science. Vol. 486, July 1986.

Martin, Helmut: *Staatliche Fraktionsfinanzierung in Rheinland-Pfalz*. Beiträge zum Parlamentsrecht. Band 32. Berlin 1995.

Tsatos, Dimitris Th. (Hrsg): *Parteifinanzierung im europäischen Vergleich*. Schriften zum Parteirecht. Band 4. Baden Baden 1992.

Volkman, Uwe: *Politische Parteien und öffentliche Leistungen*. Schriften zum öffentlichen Recht Band 640. Berlin 1993.

Publications officielles

Det offentliga stödet till partierna — Inriktning och omfattning (Public support for political parties — Scale and extent).Ds 1994:31. Stockholm 1994.

Financing of Political Parties. Council of Europe. DIR/JUR (95) 3.
Act on the disclosure of electoral candidate's campaign funding. Statute Book of Finland 12.5.2000/414. Legislative documents: Government bill to Parliament no. 8/2000, Parliamentary Constitutional Law Committee report 8/2000.

Funding of political parties. Study prepared by Mr Pierre Koenig. Multidisciplinary Group on Corruption (GMC). Council of Europe, CAHD (94) 4, GMC (95) 3.

Report of the Committee on election campaign funding. Committee report 1999:6. Helsinki 1999.

C. Contrôle interne/contrôle externe
(Contribution de M. Bernard LEVALLOIS, France)

1. Situation : la décentralisation facteur nouveau de risque pour l'éthique publique locale

Le mouvement général de décentralisation observé dans la plupart des pays européens se traduit par l'accroissement des compétences des collectivités locales et par l'augmentation de leurs budgets tant de fonctionnement que d'investissement. Dans le même temps l'autonomie de ces collectivités est renforcée par la réduction ou la suppression de la tutelle des autorités centrales (réduction ou suppression du contrôle *a priori* sur leurs décisions).

Cette évolution est conforme aux orientations de la Charte européenne de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe dont l'article 4, paragraphe 3, dispose que « l'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens ».

Cependant ce renforcement des pouvoirs locaux (compétences, budgets et autonomie) comporte, *par construction*, une augmentation des *risques* de manquement à l'éthique inhérents à toute gestion des affaires d'autrui, et plus particulièrement à toute gestion des affaires et des fonds publics. Et comme cela a déjà été souligné dans plusieurs documents, le risque de manquements à l'éthique publique locale comporte un risque subséquent encore plus grave, celui de voir les citoyens se défier de leurs élus et se détourner de la gestion de leurs propres affaires. Bref, la décentralisation qui a pour objectif le développement de la démocratie locale pourrait, par une sorte de perversion interne, comporter le risque de faire reculer cette démocratie.

2. L'objectif à atteindre : diminuer les risques de manquements à l'éthique publique sans réduire l'autonomie locale

Le risque de voir l'autonomie locale se ruiner elle-même doit être pris au sérieux. Cependant ce serait une grave erreur que d'en tirer argument pour recommander de revenir sur le processus de décentralisation et de rétablir la tutelle et le contrôle *a priori* des autorités centrales ou déconcentrées qui avaient été supprimés ou réduits.

Comme l'indique la recommandation n° R (98) 12 du Comité des ministres, « l'expérience de plusieurs Etats membres montre qu'il est possible de faire évoluer les systèmes de contrôle dans un sens favorable à l'autonomie locale, sans pour autant mettre en cause leur efficacité ».

L'objectif des recommandations du Conseil de l'Europe doit donc être plutôt de rechercher la réduction à un niveau raisonnable, le plus faible possible, des risques de manquements à l'éthique publique inhérents à la décentralisation par des moyens compatibles avec le principe même de l'autonomie locale.

3. L'identification des principaux risques de manquements à l'éthique publique locale

Les principales catégories de risques de manquements à l'éthique publique liés à l'autonomie locale figurent dans le code de conduite européen pour les élus locaux et régionaux proposé par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe. On les reprend ici, en termes voisins :

— Le clientélisme et le favoritisme

Ces manquements à l'éthique publique consistent à « exercer ses fonctions ou utiliser les prérogatives liées à sa fonction dans l'intérêt particulier d'individus ou de groupes d'individus dans le but d'obtenir un intérêt personnel direct ou indirect ». Ce risque est présent dans la plupart des secteurs d'intervention des gestionnaires locaux, notamment :

- le recrutement et la gestion du personnel,
- le versement des aides et des subventions aux particuliers et aux associations,
- la commande publique auprès des commerçants et des entrepreneurs,
- la gestion de l'urbanisme (règlements et décisions individuelles),
- les transactions immobilières, etc.

La contrepartie du favoritisme peut être un avantage financier ou en nature consenti personnellement à un ou plusieurs élus ou à leurs formations politiques. Cette contrepartie, qui constitue la preuve irréfutable du favoritisme, n'est pas facile à déceler, car elle n'apparaît pas dans les comptes de la collectivité locale.

— *L'exercice de compétences à son propre avantage et le conflit d'intérêts*

Les élus peuvent être tentés d'utiliser leurs compétences (pouvoir de décider soi-même ou droit de participer au débat et au vote de l'assemblée délibérante) pour prendre ou faire prendre des décisions réglementaires ou individuelles dont ils tirent un avantage direct ou indirect. Ces manquements peuvent être observés dans les mêmes domaines que précédemment.

— *L'abus de biens (ou abus de confiance)*

L'abus de biens est une forme de manquement à la probité qui recoupe le cas précédent. Il s'agit de l'utilisation à des fins personnelles directes ou indirectes des biens mobiliers ou immobiliers de la collectivité (usage privatif non autorisé de véhicules ou de logements par exemple).

— *Le recours abusif ou anormal à la gestion déléguée*

Ces différents manquements à la probité des élus locaux peuvent être constatés soit dans la gestion directe des services publics par la collectivité locale, soit dans la gestion déléguée de ces services à des associations subventionnées, à des entreprises publiques, à des sociétés d'économie mixte ou même à des sociétés privées. Cette gestion déléguée peut avoir pour objet dans certains cas d'échapper aux règles plus strictes de gestion de la collectivité publique locale elle-même et aux contrôles auxquels elle est assujettie (notamment en matière de recrutement et de rémunération de personnel, y compris la question des « emplois fictifs », et en matière de marchés).

4. Mesures à prendre

L'expérience de plusieurs pays européens, dont celle récente de la France qui est pourtant un pays de forte tradition centralisatrice, tendent à montrer que les risques de manquements à l'éthique publique dans la gestion des collectivités locales peuvent être contenus à un niveau acceptable par les citoyens tout en respectant l'autonomie de ces collectivités. Les moyens sont notamment les suivants :

- assujettir ces collectivités à la règle de droit et définir les modalités de contrôle du respect de cette règle de droit,
- assurer l'élection démocratique des gestionnaires à une périodicité suffisante,
- permettre en cours de mandat le contrôle des gestionnaires par des assemblées pluralistes, démocratiquement élues à une périodicité suffisante,
- permettre le contrôle démocratique par l'accès des citoyens à l'information, notamment aux documents administratifs et budgétaires,
- organiser un contrôle externe indépendant,
- organiser un contrôle interne performant,

Les propositions qui suivent sont relatives à la mise en place du contrôle externe et du contrôle interne.

a Le contrôle externe

- Les objectifs du contrôle externe

Le contrôle externe doit avoir pour objet de donner aux gestionnaires de la collectivité locale et à tous les tiers intéressés – principalement les citoyens et les autorités centrales – l'assurance raisonnable que la collectivité est gérée conformément:

- au droit applicable dans les différents domaines qui relèvent de sa compétence,
- aux règles budgétaires et comptables générales et particulières applicables,
- aux principes communément admis d'économie, d'efficacité et d'efficacité,
- aux principes de l'éthique publique tels qu'ils sont rappelés dans le code de conduite proposé par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux et tels qu'ils sont repris dans le droit positif du pays concerné.

En revanche le contrôle externe n'a pas pour objectif de donner une opinion sur l'opportunité des choix de gestion des collectivités locales. L'appréciation de ces choix n'appartient qu'à l'opinion publique et à l'électeur.

— Le contenu du contrôle externe

Compte tenu des objectifs proposés, il doit être recommandé que le contrôle externe puisse porter sur tous les aspects de la gestion de la collectivité locale, mais qu'il s'exerce *a posteriori*.

Toutefois l'indépendance statutaire du contrôleur externe, notamment à l'égard des autorités exécutives centrales, doit permettre qu'il puisse exercer une mission de conseil. Les conditions et les limites des interventions *a priori* du contrôleur externe doivent être définies dans les textes constitutifs de niveau supérieur de telle sorte que cette mission de conseil reste compatible avec le principe d'autonomie des collectivités locales.

Concrètement il doit être recommandé que le contrôle externe :

- comporte une certification annuelle des comptes de la collectivité locale,

- comporte un audit de la gestion, plus large que l'audit comptable et financier. Cet audit «étendu» doit intervenir à une périodicité suffisante, à définir en fonction de la taille des collectivités locales,
- s'exerce également sur les entités subventionnées ou dans lesquelles la collectivité locale détient la majorité des capitaux ou un pouvoir prépondérant de gestion ainsi que sur les comptes des délégations de services publics confiés à des entreprises privées, dans des conditions qui permettent au contrôleur de vérifier sur pièces et sur place la sincérité et la fidélité des comptes produits par le délégataire.

Il doit être précisé que l'interdiction faite au contrôleur externe de donner une appréciation sur l'opportunité des décisions de la collectivité locale, n'implique pas pour autant que ce contrôleur ne puisse pas présenter d'observation sur les conditions de préparation et sur la cohérence, notamment financière, des décisions de la collectivité.

— L'organisation du contrôle externe

Pour atteindre le double objectif d'efficacité et de respect de l'autonomie des collectivités locales le contrôle externe doit être doublement indépendant : indépendant à l'égard de la collectivité contrôlée et indépendant à l'égard des autorités centrales.

L'indépendance à l'égard de la collectivité contrôlée donne l'assurance aux autorités centrales et aux citoyens que le contrôle s'exercera sans complaisance ni compromission. Cette indépendance justifie la réduction, voire l'abandon des contrôles de tutelle par les autorités centrales.

L'indépendance à l'égard des autorités centrales donne l'assurance aux collectivités locales que le contrôle qui s'exerce sur elles, même s'il n'est pas complaisant, est un contrôle neutre et objectif, dont les conclusions ne peuvent que servir leur intérêt bien compris (en supposant admis évidemment qu'une gestion performante est également une gestion conforme à la loi).

Cette double indépendance ne commande pas une forme unique d'organisation du contrôle externe des collectivités locales. Cependant l'expérience permet de dégager les principes suivants :

- L'obligation pour les collectivités locales de se soumettre à un contrôle externe et les principales modalités de l'organisation de ce contrôle doivent être prévues dans des textes normatifs les plus élevés possibles dans la hiérarchie des textes qui définissent les compétences et les règles de fonctionnement des collectivités locales. Selon les pays ces règles relèvent de la compétence de l'Etat central, des Etats fédérés, des régions, ou d'une compétence partagée.
- Les conditions de nomination de l'autorité chargée du contrôle externe doivent garantir son indépendance. Elles doivent donc être fixées, comme pour le point précédent, dans des textes les plus élevés possibles dans la hiérarchie de ceux qui sont applicables aux collectivités locales.
- L'autorité chargée du contrôle externe doit être mise à l'abri des aléas politiques qui affectent aussi bien les autorités centrales que les collectivités locales contrôlées. Il faut donc recommander que cette autorité soit inamovible ou au moins nommée pour une durée déterminée longue, supérieure à celle des mandats électoraux. Une durée de 10 ans devrait être un minimum.
- L'autorité chargée du contrôle externe doit présenter des garanties de compétence et d'impartialité de haut niveau et fixées à l'avance.
- Lorsque l'autorité de contrôle externe est constituée par un collège, les recommandations qui précèdent valent pour l'ensemble des membres du collège.
- La discipline relative à l'exercice de la fonction de contrôle externe et applicable à ses membres doit être exercée par un organe indépendant des autorités contrôlées et offrant toutes les garanties d'impartialité.

- L'autorité chargée du contrôle doit disposer de son propre budget, décidé directement par l'assemblée compétente pour adopter le budget de l'entité qui supporte les dépenses de l'autorité de contrôle externe. Ce budget doit être calculé de telle manière qu'il permette à l'autorité chargée du contrôle de disposer des moyens nécessaires à l'exercice de ses missions, tant en personnel qu'en matériel.
- L'autorité chargée du contrôle externe doit fixer elle-même librement le programme et le calendrier de ses contrôles.
- Les normes professionnelles de contrôle doivent être fixées dans des textes de niveau élevé en référence aux normes internationales généralement admises. Ces normes comportent notamment les modalités d'exercice de la contradiction qui permettent à l'entité contrôlée de faire valoir son point de vue sur les observations du contrôleur.
- Si le contrôle est confié à des professionnels de l'audit du secteur privé, la décision correspondante, les normes du contrôle, le budget et, de façon générale, tout ce qui se rapporte aux conditions d'exercice de ce contrôle devrait être déterminé par une autorité indépendante, de préférence une autorité publique, répondant aux critères énumérés ci-dessus.
- Compte tenu du caractère public des fonds et des services audités, les pouvoirs d'investigation sur pièces et sur place de l'autorité de contrôle externe des collectivités locales doivent être plus étendus que ceux dont dispose le contrôleur externe des entreprises privées. Il peut être recommandé que l'obstruction contre l'exercice de la mission du contrôleur externe soit constitutive d'une infraction pénalement sanctionnable. Les pouvoirs d'investigation du contrôleur externe doivent cependant rester dans la limite des nécessités d'un contrôle qui conserve un caractère administratif et non pas pénal.

Outre l'indépendance, *le caractère public des conclusions du contrôle* est un élément indispensable de l'efficacité du contrôle externe. Là aussi il est souhaitable que les conditions dans lesquelles les conclusions du contrôle sont portées à la connaissance du public soient déterminées par des textes d'un niveau élevé. On peut recommander que ces conditions soient fixées selon les principes suivants :

- C'est à l'autorité de contrôle externe de décider et de publier elle-même les résultats de ses contrôles, établis au terme d'une procédure contradictoire avec l'entité contrôlée.
- L'exécutif ou l'assemblée de l'entité contrôlée, même s'ils sont les premiers destinataires des résultats du contrôle, ne peuvent faire obstacle à la publication des résultats du contrôle par l'autorité de contrôle externe.
- La publication des résultats du contrôle doit comporter également les réponses de l'entité contrôlée.

L'efficacité du contrôle externe implique également que l'autorité qui en est chargée ait une obligation de *révélation au juge pénal* des faits constitutifs d'infraction pénale constatés à l'occasion du contrôle.

Cette disposition est importante. En effet l'Etat central ou les Etats fédérés compétents pour organiser le fonctionnement des collectivités locales ne peuvent accepter de réduire ou de supprimer leurs contrôles *a priori* que dans la mesure où il sont assurés que le contrôle externe indépendant qui remplace le contrôle de tutelle est lui-même soumis à la loi *et qu'il est aussi au service de la loi*.

b. Le contrôle interne

- Les objectifs du contrôle interne

En contrepartie de leur autonomie les collectivités locales doivent assumer l'entière responsabilité de leur gestion, que ce soit devant les électeurs, devant l'opinion publique, devant le juge administratif ou civil, ou encore devant le juge pénal.

Comme pour toutes les organisations, il est donc de l'intérêt des collectivités locales de mettre en place un dispositif de contrôle interne afin de minimiser les risques :

- de mauvaise gestion économique et financière
- de mauvaise gestion administrative par méconnaissance de la réglementation applicable
- de mauvaise qualité des services rendus
- de contentieux administratif, civil *ou pénal*

En outre, la présence d'un dispositif de contrôle interne performant rend le contrôle externe plus rapide, plus efficace et plus profitable pour l'entité contrôlée. En effet le contrôle externe consiste alors à vérifier directement la qualité des procédures internes et le bon fonctionnement du service chargé d'en suivre la mise en place et l'application, et à vérifier seulement, par sondages, que les procédures ont l'efficacité attendue du point de vue de la qualité de la gestion.

- L'organisation du contrôle interne

L'organisation du contrôle interne relève de la responsabilité et de l'initiative de la collectivité locale elle-même. Des textes de niveau supérieur ne peuvent donc qu'en recommander la mise en place en énonçant les quelques principes généralement admis et qu'on rappellera ici.

En premier lieu le contrôle interne est constitué par l'ensemble des procédures écrites qui définissent les modes opératoires dans les différents domaines d'activité de l'entité. S'agissant des collectivités locales l'adoption de procédures internes écrites est particulièrement souhaitable pour la préparation et l'exécution du budget, notamment pour les achats et les marchés, mais aussi pour le recrutement et la gestion du personnel. En fonction des compétences exercées, des procédures internes devraient être élaborées dans les autres domaines d'activité.

En second lieu le contrôle interne c'est aussi, au moins dans les entités d'une certaine importance, un service spécialisé, chargé d'assister par son expertise les services opérationnels ou fonctionnels dans l'élaboration de leurs procédures. Le service du contrôle interne a aussi pour mission de vérifier que les procédures adoptées sont effectivement respectées et, si tel n'est pas le cas, d'en rechercher les causes et de proposer les solutions adéquates (révision des procédures mal adaptées, réorganisation des modes opératoires ou des services, formation ou réaffectation du personnel, etc.).

Si la mise en place et le fonctionnement du contrôle interne relèvent principalement de l'exécutif de la collectivité locale, il est souhaitable que l'assemblée délibérante en soit tenue précisément informée. Certaines décisions, comme la mise en place d'un service du contrôle interne, doivent être prises par cette assemblée elle-même, notamment en raison de leurs implications budgétaires.

5. Bibliographie

Editions du Conseil de l'Europe, *Charte européenne de l'autonomie locale*

Editions du Conseil de l'Europe, 1999, *Le contrôle et l'audit de l'action des collectivités locales*, Communes et régions d'Europe, n°66,.

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, Editions du Conseil de l'Europe, *Code de conduite européen pour les élus locaux et régionaux*,

Cour des comptes et chambres régionales des comptes, Les éditions du Journal officiel, 1997, *Contrôle interne et contrôle externe dans les collectivités territoriales*

Delcamp, Alain, *Les différents système de contrôle des comptes des collectivités locales dans les pays européens*, Contrôle de l'efficacité, Efficacité du contrôle, Actes du troisième congrès d'EURORAI, 2000.

EURORAI, 1998, *Les Institutions régionales de contrôle externe des finances publiques, une étude comparative*

Le processus de décentralisation au sein des pays membres de l'Union européenne, un dossier du Comité des régions de l'Union Européenne, novembre 2000.

Systèmes respectifs de contrôle des finances et possibilités de contrôle des prestations transfrontalières, in Kooperation der Finanzkontrolle in Europa, Rechnungshof Rheinland-Pfalz, 1999.

D. Accès à l'information, transparence administrative et procédures administratives

(Contribution de M. Bernardo Giorgio MATTARELLA, Italie)

1. Situation actuelle

a. Dans la plupart des pays européens, la transparence administrative et l'accès à l'information sont reconnus comme des principes de droit administratif, ainsi que des instruments de contrôle par les citoyens de l'administration publique et de prévention de la corruption. Toutefois, les dispositions varient d'un pays à l'autre: dans certains cas de vastes secteurs de secret sont maintenus: la même information (par exemple celle concernant les contrats administratifs et les opérations sur le marché compétitif) est accessible dans certains pays mais pas dans d'autres; les lois concernant les pouvoirs locaux sont parfois plus résolument marquées par ces principes. Dans de nombreux cas, il faut avoir une relation particulière avec l'information pour l'obtenir. Par ailleurs, la mise en œuvre de ces principes est souvent insuffisante, notamment dans les administrations locales qui ont de plus vastes problèmes d'organisation et sont moins intensivement contrôlées par les médias.

b. De même, la plupart des pays européens sont dotés de lois prévoyant des règles générales pour les procédures administratives. Ces règles ne présentent pas toutes de l'intérêt pour nous. Nous pouvons nous concentrer sur certaines questions particulièrement pertinentes pour les problèmes d'éthique administrative: 1) l'identification de la personne responsable de la procédure; 2) la durée de la procédure, les délais et l'absence de décision administrative; 3) la motivation des décisions administratives. Certains types de procédures peuvent être également pris en considération car ils donnent facilement lieu à la corruption: a) la conclusion de contrats; b) le soutien financier des entreprises privées; c) l'aménagement foncier et les permis de construire.

2. Problèmes

a. En ce qui concerne la transparence administrative, deux questions devraient être examinées: d'une part l'étendue et les limites fixées par la loi à la transparence et à l'accès à l'information administrative; d'autre part, la facilité réelle avec laquelle les citoyens peuvent obtenir l'information.

En ce qui concerne la première question, l'absence de transparence est plus préjudiciable au niveau local qu'au niveau national. Lorsque l'action administrative est proche de l'intérêt des citoyens, leur point de vue est plus important: la transparence permet la participation à la prise de décisions administratives et leur évaluation ultérieure. De plus, comme indiqué plus haut, la presse et les autres médias s'intéressent moins à l'administration locale et les pouvoirs locaux doivent donc être contrôlés directement par la population.

En ce qui concerne la deuxième question, l'accès réel à l'information peut être difficile même lorsqu'il est accordé par la loi, et ce pour plusieurs raisons : parce que les documents ne sont pas conservés de façon ordonnée ou qu'ils sont conservés dans des lieux inaccessibles; parce que les bureaux où ils sont conservés manquent de personnel; parce que la reproduction des documents est difficile ou onéreuse; parce que les citoyens ne savent pas qu'ils ont le droit d'obtenir l'information; parce que les violations ne sont pas punies comme elles le doivent.

b. En ce qui concerne la réglementation des procédures administratives, les problèmes les plus pertinents semblent être les suivants:

1) L'administration publique est un être complexe et impersonnel. Les compétences et les responsabilités sont souvent vagues. Le fait qu'il soit difficile d'identifier les décideurs et les fonctionnaires en charge d'actes uniques est un motif de corruption, cela permet au fonctionnaire de s'abstenir de remplir sa tâche s'il ne reçoit pas d'argent de l'intéressé et au fonctionnaire corrompu d'éviter les responsabilités;

2) L'absence de délai pour les décisions administratives laisse une trop grande latitude aux fonctionnaires et c'est une autre cause de corruption, notamment dans les procédures découlant de la demande d'un particulier (par exemple les autorisations). Même lorsque des délais sont fixés, les fonctionnaires corrompus peuvent encore refuser de s'acquitter de leurs tâches si la loi ne prévoit pas de recours approprié pour absence de décision;

3) Si l'administration publique n'est pas obligée de motiver ses décisions, les fonctionnaires peuvent avoir l'impression que leurs actes ne sont pas contrôlés et, partant, faire valoir des intérêts privés plutôt que publics.

D'autres problèmes concernent certains types de procédures, particulièrement courants au niveau local, qui peuvent facilement donner lieu à la corruption:

- a) les procédures liées à la conclusion de contrats avec des particuliers: comme elles impliquent la dépense d'argent public, le danger de collusion est toujours présent;
- b) les procédures relatives à l'octroi d'un soutien financier aux entreprises privées: dans ce cas également il y a toujours le danger de collusion encore accru par l'absence fréquente d'entreprises concurrentes et partant par l'absence de parties intéressées qui peuvent demander le réexamen judiciaire des décisions administratives;
- c) les procédures d'aménagement foncier et de permis de construire: les particuliers peuvent payer des fonctionnaires afin d'obtenir des avantages indus; les fonctionnaires peuvent demander de l'argent aux particuliers afin de délivrer les autorisations requises.

3. Mesures

a. Afin de résoudre les problèmes de transparence administrative on peut proposer les mesures suivantes:

- le secret devrait être limité aux informations liées à des intérêts particuliers déterminés par la loi (sûreté publique, prévention de la criminalité, protection de la monnaie et du crédit, vie privée);
- les budgets et les documents financiers, en particulier, devraient toujours être accessibles au public;
- un intérêt individuel particulier ou une relation particulière avec l'information ne devraient pas être nécessaires pour accéder aux informations détenues par les organismes locaux;

- les réunions des organes élus locaux devraient normalement être publiques; les documents et les informations relatifs à leurs procédures et décisions devraient être accessibles au public;
 - des délais devraient être fixés pour les réponses de l'administration aux demandes d'informations;
 - une facilité particulière d'accès à l'information pourrait être prévue pour certains sujets (autres organismes locaux, médiateurs, presse);
 - les archives et dossiers administratifs devraient être conservés de manière à faciliter leur accès aux citoyens; un personnel suffisant devrait être affecté à cette tâche;
 - toutes les informations publiques devraient si possible être mises à disposition sur des sites Internet;
 - les collectivités locales devraient informer les citoyens des mesures adoptées pour mettre en œuvre le principe de la transparence administrative afin de favoriser l'application générale de ce principe;
 - la transparence administrative devrait être érigée en principe non seulement pour les relations entre l'administration et le citoyen mais aussi pour les normes de conduite individuelle des fonctionnaires;
 - des sanctions disciplinaires devraient donc être prévues pour les violations des règles de transparence.
- b. Dans le cas des procédures administratives, les mesures suivantes peuvent être proposées:
- le bureau compétent pour chaque type de procédure devrait être déterminé par des dispositions générales, lesquelles devraient être rendues publiques et être disponibles sur Internet;

- lorsqu'une procédure administrative débute, la personne en charge devrait être indiquée: son nom, sa fonction et son adresse administrative devraient être transmis aux parties intéressées au début de la procédure et dans toute communication ultérieure avec elles;
- le délai pour la conclusion de la procédure et sa communication aux parties intéressées devrait être fixé par des dispositions générales pour chaque type de procédure et ces dispositions devraient être publiques et disponibles sur Internet;
- les violations des délais devraient entraîner non seulement des recours administratifs et la responsabilité civile de l'administration, mais aussi des sanctions disciplinaires pour les fonctionnaires responsables;
- les décisions administratives des organismes locaux devraient en règle générale être motivées et préciser les enquêtes et les études préliminaires et les critères adoptés pour choisir entre différents candidats. Ces règles sont particulièrement préconisées pour les procédures concernant la conclusion de contrats, le soutien financier aux entreprises privées, l'aménagement foncier et les permis de construire;
- dans les procédures relatives à la conclusion de contrats avec des particuliers, le particulier devrait être sélectionné sur concours; la législation communautaire des contrats publics doit être considérée comme un modèle de règlement de la question;
- les organismes locaux devraient fixer par des dispositions générales les critères d'octroi d'un soutien financier aux particuliers; la possibilité de disposer d'argent public pour ce soutien devrait faire l'objet de vastes campagnes d'information ; l'information concernant l'octroi du soutien financier à des particuliers devrait toujours être accessible au public; les entreprises privées bénéficiant de ce soutien devraient être tenues de rendre compte de l'emploi qu'elles font de cet argent.

4. Bibliographie

Council of Europe publishing, Strasbourg, 1996, *The administration and you. A handbook*

Debbasch, Ch. (ed.), *Administration et administrés en Europe*, Edition du Centre National de la Recherche Scientifique, Paris, 1984

Debbasch, Ch. (ed.), *La transparence administrative en Europe*, Editions du Centre National de la Recherche Scientifique, Paris, 1990

Ferrari, P., *Les droit des citoyens dans leurs relations avec les administrations: commentaire général de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000*, in *Actualité juridique Droit administratif*, n. 6/2000, p. 471

Isaac, G., *La procédure administrative non contentieuse*, L.G.D.J., Paris, 1968

Pastori, G., *La procedura amministrativa*, Neri Pozza, Vicenza, 1964

Ress, G., *Entwicklungstendenzen im Verwaltungsverfahrensrecht und in der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Rechtsvergleichende Analyse zum österreichischen und deutschen Recht*, Springer, Wien, 1990

Schwarze, J., *European Administrative Law*, Sweet and Maxwell, London, 1992

Stewart, R., *The Reformation of American Administrative Law*, in *Harvard Law Review*, vol. 88, n. 8, 1975, p. 1667

Torchia, L. (ed.), *I modelli di procedimento amministrativo: profili comparati*, Cedam, Padova, 1993

Wiener, C., *Vers une codification de la procédure administrative*, Puf, Paris, 1975

Wiener, C. (ed.), *L'évolution des rapports entre l'administration et les usagers*, Economica, Paris, 1991

E. Statuts et règles régissant la responsabilité des élus locaux (garanties, indemnités, protection professionnelle, responsabilité civile, pénale et administrative, etc.)
(Contribution de M. Alan DOIG, Royaume-Uni)

1. Introduction

Les problèmes de «politikverdrossenheit» et «sleaze» au niveau de la politique nationaleⁱ, ainsi que l'importance croissante accordée à la décentralisation et à l'engagement public, de même que la promotion des procédures et pratiques de gestion publique dans la fourniture des services publics, ont contribué à modifier le contexte ou l'environnement des pouvoirs locaux dans lequel il convient d'étudier les questions d'éthique concernant les élus locaux. Alors que la nature des changements varie considérablement d'un pays à l'autre, plusieurs de ces problèmes existant à l'échelon national sont amplifiés ou exacerbés au niveau local par leurs effets par exemple sur les effectifs d'un parti au niveau local ou le taux de participation électorale, la proximité des élites locales ou encore le rôle de chien de garde joué par les médias locaux.

Toute mesure visant à améliorer et promouvoir l'éthique publique au niveau local doit prendre en compte ces problèmes et leur impact pour les collectivités locales, notamment en ce qui concerne les objectifs de la Charte européenne de l'autonomie locale. Celle-ci encourage la prise des décisions politiques par les autorités les plus proches du citoyen, la transparence du processus décisionnel afin de permettre un contrôle efficace par les citoyens et le droit des collectivités locales à ne pas être soumis à un contrôle extérieur gênant. Il s'agit de voir non seulement si les objectifs de la Charte et les bouleversements importants du paysage des collectivités locales sont compatibles, mais aussi quel est leur impact combiné pour la promotion d'une véritable éthique publique.

2. La situation actuelle

La situation des collectivités locales, en termes d'effectifs démographiques, de textes législatifs, de pouvoirs et de relations avec le gouvernement central ou régional, est extrêmement diverse, depuis des communautés de quelques centaines de personnes offrant des services minimaux jusqu'à celles qui sont de véritables entreprises aux fonctions multiples dotées de budgets de millions de livres.

Le statut des élus locaux est cependant pratiquement le même sur le plan juridique. Aucun pays n'accorde aux élus locaux une immunité concernant la conduite des affaires officielles. La plupart des pays prévoient quelques critères de disqualification (concernant essentiellement les condamnations pour infraction pénale ainsi que l'incapacité financière et mentale) et certains pays refusent les candidatures de personnes ayant des intérêts importants dans les activités des collectivités locales (la norme consiste cependant à demander aux candidats de déclarer leurs intérêts pour éviter tout conflit d'intérêts). Plusieurs pays autorisent les fonctionnaires à se présenter aux élections locales et quelques-uns ont un dispositif officiel en matière d'emploi permettant à des personnes travaillant dans le secteur public ou le secteur privé de remplir des fonctions électives sans compromettre leur carrière.

Peu de pays appliquent, pour le financement des partis locaux et des élections locales, les restrictions financières et autres qui sont en vigueur à l'échelon national. Cela tient en partie au fait que l'on suppose (à tort) que la politique locale n'est pas aussi marquée par des impératifs partisans ou idéologiques que la politique nationale. Certains prétendent aussi que de nombreuses fonctions des pouvoirs locaux fixées par la loi - comme les services sociaux, l'éducation ou l'aménagement - laissent peu de place pour des décisions influencées par des perspectives de la politique locale. Dans l'ensemble, on estime que les élus locaux sont animés par le sens du service de la collectivité et, dans presque tous les pays, les mandats locaux sont considérés comme un service bénévole ou un travail à temps partiel.

Dans la plupart des pays, les nouveaux élus reçoivent une formation à leurs fonctions et lorsqu'une nouvelle loi affecte leur travail, mais en général, ils ne disposent pas des infrastructures de soutien dont bénéficient les responsables politiques nationaux pour leurs activités politiques et leur travail dans leur circonscription. Lorsqu'il existe des indemnités ou des remboursements de salaire, les taux sont minimes. Très peu d'élus bénéficient d'un tel soutien financier, de même que très peu de pays ont des élus locaux à temps plein (comme des maires élus). Les élus locaux ont rarement des conditions de travail normales, comme un droit à des congés payés, à des prestations de maladie ou à des pensions. En partie à cause de ce problème de rémunération des élus locaux au fait qu'ils doivent abandonner un travail à temps plein, la taille du réservoir de compétences d'où sont issus les élus locaux constitue un sujet de préoccupation générale. De nombreux pays ne limitent pas officiellement le cumul des mandats, mais on estime que dans certains pays les exigences d'un mandat public empêchent tout cumul dans la pratique.

Le contrôle des élus locaux reflète traditionnellement leur dépendance vis-à-vis du gouvernement central ou régional (lorsque leurs fonctions et donc l'exercice de leurs pouvoirs sont prévus par la législation) et d'une série d'agences externes dotées de pouvoirs d'inspection et de contrôle. Tous les pays ne disposent pas de règles internes concernant la déclaration des intérêts des élus ou le respect d'un code de conduite, mais beaucoup interdisent aux élus locaux d'intervenir ou de voter sur des questions dans lesquelles ils ont un intérêt. Tous les pays disposent de mécanismes par lesquels les élus locaux sont tenus responsables des actes accomplis dans le cadre de leur fonction d'un point de vue civil, comptable, pénal et politique.

La responsabilité civile est généralement engagée, dans certains cas prévus officiellement par la constitution, en cas de préjudices causés à des personnes ou des organisations du fait de l'action de l'autorité locale, mais selon les cas, ce peut être la responsabilité personnelle ou morale de la collectivité locale. S'il existe une approche similaire concernant la responsabilité financière, cette responsabilité est généralement contrôlée par un organisme d'audit public externe. Il existe une responsabilité pénale similaire vis-à-vis des tiers pour les institutions, comme la police, agissant dans l'intérêt public, qu'il y ait ou non une plainte d'un individu ou d'une organisation concernant un dommage direct découlant des actions de cette autorité, licites ou illicites, considérées individuellement ou collectivement.

Les infractions pour lesquelles la responsabilité pénale peut être engagée sont nombreuses, depuis la corruption jusqu'à l'utilisation sans autorisation de données à caractère personnel. Certaines infractions, comme la mauvaise gestion ou l'abus d'une fonction publique, peuvent être traitées par les autorités de police, mais dans d'autres cas, elles doivent faire l'objet de procédures civiles ou administratives. La reconnaissance de la responsabilité pénale d'un élu n'entraîne pas toujours la démission de ses fonctions. De même, la responsabilité politique - qui peut s'appliquer vis-à-vis des électeurs comme vis-à-vis d'un parti - varie considérablement d'un pays à l'autre. Dans plusieurs pays, les élus locaux souscrivent une assurance personnelle et professionnelle pour se protéger contre des décisions concernant leur responsabilité financière; cette assurance n'est ni universelle, ni obligatoire.

3. Les problèmes

On constate les mêmes tendances en matière de fautes professionnelles et de corruption aux niveaux des pouvoirs locaux et du gouvernement central. Une enquête réalisée en 1996 par les pouvoirs locaux néerlandais a fait apparaître les types d'infractions suivantes:

Fautes professionnelles aux Pays-Bas: Pouvoirs locauxⁱⁱ

Divulgaration d'informations		Fonctions	
confidentielles	31%	extérieures	8%
Les Conflits d'intérêt	15%	Corruption	5%
Vol	12%	Autres	22%
Fraude	8%		

On pourrait penser que ces infractions n'ont ni l'impact, ni l'importance d'infractions analogues à l'échelon national, mais elles prennent une autre dimension si l'on considère qu'un petit nombre de collectivités locales (essentiellement les grandes villes) sont en fait de grandes entreprises en termes de dépenses, d'effectifs et d'impact sur l'économie locale.

A l'inverse, et probablement plus souvent dans les pays européens en transition dans lesquels les contacts avec les autorités locales devaient rendre celles-ci plus proches des citoyens et plus responsables, plusieurs pays ont déclaré que le morcellement du territoire, le contrôle des revenus et l'accent mis sur les dirigeants nationaux ont porté atteinte à la légitimité démocratique à l'échelon local, et que la situation est aggravée par la généralisation de la corruption à la baseⁱⁱⁱ.

Dans de nombreuses collectivités locales dotées de fonctions et de services importants, il peut y avoir des gestionnaires professionnels, mais on constate souvent l'absence de dirigeants politiques à temps plein - et le réservoir de compétences d'où sont issus ces dirigeants est limité. Ce phénomène ne semble pas lié aux critères de disqualification mais aux niveaux de rémunération et aux contraintes pesant sur des instances exécutives qui agiraient en dehors de la collectivité traditionnelle des décideurs locaux. Le risque est que les pouvoirs locaux peuvent avoir besoin - mais sans disposer du cadre éthique adapté - de contrôler les candidats à des mandats locaux dont la motivation serait, selon l'expression d'un responsable politique municipal au Royaume-Uni dans les années 60, «le service public avec une part du pouvoir».

Une autre préoccupation concerne la promotion au niveau national et supranational de l'engagement à l'échelon local - ou une tendance plus générale à la participation directe - en oubliant que dans les pays développés l'engagement politique local oblige à des sacrifices. Cela signifie que les gens sont peu actifs localement parce qu'ils sont généralement satisfaits de la nature et des coûts des services fournis et qu'ils ne réagissent qu'en cas de problèmes. De plus, dans de nombreux pays, le réservoir d'où sont issus les élus est également limité par la nature de l'activité des partis, généralement bureaucratique et centraliste, le fonctionnement du parti l'emportant sur la conception et l'élaboration de la politique.

Il faut reconnaître l'omniprésence de la politique des partis à tous les niveaux de gouvernement. On constate dans un certain nombre de grandes villes que les ressources municipales pour soutenir et financer les partis, servent à récompenser les sympathisants ou faciliter le trafic d'influence. Ces pratiques peuvent aussi être exacerbées par le cumul des mandats qui, tout en étant dénoncé comme peu pratique en raison du temps qu'il exige des élus, est reconnu comme étant régulièrement à l'origine de fautes professionnelles dans certains pays^{iv}.

Enfin, la promotion de l'habilitation et de l'autonomie sur le plan local peut amener les élus locaux à négliger le respect de la légalité et la séparation des pouvoirs et de mettre l'accent sur la fourniture de services. Cette démarche favorise l'exercice de pouvoirs discrétionnaires et le non-respect des procédures, laissant la porte ouverte à la corruption et aux conflits d'intérêts. Par ailleurs, la promotion de l'autonomie locale s'est accompagnée dans certains pays de la création de systèmes d'audit et d'inspection par les Etats centristes opposés à une trop grande autonomie des pouvoirs locaux. Alors que la responsabilité des élus locaux est déjà prise en compte par une série de dispositifs législatifs et institutionnels, l'accent est mis actuellement sur l'obligation de rendre des comptes - aux niveaux politique, financier, administratif et de gestion. La signification de cette forme de responsabilité dans les différents contextes et la manière dont elle est associée aux valeurs de probité et d'intégrité, peuvent aussi produire une certaine confusion quant aux normes de comportement que les élus locaux sont censés respecter.

4. Les risques

Les problèmes auxquels sont actuellement confrontés les pouvoirs locaux posent des risques évidents:

- Quel est l'impact de la décentralisation et de l'habilitation à l'échelon local ainsi que l'impact plus vaste de la gestion publique sur la fourniture des services publics? Par exemple, les objectifs qui sous-tendent les réformes concernant la fourniture des services publics - économies, efficacité et rentabilité, respect des objectifs - sont étrangers à la culture juridique qui est surtout attachée aux principes de bonne administration comme la légalité, l'équité et la rationalité^v. Quel sera le point de vue adopté en matière d'éthique publique?

- Comment regrouper et articuler les intérêts de la population locale en dehors du cadre des partis locaux de manière à la fois significative et utile non seulement pour l'élaboration permanente des politiques mais aussi pour la fourniture des services et le contrôle de la gestion des élus locaux? Si, comme le suggère l'article 21 la participation des citoyens nécessite une action organisée ainsi que «des mécanismes leur permettant d'accéder à l'information et leur apportant les compétences nécessaires pour utiliser cette information»^{vi}, que font les pouvoirs locaux de cette information et comment pourront-ils faire respecter l'éthique publique?
- Les systèmes réglementaires et de contrôle qui se mettent en place, ainsi que les moyens d'exécution plus traditionnels offriront-ils aux élus locaux une liberté d'action et une souplesse suffisantes? Quelle sera leur interaction avec le public que ces élus sont censés représenter^{vii}?
- Comment peut-on contrôler la politique des partis? La démocratie au niveau national, régional ou local n'est pas intrinsèquement plus honnête que d'autres formes d'organisation politique. D'ailleurs, la politique consiste à gagner, faire tourner les machines des partis, mener des campagnes, construire des réseaux et des groupes et prendre des décisions apportant un certain bénéfice électoral ou au moins des avantages - tout cela ayant un prix et étant nécessaire pour faire tourner les rouages de la politique^{viii}.
- L'approche gestionnaire des pouvoirs publics - qui pourrait déboucher sur la gestion de la qualité, la privatisation de certains services publics et une fourniture de services ciblée en réponse à la demande - transformera-t-elle les citoyens en consommateurs et amènera-t-elle les élus locaux à se regrouper en réseaux politiques sectoriels pour s'appuyer sur la fourniture des services, plutôt que sur l'idéologie et la politique, pour obtenir des voix^{ix}?

- Comment les pouvoirs locaux peuvent-ils encourager les candidats à s’engager sans être trop directifs surtout étant donné que les bénéfices à attendre d’un mandat local ne sont pas très importants? Comme l’a expliqué Quentin Reed pour les Etats en transition:

«En matière de reconstruction prioritaire, il peut y avoir de bonnes raisons pour ne pas établir trop rapidement des mécanismes de responsabilité au sein d’une institution, en partie parce qu’une grande marge de manœuvre associée à de bonnes qualités de direction peuvent être plus utiles que la mise en place de mécanismes qui ralentissent les processus d’apprentissage des institutions, et aussi parce qu’en entourant les fonctionnaires et les responsables politiques de mécanismes de responsabilité très stricts, on risque de réduire encore davantage le réservoir de compétences déjà limité dont ils sont issus. Plusieurs Etats en transition ont été confrontés à des dilemmes concernant l’introduction de règles sur les conflits d’intérêts, qui risquent de décourager des responsables politiques compétents peu désireux de sacrifier complètement leurs activités privées pour un mandat public mal payé, mais qui n’arrivent pas à prévenir la corruption en raison de la faiblesse de leurs mécanismes d’exécution^x » (traduction libre).

5. Les objectifs

L’objectif de la démocratisation est de faire en sorte que la démocratie porte ses fruits. Si cela n’est pas le cas, l’engagement public ou la participation aux affaires publiques n’a plus de sens et, notamment dans les pays où la participation à la politique locale est un phénomène nouveau, ne suscite qu’apathie, cynisme et méfiance.^{xi} Alors que les meilleures réformes ne peuvent exiger des citoyens qu’ils participent activement à la vie locale, ni assurer l’élargissement du réservoir de compétences d’où sortiront les futurs élus locaux, ces réformes doivent persuader les citoyens que les élus locaux travaillent pour eux.

On peut en déduire que les réformes en matière d'éthique doivent s'inscrire dans des réformes plus vastes. Certains peuvent aussi prétendre que la plupart des pays disposent d'institutions, de mécanismes et de procédures traitant les questions de responsabilité. D'ailleurs, un problème qui se pose dans plusieurs pays où les citoyens s'adressent aux tribunaux est la probabilité croissante de l'octroi de dommages-intérêts. Ce phénomène, associé à l'absence étonnante d'une assurance professionnelle, peut continuer à décourager les candidats éventuels aux élections locales. La multiplication des affaires de responsabilité, de nouvelles lois sur la corruption, l'augmentation des effectifs policiers, etc. avec le respect de plus en plus strict de la loi et la responsabilisation croissante des individus risquent de ne pas avoir l'effet escompté. Comme l'expliquent Jim Jacobs et Frank Anechiarico: «Lorsque nous cherchons des solutions aux problèmes de corruption, il faut aller au-delà des stratégies traditionnelles de surveillance, de contrôle et de sanctions... Les lois, les règles et les menaces ne créeront jamais une administration publique dont nous puissions être fiers. Au contraire, il y a un risque que ces mesures produisent ce qu'elles cherchent à éviter: soupçonnés en permanence, traités presque comme des criminels ou des condamnés avec sursis, les fonctionnaires se comporteront comme tels^{xii}».

Par ailleurs, un autre problème tient au fait que dans de nombreux pays ces préoccupations n'existent pas à l'échelon local, ce qui est surprenant. Une recherche effectuée aux Pays-Bas a montré que les pouvoirs locaux avaient une politique extrêmement diverse en la matière. Sur les 441 collectivités locales qui ont participé à l'enquête, 39% n'avaient aucune politique dans ce domaine et 20% disposaient de documents écrits à ce sujet. 22% ont dit préparer des mesures et 22% envisageaient de le faire. Lorsqu'il y avait des règles, elles concernent le plus souvent l'acceptation de cadeaux (72%) et d'invitations (65%), le fait d'avoir d'autres fonctions (44%) et le traitement de l'information (34%)^{xiii}.

6. Mesures

La vie publique et la fonction publique s'inscrivent dans un contexte social et culturel plus vaste qui lui-même a évolué et continue d'évoluer. Le développement d'une culture de gestion dans le cadre d'une fonction publique est considéré par les fonctionnaires d'une part comme la voie vers l'indépendance en matière de gestion et vers des bénéfices correspondant à la taille et la complexité des services publics proposés. Cette démarche a aussi amené le développement d'autres pratiques privées et a suscité de nouvelles attentes dans un nouveau contexte de gestion des affaires publiques - les nouvelles entreprises publiques - qui ont peut-être produit un conflit entre les valeurs du secteur privé et la culture de l'entreprise, d'une part, et les rôles, les responsabilités et les normes des mandats publics et de la fonction publique, d'autre part^{xiv}.

Il est clair, quelle que soit l'approche ou la solution retenue, que celle-ci doit reconnaître l'influence des tendances culturelles et sociales qui apparaissent: «le défi que nous devons relever consiste à trouver les principes moraux et politiques adaptés aux affaires publiques face aux transformations de notre époque»^{xv} (traduction libre). Cette démarche couvre une série d'initiatives visant à promouvoir la démocratie locale, à encourager l'émergence d'élus locaux compétents et à développer un environnement éthique réaliste et réalisable.

Une première initiative pourrait consister à harmoniser et regrouper les divers organes de contrôle et d'inspection afin que les pouvoirs locaux puissent travailler dans un contexte positif plutôt que négatif - en rendant des comptes tout en étant responsables. Au Royaume-Uni, on a déjà remarqué que les réformes de la dernière décennie ont pour résultat la création de très nombreux organes consultatifs des pouvoirs locaux en matière de pratiques administratives comprenant sur le plan interne les agents des services financiers et de contrôle prévus par la loi, les procédures de réclamation non statutaires et les médiateurs. Sur le plan externe, il existe des inspecteurs gouvernementaux pour différents services, ainsi que les commissaires locaux et dans le cadre de la recherche de la rentabilité (le principe «Best Value»), des inspecteurs, l'auditeur de district et la commission d'audit. Bien qu'ils abordent ces questions soit en traquant les erreurs de gestion, soit en vérifiant l'efficacité des dépenses et la rentabilité, on constate que le traitement des

réclamations et l'audit font souvent double emploi parmi les initiatives visant à encourager les bonnes pratiques des pouvoirs locaux»^{xvi} (traduction libre).

Une seconde initiative consiste à garantir les conditions qui font du service public une expérience positive. Alors que dans certains pays l'esprit du service public bénévole reste fort, tout avantage matériel lié à ce service étant modeste et secondaire par rapport au statut et à la considération lié à la fonction, la nature du gouvernement local peut nécessiter des avantages proportionnels aux responsabilités et au temps consacré ou l'instauration d'une infrastructure appropriée d'aide à la fonction publique (comme un soutien adapté en matière de ressources humaines) ou encore une politique permettant aux élus locaux, étant donné le temps limité dont ils disposent et leurs autres obligations professionnelles, de se consacrer aux activités principales comme la politique et la prise de décisions et ne pas être submergés par la paperasserie des affaires locales.

Une troisième mesure consisterait à éliminer les occasions et les incitations en matière de corruption et de conflits d'intérêts de manière à empêcher qu'on puisse en tirer un bénéfice quelconque: par exemple, en réclamant la restitution complète de tout dessous-de-table (restitution) plutôt qu'en engageant une procédure pénale (rétribution) ; en déclarant nul tout contrat conclu par une personne ayant fait l'objet d'une condamnation pénale et en mettant cette personne sur une « liste noire » *et* en exigeant un audit juridique pour le remettre sur une liste d'appel d'offre (stratégie de lutte contre la criminalité); en regroupant les agents chargés de l'audit interne et externe dans un système analogue à un service d'inspection générale; en évaluant de manière globale les risques pour l'environnement; en utilisant des techniques de l'information pour assurer la transparence de tous les secteurs sensibles comme les marchés publics; en prenant en compte les droits des citoyens grâce à des chartes normalisées et des procédures de réparation intégrées; en encourageant le journalisme à l'échelon local.

Une quatrième mesure découle des précédentes et consiste à apprendre aux citoyens (notamment dans l'enseignement secondaire) ce qu'ils doivent attendre des élus locaux en termes de services et de comportement et aux élus locaux ce que l'on attend d'eux. Il faut donc que les codes, les registres de biens, la déclaration des intérêts, etc. fassent l'objet non seulement d'un contrôle externe mais aussi d'un contrôle interne avec publication des résultats. Cela pourrait déboucher sur une publication concernant les questions éthiques ainsi qu'un soutien et des récompenses accordés aux conseils municipaux pour les meilleures pratiques.

Enfin, les initiatives dans ce domaine devraient toujours s'inscrire dans une réforme institutionnelle plus vaste comprenant des mesures de prévention de la corruption grâce à des procédures administratives simplifiées et des inspections et contrôles (boutiques multiservices et adaptation des services publics aux besoins des usagers, évaluation comparative des services), des systèmes rapides et efficaces de réclamations et de réparations (lignes d'aide téléphonique, signaux d'alarme, médiateurs et tribunaux administratifs), la participation de la population (sensibilisation, éducation, transparence de l'information et accès à l'information, groupes de surveillance des citoyens). Là, l'objectif consiste à traiter les fautes professionnelles et la corruption en insistant sur ce que le public attend des procédures existantes, comme la certitude d'une décision (délai de réponse), la raison de la décision (transparence), le nom du fonctionnaire qui a pris la décision (responsabilité) et le droit à un recours (obligation de justification). Il s'agit donc non seulement de limiter le plus possible les occasions et les incitations en matière de corruption et d'augmenter les risques de détection et de sanction, mais aussi de sensibiliser le public et les élus locaux à ce qu'est l'éthique publique et à sa place dans la vie publique locale.

L'auteur remercie pour ses conseils M. F.F. Ridley, professeur honoraire de sciences politiques à l'université de Liverpool.

7. Références bibliographiques:

- ⁱ See Ridley, F. F and Doig, A. (eds). (1996). *Sleaze: Politics, Private Interests and Public Reaction*. Oxford: Oxford University Press.

- ii Niemeijer, E., Huisman, W. and Beijers, W.M.E.H. (1996). *Gemeentelijk Integriteitsbeleid. Een Blik op de Praktijk*. Amsterdam: Vrije Universiteit. p20.
- iii Miller, W. L., Grodeland, A. B., and Koshechkina, T. Y. (2001). *A Culture of Corruption: Coping with Government in Post Communist Europe*. Budapest: Central European University Press. pp40-41.
- iv See Hood, C. and Peters, B. G. (eds). 1994. *Rewards at the Top: A Comparative Study of High Public Office*. London: Sage.
- v Austin, R. 'Administrative Law's Reaction to the Changing Concepts of Public Service' in Leyland, P. and Woods, T. (eds). (1997). *Administrative Law Facing the Future*. London: Blackstone Press Ltd. p29.
- vi See Catt, H. (1999). *Democracy in Practice*. London: Routledge. p139.
- vii See the argument in Philp, M. (2001). 'Corruption and the Democratic Process'. *Crime, Law and Social Change*. (forthcoming). p15. Thanks also to Professor Bob Williams, Department of Politics, University of Durham for his discussions on 'proxies for the people approach'.
- viii See the argument in Philp, M. (2001). 'Corruption and the Democratic Process'. *Crime, Law and Social Change*. (forthcoming). p15.
- ix See the arguments in Richard, C. (1996). 'Case Study: Implementing Public Management Concepts in Local Authorities' in Flynn, N. and Strehl, F. (1996). *Public Sector Management in Europe*. London: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.
- x Doig, A., McIvor, S. M. and Reed, Q. (2001). *The National Integrity System: Concept and Practice: Brief for Researchers and Workshop Coordinators by Transparency International for the Global Forum II Conference*. Berlin: Transparency International.

- xi For a discussion on the consequences of ‘broken-backed democracy’ see Rose, R., Mishler, W. and Haerpfer, C. (1998). *Democracy and Its Alternatives*. Cambridge: Polity Press.
- xii Anechiarico, F. and Jacobs, J. B. (1996). *The Pursuit of Absolute Integrity*. Chicago: University of Chicago Press. p207.
- xiii See Niemeijer, E., Huisman, W. and Beijers, W.M.E.H.. (1996). *Gemeentelijk Integriteitsbeleid. Een Blik op de Praktijk*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- xiv Doig, A. and Wilson, J. (1998). ‘What Price New Public Management?’, *Political Quarterly*. Vol. 69. No. 3.
- xv Ranson, S. and Stewart, J. (1994). *Management for the Public Domain*. London: Macmillan. p23.
- xvi Leigh, I. (2000). *Law, Politics and Local Democracy*. Oxford: Oxford University Press. p341

F. Les formes d'organisation de droit privé
(Contribution de M. Jaume GALOFRÉ CRESPI, Espagne)

1. Exposé du sujet

La Charte européenne de l'autonomie locale (CEAL) attribue aux collectivités locales le pouvoir de s'organiser elles-mêmes, ce qui est considéré comme une de leurs fonctions essentielles. C'est pourquoi il ne s'agit pas, dans ce qui va être dit, de limiter l'exercice de ce pouvoir. Il s'agit d'analyser les différentes formes d'organisation administrative ou de prestation des services publics pour envisager si celles-ci peuvent être un des aspects à considérer lors de la proposition de mesures tendant à empêcher la corruption ou à sauvegarder l'éthique des élus et des employés publics des collectivités locales. Autrement dit, le problème exposé détermine si certaines formes d'organisation administrative peuvent induire ou pas de la corruption dans l'exercice de l'activité publique administrative ou compliquer son contrôle.

Evidemment, la décision sur la forme de l'organisation d'une administration publique ou de la fourniture d'un service public est une condition préalable à l'exercice de l'activité en question, ce qui signifie que toutes les mesures prises concernant les techniques d'organisation des administrations publiques seront essentiellement préventives quant à la sauvegarde de l'éthique locale et à la simplification du contrôle de l'activité publique.

D'autre part, même si des conduites délictueuses ou corrompues peuvent exister dans n'importe quel secteur de l'administration locale, il n'y a aucun doute sur l'existence de secteurs dans lesquels l'expérience a démontré que le problème est beaucoup plus sérieux. Et, c'est justement dans ces secteurs là que très fréquemment des formes d'organisation anormales se sont manifestées et que la « fuite du droit public vers le droit privé » s'est produite.

Dans cet exposé il n'est pas affirmé que l'utilisation de formes d'organisations plus souples et efficaces poursuive toujours des objectifs réprouvés. En Espagne, par exemple, l'efficacité en ce qui concerne l'intervention des Administrations publiques a rang de principe constitutionnel –art. 103 de la Constitution Espagnole -, mais, il est vrai aussi, comme il a été mentionné plus haut, que plus les formes d'organisation facilitent l'inapplication des règles établies pour le fonctionnement du secteur public, plus elles incitent au désordre de l'activité en question, ce qui peut être dangereux.

En fait, il s'agit d'identifier les structures qui se prêtent à la pratique de la corruption, comme cela est recommandé dans le Programme d'Action contre la Corruption, adopté par le Groupe Multidisciplinaire sur la Corruption (96)95.

2. Activités et secteurs les plus fragiles

Il est évident que dans n'importe quel domaine ou secteur d'activité de l'administration publique des comportements incorrects peuvent apparaître. Cependant, étant donné les intérêts qui s'opposent dans certains secteurs, ceux-ci sont plus fragiles et la pratique démontre que ces secteurs sont ceux où il y a le plus de corruption.

Du point de vue de la pratique, dans le cas où l'intervention administrative se manifeste à travers certaines méthodes, il faudra aussi analyser dans quelle situation l'inapplication ou l'application partielle des règles établies peuvent représenter un plus grand désordre dans l'intervention des gérants publics.

Parmi les secteurs les plus fragiles, en ce qui concerne les compétences attribuées normalement aux gouvernements locaux, il faut signaler : l'urbanisme (planification), la gestion des sols, les permis de travaux et d'activités et le contrôle et l'inspection de ceux-ci, ainsi que le contrôle de son accomplissement et des tarifs des contrats, en particulier, le bon déroulement des travaux publics et l'exécution des concessions administratives.

Du point de vue de la méthode, fortement liées aux secteurs cités antérieurement, il faut signaler les procédures des marchés publics comme un des secteurs les plus problématiques. Comme cela est indiqué dans la troisième partie, C) I du Programme d'Action sur la Corruption adopté par le Comité des Ministres en 1996, « les marchés publics sont de loin le domaine où la corruption est la plus importante ». Les méthodes de sélection des fonctionnaires publics sont aussi susceptibles d'irrégularités. C'est pourquoi leur impact économique peut être moindre, mais en cas de favoritisme, elles porteraient atteinte aux principes du mérite et de la compétence, établis dans l'art. 6.2 de la CEAL.

3. La soumission de l'intervention des administrations au droit privé et ses effets

Pour simplifier la gestion, les administrations publiques ont créé une organisation différente et autonome pour le développement d'une activité, ou pour la gestion d'un service public. Cette méthode se réalise à travers la création d'organismes ayant un statut juridique qui, même en étant soumis à certaines tutelles de l'administration qui les a créées, peuvent fonctionner avec une certaine autonomie. Ces organismes peuvent être soumis au régime juridique public ou au régime juridique privé.

Les premiers ne posent pas de gros problèmes puisqu'ils sont soumis lors de leur intervention aux règles du droit public, comme s'il s'agissait de l'administration elle-même. Ils peuvent être appelés de différentes façons et peuvent avoir un statut juridique ou pas: organismes autonomes, établissements publics, fondations publiques, etc.

Le problème devient plus sérieux dans la situation où l'administration utilise ou renvoie des fonctions qui impliquent un certain exercice d'autorité à des formes d'organisation de droit privé, comme les entreprises publiques soumises aux règles du droit commercial ou les sociétés anonymes.

Bien entendu, ces problèmes ne touchent pas les activités de l'administration qui se limitent à être les propriétaires d'entreprises qui agissent ouvertement dans les marchés, comme pourrait l'être, par exemple, la marque Renault en France ou Iberia en Espagne. Ces types d'entreprises, de propriété publique, sont soumises aux règles des marchés et doivent faire concurrence en accord avec les règles établies dans ces marchés. Néanmoins, étant donné que l'analyse de certaines privatisations n'est pas l'objectif de ce texte, même s'il y a un lien avec le thème en question, il sera uniquement évoqué l'exercice des compétences publiques locales à travers des formes d'organisations soumises au droit privé.

Les conséquences les plus importantes de l'adoption de formes juridiques privées sont, d'une part, que certaines décisions échappent aux Assemblées ou aux Conseils locaux formés par des élus, et touchent seulement les personnes qui forment les organismes d'administration des entreprises ou des sociétés qui gèrent l'activité ou le service et, d'autre part, l'inapplication partielle ou totale des règles juridiques publiques, des règles d'engagements administratifs, en particulier, des règles de l'accès du citoyen à la fonction publique et, enfin, des règles des contrôles de l'activité publique.

En ce qui concerne les règles d'engagements, la plupart des législations n'ont pas réglé d'une façon satisfaisante la nature des contrats dans lesquels interviennent des sociétés privées de capital public et qui ont pour objet des travaux ou des services publics. Pendant très longtemps, ces contrats ont été soumis au droit privé, accompagnés des préjudices qui peuvent conduire l'administration à la perte de ses prérogatives. Des Directives de l'Union Européenne ont été établies pour ces pratiques, au moins en ce qui concerne les contrats d'une activité économique importante, et obligent à utiliser les principes de publicité et d'assistance, du moment où le paiement des prestations doit se réaliser sur des fonds publics, que le payeur soit un organisme soumis au régime juridique public ou un organisme soumis au régime juridique privé.

Cependant, il se trouve que les contrats conclus par les collectivités locales ont très rarement une portée économique suffisante pour tomber sous le coup des règles communautaires européennes. Dans ces cas, à partir du moment où une entreprise ou société privée a été créée pour gérer une activité ou un service public, bien que son capital appartienne à une administration locale, le fait de ne pas appliquer (entièrement ou partiellement) les règles et méthodes d'engagement est quelque chose de tout à fait normal; précisément, dans beaucoup de cas, la création de sociétés formées par des organismes publics a comme objectif principal de développer une gestion déterminée de façon plus souple et efficace, sans tenir compte des méthodes administratives confuses et lentes, et non pas pour le fait que la nature de l'activité ou des services à réaliser l'exige. Evidemment, dans le cadre d'une structure d'organisation des sociétés, les règles de n'importe quelle méthode administrative sont difficiles à appliquer ; et même s'il est possible que cette forme d'agir soit la plus souple, il est vrai aussi que les décisions peuvent être bien souvent beaucoup plus arbitraires, car il existe une transparence plus faible et des garanties plus faibles pour les citoyens.

Une situation similaire peut être constatée dans le domaine de l'accès des citoyens à l'exercice des fonctions publiques. Normalement, il existe des systèmes de sélection plus ou moins rigoureux, destinés à appliquer le principe de l'égalité des opportunités, et, en particulier, les principes du mérite et de la capacité établis dans l'art. 6 de la CEAL. Dans le cas de l'adoption de règles juridiques privées, en dépit du fait que ces organismes exercent de véritables fonctions publiques, ils embauchent leurs employés comme n'importe quelle société privée et utilisent rarement des procédures de sélection qui garantissent l'application de ces principes.

4. Conclusion

Ainsi que cela a été mentionné en introduction, cette contribution ne prétend pas prendre une position sur le problème de la fuite du droit public vers le droit privé, mais met en évidence une des conséquences favorisant l'opacité et le manque de transparence, c'est-à-dire provoquant le désordre et augmentant les possibilités de corruption parmi ces différentes formes, aussi bien le trafic d'influence que le clientélisme. Ces possibilités ne diminuent pas du fait que certains élus appartiennent aux organismes du gouvernement des sociétés ou des entreprises au capital public, car le problème ne change pas.

La réalité nous démontre que les décisions qui peuvent se prendre au-delà des Parlements, des Assemblées ou des Conseils formés par les élus, sont plus difficiles à contrôler. Il est évident que les contrôles qui existent auprès des sociétés commerciales ont des objectifs différents de ceux qui existent dans les administrations publiques. En ce qui concerne celles-ci, la façon dont se prennent les décisions a autant d'importance que la décision en elle-même, car celle-ci doit être, autant que possible, le résultat des méthodes démocratiques que les citoyens doivent connaître, comme le stipule la Recommandation N° R(98) 12 du Comité des Ministres, en recommandant aux États membres « d'adopter les mesures appropriées pour reconnaître le rôle essentiel du contrôle politique par les citoyens » et « renforcer la transparence de l'action des collectivités locales et assurer, en général, le caractère public des décisions ». Et si une organisation complexe est impossible dans le pays, étant donné que la fonction des parlements n'est pas de gouverner, la situation n'est pas la même pour les collectivités locales. C'est pourquoi il est vivement conseillé que certaines mesures et conditions soient adoptées sans négliger l'adoption de formes d'organisation juridique et privée pour que l'utilisation de celles-ci n'incite pas à des pratiques qui peuvent être évitées.

5. Mesures proposées

a. Une forme d'organisation soumise au droit privé devrait être créée par une collectivité locale seulement lorsque la nature du service l'exige, fondamentalement quand il s'agit d'activités productives qui ont lieu dans les marchés avec un régime de libre concurrence, ou quand il s'agit de services publics dont l'utilisation par les citoyens est volontaire et lorsque il ne s'agit pas d'une compétence essentielle de la collectivité publique.

b. Un nombre de règles et de méthodes administratives, surtout concernant les engagements financiers publics, similaires à celles utilisées dans le droit public, doit être adopté et appliqué aux formes d'organisation de droit privé créées par les collectivités locales, notamment quand il s'agit de l'exercice de compétences d'urbanisme des gouvernements locaux ou de l'exécution des travaux avec des fonds publics.

c. L'accès à l'emploi public ou aux entreprises ou sociétés appartenant aux administrations publiques locales doit respecter les principes d'égalité d'accès des citoyens, en accord avec les principes de mérites et de la compétence, comme le stipule l'art. 6 de la CEAL.

d. Les compétences des collectivités locales qui touchent directement les droits et libertés fondamentales des citoyens, tels que définis dans la Convention européenne des droits de l'homme, ne devraient pas être confiées à des structures privées.

III. EXEMPLES D'INITIATIVES NATIONALES

Cette partie du Paquet d'initiatives-modèle présente quelques initiatives intéressantes dans le domaine de l'éthique publique au niveau local, telles qu'elles ont été communiquées au Comité directeur sur la démocratie locale et régionale (CDLR). L'objectif de leur inclusion dans la Paquet est d'illustrer les bonnes pratiques incluses dans le Manuel, mais également de stimuler et éventuellement inspirer les débats sur l'éthique publique au niveau local.

De telles exemples continueront à être collectées par le CDLR et seront publiées sur le site Internet du Conseil de l'Europe dédié à la démocratie locale et régionale (www.coe.int/local) et dans la base de données LOREG (www.loreg.org).

A. Principes de la vie publique développés par la Commission sur les Standards dans la Vie Publique du Royaume-Uni

Altruisme

Les titulaires¹² d'un poste public doivent prendre des décisions seulement en termes d'intérêt public. Ils ne doivent pas faire cela afin d'obtenir des bénéfices financiers ou autres bénéfices matériels pour eux-mêmes, pour leur famille ou pour leur amis.

Objectivité

Dans l'exercice des affaires publiques, y compris la nomination dans des postes publics, l'octroi de contrats ou le recommandation des personnes à obtenir des récompenses ou de bénéfices, les titulaires des postes publics devraient prendre les décisions sur la base du mérite.

¹²

Qu'ils soient élus ou nommés

Intégrité

Les titulaires d'un poste public ne devraient pas se placer sous aucune obligation financière ou d'autre nature par rapport à des personnes ou organisations externes qui pourraient les influencer dans l'exercice de leurs fonctions officielles.

Responsabilité

Les titulaires d'un poste public sont responsables de leurs décisions et actions devant le public et doivent se soumettre à tous les contrôles appropriés pour leur poste.

Ouverture

Les titulaires d'un poste public devraient être le plus ouverts possible au sujet de toutes leur décisions et actions. Ils devraient donner les raisons de leurs décisions et restreindre l'accès à l'information seulement quand l'intérêt public le demande clairement.

Honnêteté

Les titulaires d'un poste public ont le devoir de déclarer tout intérêt privé lié à leurs fonctions publiques et de prendre des mesures pour résoudre tout conflit qui apparaît d'une façon qui protège l'intérêt public.

Qualités de dirigeant

Les titulaires d'un poste public devraient promouvoir et soutenir ces principes par leurs qualités de dirigeants et par leur exemple.

B. Le comité des Standards pour l'Angleterre et le Code de conduite pour les élus locaux

Le Code de conduite a été adopté par le gouvernement en réponse aux conclusions de la commission Nolan chargée de poser et de résoudre la question de la perte de confiance du public dans la démocratie locale. Pour restaurer cette confiance, il est apparu que les comportements indécents des élus ne devaient plus être appréciés individuellement par les assemblées locales – comme c'était le cas jusqu'à présent – mais par une nouvelle instance de régulation chargée d'examiner les allégations d'indécences et d'encourager le respect de normes éthiques plus rigoureuses dans le fonctionnement de la démocratie locale.

Le Comité des Standards pour l'Angleterre a été créé par la Loi sur la démocratie locale (2000), ci-après dénommée « la Loi » qui lui a confié la double responsabilité de préparer les grandes orientations issues du Code de conduite applicables aux fonctionnaires locaux et d'examiner les allégations de violation du code, généralement décrites sous le terme générique d'« indécences ». Nous avons inclus à ces commentaires un exemplaire du code et des directives élaborées à ce propos par le Comité des Standards.

Le Code de conduite a été publié par le cabinet du vice-premier ministre (ODPM) le 5 novembre 2001. A compter de cette date, les « instances concernées » par le texte de la Loi disposent de six mois pour adopter le Code. Les dispositions obligatoires du modèle de code sont opposables à toutes les collectivités à compter du 5 mai 2002.

Aux termes de la Loi, le code de conduite s'applique aux membres et aux membres cooptés de toutes les « instances concernées ». Il s'agit donc des membres des collectivités primaires telles que les conseils des communautés urbaines et les conseils municipaux ainsi que les organes de gestion axés sur les collectivités, tels que les conseils paroissiaux ou communaux. Il est demandé aux membres de ces instances de signer une déclaration aux termes de laquelle ils s'engagent à respecter le code dès lors qu'ils acceptent leurs fonctions. Le code exige également que les membres de ces instances collectives fournissent au contrôleur de chaque structure des détails sur leur patrimoine et leurs revenus dans les conditions précisées par le Code dans les 28 jours qui suivent leur prise de fonction.

Code de conduite

La première partie du Code regroupe les dispositions générales ou les conditions impératives ; ainsi :

- tout élu doit respecter le Code de conduite de l'assemblée à laquelle il appartient chaque fois qu'il doit gérer les affaires de la collectivité en cause ou celles du bureau auquel il a été élu ou nommé ou lorsqu'il intervient en tant que représentant de la collectivité ;
- tout élu doit respecter l'équité et doit promouvoir l'égalité ; il doit donc se refuser à toute forme de discrimination illicite à l'encontre de qui que ce soit ;
- tout élu doit traiter autrui avec respect ;
- aucun élu ne doit entreprendre quoi que ce soit qui compromette ou soit susceptible de compromettre l'impartialité de ceux qui agissent pour ou au nom de la collectivité ; en d'autres termes, il est interdit aux élus de chercher à compromettre des responsables dans l'exécution de leurs fonctions ;
- aucun élu ne doit divulguer d'informations qui lui seraient confiées par qui que ce soit ni de données dont il aurait connaissance et serait enclin à penser qu'elles ont un caractère confidentiel, sans le consentement de la personne autorisée à le lui donner, à moins qu'il ne soit tenu de le faire par une disposition de la loi ;
- aucun élu ne peut interdire à un tiers l'accès à une information à laquelle ce tiers aurait droit en vertu d'une disposition de la loi ;
- un élu ne doit pas, dans l'exercice de ses fonctions officielles ou dans toute autre circonstance, se comporter d'une façon qui risque raisonnablement de compromettre sa bonne réputation ou celle de l'assemblée à laquelle il appartient ;

- un élu ne doit pas, dans l'exercice de ses fonctions officielles ou dans toute autre circonstance, tirer parti de façon inappropriée du poste qu'il occupe pour s'assurer un avantage pour lui-même ou pour porter préjudice à autrui ;
- aucun élu n'est autorisé à utiliser à des fins politiques les ressources de la collectivité qui l'emploie.

Le projet de Code de conduite soumis à consultation comporte une disposition selon laquelle les élus locaux doivent s'abstenir de toute forme de discrimination envers autrui sur la base de la race, du sexe, de l'orientation sexuelle et de la religion. Dans la version publiée du code, cette disposition a été simplifiée pour devenir une exigence générale selon laquelle les élus locaux sont tenus de promouvoir l'égalité et de ne pas favoriser de façon illicite la discrimination contre des tiers sur la base d'un ensemble de critères.

Le Chapitre 7 du code fait obligation aux élus d'informer par écrit le Comité des Standards pour l'Angleterre s'ils ont connaissance de tout comportement d'un autre élu local dont ils peuvent raisonnablement penser qu'il ne respecte pas, à tel ou tel égard, les dispositions du code de conduite. Cette disposition a été introduite pour limiter le risque de corruption des élus locaux par complicité active ou passive, comme c'est le cas lorsque les élus « ferment les yeux » sur tel ou tel comportement indélicat de leurs collègues. Les contrôleurs et le public peuvent également s'adresser par écrit au Comité des Standards, mais les élus locaux sont tenus de le faire s'ils pensent raisonnablement qu'il y a eu violation des dispositions du code de conduite.

La deuxième partie du Code détermine les obligations des élus à propos des déclarations qu'ils sont tenus de faire en matière de patrimoine, d'intérêts et de revenus lorsqu'ils participent à une discussion ou qu'ils votent sur divers sujets évoqués par leur assemblée. Les élus sont tenus de déclarer en début de séance s'ils ont des intérêts personnels ou préjudiciels à propos des sujets qui motivent une décision et, même, de le faire pendant les débats si ce type d'intérêts se manifestait lors de la discussion.

Pour le Code, il y a « intérêt personnel » si une décision à prendre peut raisonnablement être considérée comme ayant une incidence sur la vie de l'élu, de ses proches ou amis, de leurs employeurs ou des sociétés et entreprises dans lesquelles ils peuvent avoir des intérêts – et ceci dans une mesure plus large que d'autres élus de la même assemblée. Si les élus d'une assemblée ont un intérêt personnel dans une affaire soumise à discussion, ils doivent faire part de son existence et de sa nature au début de la séance ou au moment où cet intérêt devient apparent. Après avoir déclaré un intérêt personnel, l'élu peut néanmoins participer à la séance et voter. Le Code propose une définition de ce qu'est un « proche » mais il ne dit pas ce qu'est un « ami ».

L'« intérêt préjudiciel » doit faire l'objet d'une déclaration si l'élu considère que cet intérêt est tel que tout membre du public qui aurait connaissance des faits correspondants serait raisonnablement admise à les considérer suffisamment significatifs pour porter préjudice à l'appréciation que l'élu aura de l'intérêt public. Tout élu d'une assemblée qui aurait un tel « intérêt préjudiciel » doit quitter la salle où elle siège, chaque fois qu'il devient manifeste que l'intérêt en cause va être soumis à appréciation, à moins que l'élu n'ait obtenu une dispense du Comité des Standards de l'assemblée pour rester présent et voter. L'élu ne doit pas non plus chercher à influencer de façon inappropriée toute décision sur le sujet.

La troisième partie du code fixe les conditions spécifiquement requises en matière de déclaration des intérêts financiers et autres des élus. Le code exige que dans les 28 jours qui suivent l'adoption ou l'application du code par une assemblée élue ou dans les 28 jours qui suivront l'élection ou la nomination d'un élu à ses fonctions, ce dernier produise une déclaration écrite au contrôleur de l'assemblée en spécifiant ce que sont ses intérêts financiers et autres, tels qu'énumérés par le code. Ses avoirs, revenus et son patrimoine sont inscrits dans un registre tenu par le contrôleur et que le public peut consulter.

Le code impose la déclaration des intérêts financiers et autres des membres d'une assemblée élue et, notamment :

- nature de l'emploi ou de l'activité de l'élu ;
- nom de toute société dont il serait l'associé ou le responsable ;

- noms des personnes qui ont versé des fonds pour participer au financement de la campagne électorale de l'élu ;
- détail des marchés passés pour la fourniture de biens ou la prestation de services entre l'assemblée et l'élu ou la société dont il est le responsable ou l'associé ;
- adresse d'éventuels biens fonciers (terrains, etc.) dans lesquels l'élu aurait un intérêt personnel et qui se trouveraient sur le territoire de la collectivité locale concernée ;
- l'appartenance de tout élu d'une assemblée ou ses fonctions de contrôle ou de direction de l'un des organes suivants :
 - i. organisme auquel il a pu être nommé par la collectivité en qualité de représentant de ses intérêts ;
 - ii. organisme public ou autre entité qui a des fonctions à caractère public ;
 - iii. société, entreprise industrielle ou de prévoyance ou organisation à but non lucratif
 - iv. structures dont la finalité principale n'est pas étrangère à une possible influence sur l'opinion publique ou sur la politique, comme c'est le cas pour les partis politiques ou les groupes de pression ; et,
 - v. syndicats et associations professionnelles.

Le code exige également que, dans les 28 jours qui suivent la réception de cadeaux ou la proposition de voyages d'une valeur de plus de 25 livres, tout élu remette une déclaration écrite au contrôleur pour lui signifier l'existence et la nature du cadeau ou du voyage. Les cadeaux et voyages déclarés sont inscrits dans un registre que le public peut consulter. Cette disposition a été introduite pour répondre à la situation des élus qui bénéficient de gratifications – voire de véritables largesses – de la part d'entreprises locales qui pourraient être de nature à influencer le vote de l'élu, en particulier s'agissant des décisions prises en matière de planification locale et de passation de marchés.

Questions formulées à propos du code

A partir de l'expérience qu'il a tirée de l'application du Code de conduite depuis 2001, le Comité des Standards aimerait proposer à l'appréciation du CDLR les questions suivantes qui concernent l'adoption d'un code de conduite modèle applicable à tous les élus locaux :

— Consultation et appartenance

Bien que le gouvernement et les services du vice-premier ministre aient fait précéder l'adoption du code de conduite d'une consultation extrêmement détaillée et étalée dans le temps, un certain nombre d'élus manifestent toujours une réelle résistance à l'application de ce code. Les questions soulevées pour justifier une telle opposition au code sont les suivantes :

- i. l'adoption d'un code jette en elle-même une ombre sur l'intégrité des élus locaux ;
- ii. les exigences que le code impose sont onéreuses et draconiennes ;
- iii. les conditions exigées des élus locaux en matière de dépôt et d'inscription du patrimoine et des revenus, intérêts financiers et autres, portent atteinte à leur vie privée ;
- iv. les élus susceptibles de signaler d'éventuelles violations du code par un autre élu de leur même groupe politique peuvent être mis au ban de ce groupe ;
- v. il y a également des objections à la déclaration des intérêts que peuvent avoir les élus dans certains biens immobiliers (terrains) et plus particulièrement dans les petites collectivités rurales ;
- vi. le code devrait exiger que les élus qui sont membres de loges maçonniques en fassent officiellement la déclaration.

— Pertinence culturelle des dispositions

Les dispositions d'un code de conduite, quel qu'il soit, doivent tenir compte du contexte culturel dans lequel elles s'inscrivent. Au cours des deux dernières années, le Comité des Standards a dû faire un certain nombre de déclarations sur son code aux délégations de pays de l'Europe orientale ; c'est à cette occasion qu'ont été soulevées les questions qui concernent la pertinence des dispositions du code du point de vue culturel. Ainsi, le fait de donner et de recevoir des cadeaux est un geste important sur le plan culturel pour manifester son hospitalité en Russie et dans les pays d'Europe de l'Est ; dans ce cas, il est évident que l'obligation faite aux élus de déclarer les cadeaux et les voyages qui leur auraient été proposés peut apparaître inappropriée du point de vue culturel.

— Clarté des dispositions du code

Il est important que le code adopté soit un document à la fois simple et facilement lisible. Les interventions du Comité des Standards pour faciliter la mise en œuvre du code ont impliqué un travail de pédagogie auprès des élus et des fonctionnaires pour expliquer le sens des dispositions du code ; c'est le cas, notamment, lorsqu'il s'agit de faire la distinction entre des intérêts personnels et préjudiciels et lorsqu'il faut détailler la nature des intérêts à déclarer.

— Mécanisme de révision du code

Il est donc important qu'en marge du processus de mise en œuvre effective du code, des dispositions soient prises pour l'adoption d'un programme global de révision, voire d'amendement du code.

— Examen des comportements éthiques

Pour avoir un impact optimal, tout code de conduite doit se présenter comme un élément important d'un cadre plus vaste imposé à une gouvernance soucieuse d'éthique. Tout ce qui concerne les comportements d'une collectivité locale et de ses élus doit être appréhendé dans le cadre de programmes d'évaluation des performances de la collectivité. Les assemblées doivent se soumettre régulièrement à un audit de leurs pratiques et procédures envisagées sous l'angle de l'éthique de la gouvernance. De la sorte, les comportements soucieux d'éthique finiront par faire partie intégrante d'une gestion rationnelle des affaires publiques. Toutes ces questions sont formulées et une solution proposée au Chapitre C du Manuel : *Initiatives modèles dans le domaine des mécanismes de contrôle et d'audit*.

C. Exemple d'initiative modèle dans le domaine des sociétés de droit privé à capital public en France

Les collectivités locales françaises n'ont pas le droit d'être propriétaire à 100% d'une entreprise de droit privé. Elles n'ont pas non plus le droit de prendre des participations minoritaires dans le capital de sociétés de droit privé.

En revanche, elles ont le droit de créer des sociétés d'économie mixte locales (SEML), qui sont des sociétés anonymes de droit privé dont elles détiennent 50 % du capital au moins et 85 % au plus, le solde du capital étant détenu par des personnes privées (15 % au moins et 50 % au plus).

Pour éviter que la création de sociétés de droit privé par les collectivités locales ne soit un moyen d'échapper aux règles qui garantissent une gestion conforme à l'intérêt public, le législateur français a adopté un ensemble de règles dont en voici quelques-unes :

1. L'objet social de la SEML doit entrer dans le champ des compétences légales de la ou des collectivités locales actionnaires (art. L.1521-1 du code général des collectivités territoriales).
2. La gestion d'un service public ne peut pas être confiée à une SEML sans qu'il y ait eu au préalable mise en concurrence auprès de l'ensemble des entreprises (à capital public ou à capital privé)

susceptibles d'être intéressées par la gestion du service public en cause (loi n° 93-122 du 29 janvier 1993, art. 38 et art. 41).

3. Les contrats de travaux, d'études et de maîtrise d'œuvre conclus pour l'exécution ou les besoins du service public par les sociétés d'économie mixte en leur nom ou pour le compte de personnes publiques sont soumis aux principes de publicité et de mise en concurrence prévus par le code des marchés publics applicable à l'ensemble des marchés des collectivités locales (loi n° 93-122 du 29 janvier 1993, art. 48).
4. Les relations entre la collectivité locale actionnaire et la SEML sont encadrées par de nombreuses règles (art. L.1522-1 du CGCT et suivants) qui ont pour objet notamment:
 - d'éviter que des fonds de la collectivité locale soient attribués à la SEM sans justification économique ;
 - d'assurer le contrôle de l'assemblée délibérante sur les relations entre la collectivité locale et la SEML et sur les activités de la SEML ;
 - d'assurer un contrôle des rémunérations versées par la SEML aux représentants de la collectivité locale membres du Conseil d'administration.

Loi 93-122 du 29 Janvier 1993**Loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques****(EXTRAITS)****Article 38**

Une délégation de service public est un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service.

Les délégations de service public des personnes morales de droit public sont soumises par l'autorité délégante à une procédure de publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes, dans des conditions prévues par un décret en Conseil d'État.

La collectivité publique dresse la liste des candidats admis à présenter une offre après examen de leurs garanties professionnelles et financières et de leur aptitude à assurer la continuité du service public et l'égalité des usagers devant le service public.

La collectivité adresse à chacun des candidats un document définissant les caractéristiques quantitatives et qualitatives des prestations ainsi que, s'il y a lieu, les conditions de tarification du service rendu à l'utilisateur.

Les offres ainsi présentées sont librement négociées par l'autorité responsable de la personne publique délégante qui, au terme de ces négociations, choisit le délégataire.

Article 41

Les dispositions du présent chapitre ne s'appliquent pas aux délégations de service public

- lorsque la loi institue un monopole au profit d'une entreprise ;
- lorsque ce service est confié à un établissement public et à condition que l'activité déléguée figure expressément dans les statuts de l'établissement ;
- lorsque le montant des sommes dues au délégataire pour toute la durée de la convention n'excède pas 700 000 F ou que la convention couvre une durée non supérieure à trois ans et porte sur un montant n'excédant pas 450 000 F par an. Toutefois, dans ce cas, le projet de délégation est soumis à une publicité préalable ainsi qu'aux dispositions de l'article 40. Les modalités de cette publicité sont fixées par décret en Conseil d'Etat ;
- lorsque la délégation constitue un mandat de gérance de logements locatifs sociaux confiée à un organisme d'habitations à loyer modéré.

(**Commentaire** : cet article 41 énumère les cas où les dispositions de la loi relatives aux délégations de service public ne s'appliquent pas. Les SEML ne figurent pas parmi les organismes auxquels un service public peut être délégué sans qu'il soit fait application de la loi du 29 janvier 1993. Une mise en concurrence préalable est donc nécessaire.)

Article 48

1 - Les contrats des travaux, d'études et de maîtrise d'œuvre conclus pour l'exécution ou les besoins du service public par les sociétés d'économie mixte, en leur nom ou pour le compte de personnes publiques, sont soumis aux principes de publicité et de mise en concurrence prévus par le code des marchés publics dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.

D. Déclaration de financement pour les élections locales à Helsinki

Les personnes élues membres ou membres adjoints d'un conseil municipal ont l'obligation légale de communiquer au comité électoral central une déclaration écrite détaillant leurs comptes de campagne, dans les deux mois suivant la publication des résultats du scrutin. Cette déclaration doit indiquer le coût global de la campagne et la répartition du financement entre les fonds personnels du candidat et le soutien reçu de l'extérieur. Ce dernier couvre l'aide donnée directement au candidat, à un groupe de soutien du candidat ou à toute autre association créée dans le but de soutenir le candidat. Tous les fonds provenant de l'extérieur doivent être regroupés par catégorie : aide de personnes privées, d'entreprises, d'organisations politiques et d'autres sources comparables.

Lors des élections locales de 2000, le comité électoral central a reçu 166 déclarations : seuls cinq candidats - tous élus membres adjoints - ont manqué à leur obligation de fournir une déclaration. Les déclarations ont pour la plupart été déposées suivant le modèle de formulaire approuvé par le Ministère de la Justice. Toutes les déclarations étaient publiques et leur contenu a été repris par la presse. Le nom des candidats dont la campagne avait été la plus coûteuse ou la moins onéreuse a également été publié (mais ce sont les médias, et non les autorités, qui ont choisi de mettre ces noms en exergue). La loi ne prévoit pas de sanction pour le non dépôt de déclaration : les intéressés risquent uniquement de s'attirer une mauvaise publicité ; les autorités ne sont habilitées à prendre aucune mesure pour obtenir une déclaration d'un candidat ou pour le sanctionner pour absence de déclaration.

Les déclarations déposées reflètent des écarts considérables de coût entre les campagnes, allant d'environ 15 000 euros pour les plus chères à quelques dizaines d'euros pour les moins onéreuses. Ce sont les candidats conservateurs qui ont obtenu le plus de fonds extérieurs. Ces sommes provenaient le plus souvent de leur parti politique mais aussi, dans une certaine mesure, du monde des affaires. L'argent a également été collecté à l'occasion de séminaires spécialisés sur les questions de finances, sans oublier, accessoirement, les dons de personnes privées. Souvent, chez les conservateurs, la campagne a davantage été financée par des fonds extérieurs que par les contributions personnelles des candidats. Cette tendance s'observait moins fréquemment chez les candidats des autres partis, qui ont utilisé leurs propres deniers comme

source principale de financement. Dans leur cas, les fonds extérieurs provenaient généralement du parti, très rarement du monde de l'entreprise. Ces candidats ont pu, en revanche, compter sur le soutien financier de certaines personnes privées ou de leur famille, cette aide ne dépassant généralement pas quelques centaines d'euros. La plupart des femmes qui s'étaient présentées pour les Verts ont bénéficié d'une allocation de 100 à 200 euros versée par l'organisation des femmes du parti. Les candidats des partis de gauche ont souvent reçu une aide de la branche locale de leur parti politique. Cette aide était rarement supérieure à 500 euros.

Selon un porte-parole du comité électoral central, les informations fournies par les déclarations déposées à Helsinki donnent une image fidèle de la situation dans l'ensemble de l'agglomération : les élections de 2000 ont donné la majorité aux conservateurs (Parti de coalition nationale) au sein du conseil municipal, les Verts arrivant en deuxième position et les Socio-démocrates en troisième place. Une campagne coûteuse ne garantit pas toujours un succès électoral.

E. Développements récents en Italie

Les initiatives prises par le Conseil de l'Europe dans le domaine de l'éthique publique ont été très intéressantes pour l'Italie, puisqu'elles ont permis d'attirer l'attention du législateur à plusieurs reprises sur des facteurs importants, et de conduire par conséquent à l'adoption de mesures législatives efficaces. Mon intention n'est pas de vous ennuyer avec une liste interminable de lois et de dispositions législatives ou administratives, mais je voudrais simplement vous demander de porter votre attention sur trois lois qui jouent un rôle déterminant dans la garantie de l'éthique publique.

Nous allons nous intéresser en premier lieu à la Loi n° 241 du 7 août 1990, qui procure aux citoyens des droits importants dans leurs relations avec les organismes de l'administration publique. Cette loi définit trois principes fondamentaux : une raison clairement définie doit être à l'origine de toutes les démarches administratives, une personne déterminée doit prendre en charge chaque procédure administrative, et un délai doit être fixé pour l'accomplissement de chaque procédure. Au début, cette loi a donné lieu à certaines difficultés ; elle a depuis été modifiée, et prend en considération certaines incohérences signalées par les magistrats. En bref, l'objectif de cette loi est de rendre les procédures administratives plus transparentes et de placer les citoyens et l'administration publique sur un pied d'égalité, avec certaines exceptions pour des raisons liées à la sécurité publique ou au droit de la personne au respect de sa vie privée. Au même moment, les organismes de l'administration publique ont commencé à investir dans des nouvelles technologies de plus en plus perfectionnées, ce qui s'est traduit par une plus grande transparence des activités administratives. Je voudrais ajouter qu'un ministère ad hoc pour l'innovation et les technologies a été mis en place en Italie il y a trois ans. Il est inutile de souligner l'importance stratégique jouée par Internet dans les relations entre les citoyens et l'administration publique ; en effet, des procédures bureaucratiques qui auraient duré très longtemps auparavant sont désormais accomplies par un simple clic de souris.

Il convient également de mentionner une autre initiative législative plus récente : la Loi n°3 du 16 janvier 2003. L'article 1 du chapitre 1 établit un « Haut Commissaire pour la prévention et la lutte contre la corruption et d'autres formes illicites au sein de l'administration publique ». Ce nouvel organisme est chargé de réaliser les tâches fondamentales suivantes :

- garantir le droit d'accès aux documents et bases de données administratifs gérés par les organismes de l'administration publique ;
- soumettre un rapport semestriel au Premier ministre, qui à son tour le transmet aux présidents des deux chambres du Parlement ;
- soumettre, quand la loi le prévoit, certaines affaires aux autorités judiciaires et à la Cour des comptes ;
- prendre en charge les affaires relevant des régions et des provinces autonomes de Trente et Bolzano.

Je voudrais faire mention d'une troisième initiative : il s'agit du Code de déontologie des fonctionnaires, publié par décret du 28 novembre 2000 par le ministre de l'Administration publique. Ce texte met à jour une loi similaire datant de 1994. Le Code se fonde sur le principe établi par la Constitution italienne, selon lequel les fonctionnaires doivent travailler exclusivement pour l'Etat, accomplir leurs tâches avec honneur et discipline, et être ainsi en conformité avec les principes de bonne gouvernance et d'impartialité.

Concernant les actions intentées contre des personnes ayant commis une infraction administrative causant des dommages substantiels aux finances publiques, la Loi n° 20 de 1994 dispose que la Cour des comptes, ou le juge des comptes, peut réaliser les contrôles nécessaires et condamner les personnes responsables à verser un dédommagement.

Tout individu portant atteinte aux finances publiques, soit délibérément (par exemple par une action concrète, suivie de l'adoption d'une mesure administrative), soit par omission (intentionnelle ou non intentionnelle), sera tenu de verser un dédommagement.

La responsabilité est personnelle, mais transférable aux successeurs qui reprennent les biens obtenus de façon illégale au moment de leur nomination.

Quand le dommage a été causé par une décision prise par un organisme, seuls les membres s'étant exprimés en faveur de cette décision peuvent être poursuivis.

Les représentants des organismes politiques ne sont pas responsables s'ils ont approuvé en toute bonne foi des actes commis par des bureaux techniques ou administratifs. Par exemple, si l'organe exécutif d'une municipalité prend une décision, et que le maire ou le conseil municipal approuve cette décision en toute bonne foi, ni l'un ni l'autre ne sera tenu responsable pour tout dommage ultérieur.

Si le dommage est causé par plus d'une personne, la Cour des comptes, après avoir évalué la responsabilité personnelle des individus concernés, peut les condamner à verser des dommages-intérêts en fonction de leur responsabilité propre.

La Cour des comptes est active dans l'ensemble du pays ; ses deux principaux bureaux se trouvent à Rome, mais elle possède également des bureaux extérieurs au niveau des régions.

Un autre aspect important est la relation qui existe entre l'éthique publique et la transparence des activités administratives.

La principale difficulté dans les tentatives d'instaurer un nouvel ordre entre les citoyens et l'administration publique est d'éviter que les fonctionnaires ne se réfugient derrière la bureaucratie, et ne restent par conséquent en retrait par rapport au public. Grâce aux législations comme la Loi n° 241/90, l'administration publique s'est engagée à accroître sa transparence, et a recours à un éventail d'instruments législatifs qui tendent bien souvent à atteindre le même objectif.

Les organismes de l'administration publique participent de plus en plus à des événements de « communication institutionnelle », souvent organisés en collaboration avec des entreprises privées. Ces manifestations permettent au public de connaître les travaux entrepris au service de la communauté. Dans certaines villes italiennes, telles que Rome, Bologne et Milan, de grands événements (expositions) sont organisés chaque année pour tenir le public informé des diverses activités menées par les différents organismes de l'administration publique. Ces événements proposent généralement des ateliers et d'autres initiatives dont le but est de montrer le dynamisme croissant des

structures bureaucratiques et leur tendance à simplifier, autant que possible, les formalités administratives.

A cet égard, un facteur clé est l'utilisation accrue du « e-gouvernement », c'est-à-dire de la gestion des intérêts publics au moyen des technologies de l'information et de l'utilisation généralisée d'Internet. Le système de « e-gouvernance » facilite la mise en place d'une relation directe entre les citoyens et les organismes publics, ainsi qu'entre tous les différents organismes de l'administration publique ; il a raison des outils utilisés traditionnellement et permet d'économiser des ressources humaines et financières.

La saisie de toutes les données non confidentielles sur Internet constitue le moyen par excellence pour améliorer la transparence des activités administratives. Les données confidentielles, par exemple sur les questions de sécurité publique, ou à accès limité en raison de leur nature personnelle, en sont exclues. Il convient de mentionner le décret du 30 juin 2003 relatif au Code sur la protection des données à caractère personnel, qui représente un grand pas en avant dans ce domaine.

Conformément aux principes constitutionnels d'impartialité et de bonne gouvernance, les organismes de l'administration publique effectueront probablement leurs tâches plus rapidement à l'avenir, et de façon plus rentable.

Malgré les instruments qu'elle utilise, une administration moderne doit seulement exercer son pouvoir en stricte conformité avec le principe de légalité, et ne doit jamais adopter une approche autoritaire.

Ces principes juridiques fondamentaux et ces critères de fonctionnement sont des conditions préalables de la lutte contre le trafic d'influence et la corruption au sein de l'administration publique.

Pour finir, je voudrais aborder un aspect plus large de la mondialisation économique.

Il est évident que les transferts rapides de capitaux illicites d'un pays à un autre favorisent le blanchiment d'argent.

De la même façon, un pays seul ne peut pas combattre de manière efficace la montée de la criminalité internationale ; une action commune au niveau international est nécessaire.

Il faut que la coopération internationale devienne de plus en plus étroite pour réussir à mettre un terme au trafic d'influence et à la corruption.

S'il est vrai que l'on reconnaît l'importance de contrôler le trafic d'influence et la corruption dans chaque pays afin d'identifier les organismes administratifs potentiellement exposés à une telle menace, il ne faut pas perdre de vue la possibilité d'instaurer une coopération entre les pays.

A cet égard, je voudrais mettre en avant, en tant que membre de ce groupe d'étude, les initiatives intergouvernementales déjà entreprises par le Conseil de l'Europe et j'espère que nous ferons tous de notre mieux pour les soutenir à l'avenir.

F. Développements récents en Roumanie

Le présent document est une brève présentation des mesures prises par les autorités roumaines pour améliorer le fonctionnement du système d'administration publique dans le sens d'une plus grande transparence, objectivité, efficacité et équité, et d'une meilleure prise en compte des intérêts et des besoins des citoyens.

La Loi n° 215/2001 sur l'administration publique à l'échelon local comporte une série de dispositions en ce sens. C'est le cas, par exemple, du principe selon lequel il convient de « consulter les citoyens pour résoudre les problèmes locaux d'intérêt commun », ce qui implique la participation des résidents d'une collectivité territoriale donnée à tous les aspects touchant à leurs intérêts.

L'an dernier, le gouvernement a élaboré et soumis au Parlement la Loi n° 161/2003 sur les mesures visant à assurer la transparence de l'administration et de la fonction publiques. Ce texte contient nombre de nouvelles dispositions, amendées et finalisées, telles que l'obligation faite aux fonctionnaires et aux représentants de l'Etat de déclarer leurs biens. Cette déclaration doit être renouvelée annuellement ou dès qu'un changement intervient. D'autres dispositions ont trait à la prévention des conflits d'intérêts, ou établissent des critères pour la révocation des fonctionnaires et des représentants de l'Etat. Les principes qui sous-tendent la prévention des conflits d'intérêt sont l'impartialité, l'intégrité, la transparence des processus de décision et la primauté de l'intérêt public. Les critères de révocation sont stricts. Il est notamment interdit aux fonctionnaires d'exercer une quelconque autre activité rémunérée ou non rémunérée. Deux catégories de fonctionnaires sont exemptées de cette règle : les enseignants universitaires et les artistes.

Afin de protéger la neutralité de la fonction publique, les fonctionnaires n'ont pas le droit d'exercer des responsabilités de haut niveau au sein d'un parti politique ni d'exprimer leurs opinions politiques en public. De surcroît, les hauts fonctionnaires ne peuvent être membres de partis politiques.

La Loi 161/2003 modifie et complète la Loi 188/1999 sur le statut des fonctionnaires. Elle introduit une nouvelle catégorie de fonctionnaires. De niveau supérieur, celle-ci permet des évolutions de carrière à la fois plus rapides et plus étendues.

Pour fonder l'emploi dans la fonction publique sur le principe du mérite et sur des critères objectifs, des concours d'entrée ont été mis en place et une commission d'appel a été instituée. Celle-ci se compose d'observateurs et de spécialistes issus d'autres instances publiques que celle où le poste est à pourvoir, afin de garantir leur indépendance. Les dispositions pertinentes figurent dans la Directive n° 1209/2003 sur l'organisation et le déroulement des carrières dans la fonction publique.

Ce même texte prévoit que le service public doit faire preuve de transparence, d'efficacité et de stabilité ainsi que de responsabilité et de capacité d'écoute à l'égard des citoyens. Il convient de souligner que ces dispositions ne sont pas de simples paroles ; leur application est garantie et encouragée par un système de contrôle piloté par l'Agence nationale des fonctionnaires. Celle-ci a compétence pour effectuer des contrôles dans les institutions et services publics afin de vérifier la bonne mise en oeuvre de la législation s'appliquant aux fonctionnaires.

Plusieurs lois ont été adoptées dans le but d'accroître la transparence de l'administration et d'améliorer ses relations avec les citoyens. C'est le cas de la Loi n° 544/2001 sur le libre accès à l'information publique, qui établit des principes contraignants, de la Loi n° 52/2003 sur la transparence de l'information publique, et du règlement n° 27/2003 régissant « l'accord tacite » (en cas de non-respect des délais de réponse aux demandes des citoyens).

En outre, dans un souci d'ouverture à la société civile, ces lois chargent les autorités et institutions publiques d'organiser des événements mensuels afin d'informer le public des progrès accomplis et des difficultés rencontrées dans l'exercice de leurs fonctions et autres activités.

Il apparaît donc que des mesures importantes ont été prises pour favoriser l'accès des citoyens aux administrations publiques et faciliter leurs relations. Dans ce contexte, il faut également mentionner la mise en place d'un service central auquel les citoyens peuvent s'adresser, par téléphone ou en se connectant au site web www.administratie.ro, pour déposer certaines plaintes, formuler des demandes ou émettre des suggestions. Dans un souci de gain de temps et de réduction des coûts, le Gouvernement roumain a également décidé d'établir un certain nombre de guichets uniques.

Actuellement, le Gouvernement roumain travaille par l'intermédiaire de l'Agence nationale des fonctionnaires et du Ministère des Finances à l'élaboration d'une loi sur le traitement des fonctionnaires, qui devrait entrer en vigueur au début de l'année 2005. Il s'agit de créer un système comprenant des mécanismes incitatifs nécessaires à la motivation des fonctionnaires, dont le statut comporte de nombreuses restrictions.

L'Agence nationale des fonctionnaires est à l'origine d'une proposition de loi sur le code de déontologie des fonctionnaires, qui est en cours d'examen par le Sénat. C'est une initiative importante compte tenu du fait qu'il n'existe pas de code de conduite à ce jour. La Loi n° 188/1999 sur le statut des fonctionnaires, telle que modifiée et complétée, comporte plusieurs références directes à une future loi de ce type.

Une autre étape importante est l'élaboration d'un code administratif comprenant les lois et règlements administratifs, les formulaires de plainte ou de demande, etc.

Une ONG (Alliance civique) a suggéré d'établir un code de conduite des élus locaux ; l'initiative a été approuvée par les deux chambres du Parlement roumain, et le texte doit maintenant être promulgué par le Président roumain.

L'Agence nationale des fonctionnaires publiera cette année un manuel décrivant certaines procédures administratives dans la fonction publique, à l'échelon local et central, ainsi qu'un guide d'application des dispositions du code de conduite des fonctionnaires, qui sera prochainement adopté et appliqué.

Des mesures importantes ont été prises en faveur de la formation des fonctionnaires, avec notamment la mise au point d'une stratégie de formation des fonctionnaires. La formation étant une responsabilité et un droit, cette stratégie a été élaborée par l'Agence nationale des fonctionnaires en coopération avec l'Institut national d'administration.

Nous nous efforçons, en nous appuyant sur différentes lois, de stimuler la participation active des citoyens aux processus décisionnels, d'accroître la transparence de l'administration publique tout entière et de rendre ce secteur d'emploi plus attractif. Le problème auquel nous devons maintenant faire face est la mise en oeuvre efficace et adéquate des nouvelles lois ; c'est la raison pour laquelle nous encourageons l'élaboration de manuels et de directives.