

CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX DE L'EUROPE

Recommandation 60 (1999)¹ sur l'intégrité politique des élus locaux et régionaux

*(Extrait de la Gazette officielle du Conseil de l'Europe
– Juin 1999)*

Le Congrès,

1. Vu la proposition de résolution sur l'intégrité politiques des élus locaux et régionaux présentée à la 3^e session du Congrès;
2. Ayant pris connaissance du rapport présenté par M. Viorel Coifan (Roumanie) à la présente session;
3. Tenant compte du principe de subsidiarité ainsi défini dans le texte de la Charte européenne de l'autonomie locale : «L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber de préférence aux autorités les plus proches des citoyens»;
4. Persuadé que les élus locaux et régionaux, à qui les élections ont confié un mandat politique, doivent assumer ces responsabilités devant l'ensemble de la population locale ou régionale, dans le respect de la loi et de l'intérêt général;
5. Considérant que l'exercice de ces responsabilités par les élus locaux et régionaux de la Grande Europe doit aller de pair avec le respect des principes de l'éthique et une intégrité à toute épreuve;
6. Reconnaisant que le non respect de ces principes risque de porter atteinte non seulement à la crédibilité des élus locaux et régionaux mais aussi à la démocratie en général et de saper ainsi les fondements même de l'Etat de droit;
7. Déplorant que des «affaires» de corruption dans lesquelles se trouvent impliqués des représentants de la classe politique locale ou régionale nuisent à la crédibilité de ces derniers;
8. Ayant constaté que le problème de corruption peut se poser d'une façon sérieuse dans les conditions des changements économiques;
9. Convaincu que le Code de conduite à l'attention des élus locaux et régionaux tel qu'il figure à l'annexe à la présente recommandation aura pour vocation de les guider dans la réalisation de leurs tâches quotidiennes alliant le respect des principes de l'éthique et l'application des mesures préventives, destinées à diminuer les risques de corruption;

¹. Discussion par le Congrès et adoption le 17 juin 1999, 3^e séance (voir doc CG (6) 8, projet de recommandation présenté par M. R. Coifan, Rapporteur).

10. Considérant que l'objectif principal de l'adoption et de la promotion du Code de conduite des élus locaux et régionaux au niveau européen est le renforcement de la confiance entre les élus et les citoyens;

11. Tenant compte des travaux pertinents des autres secteurs du Conseil de l'Europe, de l'Union européenne, de l'Organisation de coopération et développement économiques et de l'Organisation des Nations Unies en matière de lutte contre la corruption;

12. Rappelant le paragraphe III, 2 «Lutte contre la corruption et le crime organisé» du Plan d'action adopté à l'occasion du II Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement des 40 pays membres du Conseil de l'Europe, en particulier le sous-paragraphe 2 appelant à une conclusion rapide des travaux d'élaboration d'instruments juridiques internationaux, conformément au Programme d'action du Conseil de l'Europe contre la corruption;

13. Rappelant que le Programme d'action du Conseil de l'Europe contre la corruption adopté en novembre 1996 par le Comité des Ministres a accordé une priorité élevée à l'élaboration des codes de conduites pour des élus dans la lutte contre la corruption;

14. Rappelant la Résolution (97) 24 portant les vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, notamment le paragraphe 15 de cette résolution encourageant l'adoption par les représentants élus de codes de conduite et de règles sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales;

15. Tenant compte notamment des travaux du Groupe multidisciplinaire sur la corruption (GMC) sur la Convention pénale sur la corruption, ouverte à la signature à l'occasion de la session de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (janvier 1999);

16. Tenant compte également des conclusions de la 3^e Conférence européenne des services spécialisées dans la lutte contre la corruption portant sur le trafic d'influence et le financement illégal des partis politiques (Madrid, 28-30 octobre 1998) qui concluent à la nécessité de promouvoir sur le plan européen des codes de conduite pour les élus;

17. Compte tenu des travaux de l'OCDE en matière de promotion des valeurs éthiques dans le service public et de création d'une «infrastructure de l'éthique»;

18. Rappelant les douze principes éthiques adoptés par le Conseil de l'OCDE le 23 avril 1998 qui ont pour objectif d'encourager un comportement conforme à l'éthique dans le service public;

19. Ayant constaté que certains pays membres du Conseil de l'Europe ont amorcé des travaux de promotion des valeurs éthiques dans la conduite des affaires locales et en ont fait une des priorités de l'assainissement de la vie publique,

20. Invite l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe:

– à soutenir le Code de conduite européen relatif à l'intégrité politique des élus locaux et régionaux;

21. Invite le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe :

– à prendre en compte le texte de code dans les travaux du GMC ;

– à associer d'une manière étroite le CPLRE aux travaux du GMC par l'intermédiaire des représentants du Congrès lorsque le GMC examine les questions relatives aux autorités locales et régionales ;

– à transmettre la Recommandation 60 (1999) contenant dans son annexe le Code de conduite européen relatif à l'intégrité politiques des élus locaux et régionaux aux gouvernements nationaux des Etats membres afin que ces derniers puissent en tenir compte lors de changements législatifs ou campagnes de promotion des valeurs éthiques au niveau national.

Annexe

Code de conduite européen relatif à l'intégrité politique des élus locaux et régionaux

Préambule

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe,

Soulignant que les élus locaux et régionaux exercent leurs fonctions dans le cadre de la loi et conformément au mandat qui leur est confié par les électeurs et qu'ils sont responsables devant l'ensemble de la population locale ou régionale, y compris devant les électeurs qui n'ont pas voté pour eux ;

Considérant que le respect des termes du mandat des électeurs va de pair avec le respect des normes éthiques ;

Profondément interpellé par la multiplication des scandales judiciaires impliquant des responsables politiques en raison d'actes commis dans l'exercice de leurs fonctions et constatant que l'échelon local et régional n'échappe pas à ce phénomène ;

Convaincu que la promotion des codes de conduite à l'attention des élus locaux et régionaux permettra le renforcement de la confiance entre la classe politique locale et régionale et les citoyens ;

Persuadé que ce lien de confiance est indispensable pour qu'un élu mène à bien sa mission ;

Constatant que les dispositifs législatifs sont de plus en plus complétés par des codes de conduite dans différents domaines tels que les relations commerciales, les relations bancaires, l'administration ;

Estimant qu'il est du devoir des élus locaux et régionaux d'initier une démarche analogue dans leurs sphères de compétences ;

Persuadé que la définition des obligations éthiques pesant sur les élus locaux et régionaux dans un code de conduite est de nature à clarifier leur rôle et leur mission et de réaffirmer l'importance de celle-ci ;

Convaincu qu'un tel code doit envisager de la manière la plus large possible l'ensemble de l'action de l'élu ;

Soulignant que la définition de règles de conduite implique le respect des impératifs de l'éthique ;

Rappelant également que la restauration d'un climat de confiance nécessite l'implication de l'ensemble de la société civile et soulignant à cet égard le rôle des citoyens eux-mêmes et des médias ;

Réaffirmant enfin que l'imposition de devoirs ne se conçoit pas sans l'octroi de garanties permettant aux élus locaux et régionaux d'exercer leur mandat et rappelant à cet égard les dispositions pertinentes contenues en ce sens dans la Charte européenne de l'autonomie locale et dans le projet de charte européenne de l'autonomie régionale ;

Prenant en considération les textes en vigueur au sein des pays membres et les travaux internationaux pertinents, propose le Code de conduite relatif à l'intégrité des élus locaux et régionaux suivant :

TITRE I – CHAMP D'APPLICATION

Article 1 – Définition de l'élu

Aux fins du présent Code, le terme « élu » désigne tout responsable politique exerçant un mandat local ou régional conféré par élection primaire (élection par le corps électoral) ou secondaire (élection à des fonctions exécutives par le conseil local ou régional).

Article 2 – Définition des fonctions

Aux fins du présent Code, le terme « fonctions » désigne le mandat conféré par l'élection primaire ou secondaire et l'ensemble des fonctions exercées par l'élu en vertu de ce mandat primaire ou secondaire.

Article 3 – Objet du Code

L'objet de ce Code est de spécifier des normes de comportement que les élus sont censés observer dans l'exercice de leurs fonctions et d'informer les citoyens sur les normes de comportement qu'ils sont en droit d'attendre des élus.

TITRE II – PRINCIPES GÉNÉRAUX

Article 4 – Primauté de la loi et de l'intérêt général

Les élus siègent en vertu de la loi et doivent à tout moment agir conformément à celle-ci.

Dans l'exercice de ses fonctions, l'élu poursuit l'intérêt général et non exclusivement son intérêt personnel direct ou indirect, ou l'intérêt particulier d'individus ou de groupes d'individus dans le but d'obtenir un intérêt personnel direct ou indirect.

Article 5 – Objectifs de l'exercice du mandat

L'élu garantit un exercice diligent, transparent et motivé de ses fonctions.

Article 6 – Exercice du mandat

Dans l'exercice de ses fonctions, l'élu respecte les compétences et prérogatives de tout autre mandataire politique ou tout agent public.

Il s'abstient d'inciter ou de concourir et s'oppose à la violation des principes énumérés au présent titre par tout autre mandataire politique ou tout agent public dans l'exercice de ses fonctions.

TITRE III – OBLIGATIONS SPÉCIFIQUES

Chapitre 1 – Accès à la fonction

Article 7 – Règles en matière de campagne électorale

La campagne électorale du candidat vise à diffuser et expliquer le programme politique de celui-ci.

Il s'abstient d'obtenir tout suffrage par d'autres moyens que la persuasion ou la conviction.

En particulier, il s'abstient de tenter d'obtenir des suffrages par la diffamation des autres candidats, par la violence et/ou des menaces, par la manipulation des listes électorales et/ou des résultats du scrutin ainsi que par l'octroi d'avantages ou de promesses d'avantages.

Chapitre 2 – Exercice de la fonction

Article 8 – Clientélisme

L' élu s'abstient d'exercer ses fonctions ou d'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.

Article 9 – Exercice de compétences à son propre avantage

L' élu s'abstient d'exercer ses fonctions ou d'utiliser les prérogatives liées à sa fonction en vue de son propre intérêt particulier personnel direct ou indirect.

Article 10 – Conflit d'intérêts

Lorsqu'il a des intérêts personnels directs ou indirects dans les dossiers faisant l'objet d'un examen par le conseil ou par un organe exécutif (local ou régional) l' élu s'engage à déclarer ces intérêts avant la délibération et le vote.

L' élu s'abstient de prendre part à toute délibération ou vote ayant pour objet un intérêt personnel direct ou indirect.

Article 11 – Cumul

L' élu se soumet à toute réglementation en vigueur visant à limiter le cumul de mandats politiques.

L' élu s'abstient d'exercer d'autres mandats politiques qui l'empêchent d'exercer son mandat de l' élu local ou régional.

L' élu s'abstient d'exercer des fonctions, mandats, professions ou charges qui supposent un contrôle sur ses fonctions d' élu ou que ses fonctions d' élu sont censées contrôler.

Article 12 – Exercice des compétences discrétionnaires

Dans l'exercice de ses compétences discrétionnaires, l' élu s'abstient de s'accorder un avantage personnel direct ou indirect, ou un avantage à un individu ou à un groupe

d'individus dans le but d'obtenir un avantage personnel direct ou indirect.

Il assortit sa décision d'une motivation circonstanciée reprenant l'ensemble des éléments qui a fondé sa décision, et notamment les dispositions de la réglementation applicable ainsi que les éléments qui démontrent la conformité de sa décision à cette réglementation.

En l'absence de réglementation, sa motivation comprend les éléments qui démontrent le caractère proportionné, équitable et conforme à l'intérêt général de sa décision.

Article 13 – Interdiction de la corruption

Dans l'exercice de ses fonctions, l' élu s'abstient de tout comportement de corruption active ou passive tel que défini par la réglementation pénale nationale ou internationale en vigueur.

Article 14 – Respect de la discipline budgétaire et financière

L' élu s'engage à respecter la discipline budgétaire et financière, gage de la bonne gestion des deniers publics, telle qu'elle est définie par la législation nationale pertinente en vigueur.

Dans l'exercice de ses fonctions, l' élu s'abstient de tout acte destiné à détourner de leur objet les fonds et/ou les subventions publiques. Il s'abstient de toute démarche dont l'objectif serait d'utiliser à des fins personnelles directes ou indirectes des fonds et/ou des subventions publiques.

Chapitre 3 – Cessation de fonctions

Article 15 – Interdiction du « pantouflage »

Dans l'exercice de ses fonctions, l' élu s'abstient de prendre des mesures lui accordant un avantage personnel professionnel futur après la cessation de ses fonctions :

– au sein d'entités publiques ou privées qui étaient sous son contrôle pendant l'exercice de ses fonctions ;

– au sein d'entités publiques ou privées avec qui il a noué des relations contractuelles pendant l'exercice de ses fonctions ;

– au sein d'entités publiques ou privées qui ont été créées pendant l'exercice de ses fonctions et en vertu de celles-ci.

TITRE IV – MOYENS DE CONTRÔLE

Chapitre 1 – Accès à la fonction

Article 16 – Limitation et déclaration des dépenses électorales

Dans le cadre de sa campagne électorale, le candidat limite le montant de ses dépenses électorales de manière proportionnée et raisonnable.

Il exécute toute mesure imposée par la réglementation en vigueur visant à rendre public l'origine et le montant des recettes utilisées lors de sa campagne électorale, ainsi que la nature et le montant de ses dépenses.

Recommandation 60

A défaut de réglementation en vigueur, il communique sur simple demande ces données.

Chapitre 2 – Exercice de la fonction

Article 17 – Déclaration d'intérêts

L' élu exécute avec diligence toute mesure imposée par la réglementation en vigueur visant à rendre public ou à contrôler ses intérêts personnels directs ou indirects, les mandats, fonctions et professions qu'il exerce ou l'évolution de sa situation patrimoniale.

A défaut de réglementation à ce sujet, il communique sur simple demande ces données.

Article 18 – Respect des contrôles internes et externes

Dans l'exercice de ses fonctions, l' élu s'abstient de faire obstacle à l'exercice d'un contrôle motivé et transparent de l'exercice de ses fonctions par les autorités de contrôle interne ou externe compétentes.

Il exécute de manière diligente les décisions exécutoires ou définitives de ces autorités.

La motivation des actes ou décisions qui sont soumis à ces autorités de contrôle est assortie de la mention expresse de l'existence de ces contrôles et de l'identification précise des autorités compétentes.

TITRE V – RELATIONS AVEC LES CITOYENS

Article 19 – Publicité et motivation des décisions

L' élu est responsable pour la durée de son mandat devant l'ensemble de la population locale.

L' élu assortit toute décision de faire ou ne pas faire d'une motivation circonstanciée reprenant l'ensemble des éléments qui l'a fondée, et notamment les dispositions de la réglementation applicable ainsi que les éléments qui démontrent la conformité de sa décision à cette réglementation.

En cas de confidentialité, il motive celle-ci en développant les éléments qui imposent cette confidentialité.

Il répond avec diligence à toute demande émanant de citoyens relative à l'exécution de ses fonctions, à la motivation de celle-ci ou au fonctionnement des services dont il a la responsabilité.

Il encourage et développe toute mesure qui favorise la transparence de ses compétences, de l'exercice de ses compétences et du fonctionnement des services dont il a la responsabilité.

TITRE VI – RELATIONS AVEC L'ADMINISTRATION

Article 20 – L'engagement de personnel

L' élu s'engage à empêcher tout recrutement du personnel administratif fondé sur les principes autres que la

reconnaissance des mérites et des compétences professionnelles et/ou à des fins autres que les besoins du service.

En cas de recrutement ou de promotion de personnel, l' élu prend une décision objective, motivée et diligente.

Article 21 – Le respect de la mission de l'administration

Dans le cadre de l'exercice de ses fonctions, l' élu respecte les missions de l'administration dont il a la responsabilité, sans préjudice de l'exercice légitime de son pouvoir hiérarchique.

Il s'abstient de demander ou exiger de la part d'un agent public l'exécution de tout acte ou toute abstention lui octroyant un avantage personnel direct ou indirect, ou octroyant un avantage à des individus ou des groupes d'individus dans le but d'obtenir un avantage personnel direct ou indirect.

Article 22 – La valorisation des missions de l'administration

Dans le cadre de l'exercice de ses missions, l' élu veille à valoriser le rôle et les missions de son administration.

Il encourage et développe toute mesure qui favorise la performance du fonctionnement des services dont il a la responsabilité ainsi que la motivation de leur personnel.

TITRE VII – RELATION AVEC LES MÉDIAS

Article 23

L' élu répond de manière diligente, sincère et complète à toute demande d'informations émanant des médias relative à l'exercice de ses fonctions à l'exclusion d'informations couvertes par la confidentialité ou d'informations relatives à la vie privée de l' élu ou d'un tiers.

Il encourage et développe toute mesure qui favorise la diffusion dans les médias d'informations relatives à ses compétences, à l'exercice de ses fonctions et au fonctionnement des services dont il a la responsabilité.

TITRE VIII – INFORMATION, DIFFUSION ET SENSIBILISATION

Article 24 – Diffusion du Code auprès des élus

L' élu s'engage à avoir lu et compris l'ensemble des dispositions du présent Code ainsi que les réglementations auxquelles il renvoie et déclare avoir la volonté d'être guidé par les dispositions du Code.

Article 25 – Diffusion du Code auprès des citoyens, des agents et des médias

Il encourage et développe toute mesure qui favorise la diffusion du présent Code et la sensibilisation aux principes qui y sont énumérés auprès des agents dont il assume la responsabilité, auprès des citoyens et des médias.