

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux



19^e SESSION
CG(19)10
11 octobre 2010

Droits et devoirs des élus locaux et régionaux : les risques de corruption

Bureau du Congrès
Rapporteur : Dubravka SUICA, Croatie (L, PPE/DC¹)

A. Projet de résolution	2
B. Rapport explicatif	4

Résumé

L'application du principe d'autonomie locale et régionale en Europe est un atout important pour la démocratie. Toutefois, l'autonomie suppose un considérable transfert de responsabilités et d'obligations aux élus locaux et régionaux. Ces derniers sont tenus d'agir en respectant des valeurs éthiques reconnues et selon les critères de bonne gouvernance.

La bonne gouvernance impose aux administrations territoriales de s'acquitter de leurs obligations publiques de manière transparente. Tout en fournissant des services aux citoyens, ces administrations gèrent d'importants fonds publics et sont tenues de garantir une gestion équitable des dépenses publiques et de faire pièce à toute forme de favoritisme et de corruption.

L'exécution d'obligations publiques entraînent un risque considérable de corruption. Pour lutter contre ce phénomène, certains instruments et recueils de bonnes pratiques existent déjà. Il serait bon, toutefois, d'actualiser ces instruments : récemment, les mécanismes de corruption ont évolué et de nouveaux moyens de contourner la loi sont employés. La conférence internationale tenue le 6 mai 2010, à Messine, a analysé certaines tendances de la corruption et fourni des indications sur les méthodes de lutte contre ce phénomène : le partage des valeurs éthiques, la prévention, la bonne gouvernance et la participation publique sont considérés comme des mesures clés dans ce domaine.

¹ L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
GILD : Groupe indépendant et libéral démocratique du Congrès
PPE/DC : Groupe Parti populaire européen – Démocrates chrétiens du Congrès
SOC : Groupe socialiste du Congrès
NI : membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès.



Le Congrès estime que la voie à suivre est d'établir une nouvelle culture de la transparence et de promouvoir le respect des valeurs éthiques et de la légalité.

Le Congrès est déjà conscient de la nécessité d'étudier et de mettre en place des initiatives concernant l'éthique publique aux niveaux local et régional et, à cet effet, a adopté, en 1999, le « Code de conduite européen relatif à l'intégrité politique des élus locaux et régionaux ».

Aujourd'hui, le Congrès propose d'approfondir, en coopération avec les organes concernés du Conseil de l'Europe et le Comité des régions de l'Union européenne, les lignes directrices d'un comportement éthique à l'intention des responsables politiques locaux et régionaux en vue de combattre la corruption et le favoritisme aux échelons local et régional.

A. PROJET DE RESOLUTION²

1. Le Congrès réaffirme l'importance de l'autonomie locale et régionale et de la subsidiarité et se déclare satisfait du chemin parcouru à ce jour en Europe en matière de transfert de compétences aux responsables locaux et régionaux élus démocratiquement.

2. Corrélativement, le Congrès est conscient du fait que l'attribution de nouvelles charges et compétences aux responsables politiques locaux et régionaux engendre de nouvelles responsabilités et obligations. A cet égard, l'application de bonnes méthodes de gouvernance est d'une importance capitale pour les autorités locales et régionales car elles doivent prouver qu'elles sont prêtes à relever les défis de la démocratie décentralisée.

3. A l'heure actuelle, les municipalités européennes gèrent une partie importante des dépenses publiques et doivent aussi faire face à de graves problèmes liés à la criminalité économique. De nos jours, les régions, qui sont de plus en plus associées au cofinancement et à la gestion de fonds européens, sont aussi directement exposées à la corruption. Les autorités locales et régionales devraient être conscientes des nouvelles responsabilités qu'il leur faut assumer après avoir obtenu de nouvelles compétences.

4. Pour sa part, le Congrès estime que la gestion des affaires publiques aux niveaux local et régional n'entraîne pas forcément une plus grande corruption. Par ailleurs, plus le niveau de contrôle public est élevé, moins les « affaires occultes » peuvent se développer. La proximité permet aux citoyens de voir comment, où et quand l'argent public est dépensé. Il est nécessaire que les sociétés européennes restent saines à la base et que la primauté du droit soit maintenue au niveau des collectivités locales.

5. Les maires et présidents de région devraient jouir d'une grande confiance de la part de la population locale ; cette confiance devrait représenter une obligation d'engagement pour les élus municipaux et régionaux. Supprimer la corruption n'est pas seulement un devoir au regard de la loi mais aussi un moyen d'améliorer la gouvernance aux échelons local et régional.

6. Par conséquent, il est essentiel de promouvoir des normes éthiques partagées par tous les élus locaux et régionaux. Les conseillers locaux et régionaux devraient être informés et conscients de la conduite à adopter lorsqu'ils s'acquittent de leurs fonctions publiques.

² Avant-projet de résolution approuvé par le Bureau du Congrès le 17 septembre 2010

Membres du Bureau:

Y. Mildon, Président du Congrès, *I. Micallef, Président du Congrès a.i. et Président de la Chambre des pouvoirs locaux, L. Sfirloaga, Présidente de la Chambre des régions, D. Suica, G. Krug, A. Knape, S. Rihniemi, H. Zach, I. Borbely, J-C. Frécon, S. Orlova, F. Pellegrini, K. Andersen, E. Yeritsyan, I. Michas, O. Van Veldhuizen et N. Romanova*

N.B : Les noms des membres qui ont pris part au vote sont imprimés en italique.

Secrétariat du Bureau : D. Rios, Linette Taesch

7. Compte tenu des conclusions de la Conférence internationale sur « La lutte contre la corruption aux niveaux local et régional » (Messine, 6 mai 2010), organisée par le Congrès, le Comité des régions de l'Union européenne et la municipalité de Messine, le Congrès considère que le partage des valeurs éthiques, le respect de l'Etat de droit et de l'intérêt général, la transparence et la participation des citoyens à la gestion du bien commun constituent les éléments clés pour lutter contre la corruption aux niveaux local et régional.

8. Le Congrès estime important de donner un plus large écho à toutes les décisions relatives aux réalisations des municipalités et des régions. Si la transparence est le principe directeur dans l'exercice des fonctions publiques, il s'ensuit que toutes les décisions relatives à l'accomplissement des obligations publiques peuvent être portées à la connaissance de la population.

9. L'action des autorités locales et régionales devrait être essentiellement axée sur les mesures préventives – conçues pour empêcher que les intérêts privés n'interfèrent dans les obligations publiques – et sur l'instauration de mécanismes de suivi efficaces. Les pouvoirs publics ont récemment marqué des points dans la lutte contre la corruption et la criminalité financières : il convient d'utiliser les instruments concrets qui ont fait leurs preuves et de les étendre à tous les secteurs exposés à un risque élevé de corruption.

10. Le Congrès soutient les initiatives prises pour éliminer les conditions propices au développement de la corruption comme la révision des procédures de passation des marchés publics, l'instauration de nouveaux systèmes de contrôle des processus décisionnels, l'établissement de « pactes d'intégrité » (applicables aux collectivités locales) et la création d'organismes de lutte contre la corruption aux échelons local et régional. En outre, il faudrait mettre en place, à ces deux niveaux, des mesures de prévention comme la possibilité de fournir des informations sur la corruption de manière anonyme, la mobilité obligatoire des agents occupant des postes sensibles ainsi que des mécanismes d'analyse des risques.

11. Depuis l'adoption de son Code de conduite relatif à l'intégrité politique des élus locaux et régionaux en 1999, le Congrès est conscient de la nécessité d'élaborer des lignes directrices éthiques présentant aussi une utilité pour les citoyens qui doivent être sensibilisés au comportement qu'ils sont en droit d'attendre de leurs élus.

12. Récemment, les violations des principes éthiques et les pratiques de corruption ont évolué : les nouveaux mécanismes visant à contourner la loi sont pratiqués à la fois par les instigateurs de la corruption et par ceux qui se laissent appâter. Par conséquent, le Congrès souhaite promouvoir une culture fondée sur les valeurs éthiques et de nouveaux moyens de garantir l'intégrité des administrateurs locaux et régionaux afin de faire pièce à la corruption.

13. *Au vu de ce qui précède, le Congrès décide :*

a. d'étudier les moyens de promouvoir le comportement éthique et l'intégrité des responsables politiques locaux et régionaux, en coopération avec les organes intergouvernementaux du Conseil de l'Europe qui s'occupent de cette question au niveau national et le Comité des régions de l'Union européenne ;

b. de lancer des activités (à savoir des séminaires, des stages de formation et des groupes de discussion) pour mieux sensibiliser les collectivités locales et les régions à l'importance d'adopter un tel comportement éthique et aider ainsi les communautés territoriales à lutter contre la corruption et le favoritisme ;

c. d'inviter le Comité des régions de l'Union européenne à travailler en synergie avec le Congrès sur ces questions capitales afin de renforcer la capacité des autorités locales et régionales de remplir leur mandat de manière efficace et transparente ;

d. d'inviter les autorités locales et régionales européennes et leurs associations à soutenir pleinement l'initiative du Congrès et à prendre part aux actions à venir.

B. EXPOSE DES MOTIFS

1. Depuis sa création, le Congrès milite pour la décentralisation, le transfert de compétences et la participation directe des élus locaux et régionaux chargés des affaires publiques. Par le biais de la Charte européenne de l'autonomie locale, le Congrès a mis en évidence les avantages d'une démocratie électorale décentralisée et veillé à ce que les autorités régionales bénéficient d'une autonomie accrue et de nouvelles responsabilités et ressources.

2. Néanmoins, ce transfert de compétences a un coût ; il implique que les obligations et responsabilités liées au mandat régional doivent être prises en compte et qu'en outre, les élus sont tenus d'adopter une conduite irréprochable face aux citoyens dont ils représentent les valeurs et les besoins. De surcroît, les élus locaux et régionaux se trouvent eux-mêmes dans une position de faiblesse, alors qu'ils sont tenus de devenir les gestionnaires sans reproche des affaires publiques locales ou régionales.

3. Au-delà des textes, des lois et des règlements, le fait d'assumer un mandat local revêt un aspect beaucoup plus humain : métaphoriquement parlant, les élus locaux et régionaux doivent signer un pacte moral de confiance avec les citoyens qu'ils représentent au quotidien. Il est donc essentiel que ceux qui sont élus aux niveaux local et régional se conduisent de manière irréprochable ; c'est, en outre, indispensable pour relever le défi de mettre en place une démocratie locale et régionale qui fonctionne bien. Le Congrès était déjà conscient de cette nécessité lorsqu'en 1999, il a adopté le « Code de conduite européen relatif à l'intégrité politique des élus locaux et régionaux » et a choisi d'étudier un aspect crucial de la question, à savoir ce qu'implique le fait d'accepter un mandat d'élu local ou régional.

4. Dans le débat sur les obligations et responsabilités des élus locaux et régionaux, la lutte contre la corruption et le favoritisme est un élément clé auquel une attention prioritaire est accordée. C'est pourquoi le Congrès et le Comité des régions de l'Union européenne ont choisi de développer cet aspect du débat. Le 7 mai 2010, suite à une initiative du groupe de contact Congrès/Comité des régions (CdR), fermement soutenue par les présidents des deux institutions, le Congrès et le CdR ont organisé à Messine, en Italie, une conférence internationale sur la lutte contre la corruption aux niveaux local et régional.

5. En réalité, la corruption est un véritable danger dans la vie politique des élus locaux et régionaux. C'est un phénomène complexe : le débat sur ses origines est toujours en cours. D'une part, on n'a pas pu donner jusqu'ici une raison unique qui expliquerait le développement de la corruption (même si l'inefficacité est généralement considérée comme l'une des causes importantes). D'autre part, les conséquences du phénomène sont claires : il détruit la confiance des citoyens dans leurs dirigeants politiques, qui est pourtant l'un des fondements de la démocratie représentative, et a de graves répercussions sur l'économie. Ses effets négatifs sur la société sont indéniables : la corruption sape les valeurs de la démocratie et de l'égalité, facilite la violation des droits de l'homme et mine la confiance dans les institutions publiques et privées. En termes économiques, elle fait fuir les investisseurs, réduit l'innovation, met à mal les marchés en faussant la concurrence et en déséquilibrant l'attribution des ressources, porte atteinte à la compétitivité, restreint le capital social et huile les rouages du crime organisé. La corruption est souvent liée aux mafias : le blanchiment d'argent et l'infiltration de la sphère publique par les mafias sont les aspects les plus visibles de la corruption, en particulier dans le cas des États les plus pauvres.

6. La conférence de Messine a également représenté une occasion d'analyser le rôle de la société civile, les initiatives prises et les structures en place pour prévenir la corruption (à savoir les meilleures pratiques aux niveaux local et régional) et les instruments juridiques adoptés par le Conseil de l'Europe et l'Union européenne. La conférence a indiqué aux participants plusieurs bons moyens de s'attaquer à la corruption au sein des administrations locales et régionales. En fait, les autorités locales et régionales gèrent un important volume de dépenses publiques et sont notamment directement responsables des travaux publics, de l'octroi de permis de construire et de l'inspection des entreprises. Tous ces domaines sont particulièrement exposés aux risques de corruption. Actuellement, d'importantes ressources économiques sont perdues à cause de la corruption.

7. Aujourd'hui, nous sommes confrontés à la « corruption du 3^e millénaire » : récemment, ses mécanismes ont évolué ; les mafias et les corrupteurs ont décidé d'entrer dans la clandestinité, de se faire discrets et de créer de vastes réseaux solidement établis et occultes pour accroître leurs gains illicites. Les secteurs conventionnels changent et la corruption pénètre aussi des sphères tels que le financement de projets liés à l'environnement et l'approvisionnement en énergies de substitution, qui sont des domaines d'action typiques des autorités locales et régionales. Les partenariats entre les secteurs public et privé ont engendré la création de centres de pouvoir fusionnés où opèrent des industriels qui travaillent main dans la main avec les autorités locales et régionales. Enfin, la corruption a récemment augmenté, parallèlement à l'accroissement du nombre de catastrophes naturelles : en situation de crise, en effet, il faut prendre rapidement des mesures concrètes et, par conséquent, le contrôle est minimal.

Le cadre européen

8. Au niveau européen, plusieurs institutions sont engagées dans la lutte contre la corruption et de multiples instruments politiques et juridiques ont été adoptés. Le Conseil de l'Europe a fait œuvre de pionnier en la matière, tant du point de vue du droit pénal que civil, par le biais des 20 principes directeurs pour la lutte contre la corruption contenus dans la Résolution 24 adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en 1997. Ce texte définit déjà certaines mesures d'évaluation de la corruption dans le cadre du mécanisme de suivi institué par la Convention pénale sur la corruption. En outre, depuis 1999, l'« Accord partiel du Conseil de l'Europe établissant le groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) » suit la mise en œuvre des instruments juridiques internationaux et mène un programme d'action contre la corruption.

9. L'OCDE et l'Union européenne ont également pris des mesures : l'OCDE s'est attaquée au versement de commissions illicites dans le cadre de transactions internationales³ et l'UE aux problèmes de la corruption de ses fonctionnaires par l'intermédiaire de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF). En outre, le Parlement européen a récemment approuvé une déclaration écrite contre la corruption contenant certains principes directeurs importants pour les mesures à prendre : l'accent est mis tout particulièrement sur la confiscation et la saisie de biens et l'utilisation de ces biens confisqués.

10. Malgré ces initiatives, il y a peu d'actions concertées entre ces institutions internationales. Actuellement, le véritable problème n'est pas forcément l'absence, au niveau européen, d'instruments juridiques efficaces pour lutter contre la corruption, mais plutôt leur application : il importe de se concentrer sur le suivi de l'application de ces instruments.

11. Au niveau de l'Union européenne, par exemple, la Cour de justice et la Commission européenne ne sont pas habilitées à surveiller la mise en œuvre des mesures de lutte contre la corruption. L'une des possibilités pourrait être d'adopter les dispositions de l'UE relatives à la corruption sous la forme de directives, ce qui permettrait à la Commission européenne de vérifier si elles sont respectées. Un autre moyen serait de développer davantage l'Office européen de lutte antifraude pour améliorer la prévention et instaurer des mécanismes de sanction au niveau européen. On pourrait aussi envisager, comme le prévoit le Traité de Lisbonne, de mettre en place un procureur européen responsable de la lutte contre les formes graves de criminalité transnationale.

12. Enfin, outre le cadre européen, l'existence d'un solide cadre juridique de lutte contre la corruption au niveau national est capital. Un tel cadre devrait définir et préciser les différents types et aspects de la corruption, prévoir des dispositions juridiques efficaces, garantir des enquêtes scrupuleuses, établir des organes efficaces de lutte contre la corruption, élaborer de bons codes de conduite et assurer la coordination entre les différentes autorités.

³ Le 23 avril 1998, le Conseil de l'OCDE a adopté la recommandation concernant l'amélioration des comportements éthiques dans le service public, dont les 12 principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public.

Expériences et mesures aux niveaux local et régional : la société civile et le secteur privé

13. Partout en Europe, le rôle et les compétences des autorités locales et régionales prennent de l'ampleur ; c'est le renforcement de leurs pouvoirs économiques et financiers qui engendre un risque accru de corruption.

14. Selon l'opinion publique, les maires et les élus locaux devraient jouir d'une grande confiance. Les responsables politiques locaux sont précisément tenus de ne pas trahir la confiance de leurs concitoyens. Le remède semble simple : il faut de meilleures lois et ces lois doivent s'inscrire dans un cadre général unique. Les lois doivent être simples et claires et les sanctions contre ceux qui violent strictes. Ceux qui ne respectent pas les principes éthiques ou sont impliqués dans des affaires de corruption doivent être menacés de sanctions réelles. Enfin, une plus grande transparence est nécessaire au sein des administrations locales et régionales. Il est, en effet, tout à fait possible d'éradiquer la corruption aux niveaux local et régional et d'établir des administrations territoriales saines.

15. Les sanctions et la prévention constituent les deux principaux moyens adoptés pour lutter contre la corruption. En ce qui concerne les sanctions, les autorités locales et régionales ne disposent pas de compétences juridiques et, par conséquent, leur action doit se concentrer sur la prévention. A cet égard, nous sommes convaincus que les instruments clés pour les responsables politiques locaux et régionaux sont le respect des principes éthiques, la bonne gouvernance et la participation des citoyens.

16. Certaines collectivités locales et régionales, ont déjà appliqué des mesures concrètes. Elles ont établi des protocoles pour les entreprises qui envisagent d'investir des fonds (dans les projets environnementaux, en l'occurrence). Elles ont élaboré, et diffusé dans les établissements scolaires, des codes d'éthique destinés à lutter contre la corruption et les mafias. Elles ont utilisé des instruments concrets pour vérifier les procédures administratives. Elles ont aussi encouragé la participation du grand public, de la société civile, des familles, des établissements scolaires et des entreprises à la lutte contre la corruption.

17. Différents pays offrent des exemples de mesures visant à lutter contre la corruption aux niveaux local et régional. La ville de Martin, en Slovaquie, a mis en œuvre un projet intéressant : un train complexe de mesures anticorruption a été lancé. Le projet avait pour but principal de renforcer la transparence des processus décisionnels et d'accroître l'engagement public en faveur d'une bonne gouvernance. L'instrument clé est l'augmentation du flux d'informations à l'intention des citoyens, ce qui a permis de réduire au minimum les risques de corruption. Les informations visent à garantir à la population un meilleur accès à l'élaboration des politiques au sein de la commune. Dans le cadre du lancement d'appels d'offres et du choix des propositions, la vente aux enchères en ligne s'est révélée être un autre instrument très efficace qui a permis de mieux contrôler les fournisseurs et les employés municipaux chargés des achats et de se procurer des biens et des services aux prix réels du marché. Le système de vente aux enchères en ligne a, en outre, permis de faire des économies sur les dépenses d'approvisionnement, raccourci le délai entre l'annonce de la soumission et l'achat et réduit au minimum les risques de corruption.

18. L'établissement de pactes d'intégrité est un progrès important en matière de prévention de la corruption. Ces pactes fixent des droits et obligations contractuels neutres entre les acteurs publics et privés afin de réduire le coût élevé et les effets de distorsion engendrés par la corruption dans le secteur des marchés publics. Ils définissent les intentions contractuelles entre les fournisseurs et les clients selon des principes de transparence et d'intégrité. Ces pactes sont désormais assortis de sanctions, comme la suppression de certains noms de la liste des fournisseurs.

19. Dans la lutte contre la corruption et le favoritisme, le rôle de la société civile et des associations est d'une importance capitale. Les associations encouragent les efforts conjoints et soutiennent la création de sociétés débarrassées des mafias grâce à des campagnes directes de prévention, fondées sur l'éducation et la ferme conviction que la société civile doit soutenir l'Etat dans sa nécessaire répression de la criminalité. Les ONG et associations font un travail remarquable s'agissant d'éduquer le grand public, d'encourager la diffusion d'informations exactes et de convertir les avoirs confisqués de la mafia en projets sociaux.

20. Les associations d'entreprises sont aussi aux avant-postes. Dans plusieurs pays, elles ont lancé des initiatives pour lutter contre la corruption et le favoritisme. Elles ont notamment établi des règles particulières pour les entrepreneurs qui ne signalent pas les actes de corruption (la sanction étant l'exclusion de la confédération des entreprises). Cette mesure pourrait être mise en pratique au sein des administrations locales et régionales : les fonctionnaires qui n'informent pas leurs autorités qu'ils ont été contactés par des organisations criminelles à des fins de corruption devraient être soumis à des sanctions.

21. Nous vivons à une époque caractérisée par des violations des normes éthiques qui peuvent aboutir à l'infiltration de l'administration par des criminels organisés capables d'influer sur toutes les prises de décision. Il faut rompre avec le passé et faire en sorte que les entrepreneurs coopèrent avec les autorités publiques pour supprimer les pratiques de corruption. Une interaction transparente entre les entreprises et l'administration locale et régionale est indispensable.

22. Toutefois, la transparence n'est pas seulement une question de contrôle mais aussi d'acceptation par les élus de l'obligation d'exercer leurs fonctions avec diligence, droiture et empressement à justifier leurs décisions. C'est aussi une question de surveillance et de contrôle direct des projets avant que les décisions ne soient prises et mises en œuvre.

Conclusions

23. Dans le contexte économique et social actuel, il est prioritaire de renforcer le principe de l'Etat de droit et de lutter contre la corruption dans les administrations locales et régionales. Il importe non seulement de recouvrer la grande quantité d'argent public perdu du fait de la corruption mais aussi de réduire le « déficit de confiance » qui existe entre les citoyens et les responsables politiques.

24. La corruption est l'un des principaux dangers auxquels doivent faire face les élus locaux et régionaux. Récemment, les méthodes de corruption ont évolué : de nouveaux mécanismes visant à contourner la loi sont en place. A ce propos, il est nécessaire de fixer des normes de conduite à observer par les responsables politiques locaux et régionaux dans leurs processus décisionnels au quotidien. Les citoyens, pour leur part, doivent être sensibilisés aux normes de comportement qu'ils sont censés attendre de leurs élus locaux et régionaux. Un comportement éthique, la prévention, la bonne gouvernance et la participation de la population représentent les éléments clés du défi à relever.

25. Depuis l'adoption du « Code de conduite européen relatif à l'intégrité politique des élus locaux et régionaux », le Congrès est conscient de la nécessité de promouvoir un comportement éthique et de garantir l'intégrité des responsables politiques locaux et régionaux. Il importe, à présent, de renforcer les lignes directrices en place et de promouvoir l'acceptation de normes éthiques communes à l'ensemble des élus locaux et régionaux.

26. Le Congrès du Conseil de l'Europe et le Comité des régions de l'Union européenne pourraient travailler en synergie sur ces questions et renforcer ainsi la capacité des élus à remplir leur mandat avec efficacité et transparence.