

31^e SESSION

CG31(2016)06final
20 octobre 2016

Prévenir la corruption et promouvoir l'éthique publique aux niveaux local et régional

Commission de la gouvernance

Rapporteur¹ : Herwig VAN STAA, Autriche (R, PPE/CCE)

Résolution 401 (2016).....	2
Exposé des motifs.....	7

Résumé

La corruption continue de représenter une menace majeure à la gouvernance et à la démocratie locale et régionale en Europe, à laquelle les gouvernements et parlements de tous niveaux doivent répondre d'urgence. Ce rapport montre que la corruption prend des formes multiples, notamment dans le cadre de conflits d'intérêts et de clientélisme, de recrutement des personnels, de marchés publics, et dans l'attribution des ressources administratives lors des campagnes électorales. Il souligne que la transparence est un mécanisme essentiel pour combattre la corruption et promouvoir l'éthique publique.

Le Congrès s'engage à intensifier son action de lutte contre la corruption à plusieurs niveaux : en développant ses travaux dans plusieurs rapports thématiques, en révisant le Code de conduite européen sur l'intégrité politique des élus locaux et régionaux de 1999 et en continuant d'étendre ses activités de coopération dans ce domaine avec les élus locaux et régionaux. Il invite également les pouvoirs locaux et régionaux, ainsi que leurs associations, à élaborer leurs propres politiques anti-corruption et à mettre en place des programmes de formation continue à l'intention des élus et agents publics.

1 L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
PPE/CCE : Groupe du Parti populaire européen au Congrès
SOC : Groupe socialiste
GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens
NI : non-inscrits

RÉSOLUTION²

1. Le Congrès s'est donné pour thème en 2016 « Ethique et transparence aux niveaux local et régional », notant que la corruption reste pour la gouvernance et la démocratie locales et régionales en Europe une menace majeure appelant une réponse urgente de la part des gouvernements.

2. Alors que les risques et l'ampleur de la corruption dans la vie publique locale et régionale sont de plus en plus connus du grand public, en partie grâce aux progrès rapides des outils de communications, on voit dans le même temps s'accroître l'irritation et l'intolérance vis-à-vis de cette situation. Les électeurs attendent maintenant une plus grande probité de la part des agents publics, et la confiance envers les responsables politiques et les fonctionnaires reste à un niveau dangereusement faible, ce qui menace le processus démocratique et encourage la montée de diverses formes d'extrémisme politique.

3. La corruption, qui a été décrite comme un « monstre à plusieurs têtes », prend des formes multiples, et aucune stratégie ne saurait à elle seule régler tous les problèmes. La lutte contre la corruption sous toutes ses formes doit rester une priorité sur le long terme pour les collectivités locales et régionales et leurs associations. Pour cette raison, le Congrès propose de s'attaquer à ce problème sur plusieurs fronts, en exploitant tout l'éventail de ses outils et activités.

4. Le Congrès, par conséquent,

a. Ayant à l'esprit :

i. la Résolution 316 (2010) du Congrès sur les « Droits et devoirs des élus locaux et régionaux : les risques de corruption » ;

ii. le Programme d'action du Conseil de l'Europe contre la corruption, la Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption (STE n° 173) et la Convention civile du Conseil de l'Europe sur la corruption (STE n° 174) ;

iii. la Recommandation 2019 et la Résolution 1943 (2013) de l'Assemblée parlementaire « La corruption : une menace à la prééminence du droit » ;

b. Adopte la feuille de route annexée à la présente résolution ;

c. Recommande que les collectivités locales et régionales :

i. conçoivent et rendent publiques leurs propres stratégies de lutte contre la corruption, en s'inspirant des lignes directrices et des exemples de bonnes pratiques proposés par le Congrès et d'autres instances internationales ;

ii. mettent en place des programmes de formation continue à l'intention des élus et agents publics afin de faire connaître les risques liés à la corruption et les stratégies pour la combattre ;

d. Appelle les associations de pouvoirs locaux et régionaux à concevoir leurs propres stratégies de lutte contre la corruption et à contribuer aux travaux du Congrès dans ce domaine ;

e. Décide de renforcer sa coopération et de collaborer étroitement avec ses partenaires institutionnels dans ce domaine, en particulier le Comité des Ministres, le Groupe d'Etats contre la Corruption (GRECO) et le Comité des Régions ;

f. Propose de faire de la lutte contre la corruption le thème annuel d'une prochaine édition de la Semaine européenne de la démocratie locale.

² Discussion et adoption par le Congrès le 19 Octobre 2016, 1e séance (voir le document CG31(2016)06final, rapporteur : Herwig VAN STAA, Autriche (R, PPE/CCE)).

Annexe : Feuille de route des activités de prévention de la corruption et de promotion de l'éthique publique aux niveaux local et régional

Le Congrès,

1. s'engage à intensifier son action de lutte contre la corruption à plusieurs niveaux, en développant ses travaux dans plusieurs rapports thématiques, en révisant le Code de conduite européen sur l'intégrité politique des élus locaux et régionaux de 1999 et en continuant d'étendre ses activités de coopération dans ce domaine avec les élus locaux et régionaux des Etats membres du Conseil de l'Europe ainsi qu'avec les pays de la politique de voisinage du Conseil de l'Europe, à leur demande, et si cela est approprié.
2. décide d'appliquer ces normes à ses propres structures et de continuer d'introduire une plus grande transparence dans ses activités et procédures.

A Rapports thématiques

3. charge sa Commission de la gouvernance de préparer des rapports sur les thèmes suivants :
 - i. la transparence ;
 - ii. les conflits d'intérêts et le clientélisme ;
 - iii. la protection des lanceurs d'alerte ;
 - iv. le népotisme (recrutement de personnel) ;
 - v. les marchés publics ;
 - vi. l'utilisation abusive de ressources administratives lors des campagnes électorales.

i. La transparence

4. Les méthodes de gouvernance ouverte ont prouvé leur efficacité dans la lutte contre la corruption. L'ouverture des réunions et des processus décisionnels et le fait de soumettre des informations, des documents et des données au regard critique des citoyens améliorent les niveaux de responsabilité publique et sont un outil de dissuasion efficace contre les abus de pouvoir. Les progrès des technologies de l'information ont considérablement multiplié les options et les outils permettant d'accroître la transparence des autorités et réduit les coûts. Les collectivités locales et régionales doivent s'inspirer des autorités qui innovent dans ce domaine pour transformer leurs propres processus de gouvernance.

ii. Les conflits d'intérêts et le clientélisme

5. Il est exigé et attendu des élus et des agents publics qu'ils fassent passer le bien public avant leur intérêt personnel. Les règles et procédures ou les codes de conduite relatifs aux conflits d'intérêts sont donc nécessaires pour empêcher les élus et les fonctionnaires de prendre des décisions qui pourraient être perçues comme contraires à ce principe. Un outil déterminant pour limiter de tels risques est la tenue de registres sur les intérêts financiers et non financiers des élus et de leur famille proche. Le rapport proposera une étude de la grande diversité des pratiques en la matière au niveau local, en vue de dégager certains principes de bonnes pratiques.

iii. La protection des lanceurs d'alerte

6. Le risque de corruption est souvent plus grand en l'absence de mesures de soutien ou de protection pour le signalement des malversations. Les agents publics ont accès à des informations concernant les pratiques sur leur lieu de travail et sont souvent les premiers à constater les irrégularités. Cependant, ceux qui signalent ces faits peuvent faire l'objet d'intimidations, de harcèlement, d'une révocation ou de violences de la part de collègues ou de leurs supérieurs. La protection des lanceurs d'alerte est donc essentielle pour encourager le signalement des pratiques répréhensibles et des cas de fraude ou de corruption. Ce rapport s'appuiera sur la recommandation de 2014 du Comité des Ministres sur la protection des lanceurs d'alerte et examinera son application à l'échelle locale et régionale.

iv. Le népotisme

7. Le népotisme, parfois appelé également copinage ou favoritisme, désigne le recrutement et l'octroi de contrats fondés davantage sur des liens personnels que sur le mérite. Il est lié également au clientélisme, l'élu récompensant les personnes qui l'ont aidé à se faire élire. Ces pratiques peuvent conduire à une démotivation des personnels et à une perte d'efficacité, puisque les personnels les plus compétents ne sont pas recrutés et que les contrats ne sont pas octroyés aux meilleurs prestataires. Dans certains pays, elles sont si profondément enracinées dans la culture politique qu'une grande partie des citoyens les considère comme allant de soi. Ce rapport recensera les diverses stratégies mises en œuvre par les autorités locales européennes face à ce problème, en vue de proposer des lignes directrices pour de bonnes pratiques.

v. Les marchés publics

8. La corruption dans la passation de marchés publics consiste à attribuer des contrats en échange d'un gain personnel ou d'un gain pour des tierces parties telles que des partis politiques. Les risques de corruption dans ce domaine sont extrêmement grands, les marchés publics du niveau local et régional représentant une proportion importante des dépenses publiques. Des normes et des exemples de bonnes pratiques existent déjà dans de nombreux pays, mais un cadre réglementaire solide est nécessaire pour garantir leur application. Ce problème ne peut être résolu qu'au moyen d'une approche cumulant plusieurs stratégies, parmi lesquelles une formation adéquate des personnels, une réglementation stricte et une transparence totale de la passation de marchés publics.

vi. L'utilisation abusive de ressources administratives lors des campagnes électorales

9. L'utilisation abusive de ressources administratives lors des campagnes électorales consiste en un comportement illégal ou abusif de la part d'agents publics ou de responsables et partis politiques, qui utilisent leur fonction ou leurs relations pour influencer les résultats électoraux, et menacent ainsi la régularité des élections. La pratique de diverses instances européennes, y compris le Congrès, en matière d'observation d'élections indique que ce problème reste important dans de nombreux Etats européens. Ce rapport portera sur l'application, dans les contextes locaux et régionaux, des Lignes directrices conjointes Commission de Venise/OSCE (2016) visant à prévenir et à répondre à l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux.

B Code d'éthique

10. Le Code de conduite européen de 1999 relatif à l'intégrité politique des élus locaux et régionaux a longtemps servi de texte de référence pour les pouvoirs locaux et régionaux d'Europe. Il va maintenant être révisé et actualisé, afin d'étendre son application à tous les responsables locaux et régionaux et de prendre en compte les progrès réalisés ces vingt dernières années dans la compréhension des problèmes de corruption et des réponses à y apporter.

C Evénements

11. Le Congrès organisera les événements suivants :
- i. Stratégies pour combattre la corruption aux niveaux local et régional. Conférence conjointe avec le Comité des Régions (Bruxelles, janvier 2017) ;
 - ii. Audition avec de jeunes représentants sur le rôle de la jeunesse dans la lutte contre la corruption (date et lieu à confirmer) ;
 - iii. Conférence d'évaluation à organiser à l'automne 2017 (date et lieu à confirmer).

D Activités de coopération

12. Le Congrès poursuivra son action contre la corruption et pour la promotion de l'éthique au moyen de ses activités de coopération. En 2016, divers séminaires et ateliers seront organisés dans le cadre de ses projets en Arménie, Géorgie, République de Moldova et Ukraine. Au sein des activités destinées aux jeunes dirigeants locaux, aux maires et aux conseillers municipaux, des sessions spécifiques seront consacrées aux outils et aux bonnes pratiques pouvant être utilisées dans la lutte contre la corruption et la promotion de l'éthique au niveau local.

13. Un programme destiné à soutenir les initiatives locales, par l'accompagnement et le financement, sera lancé pour les maires d'Arménie, de Géorgie, de la République de Moldova et d'Ukraine ayant participé aux précédentes activités du projet. Leurs initiatives viseront à accroître la transparence et la responsabilité des autorités locales des pays cibles, en introduisant de nouveaux

outils et mécanismes destinés à élever le niveau d'éthique et à garantir durablement la collecte de commentaires et le contrôle public.

14. Le Secrétariat du Congrès travaillera à l'élaboration d'une méthodologie pour évaluer l'impact de ses activités sur le long terme.

EXPOSÉ DES MOTIFS³**Table des matières**

A	Introduction.....	6
B	Une approche thématique pour faire face à la corruption.....	8
1.	Transparence	8
2.	Conflit d'intérêts et clientélisme.....	9
3.	La protection des lanceurs d'alerte	10
4.	Népotisme (recrutement de personnel)	11
5.	Les marchés publics	12
6.	Utilisation abusive de ressources administratives lors des campagnes électorales	13
C	Vers un nouveau code de conduite	14
D	Faire face à la corruption sur le terrain (activités de coopération).....	15
E	Conclusions et recommandations	15
	Bibliographie:	16

A Introduction

1. Pourquoi la lutte contre la corruption est-elle une question aussi importante ? Dans de nombreux pays d'Europe, la corruption ponctionne massivement les finances publiques, ce qui a un impact négatif sur la qualité et l'étendue des services publics.

2. Les collectivités locales sont responsables d'une part importante des dépenses publiques, et les régions participent de plus en plus, depuis quelques années, au cofinancement et à la gestion des fonds européens. Les unes et les autres ont vu leurs budgets et leurs compétences s'accroître. Or, la décentralisation peut augmenter le risque de détournement de fonds publics si les mécanismes d'audit et de contrôle nécessaires n'existent pas aux niveaux local et régional.

3. Les responsabilités et les pouvoirs donnés aux élus locaux et régionaux, et le fait que ces élus sont les principaux employeurs et prestataires de services dans de nombreuses villes et régions sont autant de facteurs qui augmentent les risques de corruption, de clientélisme et de népotisme, ainsi que l'utilisation abusive des fonds publics. La corruption est une grave menace pour la démocratie locale, fréquemment utilisée pour justifier une centralisation et une supervision renforcées de la part des autorités de niveau supérieur.

4. La méfiance des électeurs vis-à-vis des élus locaux et le désintérêt connexe pour la politique mettent en danger la légitimité et la crédibilité démocratiques. Sur les 43 Etats membres du Conseil de l'Europe couverts par l'Indice de perception de la corruption de l'ONG Transparency International (allant de 0 « haut niveau de corruption » à 100 « haut niveau d'intégrité »), 25 seulement ont un score supérieur à 50^{4 5}.

5. Les progrès des nouvelles technologies présentent un potentiel important d'amélioration de la transparence de la gouvernance. Dans le même temps, elles permettent également de sensibiliser l'opinion publique à ces questions. Comme Transparency International l'observe, « bien que les processus de décentralisation puissent contribuer à renforcer la responsabilité en rapprochant les pouvoirs publics des citoyens, la décentralisation peut aussi comporter des risques de corruption, car celle-ci est un problème à tous les niveaux de gouvernement. Les intérêts particuliers des responsables locaux, basés sur des liens familiaux, amicaux ou économiques et pouvant influencer leurs décisions, sont potentiellement plus importants. Les salaires versés au niveau local peuvent être modestes par

3 Le rapporteur tient à remercier Francesco Merloni et Daniele David de leur contribution à ce rapport.

4 https://en.wikipedia.org/wiki/Corruption_Perceptions_Index#2015

5 Ces résultats sont aussi confirmés par les indicateurs de corruption du regroupement d'ONG World Audit sur la démocratie : <http://www.worldaudit.org/corruption.htm>

rapport à ceux versés au niveau national, et les institutions censées amener les responsables publics locaux à rendre compte de leurs actions ne sont pas toujours adéquates »⁶.

6. La corruption sous toutes ses formes ponctionne les finances publiques, qui sont censées garantir l'offre de services sociaux et le respect des droits sociaux (Galtung et. al., 2013). Il n'est pas seulement question de vol de ressources à grande échelle par la manipulation de contrats, les commissions illicites et le détournement de fonds publics : les fuites de fonds publics peuvent aussi provenir de frais non déclarés à la charge des usagers, de pots-de-vin voire de temps de repos lorsque les services ne sont pas assurés, de dessous-de-table versés par les usagers (petits pots de vin), d'absentéisme, d'avantages personnels liés à différents types d'affiliation ou de relations, ou de la vente de documents, d'informations ou de données. Toutes ces pratiques constituent une utilisation abusive des fonds publics pour retirer un profit personnel et s'apparentent, en d'autres termes, à de la corruption. Elles font naître de la méfiance de la part des citoyens à l'égard des collectivités locales et régionales, du fait de leur incapacité à agir en toute indépendance dans l'intérêt des citoyens et pour répondre à leur besoins.

Définir et mesurer la corruption

7. Il est difficile d'isoler une définition de la corruption, car, comme l'ont noté plusieurs spécialistes (Vannucci, 2012), un même comportement peut être considéré comme de la corruption dans un cadre juridique ou une tradition culturelle donnés mais non dans d'autres. La corruption ne répond donc pas à une seule et unique définition exhaustive acceptée par tous. Elle peut impliquer des comportements divers et variés qui ont des impacts économiques ou sociaux différents, mais renvoie toujours à une distorsion de l'exercice de fonctions publiques, faisant passer les intérêts privés avant les intérêts publics.

8. Il est difficile d'appréhender les rapports entre corruption et décentralisation des pouvoirs publics au vu de la multiplicité des facteurs entrant en ligne de compte et de l'hétérogénéité sociale, économique et historique aux niveaux régional ou local, par exemple, le revenu des citoyens, la qualité de la gouvernance, la taille et les caractéristiques du territoire. Il n'y a pas assez d'études empiriques ni de données et informations disponibles sur le sujet.

9. Malgré cela, on observe un vaste consensus dans la recherche universitaire et les rapports d'ONG sur le fait que la corruption est l'un des problèmes les plus urgents qui se posent en matière de politiques publiques pour les autorités à différents niveaux et dans tous les pays et régions, en raison de son effet corrosif sur la confiance du public et sur la qualité et l'efficacité de l'administration. Il n'y a pas vraiment de consensus en revanche sur la façon dont il convient de mesurer la corruption et sur les instruments appropriés pour ce faire. Comme l'ont montré plusieurs spécialistes, les tentatives de mesure de la corruption sont sujettes à controverse (Heywood, 2014). Il faut pourtant régler le problème si l'on veut que les autorités aient la moindre chance d'élaborer des politiques efficaces de lutte contre la corruption. Au niveau international, différentes tentatives pour mettre en place un système de mesure de la corruption, notamment fondé sur la perception des citoyens ou d'organisations au moyen d'indice transnationaux tirés d'une variété d'enquêtes et évaluations d'experts, c'est-à-dire de mesures basées sur la perception, ont pu être observées. Malgré l'intérêt que présente ce système de mesure, les perceptions de la corruption souffrent d'être étroitement liées à la conduite d'autorités ou d'administrations, de l'interprétation des médias et des structures sociales. Pour ces raisons, il est largement admis que les mesures de ce type aboutissent à des indicateurs imparfaits des niveaux réels de corruption et peuvent produire des résultats différents selon les régions ou territoires où elles sont appliquées.

10. Ces dernières années, de nombreux pays européens ont mis en place de nouvelles politiques nationales pour prévenir et combattre la corruption avec l'aide d'ONG internationales et d'organismes gouvernementaux internationaux, à l'instar du GRECO. Si cette approche présente certains avantages, notamment pour harmoniser les politiques et faciliter leur application, il existe aussi un risque que ces politiques réduisent l'autonomie et l'indépendance des collectivités locales et régionales dans la prise de mesures adaptées à leurs contextes spécifiques. Autre résultat important de ces mesures internationales : la création d'autorités nationales de lutte contre la corruption avec différents types de statuts juridiques ou d'organisation. Les autorités chargées de lutter contre la corruption interviennent normalement au niveau national et sont habilitées à suivre et contrôler l'application de la législation anticorruption.

11. La difficulté de s'accorder sur une définition commune de la corruption, associée à la difficulté d'élaborer un cadre de mesure fiable, risque d'inverser le processus de décentralisation et de réduire l'autonomie des collectivités locales et régionales. Par ses études, rapports et débats, le Congrès

⁶ http://www.transparency.org/whatwedo/activity/strengthening_local_government_integrity

pourrait contribuer à une meilleure compréhension des liens entre les collectivités territoriales et la corruption. Il s'agirait là d'une première étape dans l'élaboration d'une série d'indicateurs et le partage d'ensembles de données et d'informations sur la corruption au niveau local et régional.

12. Ces vingt dernières années, les politiques de lutte contre la corruption ont suivi deux stratégies différentes. La première voie repose sur la répression et fait intervenir le système pénal et judiciaire. Dans toute l'Europe, on assiste à un durcissement des catégories d'infractions pénales et des sanctions ordonnées. La répression pénale reste l'un des moyens privilégiés de lutte contre la corruption ; pourtant, la répression a posteriori reste limitée dans la mesure où il est difficile de la mener à bien, surtout lorsque les actes de corruption sont difficiles à identifier ou à prouver devant un juge.

13. Pour ces raisons, il ne suffit pas de fonder des politiques vigoureuses de lutte anticorruption uniquement sur la répression pénale, en particulier dans les collectivités locales et régionales où la corruption peut être généralisée et insaisissable. Il s'agit plutôt d'élaborer une stratégie vigoureuse apte à prévenir la corruption et les abus ou agissements illégaux. Une grande diversité de solutions s'impose en matière organisationnelle pour réduire les risques de corruption, notamment : l'examen de l'efficacité des procédures de passation de marchés publics (pour réduire la durée du processus et simplifier la participation et le contrôle citoyens), l'examen de contrôles internes et la rotation des agents de la fonction publique, surtout dans les secteurs administratifs à risque.

14. Ce type de prévention va généralement de pair avec les stratégies de prévention à caractère organisationnel et procédural. Une série de mesures doit être mise en œuvre pour réduire le risque que des décisions contraires aux intérêts publics ne soient prises et pour assurer qu'elles sont compatibles avec le statut des fonctionnaires, des administrateurs et autres responsables. Ce type de prévention entend éviter le risque que des agents publics ne prennent de décisions ou ne participent à la prise de décisions alors qu'ils subissent une influence ou des pressions néfastes, voire pire, alors qu'ils se trouvent dans une situation de conflit entre intérêts publics et intérêts privés. Des mesures doivent être prises pour promouvoir l'intégrité et l'éthique publique des administrateurs et responsables politiques, mais aussi des fonctionnaires, afin d'empêcher l'accès aux postes décisionnels à des personnes qui n'en sont pas jugées dignes et de garantir que les décisions d'intérêt public sont prises en toute impartialité.

B Une approche thématique pour faire face à la corruption

15. Le présent rapport se fonde sur un examen de rapports du Congrès, de l'OCDE et de l'Union européenne, ainsi que de documents universitaires, traitant de la difficulté de prévenir la corruption et de promouvoir l'éthique publique aux niveaux local et régional. La problématique s'articule autour de six grands thèmes qui permettent d'établir des comparaisons entre les pays et de définir des pistes de réflexion approfondie :

1. la transparence
2. les conflits d'intérêt et le clientélisme
3. la protection des lanceurs d'alerte
4. le népotisme (recrutement de personnel)
5. les marchés publics
6. l'utilisation abusive de ressources administratives lors des campagnes électorales.

1. Transparence

16. La transparence est l'une des clés de la prévention de la corruption et de la promotion de l'éthique dans le service public aux niveaux local et régional, car elle permet aux citoyens de prendre part aux activités des collectivités et de les surveiller. Il est en effet plus difficile de se livrer à des actes de corruption lorsque les collectivités locales et régionales communiquent des informations importantes sur l'organisation de leurs activités, notamment sur leurs règles, plans, budgets et résultats. La transparence est un outil primordial, voire une condition essentielle, de la garantie du niveau d'intégrité et de responsabilité des collectivités territoriales vis-à-vis des citoyens, et devrait être considérée à ce titre comme un moyen d'améliorer le contrôle démocratique qu'exercent les citoyens et de renforcer leur confiance à l'égard des pouvoirs publics.

17. Pour que la transparence soit efficace, les citoyens doivent pouvoir accéder à l'information mais aussi comprendre cette information. Il ne suffit pas que les organismes publics communiquent sur leurs opérations, procédures et processus décisionnels (Wong et Welch, 2004) : ils doivent informer d'une

manière qui aide les citoyens à comprendre l'organisation et l'emploi de l'autorité et des ressources publiques (Ponti, 2011 ; Merloni, 2008).

18. Les personnalités politiques et les administrateurs du secteur public ont un rôle fondamental à jouer dans la mise en œuvre des mesures et des mécanismes nécessaires pour promouvoir la transparence au quotidien. La possibilité de se hisser à un niveau adéquat de transparence dépend en grande partie des capacités des responsables de l'administration à gérer et mettre en œuvre des procédures appropriées et à irriguer le secteur public d'une culture de la transparence. Le secteur public devrait pouvoir répondre à la demande d'information des citoyens et de la société civile sans attendre de demandes spécifiques émanant de citoyens ou de décisions judiciaires.

19. Tout citoyen devrait avoir le droit d'accéder aux informations détenues par les administrations publiques. Ce droit pourrait être limité uniquement dans des circonstances très spécifiques, les limitations devant être proportionnées et justifiables, notamment en cas d'intérêts liés à la vie privée ou d'intérêts publics particuliers définis par la loi. Ce droit d'accès est une condition préalable au droit de savoir et une caractéristique fondamentale de la citoyenneté. Dans de nombreux pays, l'accès aux informations publiques est devenu un droit fondamental (de Fine Licht 2011), ancré dans la constitution, ou une valeur éthique définie par l'administration publique moderne (Merloni, 2008). De fait, la transparence comme moyen de promouvoir la participation et l'engagement publics par une administration axée sur le citoyen peut aboutir à « une citoyenneté éclairée capable d'aborder les sujets politiques et d'influer sur les orientations futures de l'administration ».

20. Pour garantir l'information des citoyens, il est également possible de publier et de diffuser des informations et des données sur les services publics au moyen de sites internet institutionnels. Les TIC, et surtout les données en libre accès et les sites d'institutions publiques, jouent un rôle important à cet égard et peuvent créer de nouvelles formes de dialogue et d'interaction informelle. Citons à ce titre les réseaux sociaux, qui permettent une participation accrue des citoyens à la prise de décision sur des questions qui les concernent directement (Pina, Torres, and Royo 2010).

21. La qualité et le caractère opportun des informations disponibles sont un aspect important de la transparence. Les informations communiquées ou publiées doivent être précises, opportunes et utiles, dans un format accessible et lisible par ordinateur. Les collectivités locales et régionales devraient instaurer des procédures efficaces pour l'établissement de rapports, et garantissant l'exactitude et la qualité des documents et des informations.

22. Il existe déjà de nombreux exemples de la mise en place de nouveaux dispositifs, par des collectivités locales et régionales, visant à promouvoir une plus grande transparence dans le processus politique et décisionnel, et ainsi améliorer la qualité et la légitimité des décisions. Ces exemples montrent que la transparence est propice à une citoyenneté active mue par des formes de gouvernance plus participatives conférant aux citoyens un rôle plus important dans les décisions sur les politiques à mener et la conception, la production et la maintenance communes des services publics (Stivers, 2008). Avec une plus grande transparence, les collectivités rendent davantage compte de leur action à leurs citoyens, et la qualité des décisions et de la gouvernance s'en trouve améliorée (Hood, Heald, 2006 ; Bauhr, Grimes, 2014). L'importance de la transparence comme outil de prévention de la corruption et de promotion de l'éthique publique justifie l'élaboration d'instruments internationaux de suivi à cet égard, dans le cadre de valeurs communes, en vue de mieux appréhender la corruption et d'obtenir des données et informations la concernant.

2. Conflit d'intérêts et clientélisme

23. Les conflits d'intérêt au sein des collectivités locales et régionales se produisent trop souvent, du fait de la proximité des autorités décentralisées avec les citoyens et de relations souvent proches entre les acteurs clés de ces collectivités et des sources possibles de corruption. Il est fréquent que les acteurs concernés ne disposent pas d'outils ni d'instruments appropriés et ne soient pas incités à combattre ce type de corruption.

24. Pour prévenir les conflits d'intérêts, il importe notamment de réglementer le statut juridique des agents administratifs et des représentants élus. Une telle réglementation apporterait un certain degré d'uniformité au niveau national. Elle fixerait les conditions d'accès aux fonctions publiques (incompatibilité et inéligibilité) et l'obligation de s'abstenir de prendre des décisions si des intérêts personnels ou privés sont en jeu, susceptibles d'avoir une incidence (ou d'être perçus comme ayant une incidence) sur des fonctions publiques. Les collectivités locales et régionales devraient définir clairement qui est soumis aux dispositions relatives au conflit d'intérêts. Il convient d'accorder une attention particulière à ce titre aux élus politiques et aux agents mandatés pour assurer des fonctions publiques, ainsi qu'aux agents administratifs employés dans des entreprises ou des organismes détenus par des collectivités locales et régionales. Au nombre des principaux instruments utiles en cas de conflits d'intérêts figurent les codes de conduite et les codes déontologiques, qui prévoient un statut

juridique plus ou moins contraignant et peuvent avoir des répercussions aux plans juridique, disciplinaire et politique.

25. De ce point de vue, une stratégie vigoureuse pourrait chercher à instaurer un statut juridique européen pour le personnel administratif à l'échelon local et régional, définissant un cadre commun et partagé de dispositions réglementaires énoncées dans un code de conduite. Cet outil important pourrait servir à instaurer une culture transversale commune de prévention de la corruption, mais nécessiterait, pour être efficace, un système de suivi accordant une attention particulière à l'application dudit code et au renforcement de l'autonomie du personnel administratif en la matière.

26. La déclaration d'intérêts personnels est un autre instrument utile pour éviter d'éventuels conflits d'intérêt liés aux catégories précitées. Ces déclarations doivent couvrir les activités, rémunérées ou non rémunérées, et l'acceptation de postes ou de fonctions en dehors de la fonction publique qui pourraient avoir une incidence sur le rôle public. Les fonctionnaires devraient aussi déclarer toute affiliation à des organisations ou partis politiques susceptible de nuire au bon exercice de leurs fonctions. La déclaration d'intérêts comme outil permettant d'éviter les conflits d'intérêt (potentiels) doit être transparente et accessible au public, pour permettre à ce dernier d'exercer un contrôle direct et pour décourager tout comportement contraire à l'éthique. Ajoutons qu'elle doit être régulièrement mise à jour. Les déclarations de ce type devraient être définies spécifiquement par la loi ; elles devraient servir à identifier et à prévenir le risque de récurrence du phénomène et, par là même, à lutter contre l'abus de fonction ou l'abus de pouvoir commis par des personnes susceptibles d'exercer leur influence dans l'exercice de leurs fonctions pour orienter des politiques ou pour s'attirer les bonnes grâces de sociétés pouvant leur procurer des avantages par la suite. Il importe par conséquent de vérifier non seulement les intérêts passés d'agents publics mais aussi leurs intérêts après le départ de la fonction publique (pantouflage).

3. La protection des lanceurs d'alerte

27. La protection des donneurs d'alerte fait partie intégrante de la promotion de la transparence et de l'intégrité et de la prévention de la corruption. Plusieurs affaires montrent que la corruption, la fraude et les agissements répréhensibles, ainsi que les violations de règles éthiques ou de code de conduite, sont plus susceptibles de se produire dans les structures fermées et secrètes. Dans de nombreux cas, les employés sont conscients des agissements fautifs ou répréhensibles, mais se sentent incapables de parler par crainte des représailles, par peur d'agir contrairement à la culture de l'entité concernée, du risque de marginalisation, de ne pas être pris au sérieux ou de ne pas disposer d'instruments adéquats. Les répercussions négatives sont importantes pour les entités concernées comme pour la société dans son ensemble. La mise en place d'une protection forte et efficace des agents qui « donnent l'alerte » en cas d'actes de corruption, de fraude ou d'agissements répréhensibles dans les collectivités locales et régionales serait un outil important de lutte contre la corruption.

28. Ce type de protection devrait être accordé en cas de signalement reposant sur une conviction raisonnable que les informations sont véridiques, détaillées et pertinentes pour le cas en question au moment du signalement. Le dispositif de protection pourrait être étendu aux personnes qui font des signalements inexacts, si les informations erronées sont communiquées en toute bonne foi.

29. Le système de protection des lanceurs d'alerte devrait préserver la confidentialité et l'identité des lanceurs d'alerte, celle-ci ne pouvant être révélée qu'avec leur consentement explicite. Une protection totale devrait être accordée aux lanceurs d'alerte ayant révélé des informations de manière anonyme et ayant par la suite été identifiés sans leur consentement explicite. Un dispositif de protection devrait être défini pour les lanceurs d'alerte dont la vie et la sécurité, ou celles de leurs proches, sont en danger. Ce point est particulièrement important aux niveaux régional et local, où les relations sont plus étroites qu'au niveau national et où des ressources devraient être consacrées à ce type de mesures de protection.

30. Il existe deux formes possibles de signalement. La première, la plus simple, concerne le signalement sur le lieu de travail, le fait de donner des informations à des supérieurs hiérarchiques ou à des responsables élus. Dans ce cas, les règlements intérieurs et codes de conduite devraient être clairs et transparents, et prévoir le respect de la confidentialité et de l'anonymat. Ils devraient également définir des procédures pour la conduite d'enquêtes indépendantes et opportunes sur les signalements de lanceurs d'alerte.

31. La deuxième forme de signalement concerne le signalement aux organismes et autorités de contrôle compétents pour y donner suite et pour prendre les mesures correctives qui s'imposent et/ou mener des réformes des politiques. Il n'est pas rare d'éprouver des difficultés à garantir la confidentialité des donneurs d'alerte, surtout à l'échelon local, où les organismes sont de plus petite taille. Cela signifie que le signalement sur le lieu de travail peut sembler particulièrement risqué. Il importe par conséquent de pouvoir s'en remettre à des structures compétentes pour protéger l'identité

des lanceurs d'alerte, telles que des organismes nationaux de lutte contre la corruption. Il peut s'agir d'instances de contrôle, de services répressifs ou de services d'enquête nationaux et régionaux, ou encore de structures créées spécialement pour ce type de signalement, par exemple de lignes d'assistance téléphonique. Les organismes anticorruption peuvent aussi jouer un rôle important dans l'élaboration d'outils à l'usage du personnel des collectivités locales et régionales, notamment de services de conseil par téléphone, dans la vérification des codes de conduite ou des bureaux de contrôle de la conformité et, enfin, dans l'établissement de bureaux de médiateurs en interne ou en externe.

32. Les systèmes de protection des donneurs d'alerte doivent reposer sur des organismes ou des services capables de recevoir des informations émanant de donneurs d'alerte et de protéger ces derniers. Pour cette raison, il importe de proposer une formation complète aux agents, responsables et administrateurs des collectivités locales et régionales sur l'importance de donner l'alerte pour lutter contre la corruption. Pour éviter que les donneurs d'alerte ne fassent l'objet de sanctions et ne soient pénalisés, et pour renforcer leur protection, les responsables doivent montrer clairement et de manière convaincante que toute mesure prise contre un agent ne peut être en aucun cas liée ou motivée par un signalement de pratique abusive. Toutes les conséquences directes ou indirectes, présentes ou futures de toutes représailles devraient être couvertes par un éventail complet de voies de recours dans le but d'offrir une protection complète aux lanceurs d'alerte, incluant des mesures provisoires, la prise en charge des frais juridiques et de médiation, le transfert dans un nouveau service, une nouvelle administration ou hiérarchie, la compensation de la perte de revenus passés, présents et futurs ou d'une perte de statut et la compensation pour le préjudice moral.

4. Népotisme (recrutement de personnel)

33. Le népotisme ou favoritisme est un phénomène complexe qui implique un abus de pouvoir discrétionnaire ou un comportement illégal. Le népotisme a cela de particulier qu'il n'est pas considéré comme servant les intérêts directs d'un fonctionnaire, mais plutôt les intérêts d'une personne liée au fonctionnaire (membre de la famille, d'une association, d'un syndicat, d'un parti politique ou autres liens à caractère économique ou social). Le népotisme renvoie généralement à un acte spécifique, par exemple, le fait de soudoyer un fonctionnaire pour qu'il recrute une personne en particulier.

34. Le népotisme peut être source d'inefficience pour deux raisons. Premièrement, il occasionne en quelque sorte une « fuite » des ressources, l'administration ne pouvant recruter ni embaucher les personnes les plus qualifiées, ce qui nuit à la qualité des services publics. Deuxièmement, le népotisme et le recrutement abusif de personnel font perdre confiance dans l'administration publique et poussent les personnes les plus qualifiées à choisir d'autres voies que le secteur public pour poursuivre leur carrière. Le recrutement abusif ou illégal est particulièrement préjudiciable pour la qualité et l'efficience de l'administration publique. Il constitue un terrain fertile pour la corruption, qui ponctionne les ressources déjà rares des services publics, et peut conduire à un cercle vicieux dans lequel ce comportement vient à se répéter pour le recrutement de personnel.

35. Pour préserver leur impartialité dans la prestation des services et l'application des règles, les fonctionnaires de collectivités locales ou régionales ne devraient pas avoir la possibilité de recruter des proches ni d'influer sur leur recrutement dans les organismes ou services de collectivités locales où ils travaillent eux-mêmes.

36. La seule façon d'éviter les répercussions néfastes du népotisme est d'empêcher que des fonctionnaires ou élus politiques n'exercent leur autorité pour l'octroi de tout contrat pouvant profiter à un proche. Les procédures de recrutement de personnel devraient être réglementées par un code de conduite et respecter les principes d'indépendance, d'impartialité et de transparence, afin de réduire au minimum toute influence que des fonctionnaires ou élus politiques pourraient exercer sur les procédures de recrutement.

37. Il est toujours possible malgré cela que deux ou plusieurs proches soient employés au sein de la même administration, situation qui n'est pas rare à l'échelon local. Dans ce cas, les dispositions réglementaires et législatives devraient garantir que les personnes concernées n'entretiennent pas de liens hiérarchiques directs et que leurs liens n'ont pas d'influence induite sur leur travail.

5. Les marchés publics

38. La passation des marchés publics désigne le processus administratif par lequel les administrations publiques, y compris les collectivités locales ou régionales, font l'acquisition de travaux, de biens ou de services auprès d'entreprises privées. Au niveau local et régional, la prévention de la corruption dans ce processus reste l'un des domaines primordiaux les plus complexes des politiques anticorruption. Il s'agit là d'un point crucial, car les marchés publics représentent une part importante et croissante des dépenses publiques en Europe – entre 15 et 30 % du PIB national. De plus, ce domaine subit d'importants changements, du fait de l'externalisation et d'un recours accru aux partenariats public-privé pour l'acquisition de services, travaux et fournitures. Dans de nombreux secteurs, notamment l'énergie, les transports, la gestion des déchets, la protection sociale et la prestation de services de santé ou d'éducation, les collectivités locales et régionales sont les principaux acheteurs et prestataires de services aux citoyens.

39. Lorsqu'ils sont à la fois transparents, équitables et concurrentiels, les marchés publics ouvrent des débouchés commerciaux, stimulent la croissance économique et créent des emplois. Or, les processus concernés aux niveaux local et régional subissent souvent l'influence de facteurs susceptibles d'avoir un impact économique et social négatif, augmentant le risque de corruption. Les administrations publiques pourraient devenir plus efficaces et plus adaptées aux besoins des citoyens et des entreprises si l'on repensait toute la démarche d'achat, la professionnalisation des fonctionnaires, mais aussi l'utilisation des TIC pour tirer parti de la révolution numérique, et si l'on simplifiait les procédures. Cela importe d'autant plus que les entreprises ont souvent plus de ressources et sont souvent mieux équipées que les collectivités locales et régionales. D'une part, le problème est exacerbé par les faibles ressources financières des collectivités locales et régionales, parfois peu disposées à affecter des ressources (ou n'en ayant pas les moyens) pour renforcer les fonctions d'appui, notamment en faisant appel aux services de professionnels (avocats et consultants, par exemple) moyennant des honoraires ou salaires élevés. D'autre part, dans le cas des services publics, la capacité des citoyens à demander des comptes aux prestataires de services est bien souvent sensiblement réduite lorsque les services sont externalisés. Les politiques de passation des marchés devraient donc avoir pour objectif de réduire au minimum les risques de corruption et d'optimiser les chances de profiter des avantages économiques, sociaux, environnementaux et politiques des marchés publics à l'échelon local et régional.

40. La corruption dans la passation de marchés publics peut se produire à tous les stades du processus et avec différents mécanismes et outils. Pour cette raison, il est difficile d'identifier les principaux domaines à risque de corruption dans les marchés publics, qui varient selon les règles procédurales et selon l'hétérogénéité des collectivités locales et régionales dans les différents pays.

41. Les procédures administratives et décisionnelles doivent être conformes aux règles édictées par la loi, qui limitent la portée des décisions discrétionnaires. Les collectivités locales et régionales devraient organiser et proposer une formation sur un code de conduite qui engage les autorités contractantes et leurs agents à mener une politique anticorruption stricte. Les codes de conduite, qui sont un moyen de faire appliquer le principe d'intégrité, devraient prévoir un engagement à agir avec intégrité et à adopter un comportement éthique, notamment l'obligation de s'abstenir de toute collusion, de proposer ou d'accepter des commissions ou versements illicites visant à faciliter une transaction ou de se livrer à la pratique du « pantouflage ». Comme nous l'avons vu précédemment, les codes de conduite devraient définir les règles régissant les conflits d'intérêts et imposer la divulgation d'informations aux administrateurs du secteur public participant à la prise de décisions. D'un point de vue organisationnel, les administrations publiques devraient prévoir des roulements aux postes sensibles (par exemple, aux postes de responsables assortis d'un pouvoir de décision).

42. La transparence est un instrument important pour prévenir la corruption dans la passation de marchés publics, excepté si les informations sont protégées par la loi, par exemple, en cas de d'informations à caractère privé ou commercial. Dans ce cas, une législation anticorruption rigoureuse s'impose pour éviter tout abus éventuel. La transparence de la passation de marchés publics devrait s'appliquer également aux critères de sélection et aux spécifications techniques de la procédure. La participation d'organisations de la société civile et d'associations au moyen des TIC et la passation de marchés en ligne favorisent un contrôle indépendant à toutes les étapes du processus. Elles peuvent empêcher des agissements préjudiciables et inciter les agents publics responsables à réfléchir à deux fois avant de manipuler ou d'infléchir abusivement la passation de contrats étant donné la possibilité que de tels agissements soient révélés au grand jour et du risque pour les agents en question de compromettre leur réputation et leur carrière.

43. Les postes administratifs, en particulier les postes de décision, devraient être pourvus et les missions confiées sur la base des capacités, des compétences et du mérite, et non de fonctions administratives exercées antérieurement, de liens familiaux ou d'une influence politique. Le personnel

intervenant dans la passation de marchés ou doté de pouvoirs décisionnels devrait être convenablement rémunéré pour que les postes en question attirent des personnes qualifiées, et une formation continue devrait être proposée pour renforcer les compétences et améliorer l'expertise dans le domaine.

44. Il est important de pouvoir s'appuyer sur un processus d'audit indépendant qui s'intéresse aux informations financières mais aussi au déroulement de la passation des marchés et à l'exécution des contrats. Une structure d'audit indépendante dotée de l'expertise nécessaire, à disposition des collectivités locales et régionales, peut aussi aider à protéger ces dernières contre d'éventuelles mesures d'austérité et une recentralisation des pouvoirs. Les structures d'audit doivent analyser les informations et les données de différents contrats pour dégager des situations à risque de collusion ou d'autres abus. Une attention particulière doit être portée, comme forme de contrôle interne, à la protection des lanceurs d'alerte, dans la mesure où ceux-ci ont accès, depuis l'intérieur, à des informations pertinentes et sont bien placés pour savoir si une information tente d'être dissimulée.

6. Utilisation abusive de ressources administratives lors des campagnes électorales

45. L'utilisation abusive de ressources administratives aux diverses étapes des campagnes électorales aux niveaux local et régional est largement reconnue comme une pratique illégale ou abusive d'agents publics, de partis politiques ou de candidats sortants, qui se servent de leurs fonctions ou de leurs relations avec des collectivités pour influencer les résultats électoraux. Cette pratique menace l'application du droit de vote, car elle implique des manœuvres et restrictions artificielles et injustifiées. Depuis une vingtaine d'années de réels progrès ont été accomplis en Europe pour renforcer les procédures électorales aux niveaux local et régional, notamment par l'élaboration de textes internationaux contraignants ou non contraignants issus du processus d'observation et de suivi d'organisations internationales et d'ONG.

46. La Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) a produit des documents de référence sur le sujet, à commencer par le « Rapport sur l'usage abusif des ressources administratives pendant les processus électoraux » adopté en 2013. Plus récemment, en 2016, la Commission de Venise et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE ont adopté les « Lignes directrices conjointes visant à prévenir et à répondre à l'utilisation abusive des ressources administratives ». Ces lignes directrices, fruit de plus de vingt années d'observation d'élections en Europe, ont pour objet de lancer des mesures concrètes visant à prévenir et à combattre l'utilisation abusive de ressources administratives lors de processus électoraux. Elles définissent ce type d'abus comme l'utilisation de matériel et d'équipements (téléphones, véhicules, salles de réunions, etc.) ou l'accès à des ressources humaines ou financières (fonctionnaires, élus, budgets...) au sein d'institutions publiques territoriales et locales dans le but de promouvoir les activités de campagne de candidats sortants. Cette pratique peut aussi impliquer une inégalité d'accès aux médias.

47. La mauvaise utilisation ou l'utilisation abusive des ressources nuit à la capacité d'une concurrence équitable entre le gouvernement et l'opposition. Les injections de fonds illégaux signalées dans le milieu politique, provenant par exemple de sources étrangères et de la criminalité organisée, sont encore plus graves. Les collectivités locales et régionales usent parfois de leurs capacités administratives pour avantager certaines forces politiques dans les campagnes électorales et pour exercer des pressions sur les candidats indésirables. Ce type d'abus conduit à des inégalités entre les participants aux élections, en particulier entre les candidats sortants et d'autres candidats ou partis politiques.

48. De ce point de vue, il y a lieu de faire une distinction claire entre une utilisation normale et une utilisation abusive des ressources administratives. La loi doit régir l'utilisation des ressources administratives pendant les processus électoraux afin d'assurer le bon fonctionnement des institutions, mais aussi prévoir que cette utilisation ne favorise pas certains acteurs des campagnes électorales – le principe étant de garantir l'impartialité et l'égalité de concurrence entre les candidats. Bon nombre de systèmes électoraux permettent aux candidats d'utiliser des fonds budgétaires pour financer leurs campagnes selon le principe d'impartialité et d'égalité d'accès ; cela étant, l'utilisation abusive de ressources administratives publiques doit être proscrite dans la loi afin de sanctionner les fonctionnaires, candidats et partis politiques sortants usant de leur position ou de leurs relations officielles avec des institutions nationales, régionales ou locales pour infléchir les résultats électoraux.

49. La mise en place d'un cadre solide et opérationnel s'impose pour prévenir l'utilisation abusive de ressources administratives. Le socle formel peut être constitutionnel ou législatif au niveau national et d'autres éléments peuvent être intégrés dans les codes de conduite ou les dispositions réglementaires locales et régionales pour consolider les normes éthiques relatives aux processus

électorales des pouvoirs publics en exercice et aux actions des candidats sortants élus, surtout en période électorale.

50. Les conditions nécessaires devraient être en place pour favoriser l'observation d'élections par les associations publiques, les organisations internationales et les ONG. L'ingérence des fonctionnaires de l'exécutif et d'instances publiques dans la conduite d'élections devrait être exclue et lourdement sanctionnée au motif d'abus d'avantages officiels au cours d'élections.

51. Le manque de transparence du financement des campagnes de partis et de candidats est un autre facteur de risque, susceptible de rendre le processus électoral opaque. Cette opacité peut être exacerbée par l'utilisation de ressources liées aux partis politiques qui accumulent un financement significatif, mais dont les donateurs ne sont pas connus publiquement. Pour ces raisons, les contrôles des activités de campagne financées et organisées en dehors du champ de financement d'élections doivent être plus stricts, notamment l'utilisation de ressources administratives et l'inégalité d'accès aux médias, et des informations doivent être publiées sur les sources de financement des élections.

C Vers un nouveau code de conduite

52. Le Code de conduite européen relatif à l'intégrité politique des élus locaux et régionaux a été adopté à la sixième session plénière du Congrès en 1999 et est devenu depuis lors un texte de référence du Congrès pour promouvoir l'éthique publique. Or, la lutte contre la corruption a nettement évolué depuis que le texte a été établi, il y a près de vingt ans. Les débats du Congrès ont mis en lumière la nécessité de réviser et d'actualiser ce texte et d'étendre son application à tous les responsables locaux et régionaux.

53. La révision du Code de conduite devrait définir un cadre général d'obligations pour les fonctionnaires et les administrateurs, à compléter par des codes de conduite nationaux et des codes locaux et régionaux basés sur les conditions et contextes locaux. Il est primordial que cette approche descendante forme le socle d'une infrastructure de règles, d'outils, de devoirs, de sanctions et de mécanismes de responsabilisation a minima visant à prévenir la corruption et à la combattre.

54. Ces codes de conduite complémentaires pourraient ouvrir la voie à la formulation d'un solide statut juridique européen pour les agents, administrateurs et autres responsables de la fonction publique. Le but est de renforcer l'impartialité des fonctionnaires et de favoriser un esprit de service public répondant aux principes de loyauté, de diligence, d'impartialité et d'exclusivité, qui sera étoffé en fonction des missions et exigences propres aux collectivités locales et régionales.

55. Pour traiter les thématiques évoquées précédemment, il faut mettre en place une série d'outils et de mécanismes connexes qui se soutiennent et se renforcent mutuellement, et agissent de concert pour promouvoir l'impartialité et l'esprit de service public.

56. La révision du Code de conduite doit s'articuler autour de deux axes de réflexion. Premièrement, il faut revoir et ajuster les mécanismes et instruments existants. Deuxièmement, il faut examiner les nouveaux problèmes qui se posent et les outils nécessaires pour y faire face, notamment les nouvelles possibilités de transparence qu'offrent les TIC et les données en libre accès, ou la protection des lanceurs d'alerte.

57. Dans cette optique, l'élaboration d'un nouveau Code de conduite devra s'intéresser aux administrateurs politiques et électoraux mais aussi aux fonctionnaires et aux responsables administratifs. Il convient en outre d'accorder une attention particulière au lien entre fonctions publiques et sanctions, et au renforcement des mécanismes de responsabilisation publique qui en découle, étant entendu que, dans le cadre d'un système disciplinaire interne, les fonctionnaires et les représentants élus voient leur responsabilité engagée pour toute infraction au Code de conduite. Une attention particulière devrait être accordée également aux étapes de l'adoption de cet instrument et de sa mise en œuvre par la suite, en laissant une marge de manœuvre et d'autonomie suffisante pour adapter le Code de conduite à la situation des institutions publiques et des collectivités locales et régionales. Il faut veiller en outre à donner plus de moyens d'action et de contrôle aux groupes de la société civile, aux ONG et aux autorités nationales ou supranationales, telles que le Congrès et les autorités nationales de lutte contre la corruption.

58. Pour relever le défi de la prévention de la corruption et de la lutte contre ce fléau, et raviver l'esprit de service public, il faut investir massivement dans les capacités de leadership politique et administratif au niveau local et régional. Sans cela, on court le risque d'une adhésion purement formelle à ce type de code et d'une mise en œuvre minimale par l'élaboration de plans formalistes et de programmes purement administratifs. Pour cette raison, il est important d'élaborer des règles tout en sensibilisant fortement à l'importance de développer l'esprit de service public.

D Faire face à la corruption sur le terrain (activités de coopération)

59. Les activités du Congrès dans le domaine de la lutte contre la corruption ne se limitent pas à ses activités statutaires, que sont notamment les débats de ses sessions plénières et les rapports, résolutions et recommandations préparés par ses comités et commissions. Le Congrès joue un rôle toujours plus important dans l'organisation d'activités dans des Etats membres spécifiques, visant à consolider la démocratie locale et régionale et à contribuer à la mise en œuvre de ses normes.

60. Les activités de coopération du Congrès s'inscrivent dans le prolongement de l'action menée pour lutter contre la corruption et promouvoir l'éthique publique, et contribuent donc activement à sa stratégie. Depuis 2014, les activités du Congrès dans ces domaines ont bénéficié à 193 jeunes dirigeants locaux, 95 conseillers et 244 maires en Arménie, en Ukraine, en Géorgie et en République de Moldova. En 2016, divers séminaires et ateliers seront organisés dans le cadre de ses projets en Arménie, Géorgie, République de Moldova et Ukraine. Parmi les activités destinées aux jeunes dirigeants locaux, aux maires et aux conseillers municipaux, des sessions spécifiques seront consacrées aux outils et aux bonnes pratiques pouvant être utilisées dans la lutte contre la corruption et la promotion de l'éthique au niveau local. Ces sessions sont composées de cours théoriques qui dotent les participants de connaissances de base sur les normes européennes pertinentes et de séances interactives et d'activités de groupe durant lesquelles les participants peuvent échanger avec des membres du Congrès et mettre en pratique leurs connaissances.

61. Un séminaire régional intitulé « L'éthique publique locale : de la vision à l'action » aura lieu en juin 2016 à Kiev. Ce séminaire a pour but de sensibiliser davantage et de mieux préparer les maires à l'application de normes éthiques plus strictes dans les politiques publiques et de promouvoir la gouvernance éthique et la transparence dans leurs collectivités locales. Par ailleurs, un programme destiné à soutenir les initiatives locales, par l'accompagnement et le financement, sera lancé pour les maires d'Arménie, de Géorgie, de République de Moldova et d'Ukraine ayant participé aux précédentes activités du projet. Leurs initiatives viseront à accroître la transparence et la responsabilité des autorités locales des pays cibles, par l'utilisation de nouveaux outils et mécanismes destinés à élever le niveau déontologique et à garantir durablement la collecte de commentaires et le contrôle public.

62. Le Secrétariat du Congrès travaillera également à l'élaboration d'une méthodologie pour évaluer l'impact de ses activités sur le long terme.

E Conclusions et recommandations

63. Le processus politique et de développement de l'administration publique est depuis toujours en proie au fléau qu'est la corruption. Or, depuis une dizaine d'années, les tentatives menées pour lutter contre celui-ci et l'endiguer revêtent un caractère plus pressant et répondent à une nouvelle dynamique. Les raisons à cela sont nombreuses, notamment la crise économique en Europe, qui a mis en exergue les risques et le gaspillage considérable de ressources induits par les pratiques de corruption en Europe. A l'heure où les pouvoirs publics, à tous les niveaux, sont de plus en plus nombreux à rechercher une aide financière et des subventions, de leur côté, les organismes donateurs ont des exigences de plus en plus strictes en matière de gouvernance et de transparence. Le public est lui aussi de plus en plus exigeant quant à la transparence, d'autant plus qu'internet et la révolution de l'information facilitent grandement la mise à disposition d'informations et l'accès à ces informations.

64. Les activités de suivi du Congrès ont également mis en lumière les liens étroits entre la lutte contre la corruption et l'élaboration et la mise en œuvre des normes de la démocratie locale établies dans la Charte européenne.

65. En choisissant « l'éthique et la corruption » comme thématique principale de ses activités pour 2016, le Congrès signifie clairement son intention de faire de cet axe d'intervention une priorité pour les années à venir et de mener une action concertée pour améliorer les normes de la démocratie locale et régionale dans le domaine.

Bibliographie :

- “Codes of Conduct for Local Governments – Helpdesk Answer”, Transparency International, 2013, http://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Codes_of_conduct_for_local_governments.
- “Municipal Finances: A Handbook for Local Governments”, World Bank, 2014, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/18725>
- “Open Governance Standards”, Transparency International, 2013.
- Bauhr, M., Grimes M., (2014), Indignation or Resignation: The Implications of Transparency for Societal Accountability., in *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions* 27 (2): 291.
- de Fine Licht, J. (2011), Do We Really Want to Know? The Potentially Negative Effect of Transparency in Decision Making on Perceived Legitimacy.” *Scandinavian Political Studies* 34 (3): 183–201.
- Ferreira da Cruz, N., Tavares, A.F., Marques, R.C., Jorge S., de Sousa L., (2016) Measuring Local Government Transparency, *Public Management Review*, 18:6, 866-893
- Fisman, R., Gatti R., Decentralization and Corruption: Evidence across countries?, World Bank, 2005
- Galtung, F., et al., eds. *Measuring corruption*. Ashgate Publishing, Ltd., 2013.
- Grimmelikhuijsen, S., G. Porumbescu, B. Hong, and T. Im, (2013), The Effect of Transparency on Trust in Government: A Cross-National Comparative Experiment.” *Public Administration Review* 73 (4): 575–586.
- Heywood, P.M., Rose, J. (2014). “Close but no Cigar”: the measurement of corruption, *Journal of Public Policy*, 34, pp 507-529
- Hood, C., Heald D., (2006) “Transparency: The Key to Better Governance? in *Proceedings of the British Academy* (135), Oxford: Oxford University Press.
- Making Decentralization Work for Development: Methodology of the Local Government Performance Measurement (LGPM) Framework”, Decentralization Support Facility, 2008, pp. 25– 27, http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2008/12/31/000334955_20081231034216/Rendered/PDF/470090ENGLISH010Box334113B01PUBLIC1.pdf
- Merloni F., *La trasparenza amministrativa*, Giappichelli ed., 2008.
- Pina, V., Torres L., Royo, S., (2007). Are ICTs Improving Transparency and Accountability in the EU Regional and Local Governments? An empirical study, *Public Administration* 85 (2): 449–472.
- Ponti B., *Open Data and Transparency: A Paradigm Shift*, in *Informatica e diritto*, (1-2), 305-320, 2011
- Stivers, C. (2008), *Governance in Dark Times: Practical Philosophy for Public Service*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Transparency International. (2015). *Local Governance Integrity: Principles and Standards*. Berlin: Transparency International.
- Vannucci, A., *Altante della corruzione*, Egea ed., 2012
- Wong, W., Welch. E., (2004), Does E-Government Promote Accountability? A Comparative Analysis of Website Openness and Government Accountability, *Governance* 17 (2): 275–297.