



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Démocratie locale et régionale

Manuel abrégé de bonnes pratiques sur l'éthique publique au niveau local

Manuels

**Manuel abrégé de bonnes
pratiques sur l'éthique publique
au niveau local**

Strasbourg 2006

Table de matières

	<i>Page</i>
<i>Avant-propos</i>	<i>1</i>
A. Initiatives modèles dans le domaine du statut des élus locaux	2
B. Initiatives modèles dans le domaine du financement des partis, des associations politiques et des candidats individuels au niveau local	4
C. Initiatives modèles dans le domaine du contrôle et de l’audit des collectivités locales	6
D. Initiatives modèles dans le domaine du statut des fonctionnaires locaux	8
E. Initiatives modèles dans le domaine de la transparence, de l’accès à l’information et des procédures administratives	11
F. Initiatives modèles dans le domaine des relations des autorités locales avec le secteur privé	12

Manuel abrégé de bonnes pratiques sur l'éthique publique au niveau local

Avant-propos

Le Manuel sur l'éthique publique au niveau local est un recueil de bonnes pratiques concernant l'éthique publique dans les collectivités locales ; il a été établi à partir des contributions de l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe. Ces pratiques montrent de quelles façons les autorités locales, régionales et centrales peuvent coopérer pour renforcer l'éthique publique au niveau local et stimuler la confiance du public à l'égard des agents publics locaux en assurant une meilleure transparence du processus politique.

Le Manuel a été élaboré par le Comité directeur sur la démocratie locale et régionale (CDLR) du Conseil de l'Europe et adopté lors de la conférence internationale de haut niveau qui a eu lieu à Noordwijkerhout (Pays-Bas) les 31 mars et 1^{er} avril 2004.

Le Manuel n'introduit pas d'obligations légales mais présente des exemples détaillés de mise en œuvre d'un régime intégré et efficace d'éthique publique au niveau local. Les États membres, ainsi que leurs autorités locales et régionales respectives, sont invités à examiner les propositions de réforme présentées dans le Manuel, à la fois séparément et en relation avec d'autres sections du Manuel. Plusieurs pays membres ont déjà pu vérifier l'utilité du Manuel à cet égard ; cependant chaque municipalité, région ou pays pourra se servir avec profit de ce Manuel comme d'une ressource, en adaptant les recommandations qu'il contient à sa situation particulière.

Le Manuel a déjà été traduit dans une majorité des langues utilisées par les États membres du Conseil de l'Europe. Il a inspiré des réformes législatives dans plusieurs pays et a été inclus tel quel ou a conduit à la préparation de modules de formation à utiliser dans la formation des fonctionnaires locaux dans d'autres pays. Plusieurs pays ont déjà élaboré ou élaborent actuellement des manuels nationaux sur l'éthique publique au niveau local, en adaptant le Manuel du Conseil de l'Europe à leur situation spécifique, et s'efforcent ainsi d'apporter une aide aux élus locaux et aux agents publics locaux dans leur activité quotidienne.

Étant donnée la complexité du Manuel, et pour assurer la bonne promotion de ses principales conclusions, le CDLR a décidé la rédaction d'un document plus court, présentant seulement un bref résumé des six sections du Manuel, afin de permettre à ses utilisateurs potentiels d'avoir un premier aperçu de ses idées les plus importantes.

Ce document est essentiellement adressé aux décideurs dans les collectivités locales, afin de leur offrir pour examen un ensemble de bonnes initiatives, pratiques et solutions qui figurent dans le Manuel. Comme le Manuel, afin d'offrir une image complète des différentes pratiques et de donner aux autorités locales une liste d'initiatives et des conditions qu'elle pourraient attendre, le guide contient également des exemples d'initiatives qui pourraient être prises par d'autres autorités, notamment le gouvernement central.

Pendant, ce document pourrait aussi être très utile pour d'autres audiences : autorités centrales, mais également universités, partis politiques et structures en charge de la formation des fonctionnaires et des élus locaux.

Ce document a été adopté par le CDLR en novembre 2005.

La version complète du Manuel peut être consultée sur le site Internet de la « Démocratie locale » : www.coe.int/local.

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

Le statut des agents publics locaux à l'égard des autorités centrales revêt une importance fondamentale du point de vue de la gouvernance locale et de la promotion de l'éthique publique.

Les autorités centrales devraient établir, en consultation avec les autorités locales, le cadre juridique général et les modèles de codes de conduite définissant les droits et les obligations des agents publics locaux. Ces droits et obligations devraient être faits connaître et des procédures de contrôle devraient être mises en œuvre. Le cadre légal devrait énoncer clairement les sanctions prévues en certains cas mais éviter toute restriction pouvant porter atteinte à l'indépendance des autorités locales.

Chaque autorité locale est libre d'adapter les modèles de codes de conduite à sa situation particulière et devrait contrôler leur application.

Les motifs et procédures de disqualification d'un candidat à une fonction publique ou de suspension d'un élu local devraient être définis de façon claire et rigoureuse dans la réglementation. De telles mesures devraient être prises par un organe judiciaire ou bien être soumises à l'examen des tribunaux.

Les représentants locaux élus devraient, comme les autres élus, remplir leurs fonctions avec impartialité et s'abstenir de promouvoir ou donner l'impression de promouvoir leurs intérêts propres ou les intérêts de toute entité autre que l'autorité locale. A cette fin, les élus locaux devraient, dans la mesure du possible, refuser tout cadeau d'une partie susceptible de bénéficier des décisions de la municipalité. Tout cadeau d'une valeur supérieure à un certain montant devrait être donné à la municipalité. Un élu local, en outre, ne devrait en aucun cas chercher à porter atteinte à l'indépendance d'un autre agent public. Les élus devraient exercer en toutes circonstances leurs activités dans la plus grande transparence possible, sans compromettre les informations de nature confidentielle ou personnelle. Dans les conditions optimales, les agents publics devraient prendre des mesures positives pour rendre le processus de décision aussi ouvert que possible.

Un cadre légal devrait être mise en place au niveau central déterminant les sanctions à appliquer en cas d'agissements répréhensibles au niveau local mais les autorités locales devraient participer à la mise en œuvre et à l'exécution de ces sanctions. Toute partie lésée du fait d'un acte ou de la négligence d'un élu local devrait recevoir une indemnisation ; cependant, un élu local ne peut être tenu pour personnellement responsable qu'en cas de faute grave ou préméditée. Avant toute application de sanctions individuelles, les élus ont le droit à être entendus par une instance judiciaire spécialisée. Les autorités locales devraient examiner la possibilité de supporter conjointement avec d'autres municipalités les risques liés à l'indemnisation éventuelle de personnes ayant été affectées par des décisions municipales fautives.

La plupart des élus locaux ne devraient pas percevoir un salaire de la municipalité ; cependant ils ne devraient pas non plus être lésés financièrement en raison de leurs activités au service de la municipalité. L'autorité locale devrait donc, si nécessaire, indemniser l'élu ou l'employeur de l'élu pour le temps consacré par ce dernier aux affaires municipales. L'autorité centrale devrait s'efforcer de promouvoir une rémunération équitable mais l'autorité locale devrait conserver une très grande flexibilité en la matière. L'autorité locale devrait rembourser les dépenses encourues par les agents publics dans le cadre de leurs fonctions et leur fournir équipement et formation (en remboursant au moins en partie cette dernière). Pour établir le niveau de rémunération, l'autorité locale mettra en place une commission indépendante au lieu de laisser cette question à l'appréciation des agents publics concernés. Comme dans d'autres domaines de l'administration locale, l'information en matière de rémunération sera diffusée le plus largement possible.

L'autorité centrale, l'autorité locale et les élus locaux devraient s'efforcer ensemble de fournir à tous les agents publics locaux une formation adéquate au sujet de leurs obligations, ainsi que d'autres aspects de la gestion municipale. Les autorités devraient être attentives aux opportunités de promouvoir la coopération et le partage d'information et de bonnes pratiques au niveau municipal, régional et international. Lorsque cela est possible ou indiqué, les autorités devront intégrer les technologies de l'information dans la formation des agents publics locaux.

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

Les autorités centrales, régionales (le cas échéant) et locales ou leurs associations devraient travailler ensemble au développement d'un cadre légal simple et clair pour le financement des partis, des associations ou comités d'action politiques et des candidats politiques. Ce cadre devrait s'appliquer également à tous les candidats aux divers échelons du gouvernement, sauf lorsque la taille de l'entité en question exige d'autres dispositions. Les autorités locales devraient, parallèlement à l'organisation des élections locales, informer largement le public du cadre légal concernant le financement des partis et associations politiques et en assurer l'application. De leur côté, les partis politiques devraient veiller à ce que les candidats à des postes électifs soient informés de leurs obligations et aider à faire connaître ces obligations.

Les partis politiques locaux pourraient recevoir de la part du gouvernement des ressources financières ou un soutien sous la forme d'un temps d'antenne gratuit ou bon marché sur les chaînes publiques de télévision ou de radio, ou encore d'espaces publicitaires, mais à la condition que soit mis en place un système impartial pour préserver le caractère équitable des élections et l'indépendance des acteurs locaux.

Les citoyens ont le droit de soutenir financièrement les partis politiques locaux mais certaines conditions à ce genre de dons peuvent être fixées au niveau central. La source et le bénéficiaire véritables de tout financement accordé par une entité privée à un parti politique, et plus spécialement à une campagne électorale, devraient être aussi explicites que possible. Pour empêcher les donateurs privés d'exercer une influence indue sur les agents publics locaux, un système de plafonnement des dons pourrait être introduit, en les soumettant aussi à d'autres conditions. Par exemple, les dons provenant d'entités recevant des fonds publics ou sous contrôle public pourraient être interdits. Les autorités locales, quant à elles, ne devraient pas apporter un soutien financier aux partis politiques sans introduire des dispositions supplémentaires garantissant que ce financement ne favorise pas indûment les agents publics locaux. Les partis politiques devraient conserver une comptabilité détaillée des sommes reçues et dépensées en faveur de tous leurs candidats et il est interdit aux candidats de passer un contrat en échange d'un soutien financier de leur campagne électorale. Les candidats et les élus devraient respecter scrupuleusement le cadre légal s'appliquant au financement des partis et associations politiques, notamment en ce qui concerne l'obligation de rendre publics leurs avoirs et leurs dépenses de campagne.

Un organe politiquement indépendant devrait être créé pour surveiller l'application de la législation sur le financement des partis et associations politiques, notamment pour contrôler les revenus et les dépenses des partis politiques. Cet organe devrait disposer de toutes les ressources nécessaires pour remplir effectivement sa fonction, ainsi que du pouvoir d'imposer une amende en cas d'infraction à la loi. De telles sanctions devraient être soumises à un examen judiciaire. Les autorités locales, les candidats aux postes électifs, les agents publics locaux et les partis politiques devraient coopérer pleinement avec l'organe de contrôle, en communiquant toute documentation, en particulier comptable (budgets et bilans), requise par cet organe.

Comme dans d'autres domaines de l'éthique publique, la publicité accordée à la réglementation, ainsi qu'à toute violation éventuelle de celle-ci, constitue un aspect essentiel des bonnes pratiques. Les autorités centrales et locales sont conjointement responsables de l'information du public et des agents publics locaux au sujet du cadre légal et des autres lignes directives en ce domaine et elles devraient rendre publiques toute décision de l'organe de contrôle et toute atteinte au cadre légal.

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

Les mécanismes d'audit et de contrôle des autorités locales devraient refléter un engagement à l'égard de l'État de droit, de la transparence, de la participation démocratique et du contrôle effectif, tant interne qu'externe, des agents publics locaux élus.

Un cadre légal devrait être mis en place et un contrôle externe du respect de leurs obligations par les collectivités locales devrait être exercé, mais sans s'ingérer dans l'autonomie locale et sans porter de jugement sur les choix politiques de l'autorité locale.

Les audits externes devraient être exécutés par des acteurs indépendants et certifier annuellement l'exactitude des comptes de l'autorité locale. Le contrôleur pourra également exécuter un audit de gestion afin d'évaluer la qualité des services locaux. La loi peut également charger certains agents publics locaux de contrôler l'activité de l'autorité locale et de notifier toute infraction ou risque d'infraction aux autorités compétentes.

Les audits externes visent à fournir une évaluation indépendante des procédures et des pratiques des municipalités, l'organe chargé de l'audit disposant de son propre budget et étant à l'abri des pressions politiques. Un organe indépendant des autorités locales devrait être responsable de l'engagement éventuel de mesures disciplinaires à l'encontre d'une autorité locale. Ces mesures disciplinaires seront de nature administrative et non pénale ; cependant, en cas de délit pénal, l'autorité de contrôle, si elle en prend conscience, devrait informer les autorités chargées de répondre à ce type de délit.

Un contrôle a priori ou un contrôle de l'opportunité des mesures prises par une autorité locale ne peut être exercé que dans les domaines où cette dernière agit au nom du gouvernement central (compétences déléguées) et conformément aux normes clairement énoncées dans la législation.

Les autorités locales ont l'obligation, comme dans d'autres domaines de l'éthique publique, de coopérer pleinement avec les organes de contrôle externe et de promouvoir parmi leurs agents un climat d'indépendance et de transparence.

Le contrôle interne constitue un élément essentiel du processus visant à réduire au minimum les fautes de gestion, intentionnelles ou non, ainsi que les insuffisances dans la fourniture des services. Un cadre légal pour le contrôle interne des autorités locales devrait être mis en place et inclure notamment des dispositions sur le contrôle de l'élaboration du budget, les procédures municipales, l'attribution de contrats et le recrutement et la gestion du personnel.

Les agents chargés du contrôle interne devraient enquêter sur les cas éventuels de non-respect de la réglementation et travailler avec l'autorité locale à rectifier la situation. La fonction de contrôle interne devrait être remplie par un service spécialisé, sauf lorsque la taille de l'autorité locale ne permet pas d'envisager la création d'un tel service. Une autorité locale peut et, en certains cas, devrait faire appel à une société d'audit financier ou de gestion externe. L'autorité locale devrait coopérer pleinement avec l'instance de contrôle interne et lui communiquer toutes les informations pertinentes.

Dans l'éventualité d'une intervention judiciaire dans un domaine relevant de l'administration locale, des mécanismes devraient être créés pour assurer que les tribunaux n'empiètent pas sur l'autonomie de l'autorité locale et aussi pour assurer l'exécution entière et immédiate de leurs décisions.

Un cadre devrait être établi pour la diffusion des conclusions des audits externes, qui devraient être rendues publiques. De leur côté, les collectivités locales devraient publier les résultats des audits internes. L'analyse statistique agrégée des audits externes est aussi un moyen de fournir au public un tableau plus complet du fonctionnement des instances de gouvernement et peut en outre aider les autorités tant locales que centrales à identifier les domaines problématiques et les bonnes pratiques.

Enfin, les autorités locales et centrales devraient s'efforcer de recourir à d'autres moyens de communication et d'amélioration ne relevant pas directement du cadre législatif. De tels outils comprennent notamment la promotion du dialogue entre les autorités locales et centrales et entre les autorités locales, le renforcement du pouvoir d'organes tels que les associations d'autorités locales, les médiateurs, les agences de lutte contre la corruption et les organes professionnels, l'utilisation des technologies de l'information pour améliorer l'efficacité des pratiques de comptabilité et de gestion et la protection des « donneurs d'alerte ».

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

La législation définie par l'autorité centrale en consultation avec les autorités locales devrait établir clairement et simplement les droits, les responsabilités, les protections, la rémunération, les conditions et mécanismes de contrôle s'appliquant aux fonctionnaires locaux. Ce cadre devrait préserver un certain degré de flexibilité afin de permettre aux municipalités de définir le rôle de leurs agents conformément aux besoins locaux.

Un modèle de code de conduite pour les fonctionnaires locaux devrait également être établi au niveau central, dont une partie pourra être intégrée dans la législation ou rendue obligatoire par d'autres moyens. Dès qu'une autorité locale adopte un code de conduite particulier prévoyant des sanctions en certains cas, ce code acquiert un caractère légalement obligatoire et peut être appliqué aux auteurs d'infractions. Conformément à l'objectif de transparence, la législation pertinente, le modèle de code de conduite et les décisions pertinentes des tribunaux devraient être popularisés. Les autorités locales et leurs agents nommés ou élus devraient travailler ensemble à faire connaître le code de conduite et veiller à sa promotion et à son application effective parmi les fonctionnaires locaux.

Un fonctionnaire local peut, dans certains cas, être suspendu de certaines de ses fonctions ou de son poste. Une telle suspension est indiquée par exemple en cas de conflit d'intérêts ou bien en cas de condamnation pour un délit grave ou une faute grave. L'autorité centrale devrait définir le cadre légal correspondant ; cependant, l'autorité locale pourra disposer d'une certaine marge d'appréciation quant à la définition de ce qui constitue un conflit d'intérêts, à la nature des sanctions ou à la durée de la suspension. Les autorités locales devraient disposer, dans le cadre mis en place par l'autorité centrale, d'un pouvoir d'exécution et de contrôle des éventuelles décisions de suspension d'agents publics locaux.

Les agents publics locaux devraient éviter les conflits d'intérêts, et ce qui pourrait être perçu comme tel, déclarer l'ensemble de leurs intérêts personnels susceptibles d'affecter leur aptitude à gérer avec impartialité les affaires locales, informer leurs supérieurs ou obtenir leur autorisation en certains cas afin d'assurer la compatibilité de leurs actions privées avec leurs obligations publiques et appliquer toute décision leur enjoignant de se défaire d'un engagement particulier ou de renoncer à un avantage éventuellement acquis dans une situation donnant lieu à un conflit d'intérêts.

Les fonctionnaires locaux devraient se voir garantir de bonnes conditions d'emploi, ainsi que l'accès à des moyens de recours adéquats en cas de mesures illégales prises à leur encontre. Les autorités locales devraient fournir des conditions de travail et des ressources adaptées aux agents publics locaux et, en particulier, définir clairement le code de conduite et les responsabilités les concernant. Tout en soutenant la responsabilisation et en maintenant une supervision adéquate au sein de l'administration municipale, les autorités locales devraient aussi protéger les droits des fonctionnaires locaux, notamment, s'il y a lieu, la confidentialité de certaines informations personnelles. De leur côté, les fonctionnaires locaux devraient remplir leurs fonctions avec honnêteté et impartialité, respecter les critères hiérarchiques et travailler dans le respect de la loi et de l'intérêt supérieur de la municipalité.

De même que les élus locaux, les fonctionnaires locaux devraient s'abstenir de chercher à obtenir un quelconque avantage privé pour eux-mêmes, leurs amis ou leur famille, et même de donner l'apparence d'un tel comportement abusif. Les fonctionnaires devraient, dans la mesure du possible, refuser tout cadeau de personnes susceptibles de bénéficier des décisions de la municipalité et notifier l'offre de cadeau à la municipalité. S'ils ne peuvent refuser le cadeau, ils devraient le déclarer à l'autorité locale. Tout cadeau d'une valeur supérieure à un certain montant devrait être donné à la municipalité. Les fonctionnaires devraient être constamment soucieux de promouvoir la confiance du public, travailler à renforcer la transparence et notifier les autorités compétentes en cas de soupçon d'infraction.

La législation devrait prévoir l'indemnisation des personnes indûment affectées en cas de violation de l'éthique publique. Les fonctionnaires locaux ne peuvent être tenus pour responsables s'ils ont manifesté la diligence voulue dans l'affaire en cause et, avant toute sanction, les agents publics devraient avoir accès à une procédure contradictoire. L'autorité locale devrait mettre en œuvre et exécuter la procédure d'indemnisation des parties lésées et, en cas de négligence grave ou de faute préméditée, recouvrer le coût correspondant auprès des fonctionnaires concernés.

Les municipalités pourront envisager la mise en place de systèmes de partage des risques ou d'assurance avec d'autres municipalités.

Le recrutement et la promotion des fonctionnaires locaux devraient reposer sur l'égalité des chances, le mérite individuel, la concurrence ouverte et la non-discrimination. Les procédures devraient être de la plus grande transparence mais les données personnelles relatives aux candidats devraient être traitées de manière confidentielle. Les procédures de promotion et de mutation devraient reposer, elles aussi, sur la transparence et empêcher le recours à la mutation comme à une sanction déguisée. Le niveau de rémunération des fonctionnaires devrait être laissé à l'appréciation de l'autorité locale, sur la base de directives spécifiques ; la rémunération devrait être en tous cas suffisante pour permettre un niveau de vie raisonnable. Un contrôle préalable de l'intégrité des candidats devrait être effectué avant leur recrutement. Une fois en poste, les fonctionnaires locaux devraient déclarer toute offre d'emploi reçue d'un bénéficiaire potentiel des décisions de la municipalité. En outre, à l'issue de leur emploi au sein de l'administration municipale, les anciens fonctionnaires locaux devraient s'abstenir de travailler pour des intérêts privés, y compris dans un rôle consultatif, sur des questions municipales en relation avec celles dont ils s'occupaient en tant que fonctionnaires.

Un cadre devrait être mis en place au niveau central, que les autorités locales seront chargées d'appliquer, pour la formation générale et spécialisée des fonctionnaires locaux. Le rôle de l'échelon central en ce domaine pourra s'étendre également à la conception de manuels ou de modules de formation, à l'organisation de séminaires permettant aux municipalités de partager l'information et à la promotion de l'emploi des technologies de l'information dans la formation. Les activités de formation mises en œuvre par les autorités locales devraient être axées sur des compétences particulières et sur le développement d'un climat de travail positif. Lorsque cela est possible, des juges, des procureurs et les ombudsmans locaux devraient participer à la formation des fonctionnaires locaux. L'autorité locale devrait aussi prévoir l'allocation continue de ressources afin de permettre aux fonctionnaires de demander conseil dans certaines situations particulières et de s'informer des règles, procédures et techniques de promotion de l'éthique publique. Les maires et autres agents publics de haut niveau portent une responsabilité particulière dans le développement d'un climat fondé sur le respect des codes de conduite et le soutien des fonctionnaires pour les aider à résoudre de manière adéquate les problèmes qui se présentent à eux.

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

Un cadre légal devrait être créé au niveau central, garantissant la transparence de la gestion des collectivités locales et fondé sur le principe selon lequel la transparence est la norme et le secret l'exception, justifiée uniquement dans des cas précis et bien définis. Les pièces financières des municipalités devraient, en particulier, être rendues publiques et, en cas d'enquête sur des abus éventuels d'ordre administratif ou pénal, les contrôleurs devraient avoir pleinement accès aux dossiers.

Les autorités locales devraient aussi prendre des mesures pour informer le public de l'accès à la documentation et faciliter cet accès, notamment en publiant l'information sur l'Internet, en conservant l'information sous un format facile à consulter, en maintenant à un niveau raisonnable le montant des droits servant à couvrir le coût de la fourniture d'information et en mettant à la disposition du public un personnel compétent pour répondre aux demandes d'information. Les agents publics locaux devraient aussi coopérer avec le public et faciliter l'exercice du droit d'accès à l'information sur les activités de la municipalité, sauf dans certains domaines confidentiels soigneusement définis.

Les décisions administratives des collectivités locales devraient être justifiées. Les municipalités devraient énoncer les critères et les raisons de leurs décisions tout particulièrement dans les domaines suivants : le recrutement de personnel, l'attribution de contrats, la planification de l'utilisation des sols et la délivrance de permis de construire. Les contrats privés devraient être attribués de manière concurrentielle, au moyen d'une procédure basée sur le modèle de la réglementation de l'Union européenne sur les contrats publics. Les autorités locales portent la responsabilité de l'établissement et de la publication des normes s'appliquant aux contrats et à d'autres relations financières avec des entités privées. Les contrats avec des entités privées devraient désigner explicitement les personnes chargées du contrôle de leur application et préciser le délai dans lequel l'entité privée devrait remplir ses obligations contractuelles.

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

Les procédures d'approvisionnement public présentent de graves risques de corruption et c'est pourquoi les règles en la matière devraient être très claires, rigoureuses et bien appliquées. Les principes et les procédures générales devraient être énoncés au niveau central et être axés sur la concurrence ouverte et préciser les critères d'inéligibilité d'un fournisseur, ainsi que les niveaux minimums de transparence et de confidentialité devant caractériser le processus d'approvisionnement public. Des listes des fournisseurs inadmissibles devraient être maintenues au niveau central. La législation de l'UE devrait servir de modèle et être adaptée par chaque pays à sa situation particulière.

Les autorités locales devraient mettre en place des critères plus détaillés pour le processus de sélection des fournisseurs, notamment des critères de qualité, de coût, de temps d'exécution, de continuité, de risque, de développement durable et de protection de l'emploi. Les critères et règles de procédure devraient être clairement circonscrits et rendus publics. Les autorités locales devraient aussi consulter le public et les experts avant de lancer un appel d'offres pour un contrat important. Les entreprises répondant à l'appel d'offres devraient signer avec l'autorité locale un accord énonçant les règles en matière de transparence, d'égalité de traitement des soumissionnaires et de sanctions en cas d'offre ou d'acceptation d'avantages indus au cours du processus d'attribution du contrat, etc.

Les élus locaux et le personnel de l'autorité locale ne devraient participer d'aucune façon aux soumissions dans lesquelles leur intérêt personnel ou celui de membres de leur famille est engagé. Les agents publics locaux devraient veiller scrupuleusement à l'égalité entre soumissionnaires en termes d'information et d'avantages et assurer le maintien de la confidentialité des offres. Comme dans d'autres situations, les agents publics locaux devraient refuser et notifier immédiatement tout bénéfice personnel qui leur serait proposé en échange d'un traitement préférentiel.

Ces règles s'appliquent également lorsqu'une municipalité décide de déléguer une fonction publique au secteur privé. La bonne gouvernance pourrait être facilitée si les autorités centrales fournissaient des lignes directrices, des manuels et des cours de formation. Une base de données nationale pourrait être établie pour recueillir les statistiques et les bonnes pratiques et, en coopération étroite avec les autorités locales, un système d'évaluation ou d'audit pourrait être créé afin de contrôler la gestion privée des services publics.

La décision d'une autorité locale de sous-traiter un service public devrait être guidée uniquement par des considérations d'intérêt public et s'appuyer de préférence sur des données claires et fiables ; l'autorité locale devrait s'abstenir de déléguer l'une de ses fonctions lorsqu'une telle décision risquerait de remettre en cause les libertés et droits individuels fondamentaux et, en particulier, le droit à être consulté, le droit d'être informé des raisons de certaines décisions et le droit de faire appel des décisions municipales. Lorsqu'une autorité locale délègue effectivement l'une de ses fonctions, elle devrait préciser clairement la répartition des risques et des responsabilités, ainsi que les procédures d'évaluation correspondantes. Les autorités devraient envisager de faire supporter certains risques au fournisseur afin de renforcer sa responsabilité en termes de résultats. L'autorité locale devrait assurer le contrôle des performances de l'entité privée à l'aide d'indicateurs préalablement définis. Le contrat devrait normalement porter sur une période de cinq à dix ans pour permettre au fournisseur de recouvrer son investissement et d'adapter ses politiques de gestion dans le temps mais aussi pour l'inciter à de bonnes performances afin d'obtenir le renouvellement du contrat. Les modalités de financement devraient être adaptées et équitables ; l'ensemble des obligations contractuelles s'imposant aux deux parties devraient être rédigées par écrit à l'avance. Le subventionnement des services ne devrait être envisagé qu'afin de mieux répartir les coûts entre bénéficiaires directs et indirects, d'aider les personnes défavorisées ou de soutenir un développement durable, respectueux de l'environnement.

Les autorités locales ont dans certains cas le droit de créer des entreprises commerciales, ou d'investir leur épargne dans de telles entreprises, mais elles ne peuvent s'engager dans des projets peu fiables, à caractère spéculatif. L'autorité centrale pourra élaborer à ce propos des manuels et organiser des formations à l'intention des agents publics locaux afin de les préparer à investir judicieusement. Créer une entreprise, ou investir dans une entreprise, devrait rester une pratique quelque peu exceptionnelle, adoptée uniquement pour des raisons spécifiques, par exemple en cas d'insuffisance du marché ou comme moyen de stimulation économique à court terme. L'entreprise formée dans de telles conditions devrait être dirigée par un personnel compétent et ses performances contrôlées par l'autorité locale. Les agents publics locaux devraient éviter de participer à un trop grand nombre de conseils d'administration d'entreprises extérieures et déclarer l'ensemble des indemnités qu'ils reçoivent de sources privées.

En cas de privatisation de biens ou de services publics, la réglementation relative aux contrats privés devrait s'appliquer, ainsi que les politiques et lignes directrices complémentaires adoptées par les autorités centrales et locales pour garantir la transparence et le caractère équitable des procédures. Lors de la privatisation d'une fonction, la liberté de la concurrence et la transparence du processus de sélection constituent des valeurs essentielles.

Les autorités locales peuvent subventionner des associations privées à but non lucratif dont les activités servent l'intérêt public. Des lignes directrices et des critères objectifs pour l'attribution du statut d'association d'utilité publique par les autorités locales pourraient être établis au niveau national. Les autorités locales devraient contrôler et rendre publique l'utilisation qui est faite de leurs subventions, en s'appuyant sur des règles et procédures comparables à celles qui régissent leurs relations avec les entités privées à but lucratif. Et, comme dans le cas des entités privées à but lucratif, les agents publics locaux devraient s'abstenir de participer aux décisions concernant les associations à but non lucratif dans lesquelles leur intérêt est engagé. Les décisions en matière de subvention devraient reposer uniquement sur des critères objectifs.

La délivrance de licences et de permis devrait reposer sur des textes de loi explicites énonçant des critères objectifs. Toute décision de refus d'une licence ou d'un permis devrait être justifiée et les personnes dont la demande est rejetée devraient pouvoir faire appel de cette décision devant une instance mise en place par l'autorité locale. Comme toute autre décision des autorités locales, la décision d'accorder ou de refuser une licence ou un permis devrait aussi pouvoir faire l'objet d'un recours devant les tribunaux. Les autorités locales devraient veiller à assurer un traitement rapide et efficace des demandes et à informer le public des procédures et critères de dépôt des demandes. De même que dans d'autres domaines, les agents publics locaux devraient s'abstenir de participer à l'évaluation des demandes de permis ou de licence dans lesquelles leur intérêt est engagé ; les motifs de délivrance ou de refus devraient être rendus publics.

Enfin, l'autorité centrale devrait s'efforcer, en concertation avec les autorités locales, de promouvoir des normes exigeantes en matière de gestion des biens des municipalités, immobiliers ou autres. Les autorités centrales pourront fournir un cadre légal et soutenir la création de programmes de formation et de systèmes nationaux d'évaluation. Les autorités locales devraient veiller à la bonne formation de leur personnel aux techniques de gestion et maintenir des bases de données détaillées sur les biens municipaux. Elles devraient aussi procéder à l'évaluation régulière et à la mise en valeur de ces biens et maintenir une comptabilité détaillée des revenus et des dépenses se rapportant à ces biens.

