

Transparence-International (France)

Section française de Transparency International



12, rue de Penthièvre 75008 Paris
Tel : (33) 01 53 77 37 87 Fax : (33) 01 53 77 35 07
Courriel : transparence@online.fr

Avril 2004

Propositions tendant à réduire les risques de corruption dans un contexte de décentralisation

Le train de décentralisation lancé en 1982, qui répondait à une attente générale, avait sous-estimé certains effets secondaires. La dévolution de pouvoirs importants à des autorités locales proches des usagers, facteur de simplification et de rapidité, comportait aussi certains risques. Malgré la création des chambres régionales des comptes, ces risques semblent n'avoir pas été suffisamment pris en compte. Il est très généralement admis que les années qui ont suivi ont vu la corruption se développer sensiblement dans les collectivités locales.

Au moment où se met en place une nouvelle étape de décentralisation, il importe de prévenir de semblables dérapages en supprimant des occasions de corruption ou des incitations à y céder, en assurant la transparence des opérations, en prévoyant des mesures dissuasives et en aménageant certains contrôles. Tel est l'objet des propositions qui suivent.

Ces propositions n'ont toutefois qu'une portée limitée. Elles peuvent faire obstacle à certains abus mais ne sauraient suffire à changer des habitudes et à modifier un climat. Aussi la réflexion se prolonge-t-elle tout naturellement sur d'autres plans et conduit-elle à envisager des réformes à la fois plus ambitieuses et plus sujettes à controverse, qui remettent en cause des traditions bien établies et qui méritent, avant d'être éventuellement retenues, de faire l'objet d'une ample consultation. Ce sont des pistes à explorer, qui sont abordées dans la dernière partie du présent rapport.

MESURES PONCTUELLES

STATUT DE L'ELU LOCAL

1/ Alors même que le corps des règles qui s'imposent à la gestion publique tend à se réduire (personnel, marchés publics, interventions économiques) et que la portée des contrôles externes (contrôle de légalité, contrôle du comptable public) est limitée, la responsabilité des ordonnateurs locaux s'est trouvée à nouveau affaiblie par la suppression de leur inéligibilité ou de leur démission d'office lorsqu'ils sont déclarés comptables de fait. Depuis la loi du 21 décembre 2001, l'élu déclaré comptable de fait se trouve seulement suspendu de ses fonctions d'ordonnateur jusqu'à ce qu'il ait obtenu quitus. Or les textes réglementaires de cette disposition en ont limité l'effet aux seules opérations de mandatement des dépenses, ce qui permet à l'ordonnateur déclaré comptable de fait d'engager et de liquider l'ensemble des dépenses, même les plus importantes (embauche d'agents, signature de marchés publics, d'emprunts ou de conventions de garantie...). La situation ainsi créée ne correspond pas aux intentions du législateur.

Les ordonnateurs déclarés comptables de fait peuvent être des élus ou des fonctionnaires. L'application de cette règle à ces derniers ne semble pas de nature à perturber sérieusement le fonctionnement des services. Il convient donc de traiter de la même façon les fonctionnaires et les élus.

- **Proposition n° 1 :** *Suspendre les ordonnateurs déclarés comptables de fait de toutes leurs attributions en matière d'engagement, de liquidation et d'ordonnancement des dépenses et des recettes.*

Cette proposition appelle l'introduction d'un article L. 1612-21 du code général des collectivités territoriales dans les termes suivants : « *Toute personne déclarée comptable de fait se trouve suspendue, dès la lecture publique du jugement définitif de déclaration de gestion de fait, de ses attributions en matière d'engagement, de liquidation et de mandatement des recettes et des dépenses* ».

L'examen de cette proposition conduira à se demander s'il faut envisager quelque chose de semblable au niveau de l'Etat. Mais cette question dépasse l'objet du présent projet.

*

2/ La suppression du privilège de juridiction pour les exécutifs locaux, si elle a mis fin à une exception aux règles de compétence, a pour effet de replacer les justiciables et les juges dans une situation de proximité qui peut ne pas être sans inconvénient. Certes, l'autorité judiciaire a acquis aujourd'hui une indépendance indéniable vis-à-vis des collectivités locales. Il reste que le partenariat avec ces dernières, qui lui est imposé en matière de sécurité, place les procureurs de la République dans une position délicate lorsqu'ils sont amenés, dans le cadre de la délinquance économique et financière, à envisager de poursuivre des élus dont dépend une partie de leurs moyens.

- **Proposition n° 2 :** *Afin de conforter l'indépendance de l'autorité judiciaire vis-à-vis des collectivités locales, rétablir l'impossibilité pour un maire - ou un président de conseil général ou de conseil régional - d'être jugé par une juridiction dont le siège est situé dans la commune – ou le département ou la région - concernée.*

Cette proposition suppose que le procureur de la République saisi de l'affaire présente sans délai une requête à la chambre criminelle de la Cour de cassation, qui statue comme en matière de règlement de juge et saisit le tribunal de grande instance chargé de l'instruction.

*

3/ La possibilité d'exercer devant le tribunal administratif un recours dans l'intérêt du contribuable constitue un instrument efficace de régulation des actes des collectivités locales. Lorsqu'une action, de quelque nature qu'elle soit, est intentée contre une personne qui représente habituellement la collectivité (ordonnateur), les intérêts de cette dernière, lorsqu'elle est également partie à l'instance, ne devraient pas être représentés à cette occasion par la personne mise en cause. Cette règle d'équité trouverait notamment à s'appliquer dans les cas d'instance pénale, lorsque la collectivité s'est portée partie civile, ainsi que dans le cadre des procédures de gestion de fait, puisque les intérêts de l'élu déclaré comptable de fait sont opposés à ceux de la collectivité dont il est susceptible d'être déclaré débiteur.

➤ **Proposition n° 3 : *Reconnaître l'impossibilité pour une personne mise en cause (ordonnateur) de représenter la collectivité dans une instance civile, pénale, administrative ou financière.***

Cette proposition appelle l'ajout, au code général des collectivités territoriales, d'un second alinéa aux articles L. 2132-2¹ et L. 3221-10², aux termes duquel « *Il ne peut représenter la collectivité lorsqu'il est intéressé personnellement à l'instance ou lorsqu'il a été suspendu de ses fonctions d'ordonnateur* ».

*

4/ Il ne serait pas inutile d'assortir le processus de décentralisation d'éléments spécifiques de formation des élus, pour leur faire prendre conscience des situations délicates dans lesquelles ils peuvent se trouver placés en raison de tentatives de corruption.

La formation des élus est "une dépense obligatoire de la commune", c'est-à-dire que les élus doivent voter la dépense dès lors que le maire la propose. Mais les maires des petites communes hésitent à proposer à leur conseil municipal des formations qui apparaissent souvent aux élus comme inutiles, gourmandes de temps et trop chères. En outre, la présence des élus aux sessions de formation n'est pas obligatoire, ce qui fait que les élus demandent rarement congé à leur employeur pour pouvoir y assister.

Il serait bon d'inciter fortement les élus à bénéficier de ces facilités de formation, tout en n'en faisant pas supporter entièrement la charge par le budget communal, qui, dans le cas de petites communes, est insuffisant pour couvrir cette dépense. Des associations d'élus ont déjà engagé largement des actions de formation qu'il serait souhaitable de généraliser.

Proposition n° 4 : *Dans le cadre de la formation des élus locaux, préparer ces derniers aux risques de corruption auxquels ils peuvent être exposés et prévoir des modalités, notamment de financement, qui les conduisent à recevoir effectivement une telle formation.*

ENCADREMENT DES COLLECTIVITES LOCALES

5/ Bien que la réforme de leur cadre juridique ait été reportée depuis de nombreuses années, les interventions économiques des collectivités locales ne cessent de se développer sous la pression d'entreprises en difficulté ou en quête de la meilleure implantation et la question de l'emploi est chaque fois au cœur du problème. Chez nous comme chez nos

¹ Art. L. 2132-2 du CGCT : « Le maire, en vertu de la délibération du conseil municipal, représente la commune en justice ».

² Art. L. 3221-10 du CGCT : « - Le président du conseil général peut faire tous actes conservatoires et interruptifs de déchéance. Il peut toujours, à titre conservatoire, accepter les dons et legs. La décision du conseil général, qui intervient ensuite en application de l'article L. 3213-6, a effet du jour de cette acceptation. Le président du conseil général intente les actions au nom du département en vertu de la décision du conseil général et il peut, sur l'avis conforme de la commission permanente, défendre à toute action intentée contre le département ».

voisins, certaines de ces aides (aides à l'immobilier d'entreprise, « pépinières », exonérations fiscales, concours financiers...) ne respectent pas la liberté du commerce et de l'industrie ou les règles communautaires de concurrence, qui sont une sauvegarde contre la corruption. Elles alimentent également un contentieux dont les collectivités ne supportent pas toujours les conséquences, puisque par exemple elles ne sont que très rarement appelées par l'Etat à supporter la charge financière des remboursements exigés par l'Union européenne. Il paraît nécessaire que ces dépenses ne soient plus assurées par la collectivité nationale.

- **Proposition n° 5 :** *Subordonner effectivement au respect des règles communautaires de concurrence le versement d'aides des collectivités locales aux entreprises, la collectivité étant tenue d'assumer elle-même ou de recouvrer auprès de l'entreprise les reversements exigés de l'Etat en cas d'aide jugée non conforme.*

Une circulaire du Premier ministre et une instruction du directeur général de la comptabilité publique aux comptables pourraient rappeler les règles applicables en la matière.

*

6)/ Le contrôle des comptables publics est souvent présenté comme inadapté. De fait, la période la plus récente marque l'effacement progressif du rôle des comptables locaux : absence d'intervention au stade pourtant décisif de l'engagement de la dépense, interdiction de subordonner le paiement à une appréciation de la légalité interne des pièces justificatives, réduction du champ des contrôles (exemples du seuil de passation des marchés publics, du caractère exécutoire des actes ou de la certification du service fait). Le souci de réduire les effectifs des services du Trésor conduit à privilégier le développement de relations « partenariales » entre les comptables et les ordonnateurs (suppression de l'exhaustivité des contrôles, mise en place de contrôles sélectifs et hiérarchisés).

Or, dans un contexte de réduction du nombre des actes soumis au contrôle de légalité, le comptable pourrait constituer un élément utile dans la détection des irrégularités les plus graves. Les circulaires dites « Charasse » de 1990 confiaient aux comptables locaux le soin d'alerter le préfet sur l'illégalité des actes soumis à leur paiement. En pratique, malgré quelques interventions utiles, ces circulaires n'ont reçu qu'une application limitée.

Le rôle des comptables en matière de contrôle de légalité des actes non transmis aux préfets pourrait être reconnu. Cette intervention serait de nature à assurer aux collectivités la sécurité juridique de leurs actes. Les comptables disposeraient d'un délai d'un mois pour porter leurs observations à la connaissance du préfet, qui pourrait lui-même déférer l'acte en cause au contrôle de légalité dans le délai de deux mois.

- **Proposition n° 6 :** *Renforcer le rôle des comptables publics dans le contrôle de légalité.*

Cette proposition suppose une modification du code général des collectivités territoriales, par l'ajout d'une deuxième phrase au premier alinéa de l'article L. 2131-6 du CGCT : « *Il peut agir de sa propre initiative ou sur saisine du comptable public* ». L'article L. 1617-2 du même code³ serait complété par un second alinéa : « *En cas de doute sur la légalité*

³ Art. L. 1617-2 du CGCT : « Le comptable d'une commune, d'un département ou d'une région ne peut subordonner ses actes de paiement à une appréciation de l'opportunité des décisions prises par l'ordonnateur. Il

d'un acte qui n'a pas été préalablement transmis au représentant de l'État, le comptable en saisit le préfet dans le délai d'un mois à compter de sa réception ».

*

7 Trois raisons juridiques et pratiques tendent à rendre moins efficace le contrôle de légalité : insuffisance en effectifs et en qualification des personnels affectés à cette tâche dans les préfectures ; absence, de facto, de caractère obligatoire du déféré ; délais de traitement par la juridiction administrative.

► **Proposition n° 7 :** *Réaménager les conditions d'exercice du déféré de manière à en accroître l'efficacité.*

A/ S'agissant du premier de ces trois handicaps, il y a peu de chances, dans la conjoncture budgétaire actuelle, de pouvoir renforcer les moyens des préfectures consacrés au contrôle de légalité si cela doit se traduire par des créations de postes. On n'a donc une chance d'y parvenir qu'en accordant une relative priorité à cette fonction, sans négliger l'effort de formation des agents réaffectés, ce qui devrait logiquement accompagner une nouvelle avancée de décentralisation. Si ce problème reste sans solution, on ne peut espérer avoir un contrôle de légalité apte à jouer son rôle.

B/ Pourvoir les préfets de moyens adéquats est une condition nécessaire mais sans doute non suffisante pour qu'ils fassent du déféré un usage moins timide qu'aujourd'hui. Il se trouve que depuis quelques années, la jurisprudence administrative condamne l'Etat lorsqu'une carence du contrôle de légalité a causé un préjudice, par exemple à un administré. Il ne serait pas anormal que cette carence comporte une répercussion pour le fonctionnaire qui en est responsable, sous forme moins de mesure disciplinaire (à réserver pour les cas les plus graves : inaction par connivence ou faute lourde), que d'incitation à saisir le tribunal administratif chaque fois que cette saisine est justifiée. Cela supposerait que le ministère de l'Intérieur affiche, parmi les critères d'appréciation des préfets, le nombre et surtout la qualité (taux de succès) des déférés devant la juridiction administrative.

C/ Quant au traitement par les tribunaux administratifs, il n'est actuellement enfermé dans aucun délai, sauf lorsque le préfet assortit son recours d'une demande de suspension, auquel cas le délai est d'un mois. Mais ce cas est exceptionnel : déjà réticents pour recourir au déféré, les préfets le sont encore plus pour l'assortir d'une demande de suspension. De leur côté, les tribunaux administratifs, chargés de nombreuses affaires de toute sorte, n'ont aujourd'hui aucune raison de donner une relative priorité au jugement des déférés. Si, au contraire, le déféré préfectoral avait d'office un effet suspensif, l'acte déféré retrouvant son caractère exécutoire si le tribunal n'a pas statué dans le délai d'un mois, on peut penser que ce délai serait respecté. En témoigne le succès des nouvelles procédures de référé-suspension et de référé-liberté mises en place début 2001, malgré les délais respectifs d'un mois et de 48 heures, fort contraignants, dans lesquels ils devaient être jugés.

Rendre le déféré d'emblée suspensif n'est en aucune façon rétablir une autorisation préalable de la tutelle. C'est au contraire conforter la décentralisation en rendant enfin efficace

ne peut soumettre les mêmes actes qu'au contrôle de légalité qu'impose l'exercice de sa responsabilité personnelle et pécuniaire. Il est tenu de motiver la suspension du paiement ».

sa nécessaire contrepartie, à savoir la possibilité d'arrêter des décisions dont la légalité est douteuse.

A la différence des deux mesures A et B ci-dessus, qui relèvent de décisions administratives, celle-ci nécessiterait une modification de l'article 2131-6 du code général des collectivités locales, lequel serait considérablement simplifié du fait que les divers cas de demande de suspension du déféré seraient devenus sans objet. Compte tenu de la proposition n° 6, cet article se trouverait alors rédigé comme suit (par rapport à l'ancien texte, les suppressions sont barrées et les adjonctions soulignées) :

Art. L. 2131-6 du CGCT: « Le représentant de l'Etat dans le département défère au tribunal administratif les actes mentionnés à l'article L. 2131-2 qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois suivant leur transmission. Il peut agir de sa propre initiative ou sur saisine du comptable public.

Sur demande du maire, le représentant de l'Etat dans le département l'informe de son intention de ne pas déférer au tribunal administratif un acte des autorités communales qui lui a été transmis en application des articles L. 2131-1 à L. 2131-5. Lorsque le représentant de l'Etat dans le département défère un acte au tribunal administratif, il en informe sans délai l'autorité communale et lui communique toutes précisions sur les illégalités invoquées à l'encontre de l'acte concerné.

~~*Le représentant de l'Etat peut assortir son recours d'une demande de suspension. Il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués paraît, en l'état de l'instruction, propre à élever un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué. Il est statué dans un délai d'un mois. Le recours du représentant de l'Etat suspend l'exécution de l'acte déféré. Au terme d'un délai d'un mois à compter de la réception, l'acte redevient exécutoire si le tribunal n'a pas statué.*~~

~~*—Jusqu'à ce que le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué par lui ait statué, la demande de suspension en matière d'urbanisme, de marchés et de délégation de service public formulée par le représentant de l'Etat dans les dix jours à compter de la réception de l'acte entraîne la suspension de celui-ci. Au terme d'un délai d'un mois à compter de la réception, si le juge des référés n'a pas statué, l'acte redevient exécutoire.*~~

~~*—Lorsque l'acte attaqué est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué à cet effet en prononce la suspension dans les quarante huit heures. La décision relative à la suspension est susceptible d'appel devant le Conseil d'Etat dans la quinzaine de la notification. En ce cas, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat ou un conseiller d'Etat délégué à cet effet statue dans un délai de quarante huit heures.*~~

~~*L'appel des jugements du tribunal administratif ainsi que des décisions relatives aux demandes de suspension prévues aux alinéas précédents, rendus sur recours du représentant de l'Etat, est présenté par celui-ci ».*~~

Les mêmes modifications devraient être introduites pour le département (article L. 3132-1 du CGCT) et pour la région (article L. 4142-1 du CGCT).

8/ L'efficacité en aval de la juridiction financière se trouve réduite par les mécanismes de remise gracieuse des débetés et amendes. Le droit de la comptabilité publique reconnaît au ministre des finances le pouvoir d'accorder aux comptables décharge ou remise des montants mis à leur charge par la Cour ou par les chambres des comptes. Il s'agit de la dernière survivance de la théorie du ministre-juge, abandonnée en contentieux administratif depuis le XIX^e siècle. Au moins ce pouvoir ne devrait-il s'exercer que sous le contrôle de la juridiction financière qui a prononcé le débet.

Quant aux amendes prononcées par la Cour des comptes ou par les chambres régionales et territoriales des comptes, toute possibilité de remise par le ministre devrait être exclue, en ce qu'elle vient heurter le respect de l'autorité de la chose jugée.

➤ Proposition n° 8 : *Instituer un contrôle par le juge des décisions de remise gracieuse, qui ne pourraient plus porter sur les amendes.*

Le texte qui régit les conditions d'apurement des amendes prononcées par les juridictions financières est l'article L. 131-12 du CJF, dont le deuxième alinéa dispose : "Toutes ces amendes sont assimilées aux débetés des comptables des collectivités ou établissements, en ce qui concerne les modes de recouvrement, de poursuites et de remises".

C'est donc par référence au pouvoir du ministre en matière de remise des débetés qu'est reconnu un pouvoir identique de remise des amendes. Il conviendrait, afin de mettre un terme à cette anomalie, de supprimer les trois derniers mots de cet alinéa, et de limiter l'assimilation aux seuls "modes de recouvrement et de poursuites".

Pour plus de clarté et afin que la mesure ne reste pas purement implicite, un bref alinéa pourrait être introduit dans l'article 60-IX de la loi n° 63-253 du 23 février 1963, disant : "Les amendes prononcées par la juridiction financière ne peuvent donner lieu à remise"

S'agissant de débetés, la proposition présentée suppose une modification des deux premiers alinéas de ce même article⁴, dans les termes suivants : « *Les comptables publics dont la responsabilité a été engagée ou mise en jeu peuvent, en cas de force majeure, obtenir du ministre décharge totale ou partielle de leur responsabilité. La décision de décharge intervient sur avis conforme de la juridiction financière lorsque celle-ci a prononcé le débet.*

Dans les conditions prévues par décret, les comptables publics peuvent obtenir du ministre la remise gracieuse des sommes laissées à leur charge. La décision de remise intervient sur avis conforme de la juridiction financière lorsque celle-ci a prononcé le débet ».

*

9/ Divers observateurs ont récemment souligné l'isolement de la juridiction administrative au sein des juridictions françaises. A l'inverse, les juridictions financières entretiennent des relations suivies (informations, échanges de pièces, réunions de travail) avec les juridictions judiciaires ; certaines chambres régionales des comptes ont par ailleurs entrepris d'exploiter systématiquement les décisions des tribunaux administratifs qui portent sur les actes des collectivités locales.

⁴ Art. 60-IX de la loi du 23 février 1963, alinéas 1 et 2 : « Dans les conditions fixées par l'un des décrets prévus au paragraphe XII ci-après, les comptables publics dont la responsabilité a été engagée ou est mise en jeu peuvent, en cas de force majeure, obtenir décharge totale ou partielle de leur responsabilité. Dans les conditions prévues par ce même décret, les comptables publics peuvent obtenir la remise gracieuse des sommes laissées à leur charge ».

Il apparaît souhaitable de multiplier les rencontres périodiques entre les divers ordres de juridictions, comme y invitent au demeurant les circulaires du ministère de la justice. De telles réunions permettent notamment d'évoquer des dossiers d'intérêt commun, de déterminer des priorités de jugement ou de contrôle et des modalités opérationnelles d'approche des affaires. Il est enfin nécessaire d'introduire dans le code de justice administrative une disposition qui, à l'exemple de l'article R. 241-25 du code des juridictions financières⁵, organiserait les modalités de signalement à l'autorité judiciaire de faits susceptibles de motiver l'ouverture d'une procédure pénale.

➤ **Proposition n° 9 :** *Introduire dans le code de justice administrative une disposition autorisant la révélation d'infractions pénales.*

Cette proposition pourrait trouver sa place dans un nouvel article du code de justice administrative, rédigé comme suit : « *Si, à l'occasion de l'examen des affaires qui lui sont soumises, le tribunal administratif découvre des faits de nature à motiver l'ouverture d'une action pénale, il en informe le procureur de la République par l'intermédiaire du président de la juridiction* ».

Une telle mesure est de nature à avoir un effet dissuasif.

PISTES À EXPLORER

Les mesures suggérées plus haut devraient pouvoir contribuer à faire reculer la corruption dans les collectivités locales mais il est peu probable qu'elles soient suffisantes pour la ramener à la dimension d'un phénomène marginal. L'ampleur qu'elle a prise dans certains domaines au cours des dernières décennies du siècle passé conduit à se demander s'il ne conviendrait pas de reconsidérer certains aspects du régime des collectivités locales touchant à l'organisation des pouvoirs ou la mise en jeu de la responsabilité des élus.

INCOMPATIBILITES

Le législateur a depuis longtemps édicté des incompatibilités entre divers mandats. Le cumul des mandats conduit facilement à une excessive concentration des pouvoirs et est souvent générateur de conflits d'intérêts. La démocratie appelle au contraire des contre-pouvoirs, qui sont en même temps une sauvegarde contre les risques de corruption.

Alors que les textes édictent des incompatibilités strictes, une pratique fréquente permet aux intéressés de continuer à exercer la réalité des fonctions dont ils sont censés avoir démissionné, par le biais d'une large délégation de pouvoirs. Si l'on veut restaurer la crédibilité du dispositif législatif, il faudrait le compléter par une mesure faisant obstacle au procédé par lequel il est aujourd'hui contourné. Cela consisterait à interdire d'exercer tout ou partie, directement ou par délégation, des fonctions frappées d'incompatibilité. Une telle disposition relève de la loi⁶.

⁵ Art. R. 241-25 du CJF : « Si, à l'occasion de ses contrôles, la chambre régionale des comptes découvre des faits de nature à motiver l'ouverture d'une action pénale, le ministère public en informe le procureur de la République ainsi que le procureur général près la Cour des comptes qui avise le garde des sceaux.

Le ministère public transmet au procureur général près la Cour des comptes, ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière, les décisions de déferé prises par la chambre régionale des comptes ».

⁶ Elle appellerait une modification des articles L. 2122-18, L. 3221-3 et L. 4231-3 du code général des collectivités territoriales, visant respectivement la commune, le département et la région..".

On peut certes craindre qu'à défaut de délégation l'intéressé n'agisse par personne interposée. Il reste que c'est celui qui signe qui endosse la responsabilité, ce qui l'incitera à ne pas suivre aveuglément les recommandations de son prédécesseur. Si l'idée est retenue, il conviendra d'être attentif aux modalités d'application.

La question de savoir si une disposition similaire mériterait de couvrir d'autres fonctions se posera inévitablement au législateur. La présente étude s'est cantonnée au cas des collectivités locales.

*

RESPONSABILITE DES ELUS

Autant que le partage des pouvoirs, le contrôle de leur exercice contribue à réduire les risques de corruption. L'autonomie renforcée des élus locaux induite par une politique de décentralisation conduit à s'interroger sur l'adéquation de leur régime de responsabilité. Les chambres régionales des comptes ne disposent d'aucun pouvoir de sanction à l'égard des ordonnateurs. Le maintien de la situation actuelle fait entièrement reposer la possibilité de sanctionner sur la procédure pénale.

Plusieurs fois proposé puis abandonné, l'assujettissement des élus locaux à la Cour de discipline budgétaire et financière serait susceptible de fournir une solution alternative. Les médiocres performances de la CDBF (une demi-douzaine d'arrêts par an seulement) peuvent à première vue plaider contre une telle mesure. Mais il faut reconnaître qu'elles sont précisément liées, en grande partie, au fait que la Cour n'a pas de compétence à l'égard des ministres et des élus et que leurs subordonnés sont couverts dès lors qu'ils peuvent exciper d'un ordre reçu de leur supérieur.

Il est clair qu'une telle mesure pose des problèmes politiques. L'un d'entre eux est celui de savoir si l'assujettissement à la CDBF devrait ou non s'étendre aux membres du gouvernement, comme cela a été envisagé en 1996 à raison des seuls "actes signés par eux".

Inversement la mesure pourrait aider à résoudre d'autres problèmes délicats. Elle serait notamment plus adaptée que la voie pénale, avec les risques attachés à sa durée et son écho médiatique, pour sanctionner divers agissements, par exemple en matière de marchés publics, lorsque ceux-ci constituent des irrégularités sérieuses mais sont dépourvus de toute intention frauduleuse⁷.

Si elle était écartée, on peut se demander si la mission qui aurait été confiée à la CDBF ne devrait pas l'être aux chambres régionales des comptes, ce qui éviterait d'accompagner un mouvement de décentralisation par l'accroissement des pouvoirs dévolus à un organisme national. Mais une pareille réforme, d'ailleurs revendiquée par certaines CRC, poserait d'autres problèmes. Elle altérerait profondément la relation entre le contrôleur et le contrôlé. Elle pourrait conduire à la progressive disparition de l'examen de gestion classique, qui débouche sur des observations, au profit d'une approche répressive du contrôle. Elle susciterait de délicates questions de répartition de compétences entre les CRC et la CDBF à propos des fonctionnaires d'Etat (préfets, DDE, DDA, recteurs, comptables publics...) dont l'action peut avoir joué un rôle dans la commission des irrégularités. Enfin elle serait impossible à mettre en œuvre dans les chambre de petite taille (non à cause de la charge de travail mais du fait de l'incompatibilité entre les fonctions de contrôleurs et de juge).

⁷ Si elle était retenue, elle conduirait à supprimer les paragraphes *b* à *f* (voire *a* à *f*) de l'article L. 312-1-II du code des juridictions financières, excluant les élus locaux de la liste des personnes justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière, ainsi qu'à abroger l'article L. 312-2, qui introduit des exceptions à ce principe.

*

FONCTIONS EXECUTIVES ET DELIBERANTES

Une forte concentration des pouvoirs dans les mêmes mains comporte toujours un risque accru de corruption, sans compter ses autres implications politiques. C'est notamment vrai, dans nos collectivités territoriales, de la confusion des fonctions d'ordonnateur avec celles de président de l'assemblée délibérante. Une telle situation ne met pas l'assemblée en situation de contrôler comme il convient la gestion de l'exécutif,

La séparation des deux fonctions est traditionnelle à d'autres niveaux de l'appareil public et elle n'est pas inconnue dans le secteur public local, puisqu'elle est pratiquée par exemple dans les hôpitaux ou les offices publics d'HLM. Cette formule, qui présente de nombreux avantages de principe ou pratiques, ne devrait-elle pas être étendue ?

Il serait sans doute excessif de la généraliser. Dans beaucoup de petites communes elle pourrait apporter plus de lourdeur que de transparence. Mais il vaudrait la peine d'examiner son introduction dans les collectivités les plus importantes : régions, départements, villes de plus de 50.000 habitants, communautés urbaines et communautés d'agglomération..

Une telle mesure supposerait que soit reconnue la fonction de président de l'assemblée délibérante.

*

NOMBRE DE MANDATS SUCCESSIFS

Cumuler plusieurs mandats crée des tentations. Conserver indéfiniment un même mandat en crée aussi. Or, dans nos collectivités territoriales, les possibilités de reconduction des mandats dans le temps demeurent illimitées, ce qui rend parfois plus difficile l'alternance politique, laquelle contribue à la transparence des gestions ou à la sanction des irrégularités.

Aucune enquête n'a jusqu'ici tenté d'établir dans quelle mesure le risque de corruption s'accroît avec la durée des mandats. Dans certains pays du tiers monde on a parfois assisté à un phénomène inverse, celui d'élus d'autant plus pressés de s'enrichir qu'ils craignaient d'avoir à quitter rapidement le pouvoir.

L'observation empirique de ce qui se passe dans un pays comme le nôtre, recoupée auprès d'observateurs locaux très divers (secrétaires de mairie, responsables d'entreprises, membres du corps préfectoral), suggère au contraire que le risque de corruption est très réduit lors d'un premier mandat, surtout dans le cadre d'une alternance, qu'il croît dès le second mandat et qu'il devient encore plus sensible à partir du troisième. On a pu faire un constat similaire dans le cadre de certaines fonctions non électives du secteur public ou du secteur privé, à mesure que s'allonge la durée pendant laquelle elles sont exercées au même endroit.

Si l'on envisageait de limiter à deux mandats la durée pendant laquelle un maire ou un président de conseil général ou régional peut occuper son poste, il conviendrait de vérifier si une telle disposition ne serait pas considérée comme contrevenant à la liberté d'expression garantie par la constitution.

Le cas des petites communes mériterait un examen particulier. Certes l'observation qui conduit à suggérer cette réforme vaut pour les communes de toutes tailles. Mais l'on a parfois, dans les plus petites, des difficultés à trouver un bon candidat. Une éventuelle limitation de la mesure aux communes de plus de 10.000 habitants, par exemple, mériterait d'être prise en considération.

Si elle est retenue, la réforme devrait s'inscrire dans le code général des collectivités territoriales⁸.

⁸ Article L 2122-4 pour les communes, L 3122-1 pour les conseils généraux et L 4133-1 pour les conseils régionaux.