

Financé  
par l'Union européenne



COUNCIL OF EUROPE



Mis en œuvre  
par le Conseil de l'Europe

## Promotion de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption (SNAC Tunisie)

---

**Activité T2.3 :** Mise à disposition de conseils législatifs et de textes juridiques afin de contribuer à la préparation de la future loi anti-corruption

### Document technique

Analyse d'une sélection de lois anti-corruption européennes de lutte et de prévention

Marijana TRIVUNOVIC, experte du Conseil de l'Europe

16 février 2014

## Abréviations

AC	Anti-corruption
ANAC	Agence nationale anti-corruption pour l'évaluation et la transparence de l'administration publique, <i>Autorità Nazionale Anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche</i>
BGAC	Bonne gouvernance et anti-corruption
CIVIT	Commission pour l'évaluation, la transparence et l'intégrité de l'administration publique, <i>Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche</i>
CNUCC	Convention des Nations Unies contre la corruption
DAP	Département de l'administration publique
GRECO	Groupe des Etats contre la corruption
UE	Union européenne
OIV	Unités indépendantes de l'évaluation des performances, <i>Organismi indipendenti di valutazione</i>

---

Pour plus d'informations, veuillez contacter :

Unité de la coopération du crime économique  
Direction de la société de l'information et de la  
lutte contre la criminalité – DG I  
Conseil de l'Europe  
F – 67075 Strasbourg Cedex FRANCE  
Tél. : +33 390 21 56 73 / Télécopie : +33 388 41 27 05  
Email : [guillaume.parent@coe.int](mailto:guillaume.parent@coe.int)  
Site Internet : [www.coe.int/economiccrime](http://www.coe.int/economiccrime)

Ce document a été produit avec le concours financier de l'Union européenne. Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que les auteurs et ne reflètent pas l'opinion officielle de l'Union européenne ni celle du Conseil de l'Europe.

# Table des matières

Introduction et méthodologie.....	1
Résumé .....	3
<b>1. La loi italienne AC dans son contexte.....</b>	<b>7</b>
1.1 <i>L'exhaustivité des sujets traités.....</i>	<i>7</i>
1.2 <i>L'exhaustivité à la lumière des secteurs particuliers à réguler.....</i>	<i>8</i>
1.3 <i>Une réponse à l'évaluation internationale .....</i>	<i>8</i>
1.4 <i>Construire sur des acquis.....</i>	<i>8</i>
<b>2. Les principaux domaines de prévention de la corruption couverts.....</b>	<b>10</b>
2.1 <i>Les institutions de prévention de la corruption .....</i>	<i>10</i>
2.1.1 LE MODELE INSTITUTIONNEL ITALIEN .....	10
2.1.2 LES MODELES INSTITUTIONNELS EN EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE.....	14
2.2 <i>Les conflits d'intérêts.....</i>	<i>19</i>
2.2.1 L'APPROCHE ITALIENNE .....	19
2.2.1 L'APPROCHE SUIVIE PAR LES PAYS D'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE .....	22
2.3 <i>L'évaluation des risques de corruption et les mesures de suivi.....</i>	<i>26</i>
2.3.1 L'APPROCHE ITALIENNE .....	27
2.3.2 L'APPROCHE SUIVIE PAR LES PAYS D'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE .....	29
<b>3. Considérations pour la Tunisie.....</b>	<b>32</b>
3.1 <i>Les organes de prévention de la corruption .....</i>	<i>32</i>
3.2 <i>Les conflits d'intérêts.....</i>	<i>34</i>
3.3 <i>Les analyses de risques de corruption dans les institutions .....</i>	<i>35</i>

## **Introduction et méthodologie**

L'objectif de ce document est de fournir un aperçu et une analyse de certaines des politiques les plus déterminantes de lutte et de prévention de la corruption issues d'une sélection de pays européens. L'experte a décidé de mettre en exergue le système italien anti-corruption (AC) puisque ce dernier a été renforcé en 2012 par une loi qui a suscité l'intérêt des autorités tunisiennes.

Les mécanismes de prévention de la corruption abordés par cette loi seront comparés aux solutions trouvées par une dizaine de pays d'Europe centrale et orientale, en mettant l'accent sur ceux qui n'ont pas encore adhéré à l'Union européenne ou qui viennent de la rejoindre.

La comparaison avec les pays d'Europe centrale et orientale trouve sa justification dans la similitude des défis liés à la transition auxquels sont confrontés les autorités tunisiennes et leurs homologues d'Europe centrale et orientale. Les Etats postsocialistes ont en effet dû, depuis le début des années 1990, faire face à la transition à la fois d'une économie dirigée vers l'économie de marché, d'un régime autoritaire à des systèmes politiques démocratiques, et des bureaucraties lourdes aux administrations publiques modernes et efficaces. En outre, les anciens états yougoslaves d'Europe du Sud-Est ont eu la charge supplémentaire de la reconstruction post-conflit et certains, de l'héritage de régimes kleptocrates. La plupart de ces pays sont parmi les plus pauvres en Europe. À cet égard, leurs défis sont très différents de ceux de l'Italie, qui a bénéficié de plus d'un demi-siècle de stabilité relative et de développement continu. L'Italie se présente comme la troisième économie de la zone euro et la septième dans le monde.

### **Champs de l'analyse**

Les mesures de prévention de la corruption abordent un large éventail de questions. Ne considérant que les questions soulevées par le chapitre consacré à la prévention (chapitre II) de la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC), les enjeux peuvent être résumés comme suit :

- la mise en œuvre de politiques de lutte contre la corruption efficaces et coordonnées ;
- l'existence d'un ou plusieurs organismes de prévention de la corruption ;
- la gestion fondée sur le mérite des ressources humaines ;
- la promotion de l'intégrité, l'honnêteté et la responsabilité des agents publics ;
- la rationalisation des marchés publics et la gestion efficace des finances publiques ;

- la transparence dans l'administration publique, en particulier la revue de son organisation interne, son fonctionnement et ses processus décisionnels ;
- le renforcement de l'intégrité et la prévention des risques de corruption parmi les membres de l'appareil judiciaire et des services de poursuite ;
- les mesures visant à prévenir la corruption impliquant le secteur privé ;
- la participation de la société dans la lutte contre la corruption ; et
- les mesures visant à prévenir le blanchiment d'argent.

Il est au-delà de la portée de ce document de répondre à toutes ces questions en profondeur, et l'analyse sera donc limitée aux politiques-clés de prévention de la corruption traitées par la nouvelle loi italienne : les institutions anti-corruption, le régime des conflits d'intérêt et les politiques anti-corruption. L'analyse s'attardera au-delà du cadre juridique sur le processus de mise en œuvre, en soulignant les leçons qui ont émergé au cours de ce processus.

## **Méthodologie**

Le document est fondé sur une analyse des cadres réglementaires existants, soit directe, soit basée sur des rapports d'organisations internationales telles que le Conseil de l'Europe/GRECO et l'OCDE, une analyse de la législation pertinente par des tiers et les présentations des sites Web des institutions analysées. Le document s'appuie également sur la propre expérience de l'auteure acquise à travers plus d'une décennie d'engagement sur les réformes anti-corruption en Europe centrale et orientale et ailleurs dans le monde.

Sauf si une source spécifique est citée, toutes les erreurs sont de la responsabilité de l'auteure.

## Résumé

Ce document donne un aperçu et une analyse d'une sélection de politiques AC les plus déterminantes mises en œuvre dans des pays européens<sup>1</sup>. Il a été décidé de mettre en exergue le système italien AC puisque ce dernier a été récemment renforcé par une loi de 2012 en le comparant aux solutions trouvées dans un certain nombre de pays d'Europe centrale et orientale.

La comparaison avec les pays d'Europe centrale et orientale trouve toute sa justification dans la similitude des défis de la transition auxquels sont confrontés les autorités tunisiennes et leurs homologues en Europe centrale et orientale. Les Etats postsocialistes ont en effet dû, depuis le début des années 1990, faire face à la transition à la fois d'une économie dirigée vers l'économie de marché, d'un régime autoritaire à des systèmes politiques démocratiques, et des bureaucraties lourdes aux administrations publiques modernes et efficaces. En outre, les anciens états yougoslaves d'Europe du Sud-Est ont eu la charge supplémentaire de la reconstruction post-conflit et certains, de l'héritage de régimes kleptocrates. La plupart de ces pays sont parmi les plus pauvres en Europe. À cet égard, leurs défis sont très différents de ceux de l'Italie, qui a bénéficié de plus d'un demi-siècle de relative stabilité et de développement, et qui se présente comme la troisième économie de la zone euro et la septième au monde.

L'analyse aborde en particulier les trois dispositions concernant la prévention de la corruption de la nouvelle loi italienne de 2012 : le déploiement institutionnel des mesures de prévention de la corruption, la gestion des conflits d'intérêts, et l'évaluation des risques de corruption. Ce choix limité de thèmes démontre que le législateur italien n'a pas souhaité créer avec cette loi un système de prévention de la corruption global. La loi de 2012 ne devrait pas être abordée en tant que tel. Elle ne cherche pas à régler entièrement ces questions, mais fournit des solutions partielles, en affinant un cadre déjà existant.

### *Institutions de prévention de la corruption*

La loi anti-corruption italienne de 2012 est souvent décrite comme ayant établi une agence nationale anti-corruption. En fait, la loi se limite à désigner une institution existante aux fins de la coopération internationale. Auparavant une autre institution assurait cette fonction. Elle continue à remplir un certain nombre d'autres tâches complémentaires de la prévention de la corruption.

---

<sup>1</sup> Albanie, Croatie, Géorgie, Italie, Lettonie, Lituanie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Monténégro, Serbie, Slovaquie et Slovénie.

L'architecture institutionnelle italienne est complexe, avec un haut niveau d'intégration des responsabilités de prévention de la corruption. Le développement et la mise en œuvre de ces politiques sont de la responsabilité de chaque institution publique. L'approche s'appuie sur un contrôle des règles de transparence et la mise en place d'assurances qualité sur la performance, initiés par une initiative de 2009 réformant le secteur public et les pratiques d'audit interne.

L'agence anti-corruption nouvellement désignée comme nationale – la Commission pour l'évaluation, la transparence et l'intégrité de l'administration publique (CIVIT) – joue un rôle essentiellement consultatif et de supervision. Avec l'entrée en vigueur de la loi le 30 octobre 2013, elle a pris la dénomination d'agence nationale anti-corruption pour l'évaluation et la transparence de l'administration publique (ANAC). Elle veille à la conformité et l'efficacité des efforts des institutions mais conseille aussi ces organismes sur la poursuite de leurs travaux. D'autres organismes centraux ont des fonctions de supervision complémentaires (ex : contrôle des déclarations de patrimoine des agents publics) ou élaborent des politiques anti-corruption (ex : la préparation de la stratégie nationale de lutte contre la corruption ou la définition des critères pour la rotation de l'emploi dans les postes vulnérables).

Les cadres institutionnels de prévention de la corruption en Europe centrale et orientale diffèrent considérablement, en grande partie en raison des circonstances dans lesquelles ils ont été établis. Par rapport aux pays d'Europe occidentale qui ont mis en place des systèmes de prévention de la corruption depuis des décennies, le processus en Europe centrale et orientale a été rapide et radical. Des mécanismes de gouvernance nouveaux, précédemment inconnus, ont dû être mis en place au début de la transition du socialisme. Dans la région, on trouve de nombreux organismes récents spécialisés dans les questions spécifiques de prévention de la corruption. On trouve également un certain nombre d'organismes spécialisés dans la lutte contre la corruption effectuant des fonctions multiples de prévention de la corruption (certains même en combinaison avec des tâches d'application de la loi). Cependant, et même dans ces cas, des organismes de prévention de la corruption continuent à exister. L'expérience confirme qu'il n'y a pas de modèle unique pour l'institutionnalisation des fonctions de prévention de la corruption. Chaque pays doit construire un cadre unique basé sur sa situation politique et économique, son cadre constitutionnel, sa tradition juridique, ses capacités administratives et ses ressources.

Si une seule leçon est à retenir de l'expérience de l'Europe centrale et orientale, il s'agit de l'importance du contrôle efficace. Bien que la forme et la structure des différents organes varient selon les questions qu'ils sont chargés de traiter et leur niveau d'engagement (que ce soit en matière d'élaboration de politiques ou de contrôle), le facteur commun qui a contribué à faire progresser certains cadres de prévention est certainement l'efficacité du contrôle institutionnel. Ce contrôle repose

sur des niveaux appropriés d'indépendance, une autorité renforcée (y compris par la mise en place de pouvoirs de sanction) et des ressources suffisantes.

### *Conflits d'intérêts*

Pour les fins du présent document, les conflits d'intérêts sont répartis en deux types principaux : structurels, qui se manifestent par définition lors de l'exécution simultanée de fonctions incompatibles, et de situation, qui se posent dans des situations ou décisions spécifiques où un intérêt privé concurrentiel apparaît comme imprévisible.

Les principaux instruments de prévention et de contrôle des conflits structurels d'intérêts sont les déclarations de patrimoine et la publication de règles d'incompatibilité, tandis que la gestion des conflits d'intérêts de situation peut être encadrée (mais pas toujours) par des codes de conduite. L'approche italienne en matière d'encadrement des conflits d'intérêts n'est pas différente des pratiques en Europe centrale et orientale, même si la définition italienne de la notion de conflits d'intérêts, en mettant l'accent sur les menaces posées par les deux conflits réels et apparents, est exemplaire. Néanmoins, l'application efficace des dispositions sur les conflits situationnels d'intérêts demeure un défi partout en Europe.

Au-delà des difficultés d'application, un défi fondamental persiste pour encadrer efficacement les conflits d'intérêts, non seulement en Europe centrale et orientale mais aussi dans les autres pays. Il relève de la large acceptation sociale de certaines pratiques qui constituent des conflits d'intérêts. Il n'existe pas de données fiables, mais il est en effet de pratique courante que les fonctionnaires soient susceptibles d'étendre leurs faveurs à la famille, à des amis ou à des amis d'amis pour l'accès préférentiel aux services publics dont ils sont responsables. Alors qu'une majorité de citoyens ferait la distinction entre des avantages mineurs et de grande valeur pour condamner l'auteur, ils ont tendance à minorer les conséquences potentiellement graves. Un avantage apparemment dérisoire peut être particulièrement coûteux. Ainsi un accès préférentiel à un traitement médical rare pour un ami peut effectivement faire la différence entre la vie et la mort de quelqu'un sans connexion. Ce sujet complexe mérite d'être introduit dans le débat public.

### *Evaluation des risques de corruption et mesures de réponse*

Avec la loi anti-corruption de 2012, l'Italie a rendu obligatoires l'évaluation des risques de corruption dans tout le secteur public de même que le développement de mesures d'intervention sous la forme de plans de lutte contre la corruption sectoriels. Les plans de prévention de la corruption établis sur la base de l'évaluation des risques est une approche anti-corruption largement répandue en Europe centrale et orientale. C'est parce qu'un certain nombre de pays les prescrivaient déjà aux



institutions du secteur public que l'Italie a commencé à le faire. Cette tendance reflète une reconnaissance croissante que la prévention de la corruption doit être assimilée par l'ensemble de l'administration publique. La lutte contre la corruption est l'affaire de tous, pas seulement des agences spécialisées.

Deux éléments sont nécessaires pour que de telles approches sur les risques de corruption soient efficaces. Il faut, tout d'abord, mettre en place une capacité technique suffisante pour réaliser les évaluations et en particulier définir les mesures d'intervention appropriées. Ensuite, il faut que les efforts reçoivent le soutien des plus hauts responsables des institutions afin à la fois d'obtenir une analyse des risques de qualité, la mettre en œuvre, puis assurer les réponses aux risques identifiés.

Une appropriation insuffisante en faveur de ces initiatives a été le principal défi à relever pour un certain nombre de pays en Europe centrale et orientale. Il y a eu des tentatives pour remédier à cette lacune, notamment par la mise à l'amende des chefs des institutions en retard dans l'élaboration des plans de réponse aux risques de corruption. La loi italienne de 2012 étend la démarche plus loin en rendant obligatoire la désignation d'un responsable institutionnel de lutte contre la corruption parmi ses cadres supérieurs qui serait alors responsable non seulement de l'élaboration des plans de lutte contre la corruption, mais aussi de leur efficacité. Bien que ce modèle ne puisse pas être directement transposable au contexte tunisien, la Tunisie a pu mettre en place des cellules de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption dans chaque administration. Une attention particulière devrait être apportée en faveur d'un examen sérieux visant à promouvoir le sentiment d'appropriation du processus de la part de l'encadrement institutionnel, ainsi que de l'ensemble des fonctionnaires.

## 1. La loi italienne AC dans son contexte

La « loi anti-corruption » italienne, comme il est coutume de l'appeler, porte le titre officiel de « loi n° 190 du 6 novembre 2012 sur les mesures visant à prévenir et réprimer la corruption et l'illégalité dans l'administration publique ». Elle répond à plusieurs fonctions-clés de prévention de la corruption :

- elle définit les rôles des principales institutions de lutte contre la corruption ;
- elle liste les incompatibilités et définit le régime des conflits d'intérêts ;
- elle consacre la transparence dans la fonction publique ; et
- elle structure le développement des politiques de lutte contre la corruption, en particulier par des approches sur les risques de corruption.

La loi traite aussi des lacunes relevées dans la législation pénale, y compris et surtout la protection des donneurs d'alerte.

Pour commencer, quelques observations générales sur la loi doivent être faites.

### *1.1 L'exhaustivité des sujets traités*

La première remarque à noter concernant la nouvelle loi italienne est qu'elle ne prévoit pas un système anti-corruption complet que les pays doivent s'efforcer de mettre en place. En comparant les domaines couverts par la loi avec la gamme de sujets abordés dans le chapitre de la CNUCC concernant la prévention, il apparaît que des questions telles que la gestion des ressources humaines fondée sur le mérite (article 7), les marchés publics et les finances publiques (article 9), l'intégrité du système judiciaire et des services de poursuite (article 11) ou la prévention du blanchiment de capitaux (article 14) ne sont pas traités du tout.

Ces omissions ne doivent cependant pas être comprises comme une lacune de la loi italienne. Elles sont plutôt une confirmation du caractère complexe de la lutte contre la corruption, qui ne peut pas être encadrée par une loi unique. L'anti-corruption passe par un système de lois, de pratiques et d'institutions impliquant un certain nombre de secteurs et sous-secteurs. Elle s'appuie sur un certain nombre de politiques complémentaires à travers différents instruments juridiques ainsi que plusieurs institutions.

## ***1.2 L'exhaustivité à la lumière des secteurs particuliers à réguler***

La loi italienne ne prévoit un cadre législatif complet pour aucun des thèmes abordés. Au lieu de cela, elle contient des modifications des instruments juridiques existants afin de combler les lacunes ou les vulnérabilités qui ont été identifiées dans le système anti-corruption existant. La loi de 2002 ne peut donc pas en soi servir de modèle de législation pour réglementer un secteur unique. Afin de comprendre, et adapter éventuellement à un autre pays, le modèle italien, il faudrait examiner les lois antérieures et les actes réglementaires connexes en sus des modifications introduites par la loi de 2012, ainsi que l'architecture institutionnelle qui donne tout son sens aux choix politiques.

## ***1.3 Une réponse à l'évaluation internationale***

Alors que la promulgation de la loi en question visait avant tout à répondre à une préoccupation croissante du public à propos de la corruption<sup>2</sup>, les autorités italiennes ont également bénéficié, dans leurs efforts, des conclusions des évaluations menées par les organisations internationales, notamment le Conseil de l'Europe/GRECO.

Le rapport joint sur le premier et le deuxième cycles d'évaluation publié en 2008<sup>3</sup> a mis en évidence un certain nombre de lacunes importantes dans le système italien anti-corruption. Il a permis aux autorités de concentrer leurs efforts sur ces questions. La loi italienne vise à combler les lacunes identifiées, par des réformes d'un système déjà en place plutôt que par une restructuration radicale et inutile.

## ***1.4 Construire sur des acquis***

A la lumière des sections suivantes de ce document, les lacunes dans certains domaines particuliers couverts par la nouvelle loi seront analysées en détail. Il deviendra plus clair que l'Italie avait déjà réalisé d'importants investissements dans la modernisation et le renforcement de l'efficacité de son administration publique. Les solutions proposées visent à tirer pleinement parti de ces réalisations. C'est dans ce contexte que la loi stipule explicitement que les mesures prévues doivent être budgétairement neutres, c'est-à-dire qu'il n'y ait pas de coût supplémentaire lié à la mise en œuvre.

---

<sup>2</sup> Le rapport de l'OCDE sur l'Italie souligne la faible confiance envers la capacité du gouvernement à juguler efficacement la corruption, avec les résultats de deux sondages sur la corruption réalisés en 2011 qui montrent que 64 % à 75 % du public italien conçoit l'action gouvernementale comme inefficace (baromètre mondial de la corruption de Transparency International et Eurobaromètre). *OCDE Integrity Review of Italy: Reinforcing Public Sector Integrity, Restoring Trust for Sustainable Growth*, OCDE Public Governance Reviews, OCDE Publishing 2013, p. 25

<sup>3</sup> GRECO, Premier et deuxième cycles d'évaluation conjoints, Rapport d'évaluation sur l'Italie. Greco Eval I/II Rep (2008) 2F, Strasbourg, juillet 2009.

Cette ambition doit être analysée à la lumière des investissements décidés par l'Italie en faveur de son administration publique au cours des dernières décennies. Comme déjà indiqué, l'Italie a connu une longue période de paix et de prospérité. Au fil des années, elle a investi dans la modernisation de son administration publique au contact de l'UE, l'OCDE et d'autres promoteurs de normes internationales. En d'autres termes, la situation de l'administration publique italienne est très avancée, malgré les défis reconnus de la corruption. Les réformes anti-corruption contenues dans la loi de 2012 sont relativement limitées. À cet égard, l'expérience italienne est très différente de celle des pays d'Europe centrale et orientale qui est également prise en compte dans ce document. Ces derniers ont dû construire tout leur système anti-corruption et intégrer sans délai un certain nombre de pratiques administratives modernes jusqu'alors inconnues.

## **2. Les principaux domaines de prévention de la corruption couverts**

Cette section examine les trois dispositions principales de la prévention de la corruption contenues dans la loi de 2012 en les mettant en perspective avec les solutions adoptées par certains pays d'Europe centrale et orientale. Elle met l'accent sur le contexte ayant guidé les choix effectués, ainsi que les enseignements tirés de leur mise en œuvre.

### ***2.1 Les institutions de prévention de la corruption***

L'article 6 de la Convention des Nations Unies contre la corruption demande à chaque État Partie de « faire en sorte, conformément aux principes fondamentaux de son système juridique, qu'existent un ou plusieurs organes, selon qu'il convient, chargés de prévenir la corruption par des moyens tels que:

- a) L'application des politiques visées à l'article 5 de la présente Convention et, s'il y a lieu, la supervision et la coordination de cette application ;
- b) L'accroissement et la diffusion des connaissances concernant la prévention de la corruption. [...]

3. Chaque État Partie communique au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies le nom et l'adresse de l'autorité ou des autorités susceptibles d'aider d'autres États Parties à mettre au point et à appliquer des mesures spécifiques de prévention de la corruption. »

#### **2.1.1 Le modèle institutionnel italien**

L'une des contributions les plus importantes de la nouvelle loi anti-corruption est le redéploiement d'une institution-clé chargée de la prévention de la corruption : la Commission pour l'évaluation, la transparence et l'intégrité de l'administration publique (CIVIT), et sa désignation comme l'agence nationale anti-corruption. Suite au décret d'application de la loi de 2012, la CIVIT est devenue en octobre 2013 l'agence nationale anti-corruption pour l'évaluation et la transparence de l'administration publique (ANAC).

L'intervention du législateur n'était pas de créer une nouvelle agence, mais plutôt d'étendre les fonctions de la CIVIT. Elle a aussi consisté à réallouer une partie des responsabilités entre la CIVIT et les autres organismes de prévention, en particulier le Département de l'administration publique au sein du ministère de l'administration publique.

La CIVIT a été créée en 2009 avec un mandat dédié à l'évaluation de la performance,

ainsi qu'à la mise en œuvre de nouvelles normes de transparence dans l'administration publique à travers des programmes triennaux pour la transparence et l'intégrité que chaque institution de l'Etat a été obligée de formuler et de mettre en œuvre. Elle a été soutenue dans son mandat par des unités spéciales (les unités indépendantes de l'évaluation des performances, les OIV<sup>4</sup>; anciennement unités de contrôle interne) établies au sein de chaque établissement public à peu près en même temps.<sup>5</sup>

Avec la loi de 2012, le mandat de la CIVIT a été élargi pour inclure les fonctions suivantes :

- a) coopérer avec les organismes internationaux homologues ;
- b) approuver le plan national anti-corruption préparé par le ministère de l'administration publique, y compris les lignes directrices triennales pour les administrations publiques de lutte contre la corruption ;
- c) analyser les causes et les facteurs de corruption et favoriser les actions de prévention et de lutte contre la corruption ;
- d) veiller au respect et à l'efficacité des plans anti-corruption et des règles de transparence des administrations publiques... [en confiant] des pouvoirs d'inspection, le pouvoir de commander la remise de documents et de l'adoption de règles pour éliminer les actes et les comportements contraires à la loi et aux règles de transparence ;
- e) donner des conseils aux organes de l'Etat et toutes les administrations publiques sur la conformité des employés du secteur public avec le code de conduite, les contrats et la loi ;

---

<sup>4</sup> Les OIV rapportent aussi à l'institution de contrôle suprême, la Cour des comptes. OCDE, op. cit. pp. 117-119.

<sup>5</sup> Les fonctions initiales étaient les suivantes :

- a) définir et diffuser des méthodologies quantitatives et qualitatives basées sur la performance, mais aussi assurer le suivi de leur application ;
- b) aider les administrations à définir la planification du rendement axée sur les résultats et centrée sur le client ;
- c) aider à définir une performance efficace selon le cycle de gestion ;
- d) définir les critères de désignation d'un organe indépendant d'évaluation (OIV) au sein de chaque administration et superviser leur mise en œuvre ;
- e) émettre des lignes directrices pour la définition des normes de qualité des services publics ;
- f) émettre des directives pour l'élaboration du « programme triennal pour la transparence et l'intégrité » par les administrations publiques et surveiller leur application ;
- g) émettre des directives pour la déclaration de l'OIV au sujet de la transparence et surveiller leur application ;
- h) orienter, coordonner et superviser l'exercice indépendant des fonctions d'évaluation des OIV ;
- i) garantir la transparence des résultats obtenus dans le système de gestion de performance ;
- j) contrôler le respect de l'obligation de transparence et la mise en place du principe de « mise à plat » (*total disclosure*) ;
- k) assurer la comparaison et la visibilité des indicateurs de performance ;
- l) répondre aux demandes des citoyens concernant les obligations des fonctionnaires en matière de transparence et d'intégrité.

Source: CIVIT web site: <http://www.anticorruzione.it>

- f) donner des conseils aux organes de l'État et organismes publics nationaux sur les autorisations des cadres à mener des missions extérieures ;
- g) définir les critères du code de conduite, des lignes directrices et des modèles standards pour les zones administratives spécifiques ;
- h) vérifier que la destitution du secrétaire d'une autorité locale, communiquée à la CIVIT par [un] préfet [des représentants du gouvernement au niveau local], n'est pas liée aux activités réalisées par le même secrétaire en référence à la fonction de prévention de la corruption.<sup>6</sup>

En somme, la nouvelle loi anti-corruption a étendu le mandat de la CIVIT à des fonctions anti-corruption explicites en plus du suivi de la performance. Son rôle en matière de prévention de la corruption est triple : analytique (point c), de conseil (points e, f et g) et de contrôle (points b, d et h). La CIVIT sert aussi de point focal pour les partenaires internationaux dans la lutte contre la corruption, d'où l'appellation d'agence nationale anti-corruption.

Dans ce contexte, plusieurs points sont à souligner.

- En dépit de sa désignation en tant qu'agence nationale anti-corruption, la CIVIT **n'assure pas toutes** les fonctions de prévention de la corruption. La désignation a trait à son rôle en tant que point focal de la coopération internationale en matière de lutte contre la corruption, par exemple avec le GRECO ou le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.
- En effet, la CIVIT n'est pas la seule institution anti-corruption du pays, même si on ne considère que les fonctions de prévention. En termes de lutte contre la corruption et d'élaboration de politiques explicites<sup>7</sup>, elle partage la fonction avec une autre institution – le Département de l'administration publique (DAP) – qui est responsable de la préparation du plan national de lutte contre la corruption. Le rôle de la CIVIT, en revanche, est d'approuver le plan et de surveiller sa mise en œuvre<sup>8</sup>. Pris ensemble, ces deux institutions respectent les exigences spécifiées par la CNUCC, articles 5 et 6 sur les politiques et les institutions de prévention de la corruption.

---

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Au sens de l'article 6 de la CNUCC, les autres organes comprennent le Département de l'administration publique (DAP), le ministère de la fonction publique et leurs gestionnaires de la lutte contre la corruption, les responsables de la supervision des marchés publics, entre autres.

<sup>8</sup> Le rôle complémentaire DAP a été défini comme suit :

- « il coordonne la mise en œuvre des stratégies anti-corruption
- il favorise les règles et méthodes de mise en œuvre des stratégies anti-corruption
- il prépare le plan national de lutte contre la corruption
- il définit les modèles standards pour la collecte de données et d'informations
- il définit les règles de rotation des postes de hauts cadres exposés à des risques élevés de corruption ».

Source: OCDE, op. cit. p. 55.

- Un certain nombre de nouveaux pouvoirs attribués à la CIVIT reflètent d'autres obligations découlant de la CNUCC, dont l'article 5 (3) sur l'évaluation périodique des instruments juridiques et mesures administratives pertinentes en vue de déterminer s'ils sont adéquats pour prévenir et lutter contre la corruption ; ou l'article 6 (1a) sur la supervision de la mise en œuvre des mesures anti-corruption.
- Élargir le rôle de la CIVIT à des fonctions explicites de prévention de la corruption repose sur l'expertise et l'expérience acquises. Il ne s'agit pas d'imposer de nouvelles obligations hexogènes. Le suivi de la conformité des institutions aux règles de transparence, assuré par la CIVIT depuis 2009, n'est pas fondamentalement différent du suivi de la mise en œuvre des plans de lutte contre la corruption. Avec de nouvelles responsabilités, la CIVIT aura sûrement besoin de développer ses capacités techniques internes sur les questions de lutte contre la corruption pour remplir son rôle de conseil. Les nouvelles questions ne sont pas si différentes de ses domaines d'expertise et approches antérieurs et ne représentent pas un changement thématique majeur.
- Dans l'ensemble, l'interaction des deux organes de prévention de la corruption (la CIVIT et le DAP) démontre la volonté de capitaliser sur les compétences existantes des deux organes, en particulier le rôle de contrôle exercé par la CIVIT en matière de gestion de la performance et des exigences de transparence.
- L'approche consistant à développer progressivement le mandat de l'institution est remarquable, car elle peut aider à éviter l'un des défis communs observés dans un certain nombre d'institutions anti-corruption. Ces agences ont souvent été submergées par de nouvelles fonctions qui nécessitaient une capacité nettement différente de par le passé. Même si au moment de la rédaction du présent document, il est trop tôt pour évaluer le degré de réussite de la CIVIT, cette dernière a réussi à intégrer ses nouvelles prérogatives à sa charge de travail actuelle. Le caractère progressif de la mise en place du nouveau mandat apparaît comme une tactique prometteuse.
- En gardant à l'esprit le dernier point, le législateur, en choisissant cette voie, certes prometteuse, de mise en place d'un nouveau modèle pour l'institutionnalisation des fonctions préventives de la politique anti-corruption doit prendre garde de ne pas baisser sa garde avant que les premiers résultats ne soient établis. Tant la nouvelle CIVIT que le nouveau DAP n'ont pas encore démontré leur efficacité. Même si leurs opérations antérieures étaient très appréciées, le temps dira si cela continue d'être le cas, et si les arrangements institutionnels et les ressources disponibles donnent des résultats satisfaisants.



En d'autres termes, tant que la bonne pratique n'est pas établie, il est trop tôt pour décider s'il s'agit d'un modèle institutionnel à imiter.

Le modèle italien se distingue des arrangements institutionnels pour la prévention de la corruption généralement observés en Europe centrale et orientale, et qui seront considérés ci-après. Contrairement à l'exemple italien, l'expérience de la transition en Europe centrale et orientale contient déjà des leçons sur la mise en œuvre susceptibles d'intéresser les autorités tunisiennes.

### **2.1.2 Les modèles institutionnels en Europe centrale et orientale**

Le principal élément de divergence entre les arrangements institutionnels en Italie (et d'autres Etats d'Europe occidentale) et dans les pays d'Europe centrale et orientale tient au fait que les pays d'Europe centrale et orientale ont été engagés dans des efforts de lutte contre la corruption immédiatement après le début d'un processus de transition vers la démocratie à plusieurs niveaux, y compris une réforme complète de l'administration. Les institutions existantes chargées de la prévention de la corruption étaient dérisoires. Elles ne disposaient pas des capacités suffisantes pour accomplir ces nouvelles tâches. Par conséquent, il fallait créer de nouveaux organismes pour s'acquitter des nouvelles missions. La position de ces pays était à l'opposé de l'administration publique italienne, qui, comme indiqué plus haut, a pu, dotée de ressources suffisantes et stables pendant des décennies, affiner continuellement ses pratiques au contact de l'Union européenne, l'OCDE et d'autres promoteurs de normes modernes de l'administration publique. Il est certainement beaucoup plus pratique (et plus facile) d'intégrer des interventions ciblées de lutte contre la corruption avec de hautes capacités que de créer de nouvelles agences.

Quant à la constellation des organes de prévention de la corruption, on observe deux tendances majeures dans les pays d'Europe centrale et orientale : l'une fut d'établir des agences indépendantes spécialisées où des fonctions de lutte contre la corruption seraient concentrées<sup>9</sup> ; l'autre fut de créer des organes distincts pour chaque sujet de la lutte contre la corruption. Dans la mesure où les administrations publiques étaient relativement faibles et ne répondaient pas aux pratiques administratives modernes, il ne fut pas possible de confier le contrôle de la mise en œuvre des divers thèmes de la lutte contre la corruption aux organes existants. Contrairement à l'Italie, les départements d'audit interne d'Europe centrale et orientale, là où ils existaient, n'étaient en aucune manière indépendants, ni capables de réaliser d'autres tâches que le contrôle très basique de la conformité et la vérification des états financiers. Les

---

<sup>9</sup> Même au sein de cette tendance en faveur d'une institution unique, il y avait des sous-tendances. Les premiers engagements sur le terrain comme en Lettonie et en Lituanie ont opté pour des agences indépendantes (créées en 2002 et 2000, respectivement) avec un mélange de prévention et d'application de la loi ; plus récemment, une préférence apparente est apparue pour les organismes axés sur la prévention, comme en Serbie et en Slovaquie.

méthodologies de l'évaluation et de l'audit de performance étaient inconnues. Dans ce contexte, le contrôle externe était la seule solution disponible pour que les nouvelles normes de prévention de la corruption soient appliquées.

Au cours des premières années de réformes, les premiers thèmes de prévention abordés par les gouvernements concernaient la transparence (accès à l'information) et les régimes de conflits d'intérêts. On a aussi assisté à une poussée assez uniforme en faveur de l'élaboration de stratégies nationales de lutte contre la corruption sous la forme de programmes, avec des plans d'action, à l'initiative des encouragements et grâce au soutien du Conseil de l'Europe et de nombreux autres partenaires. Ce processus d'élaboration des politiques nécessitait la mise en place d'institutions. Pour répondre à ce besoin, les pays de la région ont suivi des approches différentes.

### *Les institutions en charge de la préparation des politiques anti-corruption*

Contrairement à l'Italie, où l'élaboration des politiques de lutte contre la corruption est la responsabilité du DAP et la supervision de la mise en œuvre est confiée à la CIVIT, les pays de l'Europe centrale et orientale ont diligenté d'autres modèles.

Dans les pays où des agences spécialisées anti-corruption avaient été mises en place (ex : la Lettonie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et la Slovénie), ces institutions ont généralement été désignées responsables du développement d'une stratégie nationale ou d'un programme de lutte contre la corruption. Dans les pays où l'agence de lutte contre la corruption était en charge de l'application de la loi, plutôt que de la prévention (ex : la Croatie et la Lituanie), des départements additionnels en charge de la prévention ont été créés.<sup>10</sup> Comme ces institutions profitaient déjà d'un degré assez élevé d'indépendance, elles étaient généralement aussi chargées de surveiller la mise en œuvre des programmes, des stratégies de lutte contre la corruption, et délivraient des rapports publics périodiques sur les progrès réalisés.

D'autres pays sans institution dédiée à l'élaboration des politiques de lutte contre la corruption (ex : la Géorgie, le Monténégro et la Serbie) ont opté pour l'établissement de groupes de travail intersectoriels pour élaborer des stratégies nationales. Dans ces pays, des représentants des principales institutions ont été réunis tant du côté de l'application de la loi (la police, le parquet et le pouvoir judiciaire) que du côté de la prévention (ministères des finances et de la justice, administration publique : autorités douanières et fiscales, etc.) ainsi que des représentants de la société civile et

---

<sup>10</sup> Il convient de noter que dans certains cas, comme en Croatie, un tel arrangement s'est avéré inefficace. Une solution différente a été trouvée. Une unité a été formée au ministère de la justice pour s'occuper de l'élaboration des politiques de lutte contre la corruption (notamment la stratégie nationale) et d'autres fonctions comme les contacts avec les organisations internationales.

des médias, pour élaborer des programmes nationaux. Ils ont parfois été soutenus par des experts externes.

Dans le cas de la Géorgie et de la Serbie, la question du suivi de la mise en œuvre de la stratégie n'a pas été tranchée, en partie en raison de discussions sur l'établissement d'une agence de lutte contre la corruption qui assumerait cette fonction<sup>11</sup>. Entre-temps, des groupes de travail ad hoc ont surveillé la mise en œuvre.

Cette approche s'est avérée problématique pour deux raisons : 1. les groupes ad hoc n'avaient pas de secrétariat permanent pour assurer une information appropriée sur les progrès des institutions ayant des obligations spécifiques découlant des programmes de lutte contre la corruption, sans laquelle la surveillance était compromise ; et 2. les responsables ayant des obligations découlant des programmes de lutte contre la corruption ne pouvaient pas contrôler efficacement leurs structures. Par conséquent, le contrôle n'était pas suffisamment incisif.

Le Monténégro présente un cas à part. En effet, malgré l'existence d'une instance de prévention de la corruption, le modèle d'une commission intersectorielle a été choisi aux fins de la rédaction et du suivi de la mise en œuvre du programme national de lutte contre la corruption. Elle a rencontré les deux mêmes préoccupations décrites plus haut. Pour répondre à la seconde préoccupation, la Commission a élargi sa composition afin d'inclure des représentants de la société civile connus pour leur franc-parler ; ceux-ci ont été très actifs. En conséquence, le rapport final de la Commission sur la mise en œuvre du programme de lutte contre la corruption a été enrichi par des critiques pointues portant sur des éléments de faible performance.

### *Les organes de surveillance*

En l'absence d'agence indépendante anti-corruption (et en plus d'elles quand elles existent), l'architecture institutionnelle de la prévention de la corruption des pays d'Europe centrale et orientale comprend généralement des organes de contrôle indépendants thématiques – plus communément des commissions – qui visent à faire en sorte que les institutions étatiques mettent correctement en œuvre les nouvelles politiques de lutte contre la corruption. Deux grands thèmes ont été traités de cette manière, il s'agit des conflits d'intérêts et de l'accès à l'information.

La question de la gestion des conflits d'intérêts, y compris le suivi, sera traitée en détail à la section 2.2 ci-dessous, dans la mesure où il s'agit de l'une des préoccupations centrales de la nouvelle loi italienne anti-corruption.

---

<sup>11</sup> En Serbie, une agence indépendante anti-corruption a été finalement fondée en 2010.

Ce rapport examinera deux approches de contrôle des régimes d'information (au Monténégro et en Serbie) comme illustration des difficultés à concevoir une surveillance efficace. La question de l'accès à l'information et la transparence est mise en évidence non seulement en raison de son importance intrinsèque comme mesure de prévention de la corruption, mais aussi parce que c'est l'une des principales fonctions de la CIVIT depuis sa création en 2009. Superviser l'application des exigences de transparence des institutions publiques reste un élément essentiel du mandat de la CIVIT, même si la question n'est pas explicitement abordée par la loi AC de 2012.<sup>12</sup>

Contrairement à l'approche italienne où la surveillance de l'accès à l'information et la transparence fait partie d'une fonction d'audit interne élargie, deux modèles alternatifs principaux émergent des pratiques en Europe centrale et orientale. Une approche est illustrée par le Monténégro, qui a adopté une loi sur le libre accès à l'information en 2005 et qui ne désigne aucun organe de surveillance. Les plaintes concernant le refus d'une l'institution de donner accès à l'information sont déposées devant un tribunal par le biais de la procédure administrative standard.

Des groupes de citoyens au Monténégro ont lutté pendant des années contre les contraintes de la loi pour obtenir des informations d'importance publique. Cela concernait notamment les transactions à risque de corruption. Il y avait beaucoup d'interrogations sur des décisions controversées de privatisation, par exemple, lorsque le processus n'avait pas été transparent. L'organisme responsable avait refusé de rendre publics les contrats et les annexes aux contrats en cause, en violation de l'accès libre à l'information. Ceci et beaucoup d'autres cas ont été contestés devant le tribunal administratif dans des affaires qui ont parfois duré des années.

La Serbie a défini une approche différente. La loi serbe de 2004 sur le libre accès aux informations d'importance publique a prévu la création d'une institution indépendante de contrôle, le Commissaire à l'information publique. Alors que cet office a été très actif en faveur de la publication de décisions suite aux plaintes des citoyens, la non-exécution des décisions du Commissaire par les institutions de l'Etat est restée problématique. Grâce à l'activisme du Commissaire, notamment par le biais de rapports publics sur la conformité des institutions et le non-respect des décisions de l'institution ainsi que d'autres formes de communication médiatique, le taux de conformité au cours des années a atteint des niveaux satisfaisants alors même qu'il n'avait pas de pouvoir de sanction officiel.

---

<sup>12</sup> En effet, le fait que la transparence et le régime d'accès à l'information n'aient pas été abordés par la loi de 2012 donne à penser que les arrangements en place fonctionnaient bien. Il s'agit, en partie, de la raison pour laquelle le mandat de la CIVIT a été élargi de sorte que le cadre de contrôle sur les mesures de lutte contre la corruption suit le modèle du cadre de transparence.

Après des années de frustration publique et les critiques internationales sur cette question, le Monténégro a modifié sa loi sur la liberté de l'information en 2012 et a mis en place un organe de contrôle similaire au modèle serbe, qui est considéré comme l'une des institutions les plus réussies en matière de responsabilisation de la région.

Le positionnement de ces organes de suivi au cœur du cadre institutionnel anti-corruption global préventif mérite également une brève réflexion.

Comme mentionné dans la section précédente, le Monténégro a mis en place une instance de prévention de la corruption, ainsi qu'une commission intersectorielle chargée de définir et de superviser la mise en œuvre du programme national de lutte contre la corruption. Il existe également une commission de surveillance de la mise en œuvre des régimes de conflits d'intérêts et depuis 2012, une commission pour superviser l'accès à l'information. Le Monténégro n'a pas mis en place d'organisme multifonctionnel en raison de l'existence de politiques transversales et d'organes de contrôle. Cette situation reflète un choix politique délibéré, et non un défaut de conception. Pour diverses raisons, liées au contexte national, y compris les capacités administratives et autres, le Monténégro a, pour l'heure, opté pour une structure institutionnelle avec plusieurs organes effectuant des tâches uniques et non pour une agence plus importante aux multiples fonctions préventives.

Il convient également de souligner que la mise en place de grandes instances AC multifonctionnelles n'implique pas nécessairement que toutes les fonctions de prévention de la corruption soient centralisées. En Serbie, malgré la mise en place d'une agence indépendante AC en 2010, le Commissaire à l'information continue d'exercer ses fonctions. Le choix politique reflète non seulement un examen des ressources et des capacités mais aussi un arbitrage en faveur de la solution aux résultats optimaux.

La somme des expériences variées illustre l'une des principales leçons à retenir en matière d'architecture institutionnelle préventive. Il n'y a pas de configuration institutionnelle idéale unique pour élaborer ou surveiller la mise en œuvre des politiques de lutte contre la corruption. Chaque pays a répondu de la manière qu'il considérait la plus efficace étant donné ses capacités existantes, ses ressources et la priorité accordée à la lutte contre la corruption.

## *2.2 Les conflits d'intérêts*

### **2.2.1 L'approche italienne**

La nouvelle loi italienne prévoit une intervention limitée sur la question des conflits d'intérêts.

Comme mentionné précédemment, la loi n'avait pas pour objet de définir un système global AC, mais plutôt de renforcer les dispositions existantes et combler les lacunes identifiées.

En effet, avant cette intervention législative limitée, l'Italie avait déjà mis en place un régime assez développé pour prévenir et gérer les conflits d'intérêts, articulé autour de plusieurs lois adoptées depuis 1982 ainsi que des codes de conduite pour les différentes composantes et grades du gouvernement. Collectivement, ces règles définissaient deux grandes catégories de mesures : d'un côté, les déclarations de patrimoine et les incompatibilités, régies par des lois, et de l'autre, un code de conduite adopté en 2000.

#### *Les déclarations de patrimoine*

Les responsables élus en Italie (députés et membres du gouvernement) ont été soumis à un régime de déclaration de patrimoine et revenus dès 1982 (loi 441/1982), qui concernait également les membres de la famille immédiate. Un ensemble de règles similaires a été adopté en 1997 et a permis d'étendre ce régime aux magistrats et aux cadres de l'administration publique. Le régime de déclaration rend obligatoire la divulgation des avoirs, de leurs origines et des revenus au moment (de prendre ou quitter un poste) d'entrer dans le service public ou de le quitter. Les déclarations doivent être actualisées chaque année. Elles comprennent aussi des renseignements sur les avoirs de la famille immédiate. Elles sont publiées au Journal officiel qui est à la disposition des électeurs, sur demande.<sup>13</sup>

Alors que la loi anti-corruption de 2012 n'a pas modifié ce régime, un décret législatif de 2013 (n° 33 du 14 mars 2013 sur la divulgation, la transparence et la diffusion de l'information administrative) a unifié les règles précédentes dans un système de communication unique, qui s'applique aux membres des « corps politiques » (parlementaires, ministres du gouvernement central, régional ou local) ainsi qu'aux détenteurs de position exécutive (y compris les consultants).<sup>14</sup> Comme cela était le cas

---

<sup>13</sup> GRECO Eval I/II Rep (2008), § 151 et 152.

<sup>14</sup> GRECO, Addendum au rapport de conformité de l'Italie, Premier et deuxième cycles d'évaluation conjoints, Greco RC-I/II (2011) 1F Addendum, Strasbourg, juillet 2013, § 43.

auparavant, aucune agence n'a été établie pour vérifier les déclarations. La possibilité d'un accès direct et public était perçue comme un mécanisme de contrôle suffisant.<sup>15</sup>

La deuxième série de mesures visant la mise en place d'un régime des conflits d'intérêts est constituée d'un cadre d'incompatibilités, où il est question de conflits d'intérêts structurels potentiels inhérents à la fonction publique comme les interactions avec le secteur privé. La plupart des dispositions en place ont été définies dans une loi de 2004, qui interdit aux fonctionnaires d'occuper certains types spécifiques de postes ou d'occuper certains types de positions, y compris dans les entreprises commerciales ou autres affaires ; d'exercer une activité professionnelle quelconque ou n'importe quel travail à titre indépendant, dans un domaine lié aux attributions dont ils ont la charge ; d'occuper des positions, d'occuper un poste ou d'effectuer des tâches managériales ou d'autres fonctions dans les associations professionnelles ou à but non lucratif ; et d'exécuter tout autre type d'emploi du secteur public ou privé. Les cadres sont interdits de l'exercice de la gestion ou de rôles opérationnels dans les entreprises privées avec quelques restrictions.<sup>16</sup>

L'autorité italienne de la concurrence est l'institution chargée de vérifier l'existence des incompatibilités et des conflits d'intérêts.<sup>17</sup> Elle rapporte au Parlement deux fois par an à ce sujet. En cas de non-conformité, elle a le pouvoir d'exiger les actions suivantes :

- retrait ou révocation de l'agent du poste ou de la position par l'organisme compétent ;
- suspension de la relation d'emploi public ou privé ;
- suspension ou enregistrement dans les rôles professionnels et les registres ; et/ou,
- imposition d'une amende à la société privée (proportionnelle à l'avantage pécuniaire réellement obtenu par la société et en fonction de la gravité de la violation). A noter le cas particulier quand le conflit d'intérêts concerne une société de communication.<sup>18</sup>

Concernant les incompatibilités structurelles, le code de conduite interdit également un emploi complémentaire, bien que certaines exceptions puissent être faites au cas par cas. Les fonctionnaires bénéficiant d'une retraite anticipée ne doivent pas intervenir sur des contrats de consultance avec l'administration dans laquelle ils ont travaillé avant 5 ans après leur départ.<sup>19</sup> Une interdiction similaire existe pour les

---

<sup>15</sup> GRECO Eval I/II Rep (2008), op.cit., § 152.

<sup>16</sup> Ibid., §119.

<sup>17</sup> Il incombe à l'autorité des communications de suivre le secteur des communications.

<sup>18</sup> GRECO Eval I/II Rep (2008), op. cit., § 122

<sup>19</sup> Ibid., § 128

cadres en congé sabbatique.<sup>20</sup> En outre, les membres du gouvernement sont interdits de travailler dans d'autres institutions publiques ou toute société privée des secteurs liés à leur rôle au sein du gouvernement douze mois après avoir quitté le poste. Cette règle ne s'applique pas aux membres du Parlement.

Alors que la loi de 2012 n'avait pas abordé les insuffisances des règles d'incompatibilité, un décret législatif (n° 39/2013 du 7 mai 2013) a introduit les dispositions supplémentaires suivantes :

- la non-désignation/incompatibilité à occuper des postes de direction dans le secteur public (ex. : les personnes qui ont été condamnées pour une infraction à l'encontre de l'administration publique, même si le jugement n'est pas final, ne peuvent pas occuper un poste de direction dans le secteur public ; les incompatibilités entre les postes de direction dans l'administration publique et des postes dans des entités privées contrôlées, réglementées ou financées par l'administration publique ; les incompatibilités entre les postes de direction dans l'administration publique et les mandats politiques) ; sanctions en cas de manquement aux règles définies ci-dessus ; et
- [comme déjà indiqué dans la section 2.1.1 ci-dessus] rôle de suivi et de conseil de la Commission pour l'évaluation, la transparence et l'intégrité de l'administration publique (CIVIT) en matière de conflits d'intérêts. La CIVIT s'est vu confier les obligations de publication et de suivi des irrégularités qui peuvent se produire dans ce domaine, en vue de mettre en œuvre des mesures additionnelles utiles (que ce soit de nature réglementaire ou de toute autre nature comme la mise en place d'accompagnement et d'encadrement).<sup>21</sup>

La réglementation italienne en vigueur prévoit des règles sur ce qui pourrait être considéré comme des incompatibilités situationnelles plutôt que structurelles. Il s'agit de conflits d'intérêts qui se posent dans des situations spécifiques ou des transactions spécifiques. Le code de conduite de 2000 stipule que « les agents publics sont tenus de préserver l'indépendance de leur situation en évitant de prendre des décisions ou mener des activités liées à leurs attributions dans des situations de conflits d'intérêts réels ou apparents (article 2, code de conduite).<sup>22</sup> Ils doivent s'interdire de conclure des contrats, de participer aux décisions ou activités susceptibles de toucher leurs intérêts personnels ou ceux de leurs parents ou conjoints si leur participation à l'adoption d'une décision ou à une activité peut faire

---

<sup>20</sup> Alors que les cadres sont autorisés à l'occasion d'un congé sabbatique de 5 ans maximum à travailler dans le secteur privé (ou d'autres parties de l'administration) afin d'acquérir des connaissances et de l'expérience, il leur est interdit de se rendre dans les sociétés auxquelles ils avaient délivré des contrats, des autorisations ou sur lesquelles ils exerçaient un contrôle ou une surveillance, dès lors que l'impartialité de l'administration publique est potentiellement remise en cause.

GRECO Eval I/II Rep (2008), op.cit., § 129 et 130.

<sup>21</sup> GRECO Add (2011), op. cit., § 44

<sup>22</sup> GRECO Eval I/II Rep (2008), op. cit., § 123.



naître la suspicion à l'égard de l'indépendance et de l'impartialité de l'administration publique (articles 6 et 12, code de conduite). Conformément à cette politique générale, la législation italienne interdit également aux agents publics d'accepter tout cadeau, à l'exception des cadeaux protocolaires.

Cette dernière série de lignes directrices est extrêmement importante, car elle met l'accent sur les conflits d'intérêts réels ou apparents, ou quoi que ce soit qui pourrait *générer un manque de foi dans l'indépendance ou l'impartialité de l'administration publique*. Cela dit, une lacune majeure a été identifiée avec l'absence de pénalités dans la loi sur les conflits d'intérêts. Cela suggère que des sanctions suffisamment dissuasives doivent accompagner ces dispositions comme des poursuites pénales pour la violation de toute loi. Une autre lacune grave serait que le code de conduite ne s'applique pas uniformément à toute personne qui accomplit une fonction au sein du pouvoir exécutif.<sup>23</sup>

La loi italienne de 2012 n'a pas pu résoudre ces lacunes. Au lieu de cela, elle a imposé au gouvernement l'obligation d'élaborer un nouveau code de conduite pour les agents publics dans les six mois de l'adoption de la loi. Un nouveau code de conduite pour les agents publics a en effet été adopté en mars 2013, étendant le champ d'application à tous les postes d'encadrement et de consultants. Il ne s'applique cependant toujours pas aux élus, aux membres du gouvernement et aux parlementaires. Le cadre italien pour la gestion des conflits d'intérêts demeure incomplet.

### **2.2.1 L'approche suivie par les pays d'Europe centrale et orientale**

Le cadre italien régissant les conflits d'intérêts diffère considérablement des solutions institutionnelles adoptées en Europe centrale et orientale. Voici quelques-unes des différences les plus marquantes.

En Europe centrale et orientale, les régimes de déclaration de patrimoine étaient perçus comme l'un des outils les plus efficaces pour lutter contre la corruption, tout comme l'était la définition des incompatibilités. La plupart des pays de la région ont établi un mécanisme par le biais de lois thématiques sur les conflits d'intérêts. En règle générale, ces lois se concentrent sur la réponse aux questions suivantes :

---

<sup>23</sup> Ibid., § 154

## *Les déclarations de patrimoine*

- Le nombre des fonctionnaires qui seraient obligés de déclarer leurs revenus et leurs actifs ;
- l'étendue des renseignements qu'ils seraient tenus de fournir, notamment, par exemple, concernant les membres de la famille ;
- le régime de publicité de ces déclarations ;
- la méthode de vérification ;
- le mécanisme de surveillance ; et
- les pénalités en cas de non-respect.

Les exigences en matière de déclaration de patrimoine en Europe centrale et orientale portent typiquement sur les cadres élus (parlementaires, titulaires de postes de direction et cadres supérieurs de la fonction publique). Dans certains pays, comme la Serbie, la distinction a été faite entre les « positions désignées », qui correspondent à des postes de direction, et les autres postes, pour lesquels les recrutements se font par le biais des procédures standards de la fonction publique. Comme en Italie, des lacunes ont pu être identifiées concernant le nombre des fonctionnaires concernés par la loi. Il est arrivé aussi que les règles s'appliquent uniformément aux parlementaires et aux fonctionnaires du pouvoir exécutif, aux agents du gouvernement central et des autorités locales. Ceci est récurrent dans les premières générations de loi.<sup>24</sup>

Les informations fournies concernaient généralement les revenus et le patrimoine des agents. Elles comprenaient également ceux des membres de la famille immédiate. Les controverses sur la définition des régimes de déclaration de patrimoine concernaient plus généralement la mise à la disposition du public des déclarations.

À une extrémité du spectre se trouvent les pays qui ont choisi de garder les déclarations confidentielles. Ces déclarations servent exclusivement de pièces dans le cadre de la surveillance autorisée ou à la demande d'organismes d'enquêtes (ex : « l'ex-République yougoslave de Macédoine »). À l'autre extrémité du spectre, se trouvent les pays ayant fait le choix d'une transparence maximale, notamment avec l'élaboration de bases de données web consultables des déclarations de patrimoine des fonctionnaires (ex : la Croatie, la Géorgie, le Monténégro et la Serbie). Il y a aussi des solutions intermédiaires avec des informations partielles mises à disposition. Dans des cas exceptionnels, comme en Slovaquie, les bases de données incluent le numéro d'identification unique personnel permettant le recoupement avec les

---

<sup>24</sup> Presque toutes les lois relatives à la corruption dans les pays d'Europe centrale et orientale ont subi des modifications depuis leur adoption initiale, parfois importantes. Un des facteurs qui contribue à cette situation est le fait que les pays étaient trop prompts à adopter les bonnes pratiques des autres pays sans tenir compte de leur applicabilité dans le contexte national. Des mécanismes d'examen comme le GRECO ont été essentiels pour identifier les lacunes existantes, et une grande partie de l'assistance technique a été fournie en vue de réviser les cadres réglementaires. À l'heure actuelle, la plupart des pays de la région sont à leur deuxième ou troisième génération de lois anti-corruption.

registres des entreprises ou immobilier. Le public intéressé peut ainsi vérifier la véracité des déclarations des fonctionnaires. Un tel niveau de transparence est considéré comme une condition nécessaire pour compléter la surveillance institutionnelle du régime des déclarations étant donné que les institutions de surveillance n'ont pas les capacités suffisantes pour entreprendre de réelles vérifications des milliers de déclarations soumises chaque année.

Aucun organisme de surveillance, sans parler des ressources humaines et financières, n'est en mesure de vérifier la véracité des déclarations de tous les fonctionnaires actifs. Ainsi, les différentes instances ont opté pour des traitements différents allant de la simple vérification de la conformité avec les règles de dépôt (plutôt que d'examiner le contenu de chaque déclaration) à la vérification des informations divulguées par certains groupes d'agents comme les fonctionnaires des grades les plus élevés, les fonctionnaires occupant les postes les plus exposés au risque de corruption, et/ou un échantillon aléatoire de fonctionnaires de différents niveaux et zones géographiques.

Au-delà des contraintes de capacité des organes de contrôle, le plus grand défi relatif aux régimes de déclaration de patrimoine en Europe centrale et orientale a été le manque de sanction dissuasive. Dans la plupart des pays, y compris « l'ex-République yougoslave de Macédoine », le Monténégro et la Serbie, la peine la plus sévère que l'organe de surveillance peut infliger est la recommandation publique du licenciement de l'agent en question. Une telle mesure n'a bien sûr aucun sens dans le cas des membres du Parlement, au-delà de la publicité négative que ces recommandations peuvent générer. Quelques pays ont tenté d'aller un peu plus loin en spécifiant également des sanctions financières (ex : la Croatie et la Géorgie), parfois sous la forme d'une réduction de salaire (la Croatie).

Dans l'ensemble, on ne peut pas affirmer que les régimes de déclaration de patrimoine en Europe centrale et orientale se soient révélés être des outils efficaces dans la détection de l'enrichissement illicite d'agents publics. Aucune donnée n'est disponible pour savoir si l'accès public aux déclarations de patrimoine des fonctionnaires a généré des rapports vérifiables sur les avoirs non déclarés. À cet égard, le régime a été beaucoup plus utile à l'éducation des agents publics sur leurs responsabilités, les devoirs de la fonction publique en matière de transparence en cas d'accès aux postes de décision et aux fonctions gouvernementales.

### *Les incompatibilités structurelles*

L'éventail des questions généralement associées à ces règles portent sur :

- le nombre des fonctionnaires soumis aux règles d'incompatibilité ;

- la définition des postes ou des activités qui sont incompatibles avec les fonctions publiques ;
- le mécanisme de contrôle ; et
- les pénalités en cas de non-respect.

Par contraste avec les déclarations de patrimoine, la définition des incompatibilités et les déclarations connexes ont eu une application plus efficace en Europe centrale et orientale, pour deux raisons principales. Tout d'abord, les fonctions sont plus simples à vérifier que les patrimoines, rendant l'application de la loi plus pratique. Deuxièmement, les restrictions concernent une zone sensible, à savoir la pratique commune mais problématique du cumul des fonctions (avec l'accumulation correspondante des salaires) par des fonctionnaires effectivement incapables de contribuer à toutes les fonctions en question.

Comme les règles sur les incompatibilités ont été définies dans la même loi que les exigences en matière de déclaration de patrimoine, le contrôle de ces deux régimes a été en toute logique assigné à la même institution, avec des pouvoirs et contraintes similaires. Dans des cas de poursuite suite à un constat d'incompatibilité et en présence d'une forte résistance à respecter les règles, les contrôleurs ont pu être paralysés par le manque de sanction dissuasive. Comme avec les déclarations de patrimoine, la mise en œuvre du régime des incompatibilités a permis de sensibiliser les agents. Cet effet ne doit pas être sous-estimé.

### *Les conflits d'intérêts de situation*

La plus grande différence entre les régimes de conflits d'intérêts en Italie et en Europe centrale et orientale concerne la précision des définitions. La nouvelle loi italienne a posé la notion essentielle qui a été complétée par le code de conduite :

Les fonctionnaires sont censés maintenir leur position d'indépendance en évitant de prendre des décisions ou mener des activités liées à leurs fonctions dans des situations de conflits d'intérêts réels ou apparents (article 2, code de conduite)

... [ainsi que] de s'abstenir de conclure des contrats, participer aux décisions ou activités susceptibles d'affecter leurs intérêts propres ou ceux de leur famille ou partenaire, si leur participation à l'adoption d'une décision ou une activité peut générer un doute quant à l'indépendance et l'impartialité de l'administration publique (articles 6 et 12, code de conduite).<sup>25</sup>

La définition des conflits d'intérêts réels ou apparents ainsi que les incitations à s'abstenir de participer aux décisions ou activités dans de telles situations sont

---

<sup>25</sup> GRECO Eval I/II (2008), op. cit. § 123.

essentiels. Les lois sur les conflits d'intérêts en Europe centrale et orientale omettent généralement ces définitions et incitations en se concentrant plutôt sur les incompatibilités structurelles. Certains pays ont abordé les dilemmes situationnels, mais n'ont pas jugé nécessaire de distinguer particulièrement les conflits d'intérêts apparents et réels.<sup>26</sup> D'autres ont entrepris de relever le défi par le biais de codes de conduite pour certaines professions, ou par l'entremise de lois sur la fonction publique, mais les normes sont loin d'être unifiées. Il s'agit d'un domaine qui fait généralement défaut dans l'ensemble de l'Europe centrale et orientale. Dans leurs recherches de modèles, les autorités tunisiennes peuvent être bien avisées d'examiner l'exemple italien en ce qui concerne les définitions.

Cependant, même avec de bonnes définitions, le défi de la mise en œuvre des dispositions sur les conflits d'intérêts situationnels demeure considérable. Un organe de contrôle externe ne peut pas surveiller les millions d'interactions menées par des fonctionnaires publics où des conflits d'intérêts peuvent survenir. En Italie, l'application des dispositions du code de conduite de 2000 a été confiée aux chefs de chaque unité administrative mais l'application a été jugée non efficace.<sup>27</sup> La loi AC de 2012 a introduit des mesures supplémentaires visant à promouvoir la mise en œuvre : le DAP est maintenant chargé d'entreprendre un examen annuel de la façon dont les codes ont été appliqués. La CIVIT peut émettre des recommandations sur la façon d'améliorer la mise en œuvre. Comme il a été indiqué ci-dessus, avec moins d'un an de mise en œuvre au moment de la rédaction du présent document, il est trop tôt pour évaluer l'efficacité de l'approche italienne. La loi a proposé une définition convenable des conflits d'intérêts et propose aux fonctionnaires une approche claire en matière de prévention et de résolution.

### *2.3 L'évaluation des risques de corruption et les mesures de suivi*

La dernière nouveauté de la loi AC italienne de 2012 en matière de prévention de la corruption concerne l'introduction de l'évaluation des risques de corruption obligatoire dans tout le secteur public et l'élaboration de plans sectoriels de lutte contre la corruption.

---

<sup>26</sup> La loi géorgienne sur les conflits d'intérêts, par exemple, précise les règles ainsi :

1. un fonctionnaire exerçant ses obligations au sein du conseil d'administration d'une agence ne doit pas prendre de décision concernant sa propriété ou ses intérêts privés. Il est tenu d'informer les autres membres du conseil ou son supérieur hiérarchique immédiat à ce sujet et doit refuser de participer au processus décisionnel ;
2. Un fonctionnaire devant prendre seul une décision au sujet de ses biens ou d'autres intérêts privés doit se récuser et informer son superviseur (instance de contrôle) à ce sujet par écrit, qui doit prendre une décision appropriée ou confier la décision à un autre fonctionnaire ; et
3. dans le cas de l'alinéa 2 du présent article, un fonctionnaire a le droit de signer une décision sur la base de l'autorisation écrite de son supérieur hiérarchique immédiat (organisme de surveillance), et cela doit être souligné dans la décision.

Article 11. Disponible sur [https://declaration.gov.ge/res/docs/Law\\_on\\_Conflict\\_of\\_interest.pdf](https://declaration.gov.ge/res/docs/Law_on_Conflict_of_interest.pdf)

<sup>27</sup> OCDE, op. cit., p. 69.

### 2.3.1 L'approche italienne

Avec la loi de 2012, chaque institution de l'État centrale et locale est obligée de revoir l'exposition et la vulnérabilité de ses activités à la corruption, en particulier dans les processus suivants :

- les licences ou les autorisations ;
- la sélection des entrepreneurs et les méthodes de sélection ;
- les subventions, les contributions, l'aide en générale ; ainsi que les avantages économiques de tous types ; et
- les procédures de mise en concurrence et de sélection.<sup>28</sup>

Sur la base de ces évaluations, les institutions de l'Etat doivent formuler un plan de prévention triennal de la corruption, revu et mis à jour annuellement (par roulement). Les plans sectoriels de lutte contre la corruption doivent contenir les éléments suivants :

- la formation, la mise en œuvre et le contrôle des mécanismes de contrôle en ce qui concerne les décisions pour mieux prévenir des risques de corruption ;
- les procédures de surveillance pour le respect des délais, comme spécifié par la loi ou les règlements ;
- le suivi des relations entre l'organisme de service public et les parties qui concluent des contrats avec lui ou sont impliquées dans des procédures relatives à la fourniture d'avantages économiques de toute nature, concessions ou autorisations. Ces procédures peuvent inclure la vérification des relations ou liens d'amitié entre les propriétaires, les actionnaires et les employés de ces parties et les administrateurs, les directeurs et les employés de l'organisme de services publics ; et,
- les fonctions spécifiques de la transparence en plus de celles que la loi exige.<sup>29</sup>

La nouvelle loi anti-corruption exige également la rotation des fonctionnaires occupant des postes à risque élevé ; alors que les dispositions de rotation du personnel ne sont pas spécifiées dans le plan même si elles pourraient tout aussi bien y figurer.

Fait intéressant, la loi interdit la sous-traitance de ces efforts, en plaçant la responsabilité au niveau des cadres des institutions mêmes.

---

<sup>28</sup> Ibid., p. 114.

<sup>29</sup> Ibid.

La loi prévoit la nomination d'un cadre de la lutte contre la corruption dans chaque institution, qui s'occupe non seulement de la rédaction et du suivi de la mise en œuvre de ce plan de prévention de la corruption, mais aussi de la qualité de la mise en œuvre. La position doit être assumée par un cadre supérieur au sein de l'administration. Le fonctionnaire désigné est cité comme responsable dans le cas d'actes répréhensibles susceptibles de ternir l'image de l'organisme public auquel il appartient, sauf s'il peut être établi que : i) un plan de lutte contre la corruption, couvrant toutes les exigences énoncées dans la loi a été préparé avant que l'infraction ait été commise ; et que ii) le cadre contrôle la conformité et la mise en œuvre du plan.<sup>30</sup>

Les plans triennaux de lutte contre la corruption des institutions sont transmis au ministère de la fonction publique (DAP), qui contrôle leur mise en œuvre et les intègre dans le plan national de lutte contre la corruption, dont il est responsable.

Trois aspects de cette nouvelle mesure sont remarquables.

1) L'approche vise à maximiser l'intégration des objectifs de la prévention dans les routines organisationnelles en reproduisant le même modèle que pour les obligations de transparence déjà existantes. Ainsi, depuis 2009 et la mise en place de la CIVIT, les institutions de l'Etat ont été chargées d'élaborer des programmes triennaux de revue de la transparence et l'intégrité. La réalisation est supervisée par la CIVIT et les unités indépendantes de l'évaluation des performances (OIV).

2) Alors que la préparation des plans de lutte contre la corruption est innovante, l'approche de la gestion des risques et l'évaluation des risques s'appuient sur les capacités existantes en gestion de performance, également mise en place depuis 2009. Les OIV sont chargées de fournir un appui technique pour la mise en œuvre de l'analyse et du suivi des risques.

En d'autres termes, la solution italienne vise à consolider les capacités et les investissements déjà en place. Elle vise à les mettre en œuvre d'une manière plus ciblée à la hauteur des défis spécifiques de corruption. Si ces efforts sont couronnés de succès, l'administration italienne aura réussi à intégrer ses efforts en matière de lutte contre la corruption dans tout le secteur public avec seulement un investissement minime supplémentaire en matière de formation aux approches spécifiques de la lutte contre la corruption. Les perspectives de succès d'une telle approche sont bien supérieures à celles qui consisteraient à commencer à partir de rien, en important de nouvelles informations, de nouveaux contenus et de nouvelles procédures.

---

<sup>30</sup> Ibid.

3) La désignation obligatoire d'un haut fonctionnaire comme responsable de la lutte contre la corruption et les responsabilités de ce cadre en matière de mise en œuvre du plan visent à assurer un engagement de haut niveau dans le processus. Trop souvent, les efforts de lutte contre la corruption sont assignés à de petites unités en sous-effectif avec peu d'accès aux décideurs. Essayer de tenir de telles unités responsables de la mise en œuvre est irréaliste. Elles n'ont tout simplement pas les moyens de le faire. En revanche, si un dirigeant est rendu responsable, il lui est plus facile d'évaluer les performances liées aux objectifs de prévention de la corruption de l'ensemble de l'institution.

Le modèle italien est à cet égard très différent de la plupart des solutions expérimentées en Europe centrale et orientale.

### **2.3.2 L'approche suivie par les pays d'Europe centrale et orientale**

Un certain nombre de pays de la région ont introduit des évaluations obligatoires du risque de la corruption dans les institutions étatiques, mais dans un contexte très différent de l'Italie, centrée sur l'évaluation des performances de l'administration.

Le problème le plus important à considérer concerne les différences contextuelles des administrations de l'Italie et des pays d'Europe centrale et orientale. Les administrations publiques des pays de la région n'étaient pas dotées de capacités modernes d'audit interne au moment du lancement des réformes anti-corruption : il n'y avait aucune expérience acquise sur les méthodes de gestion des risques dans le cadre de la mesure de l'impact et de l'efficacité. En fait, ces techniques de contrôle sont toujours sous-développées dans la région à l'heure actuelle, notamment dans les pays qui n'ont pas encore adhéré à l'UE. Il n'y avait aucun organe permettant une mise en place progressive. Les concepts et approches sur les risques de corruption sont nouveaux et impliquent du temps pour être assimilés.

La Slovénie est un des pays de la région à l'avant-garde de la promotion des approches d'évaluation des risques. L'agence anti-corruption slovène (la Commission pour la prévention de la corruption) a été créée en 2004. En même temps a été imposée l'obligation pour les institutions de l'Etat d'élaborer des plans d'intégrité pour guider leurs efforts au niveau organisationnel. Cela équivaut à un gain de près de dix ans sur les plans de gestion du risque de corruption institutionnelle (plans d'intégrité). En fait, la Slovénie est actuellement à la deuxième génération de sa méthodologie sur l'élaboration des plans d'intégrité après avoir observé un certain nombre de faiblesses dans l'approche initiale.

Beaucoup d'autres pays de la région ont été plus lents à intégrer les approches d'évaluation des risques dans leurs efforts de lutte contre la corruption, en partie en



raison du manque décrit plus haut de familiarité quant à ces méthodes (en raison de systèmes d'audit interne déficients et d'autres problèmes de capacité). Ceci explique pourquoi les efforts de lutte contre la corruption n'ont pas été effectivement « intégrés » dans des opérations de routine.

À la différence de l'Italie qui a choisi de désigner un responsable de la lutte contre la corruption parmi les cadres supérieurs de chaque institution, peu de pays de la région ont requis la désignation d'une personne responsable et encore moins spécifié le profil de ce fonctionnaire. Ainsi, les fonctionnaires responsables des efforts de lutte contre la corruption au sein des institutions étaient trop souvent des fonctionnaires juniors sans aucun accès aux décideurs ni moyen de contraindre les autres collègues de s'acquitter de leurs responsabilités. La lutte contre la corruption a été attribuée à des unités marginales, reflétant la notion erronée que la lutte contre la corruption est le devoir de quelques fonctionnaires au sein d'une institution plutôt que la responsabilité de tous. Elle est de la responsabilité de la direction.

La Slovénie, pourtant à l'avant-garde régionale de la promotion des évaluations des risques comme outil de prévention de la corruption au sein de chaque institution de l'Etat et premier pays à introduire l'obligation d'effectuer des évaluations des risques de corruption et de préparer des plans d'intervention pour les institutions de l'État, n'a pas non plus désigné de haut fonctionnaire pour la préparation d'un plan de lutte contre la corruption (« régime d'intégrité »). Cependant, certaines dispositions concernant les compétences exécutives existent par ailleurs. Ainsi, les responsables d'institutions sont passibles de pénalités financières pouvant atteindre 4 000 euros si l'institution ne parvient pas à rédiger et à adopter un plan d'intégrité dans le laps de temps donné (article 86 (5)).<sup>31</sup> Contrairement à la nouvelle loi italienne, aucune disposition n'existe en droit pour affecter un fonctionnaire à l'exécution du plan qualité.

Malgré des analyses de risques de corruption aux résultats limités concernant la réduction des pratiques de corruption dans les institutions, la Commission slovène témoigne d'autres conséquences positives assurant la valeur ajoutée de ces choix : [...] ce qui est important est que non seulement les agents publics, mais aussi l'opinion, commencent à parler et à réfléchir à ce qu'ils peuvent faire sur le plan individuel pour renforcer l'intégrité des individus ainsi que celle des institutions où ils travaillent.<sup>32</sup>

La lutte contre la corruption est un processus à long terme et des changements dans les mentalités des fonctionnaires et des citoyens sont nécessaires afin de réaliser les modifications souhaitées. La mise en œuvre d'approches telles que les méthodes

---

<sup>31</sup> La loi slovène sur l'intégrité et la prévention est disponible sur <https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/ZintPK-ENG.pdf>

<sup>32</sup> Site web de la Commission slovène de prévention de la corruption: <https://www.kpk-rs.si/en>.

d'évaluation des risques, à condition qu'elles soient mises en œuvre d'une manière participative, permet de sensibiliser aux défis et valeurs qui doivent être promus bien plus efficacement que les campagnes traditionnelles de sensibilisation du public.

D'une façon générale, le choix d'intégrer les approches de la lutte contre la corruption dans toute opération de chaque institution de l'État s'est imposé comme une bonne pratique dans les pays en transition d'Europe centrale et orientale. Toutefois, les déficits de capacité de l'administration publique – couplés à une définition insuffisante des responsabilités, en particulier au niveau de la direction – rendent les progrès très limités et lents.

### 3. Considérations pour la Tunisie

Les autorités tunisiennes travaillent actuellement sur les trois thèmes couverts par ce document. Ce document vise à guider la sélection des solutions législatives et réglementaires les plus adaptées au contexte national tunisien en s'appuyant sur l'étude comparative de l'expérience italienne et des pays d'Europe centrale et orientale. Les considérations essentielles émergeant de l'analyse sont résumées ci-dessous.

#### 3.1 Les organes de prévention de la corruption

En ce qui concerne les structures institutionnelles, la Tunisie a choisi dans un premier temps de répartir les responsabilités de prévention de la corruption entre l'agence AC (Instance nationale de lutte contre la corruption, INLUCC) et le Secrétariat d'Etat à la gouvernance et à la fonction publique. Etant donné qu'un certain nombre de régimes de prévention de la corruption sont en voie de développement (y compris les dispositions sur le conflit d'intérêts, qui sera discuté à la section 3.2 ci-après), l'étendue des fonctions et l'architecture institutionnelle, ou les deux, sont toujours susceptibles de changer. Ce débat devra être tranché au moment de la mise en œuvre de l'article 130 de la Constitution de 2014.

Un certain nombre d'approches différentes dans l'institutionnalisation des fonctions de prévention de la corruption a été présenté à la section 2.1 afin de démontrer que différentes structures institutionnelles sont envisageables compte tenu de la situation politique et économique du pays, du cadre constitutionnel, de la tradition juridique, des capacités administratives... Chaque solution institutionnelle est unique et dépend largement du contexte dans lequel elle est appliquée.

Alors qu'il est hors de la portée de ce document de discuter de l'ensemble des considérations fixant les arrangements institutionnels appropriés des fonctions préventives, certaines leçons des expériences nationales décrites méritent d'être rappelées, à savoir :

- Il n'y a aucune obligation internationale de créer un seul organisme AC indépendant spécialisé. L'article 6 de la CNUCC parle de l'existence d'un ou plusieurs organismes pour prévenir la corruption. Bien qu'il existe chez certains praticiens une préférence pour les organismes AC qui effectuent plusieurs fonctions préventives, de tels organismes ont pu être décevants. Plusieurs pays d'Europe ont abandonné ce modèle.<sup>33</sup> Il y a aussi le cas des

---

<sup>33</sup> Les raisons de la piètre performance de ces organismes sont multiples et complexes. Pour une discussion pertinente à ce sujet, voir Doig, Alan and Williams, Robert, "Achieving Success and Avoiding Failure in Anti-

organismes de prévention continuant à fonctionner avec succès malgré la mise en place d'une institution spécialisée AC, et le transfert de certaines fonctions préventives (ex : la Serbie). La clé du succès est de s'assurer qu'il n'y a pas de chevauchement de fonctions grâce à une coordination efficace, peu importe le nombre des institutions assumant les fonctions de lutte contre la corruption.

- Lorsque de nouvelles fonctions de prévention de la corruption doivent être affectées à une institution, il peut être plus efficace de les intégrer au sein des organismes exerçant déjà des fonctions de même nature, plutôt que de créer une nouvelle institution. A ce titre, l'expérience de la CIVIT est remarquable puisqu'elle assume son rôle de supervision des questions de lutte contre la corruption comme un prolongement de l'évaluation des performances et du contrôle du respect des obligations de transparence par l'administration publique. Ceci n'est pas toujours possible cependant, surtout quand on réalise combien la prévention de la corruption requiert de changements pour l'administration publique.
- Pour les pays d'Europe centrale et orientale, les méthodologies et concepts de prévention de la corruption étaient nouveaux. Ils impliquaient des efforts considérables en temps et en ressources pour développer les capacités nécessaires et les appliquer à l'ensemble du secteur public. L'administration publique tunisienne est susceptible de suivre la même voie dans son apprentissage afin de gagner un soutien suffisant et l'appropriation de ces nouvelles connaissances.
- La transparence, dans la mesure où elle permet au public de découvrir des actes répréhensibles, est une forme nécessaire de surveillance, mais pas suffisante, notamment dans les pays en transition. Alors que l'examen public peut détecter des violations de la loi, une autorité de surveillance de ces informations est nécessaire pour limiter les risques. Cela est particulièrement important pour les violations qui ne constituent pas une infraction criminelle. La plupart des violations des règlements de prévention de la corruption appartient à cette catégorie.
- Il y a beaucoup de débat sur « l'indépendance nécessaire » des institutions AC. Il s'agit d'une question importante et complexe qui ne peut pas dûment être prise en considération dans le cadre du présent document, sauf à considérer l'observation suivante issue de l'expérience des pays d'Europe centrale et orientale : les niveaux d'indépendance sont en corrélation avec la fonction exercée. La recherche, l'éducation et même les fonctions de préparation des

politiques AC ne nécessitent pas des niveaux particulièrement élevés d'indépendance à l'inverse des fonctions de contrôle.

### ***3.2 Les conflits d'intérêts***

Les autorités tunisiennes ont entrepris la rédaction d'un code de déontologie pour les fonctionnaires ainsi que les dispositions de déclaration de patrimoine pour les hauts fonctionnaires. Ce document a cherché à démontrer les différents types de conflits à couvrir : structurels et situationnels. Le régime des incompatibilités (plus souvent géré par le mécanisme de déclaration d'intérêts/de patrimoine) a montré une approche utile pour surveiller les premiers ; les standards de conduite ont permis d'organiser la lutte contre les seconds. Les observations suivantes issues des expériences en provenance d'Italie, d'Europe centrale et orientale peuvent s'avérer utiles pour les autorités tunisiennes, à mesure qu'elles progressent dans leur travail :

- En Europe centrale et orientale, les efforts ont été concentrés sur les conflits d'intérêts structurels beaucoup plus que situationnels. Ces derniers sont tout aussi, voire plus importants que les premiers, dans la mesure où des agents publics avec des pouvoirs de décision peuvent régulièrement faire face à des situations de conflits d'intérêts dans l'accomplissement de leurs tâches.
- La création d'un cadre efficace de supervision des codes d'éthique, particulièrement en ce qui concerne la gestion de conflits d'intérêts dans des situations concrètes, est un défi. Les bonnes pratiques internationales doivent être soigneusement analysées en vue de la faisabilité de la mise en œuvre de ces approches dans le contexte national de la Tunisie, y compris ses capacités administratives existantes.
- La gestion des conflits d'intérêts est davantage liée aux normes sociales enracinées que les autres mesures de prévention de la corruption. Des efforts soutenus sur une période plus longue peuvent être nécessaires pour intégrer pleinement la notion de conflits d'intérêts tant dans l'administration publique que dans la société en général. Si l'expérience de l'Europe centrale et orientale éclaire la situation en Tunisie, la notion de l'intérêt public est susceptible d'être mal comprise en raison d'une large acceptation culturelle de donner une faveur à un parent ou un ami, même s'il faut donner un accès préférentiel aux services publics. La plupart des citoyens sont en mesure de faire la distinction entre la faible valeur et la grande valeur des « faveurs aux amis », condamnant la seconde, mais la faveur même insignifiante, par exemple pour un traitement médical rare, peut signifier la différence entre la vie et la mort de quelqu'un sans ces connexions. Il s'agit d'un sujet complexe qui devrait être introduit

dans la société au cours des années à venir, alors que les codes d'éthique des fonctionnaires sont en cours de préparation.

### ***3.3 Les analyses de risques de corruption dans les institutions***

Les autorités tunisiennes ont établi des cellules de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption (BGAC) dans toutes les institutions du secteur public. Ces unités, entre autres tâches, devraient définir les mesures qui réduisent les vulnérabilités à la corruption basée sur l'évaluation des risques de corruption. Contrairement à l'Italie, les cellules BGAC n'ont pas de fonction d'évaluation des performances. L'approche tunisienne ressemble donc plus à l'expérience des pays d'Europe centrale et orientale. Les enseignements tirés de cette région sont plus pertinents dans le contexte national tunisien.

Voici les questions les plus importantes à garder à l'esprit sur le développement de l'évaluation des risques institutionnels :

- les besoins en capacité des cellules BGAC ne doivent pas être sous-estimés. À moins que les fonctionnaires possèdent déjà des qualifications élevées sur les techniques modernes de l'évaluation des performances, ils auront besoin de soutien technique en formation continue dans l'application des méthodes d'évaluation de risque. Plus important encore, ils devront aussi apporter un support technique dans la définition des mesures d'intervention basées sur les résultats de l'évaluation ;
- Au-delà des capacités techniques, des capacités exécutives et de l'autorité des cellules BGAC, l'un des plus grands défis dans la promotion des efforts de lutte contre la corruption au sein des institutions d'Europe centrale et orientale a été la position de faiblesse des unités responsables de la mise en œuvre, qui souvent n'ont pas reçu les moyens de contraindre les autres parties de l'institution à s'acquitter de leurs responsabilités ;
- Tous les pays qui ont remporté quelques succès avec la mise en œuvre des régimes de prévention de la corruption attribuent, avant tout, les résultats positifs à une surveillance efficace. La surveillance implique non seulement la surveillance du processus, mais aussi la responsabilisation quant aux résultats. Le point 2.1.1 ci-dessus décrit un certain nombre de modèles différents d'organes de contrôle indépendants, mais aussi les leçons à retenir sur leurs lacunes les plus courantes comme le manque d'autorité pour sanctionner la non-conformité. Ce point commun devrait être rappelé au moment de la création des structures responsables de l'évaluation des risques de corruption et des mesures de réponse ;

- L'Italie offre un modèle intéressant avec la désignation d'un responsable de la lutte contre la corruption parmi les cadres supérieurs de chaque institution responsable de la définition, la mise en œuvre et l'exécution des mesures de lutte contre la corruption au plus haut niveau institutionnel. Introduire un niveau comparable de responsabilité de l'exécutif pour les résultats créerait certainement une incitation à développer des capacités nécessaires au sein des Cellules de Bonne Gouvernance et lutte contre la corruption et aussi à tous les niveaux de l'institution qui met en œuvre les mesures d'intervention de lutte contre la corruption résultant des évaluations des risques ;
- Pour être efficace, l'évaluation des risques devrait être participative, impliquant un large éventail d'intervenants au sein de chaque institution. Personne ne connaît mieux les risques potentiels au sein d'une institution que ses propres fonctionnaires. Leurs avis de praticien sur le fonctionnement des règles dans la pratique sont essentiels dans toute analyse du cadre législatif. Les fonctionnaires de l'institution sont aussi susceptibles d'avoir des idées précieuses sur la manière de contrer ces risques, ainsi que la faisabilité pour la mise en œuvre des réponses appropriées. Une approche participative a aussi deux autres avantages importants. Tout d'abord, en impliquant des fonctionnaires dans le processus d'identification des risques de corruption (et bien sûr, dans l'identification des mesures de riposte) on favorise le sentiment d'appropriation des mesures de réforme qui en résulte, en augmentant la probabilité de leur application effective par opposition à des réformes qui apparaissent imposées de l'extérieur. Deuxièmement, la répétition de cet exercice participatif est bien plus efficace que toutes les campagnes de sensibilisation sur les risques et les méfaits de la corruption au sein de l'institution, et dépasse largement la somme des efforts de chaque membre en faveur de la lutte contre la corruption.

-FIN-