



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 28 novembre 2019

CDDG(2019)8  
Point 8.1 de l'ordre du jour

## **COMITE EUROPEEN SUR LA DEMOCRATIE ET LA GOUVERNANCE (CDDG)**

### **PROJET DE LIGNES DIRECTRICES SUR L'ETHIQUE PUBLIQUE**

**Projet de texte préparé par le groupe de travail et révisé par le  
Bureau du CDDG lors de sa réunion du 15 novembre 2019**

**Pour adoption**

Note du Secrétariat  
établie par la  
Direction de la gouvernance démocratique  
Service de la gouvernance démocratique

---

*This document is public. It will not be distributed at the meeting. Please bring this copy.  
Ce document est public. Il ne sera pas distribué en réunion. Prière de vous munir de cet exemplaire.*

## Introduction

Le mandat du Comité européen sur la démocratie et la gouvernance (CDDG) pour 2018-2019 inclut la tâche spécifique iii :

*« En donnant suite aux conclusions relatives à la section sur la bonne gouvernance du Rapport du Secrétaire Général sur la situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'état de droit en ce qui concerne l'éthique publique :*

- *développer des lignes directrices sur l'éthique publique à tous les niveaux de gouvernement, tout en tenant compte des conclusions du GRECO et de la Recommandation Rec(2000)10 du Comité des Ministres sur les codes de conduite pour les agents publics ;*
- *actualiser le Manuel de 2004 sur les bonnes pratiques en matière d'éthique publique au niveau local, tout en tenant compte des expériences dans la mise en œuvre de la boîte à outils révisée sur l'évaluation comparative de l'éthique publique (Public Ethics Benchmark Toolkit) du Centre d'expertise sur la réforme de l'administration locale, en vue d'en élargir le champ afin que tous les niveaux de gouvernement soient couverts – local, régional et national ;*
- *réaliser une étude de faisabilité relative à la préparation d'un cadre d'indicateurs du Conseil de l'Europe permettant d'identifier des tendances en matière d'éthique publique et de permettre aux États membres d'évaluer leur performance. »*

Lors de sa réunion des 4-5 décembre 2017, le CDDG a décidé de constituer un groupe de travail sur l'éthique publique. Le groupe s'est réuni quatre fois (7-8 juin 2018, 4-5 octobre 2018, 18-19 mars 2019, 16-17 septembre 2019 respectivement).

Le présent document présente le projet de lignes directrices sur l'éthique publique, tel que finalisé sur la base du projet de texte préparé par le groupe de travail et révisé par le Bureau. Le projet de guide (*Mise à jour du Manuel de bonnes pratiques sur l'éthique publique au niveau local de 2004*) et l'étude de faisabilité relative à la préparation d'un cadre d'indicateurs du Conseil de l'Europe permettant d'identifier des tendances en matière d'éthique publique et de permettre aux États membres d'évaluer leur performance figurent dans des documents séparés (respectivement CDDG(2019)9 et CDDG(2019)10).

Le texte du projet de lignes directrices sur l'éthique publique a été discuté par le groupe de travail lors de ses réunions des 18-19 mars 2019 et 16-17 septembre 2019. Conformément à la Résolution CM/Res(2011)24 du Comité des Ministres concernant les comités intergouvernementaux et les organes subordonnés, leur mandat et leurs méthodes de travail, le groupe de travail a eu des consultations par voie électronique sur ce texte entre les réunions.

Le texte du projet de lignes directrices sur l'éthique publique a été révisé par le Bureau lors de ses réunions des 23-24 mai 2019, 24-25 octobre 2019 et 15 novembre 2019.

Lors de sa réunion du 15 novembre 2019, le Bureau a chargé le Secrétariat de soumettre le projet de lignes directrices sur l'éthique publique tel qu'il figure dans le présent document au CDDG pour adoption lors de sa réunion des 9-11 décembre 2019.

**Action requise**

Le CDDG est invité à examiner le projet de lignes directrices sur l'éthique publique et, le cas échéant, à formuler des commentaires finaux. Il est par ailleurs invité à approuver le texte pour transmission au Comité des Ministres pour adoption.

<b>Table des matières</b>
---------------------------

A.	Portée et objectif.....	page 6
B.	Conditions.....	page 7
C.	Définitions.....	page 7
D.	Principes de l'éthique publique.....	page 8
E.	Cadre d'éthique publique: normes de conduite.....	page 8
F.	Cadre d'éthique publique: éléments.....	page 12
G.	Cadre d'éthique publique : combler les lacunes.....	page 14

<b>Lignes directrices sur l'éthique publique</b>
--------------------------------------------------

Le Comité des Ministres,

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres, afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun ;

Considérant que l'éthique publique constitue l'un des éléments fondamentaux garantissant le bon fonctionnement et l'efficacité de la démocratie, ce qui est l'un des objectifs communs à tous les États membres du Conseil de l'Europe ;

Considérant que le renforcement de l'éthique publique est l'un des moyens essentiels pour instaurer et restaurer la confiance des citoyens dans les institutions publiques ;

Considérant que les exigences et les attentes des citoyens relatives à l'exercice de l'éthique publique sont légitimes, plus fortes que par le passé et concernent tous ceux qui assument des responsabilités publiques à tous les niveaux, y compris les membres de l'exécutif et les parlementaires, les titulaires de fonctions judiciaires, les élus locaux et régionaux et les agents publics aux niveaux national, régional et local ;

Considérant que l'intégrité, la légalité, l'objectivité, la transparence, l'honnêteté, le leadership et l'obligation de rendre compte des personnes exerçant des responsabilités publiques, ainsi que leur conformité avec la loi et les normes juridiques dans leur propre comportement, sont déterminants pour garantir la bonne gouvernance et le respect de l'État de droit ;

Vu la nécessité de compléter la Recommandation R(2000)10 du Comité des Ministres aux États membres sur les codes de conduite pour les agents publics et considérant que l'évolution de la situation depuis son adoption justifie les présentes lignes directrices, de portée personnelle et matérielle plus large ;

Vu :

- la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (1950) (STE no 5) ;
- la Convention pénale sur la corruption (1999) (STE no 173) ;
- la Convention civile sur la corruption (1999) (STE no 174) ;
- la Recommandation CM/Rec (2017)2 du Comité des Ministres aux États membres sur la réglementation juridique des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique ;
- la Recommandation CM/Rec (2014)7 du Comité des Ministres aux États membres sur la protection des lanceurs d'alerte ;
- la Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres aux États membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilité ;
- la Déclaration de Valence et la Stratégie pour l'innovation et la bonne gouvernance au niveau local, y compris les 12 Principes de bonne gouvernance démocratique ;
- la Recommandation CM/Rec(2003)4 du Comité des Ministres aux États membres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales ;
- la Résolution (97)24 du Comité des Ministres portant sur les vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption ;

Considérant les activités de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe concernant l'intégrité et la corruption, y compris :

- la Résolution 2170 et Recommandation 2105 (2017) « Promouvoir l'intégrité dans la gouvernance pour lutter contre la corruption politique » ;
- la Résolution 2300 et la Recommandation 2162 (2019) de l'Assemblée parlementaire « Améliorer la protection des lanceurs d'alerte partout en Europe », ainsi que les Résolutions 2060(2015) « Améliorer la protection des lanceurs d'alerte » et 1729 (2010) « Protection des "donneurs d'alerte" » ;

Considérant également les activités du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe relatives à la protection de l'intégrité, aux conflits d'intérêts et à la promotion de l'ouverture et de la transparence, y compris :

- la Résolution 435(2018) et la Recommandation 424(2018) « Transparence et gouvernement ouvert » ;
- la Résolution 433 (2018) « Code de conduite européen pour toutes les personnes participant à la gouvernance locale et régionale » ;
- la Résolution 434 (2018) et la Recommandation 423 (2018) « Les conflits d'intérêts au niveau local et régional » ;

Considérant le travail effectué par le Groupe des États contre la corruption (GRECO), à savoir son rapport sur « La prévention de la corruption : les députés, les juges et les procureurs (quatrième cycle d'évaluation). Conclusions et tendances », ainsi que ses conclusions et recommandations relatives au cinquième cycle d'évaluation « Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs » ;

Considérant également le travail de la Commission pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), notamment ses « Lignes directrices conjointes visant à prévenir et à répondre à l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux » (CDL-AD(2016)004) adoptées par la Commission lors de sa 106<sup>e</sup> session, Venise, 11-12 mars 2016, et « Le Code de bonnes pratiques en matière de partis politiques », adopté lors de sa 77<sup>e</sup> session plénière (Venise, 12-13 décembre 2008) ;

Compte tenu de certains textes adoptés par des organes et instances du Conseil de l'Europe qui, bien qu'ils ne concernent pas spécifiquement l'éthique publique, comprennent des dispositions et des recommandations relatives à la conduite des agents publics, notamment :

- la Recommandation CM/Rec (2019)1 sur la prévention et la lutte contre le sexisme et ses Lignes directrices ;
- la Recommandation CM/Rec(2019)3 du Comité des Ministres aux États membres sur le contrôle des actes des collectivités locales ;
- la Résolution 2275 (2019) de l'Assemblée parlementaire « Rôle et responsabilités des dirigeants politiques dans la lutte contre le discours de haine et l'intolérance » ;
- la Recommandation de politique générale n°15 de l'ECRI sur la lutte contre le discours de haine ;

Prenant note des rapports établis par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe sur la situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit en Europe ;

Prenant aussi note de la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'intégrité publique, adoptée en 2017, qui définit l'intégrité publique comme étant la conformité et l'adhésion sans faille à une communauté de valeurs, de principes et de normes éthiques aux fins de protéger l'intérêt général contre les intérêts privés et de lui accorder la priorité sur ces derniers au sein du secteur public ;

Adopte les lignes directrices ci-après, et invite les États membres à en faire le plus large usage possible et à assurer leur diffusion – une fois traduites dans leur(s) langue(s) officielle(s) – auprès des organisations publiques de leurs pays respectifs, ou à confier ces tâches aux organismes publics compétents, conformément à leurs dispositions constitutionnelles et législatives en vigueur.

## **A. Portée et objectif**

Les présentes lignes directrices visent à aider les États membres du Conseil de l'Europe à établir un cadre complet et efficace en matière d'éthique publique. Un cadre d'éthique publique devrait reposer sur les principes de l'éthique publique et se composer, en tant que de besoin, de stratégies, de textes institutionnels, législatifs et réglementaires, de codes de conduite et d'orientations, dont l'ensemble œuvre à favoriser et ancrer la pratique éthique dans toutes les activités des organisations publiques ainsi que dans le processus décisionnel et les actes des agents publics.

Dans le cadre de la mise en place d'un cadre d'éthique publique, les États membres sont encouragés à développer et entretenir une culture axée sur les normes de conduite les plus exigeantes pour les agents publics ou à confier ces tâches aux organismes publics compétents, conformément aux dispositions constitutionnelles et législatives en vigueur. Cela permettra à la fois de promouvoir une culture éthique au sein des organisations publiques et d'entretenir la confiance des citoyens dans les personnes ou instances qui les représentent, qui prennent des décisions influant sur leur vie personnelle et professionnelle ou qui sont chargées d'une mission de service public.

## B. Conditions

Pour être effectif, un cadre d'éthique publique doit notamment réunir les conditions suivantes :

- le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le respect de l'État de droit ;
- le respect des normes démocratiques, y compris le respect des 12 Principes de bonne gouvernance démocratique du Conseil de l'Europe, garantissant le bon fonctionnement d'une démocratie politique ; et
- la création et le maintien par les États membres d'un environnement politique, juridique et pratique permettant de promouvoir, de faciliter et d'entretenir un tel respect.

## C. Définitions

Aux fins de ces lignes directrices, les définitions suivantes s'appliquent :

- a. Éthique publique :** mise en œuvre pratique de la conduite éthique par les agents publics en vertu de laquelle l'intérêt général est placé devant les intérêts privés conformément à la loi, de sorte que les ressources publiques sont utilisées pour le bien commun et que la confiance des citoyens dans l'action et les décisions des organisations publiques et de leurs agents est maintenue et renforcée.
- b.** Le terme **agent public** englobe :
  - i. les personnes élues ou nommées à un mandat ou une fonction publique, telles que les membres de gouvernements nationaux ou régionaux, les membres d'assemblées législatives nationales ou régionales, les cadres et les représentants élus locaux, ainsi que les personnes investies d'une fonction judiciaire ;
  - ii. les personnes employées par une organisation publique telle que définie ci-dessous ;
  - iii. les personnes agissant au nom d'une organisation publique sans avoir été élues, nommées à une fonction ou un mandat public ou employées par une organisation publique.
- c. Organisation publique :** institution ou administration nationale, régionale ou locale ; entreprise ou entité similaire gérée ou financée par une telle institution ou administration ou par l'État ; ou entité du secteur privé, y compris une entité à but non lucratif, fournissant des services publics.

- d. Conflit d'intérêts** : situation dans laquelle un agent public a un intérêt personnel de nature à influencer ou paraître influencer sur l'exercice impartial et objectif de ses fonctions. L'intérêt personnel de l'agent public englobe tout avantage réel, potentiel ou apparent, pour lui-même ou elle-même ou en faveur de toute personne qui lui est liée, y compris tout avantage découlant d'avoirs, de revenus et de responsabilités financières ou civiles. Les personnes liées sont, entre autres, le/la conjoint(e), toute autre personne avec laquelle les agents publics entretiennent des liens familiaux, leurs enfants ou beaux-enfants, leurs parents, leurs amis et des personnes ou organisations et institutions avec lesquelles ils ont ou ont eu des relations d'affaires, politiques ou sociales.

#### **D. Principes de l'éthique publique**

Les principes suivants s'appliquent à tous les agents publics :

- a. **LÉGALITÉ** : les agents publics doivent agir et prendre des décisions en conformité avec la loi ;
- b. **INTÉGRITÉ** : les agents publics doivent faire passer les obligations du service public avant les intérêts personnels dans l'exercice de leur mandat ou de leurs fonctions ;
- c. **OBJECTIVITÉ** : les agents publics doivent exercer leur mandat ou leurs fonctions, agir et prendre des décisions de manière impartiale et équitable, en s'appuyant sur leur bien-fondé et sur les éléments les plus probants, sans discrimination ni préjugés ;
- d. **OBLIGATION DE RENDRE DES COMPTES** : les agents publics, dans l'exercice de leur mandat ou de leurs fonctions, assument la responsabilité de leurs actes et sont tenus de se soumettre aux examens nécessaires ;
- e. **TRANSPARENCE** : les agents publics, dans l'exercice de leur mandat ou de leurs fonctions, doivent agir et prendre des décisions de manière ouverte et transparente, assurer l'accès à l'information et faciliter la compréhension de la gestion des affaires publiques ;
- f. **HONNÊTETÉ** : les agents publics doivent agir avec sincérité ;
- g. **RESPECT** : les agents publics doivent agir avec courtoisie et respect envers les autres ;
- h. **LEADERSHIP** : dans leur comportement, les agents publics doivent afficher les principes de l'éthique publique, en soutenant et en défendant ces principes mais aussi en s'opposant aux comportements peu éthiques.

#### **E. Cadre d'éthique publique : normes de conduite**

1. Fondé sur les principes de l'éthique publique, un cadre d'éthique publique devrait prévoir des normes et des obligations applicables aux organisations et aux agents publics. Ces normes et obligations devraient notamment régir les questions suivantes :

- a. les intérêts personnels des agents publics et des personnes qui leur sont liées, en particulier la déclaration de tels intérêts et le traitement des conflits d'intérêts ;
  - b. les activités des agents publics qui sont extérieures à leurs fonctions ou à leur mandat – la déclaration de ces activités extérieures, la classification des activités autorisées et interdites pour les différentes catégories d'agents publics, les conditions et modalités des activités extérieures ;
  - c. les activités exercées par les agents publics après la cessation de leurs fonctions publiques ou la fin de leur mandat ;
  - d. les cadeaux, avantages et marques d'hospitalité, offerts ou acceptés par les organisations et les agents publics ;
  - e. l'utilisation des ressources, équipements et biens publics par les organisations et les agents publics ;
  - f. les mesures de contrôle interne et le régime de responsabilité des organisations publiques pour les passations de marchés publics, les contrats publics et le versement des subventions ;
  - g. les exigences des instances professionnelles compétentes selon les catégories d'agents publics ;
  - h. la protection des lanceurs d'alerte, conformément à la Recommandation (2014)7 du Comité des Ministres aux États membres sur la protection des lanceurs d'alerte ;
  - i. les activités de lobbying, conformément à la Recommandation (2017)2 du Comité des Ministres aux États membres sur la réglementation juridique des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique ;
  - j. la transparence dans la prise de décisions par délégation et des règles claires concernant les comptes à rendre ;
  - k. l'accès des citoyens à l'information, y compris une présomption en faveur de la divulgation ;
  - l. l'accès aux documents et la réutilisation de documents par les agents publics ;
  - m. le traitement des informations par les agents publics et la confidentialité ;
  - n. l'utilisation de l'internet et des médias sociaux par les agents publics ;
  - o. les brimades et le harcèlement ;
  - p. la promotion de l'égalité et de la diversité ainsi que l'interdiction de toute discrimination et de tout discours de haine ;
  - q. le signalement des infractions constatées au code de conduite applicable aux agents publics.
2. Ainsi, un cadre d'éthique publique permettra de clarifier les normes de conduite que les citoyens devraient être en droit d'attendre de tous les agents publics et de toutes les organisations publiques.
- a. Tous les agents publics devraient respecter les normes de conduite suivantes :
    - i. éviter toute situation qui les placerait en situation de conflit d'intérêts et, le cas échéant, s'en retirer immédiatement et se conformer aux règles pertinentes en matière de traitement des conflits d'intérêts, notamment les règles de divulgation ;
    - ii. s'abstenir d'utiliser des ressources publiques à des fins privées ou de toute autre manière contraire à la loi ;
    - iii. refuser pour eux-mêmes, ou toute personne liée, tous cadeaux, invitations et marques d'hospitalité, avantages et faveurs, dons et autres bénéfices, qui pourraient les obliger indûment, ou être raisonnablement perçus comme tels, et ne demander ni solliciter pour eux-mêmes ou des personnes liées aucun cadeau ni avantage ;

- iv. faire toutes les déclarations relatives à leurs avoirs, revenus, responsabilités et autres intérêts, ainsi que celles des personnes liées, en conformité avec les règles pertinentes ;
  - v. éviter de participer à toute activité extérieure interdite pendant l'exercice de leurs fonctions ou de leur mandat et, après cette période, conformément aux règles pertinentes, éviter de mener toute activité qui leur permettrait d'obtenir un avantage personnel ou professionnel du fait de leur ancien statut d'agents publics ;
  - vi. éviter toute forme de préjugé, favoritisme, y compris le népotisme ;
  - vii. éviter toute discrimination, s'abstenir de tous propos haineux, tout harcèlement ou toute intimidation, dans le respect de l'égalité et de la diversité, et œuvrer activement en faveur d'une culture de l'équité et de la tolérance qui apprécie la diversité ;
  - viii. éviter de produire ou d'utiliser toute information et tout élément de preuve de manière trompeuse ou inexacte ;
  - ix. se montrer discrets lorsqu'il s'agit de traiter des renseignements de nature confidentielle ou privée.
- b. Les agents publics membres de gouvernements nationaux ou régionaux et disposant de pouvoirs législatifs devraient respecter les normes de conduite suivantes :
- i. être redevables de leurs actes et de leurs décisions devant leur instance parlementaire et répondre des actes et décisions des ministères et des entités placés sous leur responsabilité ;
  - ii. fournir des informations exactes et sincères à leur instance parlementaire, et faire preuve d'ouverture et de transparence à l'égard de leur assemblée législative et du grand public, sous réserve des limitations nécessaires conformément à la loi ;
  - iii. accorder de l'importance au respect des règles et obligations relatives aux relations avec les groupes d'intérêts et tout autre tiers défendant des causes ou soutenant des intérêts particuliers ;
  - iv. après la fin de leur mandat, n'exercer que des fonctions compatibles avec la législation applicable après la cessation de fonctions en tant que membre d'un gouvernement national ou régional.
- c. Les agents publics membres d'assemblées législatives nationales ou régionales devraient respecter les normes de conduite suivantes :
- i. veiller à agir et à prendre des décisions librement, en toute transparence et de manière à pouvoir en assumer la responsabilité vis-à-vis de l'électorat ;
  - ii. accorder de l'importance aux règles et obligations auxquelles ils sont tenus dans le cadre de leurs déclarations d'avoirs, de revenus, de responsabilités et de tout autre intérêt, et les respecter ;
  - iii. accorder de l'importance aux règles et obligations auxquelles ils sont tenus dans le cadre de leurs relations avec des groupes d'intérêts et d'autres tiers défendant des causes ou soutenant des intérêts particuliers, et les respecter ;
  - iv. après la fin de leur mandat, n'exercer que des fonctions compatibles avec la législation applicable après la cessation de fonctions en tant que membre d'une assemblée législative nationale ou régionale.

- d. Les agents publics cadres ou élus locaux et régionaux sans pouvoirs législatifs devraient également respecter les normes de conduite précitées applicables aux membres de gouvernements et d'assemblées au niveau national, telles que modifiées de manière appropriée.
- e. Les agents publics investis de fonctions judiciaires devraient respecter les normes de conduite suivantes :
  - i. administrer la justice en toute impartialité conformément à la loi, en agissant avec compétence, diligence et correction, de manière à préserver et renforcer la confiance des citoyens dans l'intégrité, l'impartialité et l'indépendance de la justice ;
  - ii. agir à tout moment, y compris dans leur vie privée, d'une manière compatible avec l'indépendance de leur fonction ;
  - iii. respecter la confidentialité de leurs délibérations et agir d'une manière conforme à leur rôle et à leur rang, notamment quant à la réserve dont il convient de faire preuve dans les déclarations publiques, de quelque manière que ce soit, et limiter leur participation à des débats publics et leur présence dans les médias.
- f. Les agents publics employés par une organisation publique, ou agissant pour le compte d'une organisation publique sans avoir été élus ou nommés à un mandat ou une fonction publique ou employés par une organisation publique, devraient également respecter les normes de conduite suivantes :
  - i. dans l'exercice de leurs fonctions, agir de manière neutre en ce qui concerne les partis politiques, et veiller à ce que leurs activités ne soient pas utilisées à des fins partisans ;
  - ii. faire preuve de professionnalisme pour servir les citoyens avec compétence et agir avec respect et courtoisie à l'égard de tous ;
  - iii. se montrer discrets dans la communication publique de leurs opinions privées, par quelque moyen que ce soit ;
  - iv. s'assurer que les ressources publiques ne sont pas utilisées pour un parti politique, ou d'autres activités ou campagnes politiques, à des fins autres que celles prévues par la loi ;
  - v. s'abstenir de mener toute activité politique ou autre qui entrave l'exercice de leur fonction ou pourrait ébranler la confiance du public et de leurs employeurs en leur capacité à mener leurs missions de manière impartiale et loyale ; et
  - vi. se conformer aux règles, réglementations et lois dans le cadre de leurs activités et opinions politiques, de leur appartenance à un parti politique ou de leur prise en charge d'activités politiques.

## F. Cadre d'éthique publique : éléments

1. Pour être efficace, un cadre doit disposer des ressources nécessaires et devrait se composer des éléments suivants :

### *Stratégies*

2. Il convient de mettre en œuvre une stratégie d'éthique publique nationale qui, le cas échéant, peut être adaptée au niveau régional et local. Les pouvoirs judiciaire et législatif conserveront leur indépendance nécessaire vis-à-vis des plans mis en place par le gouvernement.

### *Institutions*

3. Un ou plusieurs organismes indépendants devraient être chargés de contrôler et de promouvoir la transparence de la vie publique. Ces organismes devraient pouvoir surveiller de manière appropriée les aspects suivants, entre autres :
  - a. la collecte et la publication des déclarations d'intérêts ;
  - b. les règles et registres liés aux cadeaux et marques d'hospitalité ;
  - c. les conseils et les exemples de bonnes pratiques ainsi que l'élaboration et la publication d'orientations en matière d'éthique ;
  - d. la permission accordée, dans certaines circonstances, concernant l'emploi après l'exercice de fonctions publiques et les activités extérieures.

### *Lois et réglementations*

4. Une loi ou des réglementations devraient énoncer :
  - a. l'obligation d'établir des codes de conduite applicables à tous les agents publics et différents en fonction de leurs catégories ;
  - b. l'obligation faite à toutes les organisations publiques de s'assurer qu'elles disposent de procédures de gestion des risques solides pour identifier et évaluer les risques actuels et émergents qui pèsent sur leurs activités en matière d'éthique, par exemple lors de la conception de nouveaux modèles pour la prestation de services publics ;
  - c. les obligations de tous les agents publics employés par une organisation publique, ou agissant au nom d'une organisation publique sans avoir été élus ou nommés à une fonction ou un mandat public, couvrant les questions suivantes :
    - i. une procédure de sélection et de recrutement ouverte et équitable qui contribuera à améliorer l'égalité des chances ; les procédures de sélection du personnel devraient tenir compte des valeurs fondamentales exigées pour travailler dans le service public ;
    - ii. la mobilité des employés, tout en reconnaissant que les exigences ou les orientations en matière de mobilité peuvent permettre d'éviter et de réduire le risque de corruption ;

- d. les obligations des agents publics élus couvrant les aspects suivants :
- i. l'organisation des élections et des campagnes électorales, notamment les campagnes d'information ;
  - ii. l'exercice de leur mandat ;
  - iii. l'obligation faite aux organismes publics de garantir aux représentants élus l'attribution des ressources nécessaires pour remplir leur mandat de manière transparente.

#### *Codes de conduite*

- 5. Les codes de conduite ont un rôle particulier à jouer dans la mise en œuvre efficace du cadre d'éthique publique, en insistant sur le fait que chacun doit assumer la responsabilité de ses comportements plutôt que de s'en remettre à un organisme externe et des tierces parties pour superviser et régler les comportements.
- 6. Les normes de conduite propres aux différentes catégories d'agents publics devraient être rassemblées dans des codes spécifiques. Ces codes devraient :
  - a. traiter les problèmes et risques principaux relatifs au maintien de normes éthiques conformes à l'évolution de la société ;
  - b. venir compléter les normes professionnelles ;
  - c. s'il y a lieu, être repris dans les statuts applicables aux agents publics ;
  - d. être rédigés de manière claire et concise, publiés et accessibles à tous les agents publics et citoyens ;
  - e. être régulièrement revus et mis à jour, si nécessaire.
- f. Tous les codes de conduite devraient refléter les principes de l'éthique publique et les normes de conduite décrits dans les présentes lignes directrices ainsi que les normes du Conseil de l'Europe, notamment sur les activités de lobbying, la protection des lanceurs d'alerte et la prévention du discours de haine et de la discrimination.
- g. Les codes de conduite applicables aux agents publics employés par une organisation publique, ou agissant au nom d'une organisation publique sans avoir été élus ou nommés à un mandat ou une fonction publique, devraient également s'inspirer du modèle de code présenté par le *Comité des Ministres dans sa Recommandation R(2000)10 aux États membres sur les codes de conduite*.
- h. Les codes de conduite applicables aux représentants élus et titulaires de charges judiciaires devraient mettre en avant leur nécessaire indépendance vis-à-vis du gouvernement.

### *Orientations*

7. La définition d'orientations pourrait permettre d'insister sur les exigences des lois, des réglementations et des codes de conduite. En outre, ces orientations pourraient couvrir :
  - a. l'adoption par les organisations publiques d'énoncés de mission et de valeurs qui présentent le comportement attendu de la part des agents publics ;
  - b. la gestion du personnel - en particulier, la conduite éthique devrait être considérée comme un élément important de l'évaluation des performances ;
  - c. le devoir pour tous les responsables au sein des organisations publiques de se montrer exemplaires sur le plan éthique dans leurs prises de décisions et leur comportement ;
  - d. la possibilité d'une formation initiale et continue mais aussi d'un développement continu pour tous les agents publics, afin de garantir les normes de conduite les plus élevées dans l'exercice de leurs fonctions ou de leur mandat public ;
  - e. les questions de conduite concernant les représentants élus et les titulaires de charges judiciaires indépendants du gouvernement, ainsi que l'élaboration et l'adoption de telles orientations d'une manière compatible avec cette indépendance.

<b>G. Cadre d'éthique publique : combler les lacunes</b>
----------------------------------------------------------

8. Des mécanismes et des procédures clairs devraient permettre d'examiner et de traiter les éventuels manquements aux normes éthiques ou toute autre préoccupation en matière d'éthique publique. Il devrait notamment exister :
  - a. des procédures claires de traitement des réclamations et des doléances des usagers et agents publics en cas de violation présumée des normes éthiques ;
  - b. des mesures de protection pour les lanceurs d'alerte afin de prévenir les représailles directes ou indirectes de la part des organisations publiques qui les emploient ou les ont employés et des personnes qui y travaillent. Ces représailles peuvent prendre la forme d'une révocation, d'une suspension, d'une rétrogradation, d'une perte de perspectives de promotion, d'une mutation punitive, d'une diminution de salaire ou de retenues sur salaire, de harcèlement ou de tout autre traitement punitif ou discriminatoire ;
  - c. des mécanismes formels d'enquête indépendante sur les infractions présumées au code applicable aux élus ;
  - d. des mécanismes formels d'enquête indépendante sur les infractions présumées au code applicable au corps judiciaire, prévus par la loi ;
  - e. un mécanisme formel d'enquête indépendante sur les infractions présumées au code applicable aux membres d'assemblées législatives nationales ou régionales, déterminé par l'assemblée concernée tout comme le code susmentionné ;
  - f. des sanctions disciplinaires et pénales adaptées et proportionnées, qui devraient être fixées pour chaque catégorie d'agent public. En outre, les personnes ou instances chargées de prononcer ces sanctions devraient disposer des compétences nécessaires pour ce faire.