



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 29 novembre 2019

CDDG(2019)9
Point 8.1 de l'ordre du jour

COMITE EUROPEEN SUR LA DEMOCRATIE ET LA GOUVERNANCE (CDDG)

PROJET DE GUIDE SUR L'ETHIQUE PUBLIQUE ÉTAPES DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'ETHIQUE PUBLIQUE DANS LES ORGANISATIONS PUBLIQUES

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. Ce groupe s'est réuni quatre fois (7-8 juin 2018, 4-5 octobre 2018, 18-19 mars 2019, 16-17 septembre 2019 respectivement).

Lors de sa 9^e réunion plénière, les 28-30 novembre 2018, le CDDG a examiné le projet de guide [CDDG(2018)4 Addendum] et a formulé des recommandations supplémentaires.

Le présent document présente le projet de guide, tel que finalisé par le groupe de travail sur l'éthique publique et révisé par le Bureau lors de sa réunion du 15 novembre 2019.

Le *projet de lignes directrices sur l'éthique publique 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)8 et CDDG(2019)10).

Lors de sa réunion du 15 novembre 2019, le Bureau a chargé le Secrétariat de soumettre le projet de guide au CDDG pour approbation lors de sa réunion des 9-11 décembre 2019, en vue de son adoption par le Comité des Ministres. Le Bureau a par ailleurs invité les membres du CDDG de fournir des études de cas supplémentaires pour inclusion dans le guide, notamment dans des domaines tels que les codes de conduite destinés aux membres du système judiciaire et du parlement, l'utilisation des réseaux sociaux par les agents de l'État, la vie privée et les responsabilités publiques, l'activité politique, le lobbying, le pantouflage.

Action requise

Le CDDG est invité à examiner le projet de guide et, le cas échéant, à formuler des commentaires finaux, y compris sur l'ajout d'études de cas pertinentes. Il est par ailleurs invité à approuver le texte pour transmission au Comité des Ministres pour adoption.

CONSEIL DE L'EUROPE		
LE	G	OBJECTIFS
	U	COMPRÉHENSION
	I	INITIATIVE
	D	ÉLABORATION
	E	MISE EN APPLICATION
ÉTAPES DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'ÉTHIQUE PUBLIQUE DANS LES ORGANISATIONS PUBLIQUES		

TABLE DES MATIÈRES

	Définitions	Page 6
	Introduction	Page 7
G	1. ÉTAPE 1 - Définir les OBJECTIFS : principes de l'éthique publique et normes de conduite 1.1. Cadre favorable 1.2. Principes directeurs et conduite éthique	Page 9
U	2. ÉTAPE 2 – Promouvoir la COMPRÉHENSION et prendre l'INITIATIVE 2.1. COMPRÉHENSION. Une société informée et engagée	Page 17
I	2.2. INITIATIVE. Leadership <i>2.2.1 Engagement personnel</i> <i>2.2.2 Appropriation</i>	
D	3. ÉTAPE 3 : ÉLABORER un cadre d'éthique publique 3.1. Éléments <i>3.1.1. Stratégies et plans d'action</i> <i>3.1.2. Lois et réglementations</i> <i>3.1.3 Codes</i> 3.2. Comment élaborer un cadre d'éthique publique 3.3. Contenu d'un cadre d'éthique publique <i>3.3.1. Questions d'ordre général</i> <i>3.3.2. Questions spécifiques</i> <i>Vie privée et responsabilités publiques</i> <i>Conflits d'intérêts</i> <i>Cadeaux et marques d'hospitalité</i> <i>Contrats, passation de marchés et externalisation</i> <i>Lobbying, activité politique et pantouflage</i> <i>Abus de ressources publiques</i> <i>Traitement de l'information</i> <i>3.3.3. Questions spécifiques à la fonction publique</i>	Page 20
E	4. ÉTAPE 4 : MISE EN APPLICATION 4.1. Formation 4.2. Traitement des lacunes <i>4.2.1 Rapports officiels et protection des lanceurs d'alerte</i> <i>4.2.2 Contrôle interne</i> <i>4.2.3. Contrôle externe</i> 4.3. Sanctions appropriées 4.4. Suivi et examen 4.5. Incitations et récompenses	Page 30
	Annexe : sélection de documents du Conseil de l'Europe	Page 37

DÉFINITIONS

Les codes de conduite décrivent, de manière aussi précise et explicite que possible, le comportement que l'on attend ou non ou qui est obligatoire dans une organisation publique, les procédures et autres obligations que les agents publics doivent respecter au sein d'une organisation, ainsi que les conséquences de leur non-respect ou de leur violation dans les faits.

Le conflit d'intérêts est une 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 liée (son conjoint, toute personne avec laquelle il ou elle entretient des liens familiaux, ses enfants ou beaux-enfants, ses parents, amis et les personnes ou organisations et institutions avec lesquelles il ou elle a ou a eu des relations d'affaires, politiques ou sociales). Il comprend également toute obligation financière ou civile à laquelle la personne est assujettie.

Le comportement éthique désigne le respect des normes et des principes de l'éthique publique par tous les agents publics qui exercent des responsabilités ou des rôles officiels dans le cadre de la prise de décisions et de la prestation de services.

La bonne gouvernance démocratique décrit les dispositions générales concernant la conduite responsable des affaires publiques et la gestion des ressources publiques dans une démocratie. Une bonne gouvernance est fondée sur la participation, l'obligation de rendre des comptes, la transparence, la réceptivité, l'efficacité et l'efficience, l'équité et l'inclusivité ainsi que le respect du droit.

L'éthique publique désigne la mise en œuvre pratique de la conduite éthique par les agents publics en vertu de laquelle l'intérêt général est placé au-dessus des intérêts privés conformément à la loi, de sorte que la confiance des citoyens dans l'action et les décisions des agents publics et des organisations publiques est maintenue et renforcée.

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.

Un **cadre d'éthique publique organisationnel** est l'application, à l'échelle de l'organisation, du cadre d'éthique publique qu'un État a mis en place.

Une **culture de l'éthique publique organisationnelle** décrit l'environnement, au sein d'une organisation, créé par un cadre d'éthique publique qui permet la compréhension commune des attentes et des exigences relatives aux normes de conduite pour chaque catégorie d'agent public.

Le terme d'**agent public** englobe les personnes élues ou nommées à une charge ou une fonction publique, telles que les membres des gouvernements nationaux et régionaux, les membres des assemblées législatives nationales ou régionales, les cadres et les élus locaux et les personnes investies d'une fonction judiciaire, les personnes employées par une organisation publique et 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.

Les organisations publiques incluent non seulement les administrations ou institutions nationales, régionales ou locales mais aussi les entreprises ou entités similaires gérées ou financées par ces institutions ou administrations, ou par l'État, ou des entités du secteur privé, y compris des entités à but non lucratif, fournissant des services publics.

Le service public englobe la prise de décisions publiques ainsi que les fonctions et les services publics aux niveaux local, régional et national.

INTRODUCTION

Le Guide « *Étapes de la mise en œuvre de l'éthique publique dans les organisations publiques* » [Le **GUIDE**] est un outil pratique destiné aux agents publics, qui vise à leur donner des orientations et des exemples de bonnes pratiques sur :

- l'élaboration d'un cadre d'éthique publique conformément aux normes et meilleures pratiques du Conseil de l'Europe ;
- la mise en œuvre d'un cadre de manière efficace et efficiente ;
- la promotion d'une culture de l'éthique publique au sein de leur organisation.

Il convient de lire le **GUIDE** conjointement avec les Lignes directrices sur l'éthique publique, qu'il reprend et cherche à développer et illustrer sur le plan pratique en donnant des exemples concrets de meilleures pratiques tirés de l'expérience des États membres, ainsi que des références à des textes, documents et recommandations publiés par différentes instances du Conseil de l'Europe. Dans les faits, ce GUIDE remplace le Manuel de 2004 qui s'applique uniquement au niveau local.

Parmi les instances citées dans le GUIDE, il y a lieu de mentionner particulièrement le GRECO et son travail de suivi spécifique à chaque pays, qui permet d'identifier les tendances, les difficultés et les bonnes pratiques dans les domaines de sa compétence.

Le **GUIDE** part du constat que les États membres ont des antécédents historiques, des contextes culturels et sociétaux ainsi que des dispositions constitutionnelles, juridiques et organisationnelles différents. Il reconnaît également qu'il existe des distinctions importantes entre l'échelon local et national et que les organisations publiques élaborent leur propre cadre d'éthique publique en fonction de leur situation spécifique et de leur degré d'autonomie.

Le **GUIDE** ne prétend pas fournir un ensemble complet de recommandations. En outre, toutes ces recommandations ne peuvent pas être appliquées dans tous les pays, à tous les niveaux, dans toutes les organisations ou encore toutes en même temps.

Le **GUIDE** se veut être un document évolutif qui illustre les dernières évolutions en matière d'éthique publique, y compris les domaines récemment arrivés au premier plan des préoccupations publiques. Pour être utile aux praticiens, le **GUIDE** devra être régulièrement mis à jour par le Conseil de l'Europe afin de tenir compte des changements sociétaux et de l'évolution du discours, de la législation, des mesures, des politiques ainsi que des besoins et attentes concernant l'éthique publique.

Le **GUIDE** a pour objet de conseiller sur la manière d'élaborer un cadre et une culture de l'éthique publique en suivant les étapes complémentaires ci-dessous :

G	OBJECTIFS	Définir les objectifs : il s'agit des principes éthiques fondamentaux que les États membres demandent aux agents publics d'appliquer lorsqu'ils prennent des décisions, exercent leurs fonctions et fournissent des services. Les principes de l'éthique publique communs à tous les agents publics sont établis dans les lignes directrices.
U	COMPRÉHENSION	Veiller à ce que le public comprenne les principes, les normes et les obligations applicables aux agents publics, afin que les activités exercées par ces derniers et les organisations publiques ainsi que l'image qu'ils renvoient soient en adéquation avec les principes de l'éthique publique.
I	INITIATIVE	À tous les échelons de la vie publique, les responsables (élus, hauts fonctionnaires) doivent prendre l' initiative et s'engager à définir les principes d'un cadre et d'une culture de l'éthique publique. Les responsables devraient également, selon l'approche la plus efficace dans leur contexte constitutionnel et politique, prendre l'initiative de travailler ensemble à tous les échelons pour convenir d'une approche stratégique globale, veiller à la création d'un cadre juridique, institutionnel et procédural générique et instaurer un cadre d'éthique publique dans les organisations.
D	ÉLABORATION	Élaborer le cadre d'éthique publique dans les organisations publiques, notamment en fournissant à la direction des indications sur la façon de créer et de maintenir une culture éthique. Cette étape aborde les orientations, la gestion du comportement, la formation initiale et continue et la gestion des ressources humaines.
E	MISE EN APPLICATION	Mettre en œuvre une culture éthique grâce à des orientations sur les aspects « renforcement » et « conformité » des normes de conduite. Il s'agit non seulement de prévoir des moyens et des mesures visant à détecter et sanctionner les comportements contraires à l'éthique, mais aussi de promouvoir les principes de l'éthique publique dans la pratique quotidienne.

1. ÉTAPES 1 : DÉFINIR LES OBJECTIFS – PRINCIPES DE L'ÉTHIQUE PUBLIQUE ET NORMES DE CONDUITE

1.1. Cadre favorable

Parmi les conditions préalables au renforcement de l'éthique publique figurent le respect des droits de l'homme, des libertés fondamentales, de l'État de droit et des principes démocratiques fondamentaux. L'éthique publique pourra se développer à condition que les États membres établissent et maintiennent un cadre garantissant le bon fonctionnement d'une démocratie pluraliste, dans le respect des normes démocratiques et conformément aux 12 Principes de bonne gouvernance démocratique du Conseil de l'Europe.

La gouvernance démocratique dépend fondamentalement de la confiance du public. Si les citoyens doutent de l'intégrité de ceux qu'ils élisent pour les représenter et de ceux qui sont employés pour leur fournir des services, les institutions démocratiques risquent de s'affaiblir. Si la gouvernance est défectueuse, les économies ne peuvent pas prospérer. Le pouvoir ne peut pas être transféré efficacement aux collectivités locales si les personnes ou instances qui le reçoivent font des choix égoïstes. À terme, la démocratie sera vouée à l'échec dans les sociétés qui n'appliquent pas des normes raisonnables de comportement éthique à tous les échelons de la vie publique. Les gouvernements européens sont de plus en plus conscients de l'importance d'encourager activement les normes de conduite éthique.

1.2 Principes de l'éthique publique

Dans le cadre de la mise en œuvre de l'éthique publique dans les organisations publiques, la première étape consiste à fixer les objectifs : il s'agit de définir les principes directeurs qui façonneront le comportement des personnes qui exercent des fonctions publiques.

Le Principe n° 6 des 12 Principes de bonne gouvernance démocratique du Conseil de l'Europe – sur le comportement éthique – énonce ce qui suit :

- L'intérêt général est placé au-dessus des intérêts individuels.
- Il existe des mesures efficaces pour prévenir et combattre toutes les formes de corruption.
- Les conflits d'intérêts sont déclarés en temps voulu et les personnes impliquées doivent s'abstenir de prendre part aux décisions qui s'y rapportent.

Comme indiqué dans les lignes directrices sur l'éthique publique, les principes qui s'appliquent aux agents publics sont les suivants :

- 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.

TRANSPARENCE

Le programme de transparence en Grèce

En Grèce, depuis octobre 2010, tous les organismes publics sont tenus de publier sur internet leurs actes et décisions, notamment en ce qui concerne les questions de sécurité nationale et de données à caractère personnel sensibles. Conformément à la dernière loi adoptée (Loi 4210/2013) par le ministère de la Réforme administrative et de la Gouvernance électronique, les actes et les décisions administratifs sont valables à condition d'avoir été publiés en ligne. Les principaux objectifs sont les suivants :

- préserver la transparence des actions du gouvernement ;
- combattre la corruption en l'exposant plus facilement ;
- respecter la légalité et garantir une bonne administration ;
- renforcer les droits des citoyens, tels que la participation à la société de l'information ;
- améliorer et moderniser les systèmes de publication existants pour les actes et décisions administratifs ;
- rendre tous les actes administratifs accessibles dans des formats faciles à consulter, à utiliser et à comprendre, quelles que soient les connaissances du citoyen relatives aux processus internes de l'administration.

Le programme de transparence a mis en place des niveaux de transparence sans précédent à tous les échelons de l'administration publique grecque et établi un nouveau « contrat social » entre le citoyen et l'État. Cette initiative a des répercussions cachées mais profondes sur la façon dont les hauts fonctionnaires gèrent leurs pouvoirs exécutifs. En presque 9 ans, 35 925 086 actes et décisions ont été publiés sur le Portail de Transparence par 4 827 organismes publics. Actuellement, la fréquence de mise en ligne est d'environ 19 000 décisions par jour ouvrable.

Le site internet officiel, diavgeia.gov.gr, fournit des informations et une assistance en cas de problèmes opérationnels et techniques ainsi que des formations et des documents de support.

1.3 Normes de conduite

En incarnant ces principes dans l'exercice de leurs fonctions, tous les agents publics devraient :

- a. 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 ;

- b. s'abstenir d'utiliser les **ressources publiques** à des fins privées ou de toute autre manière contraire à la loi ;
- c. refuser pour eux-mêmes, ou toute personne liée, des **cadeaux, invitations et marques d'hospitalité, avantages et faveurs, dons et autres bénéfiques**, 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 ;
- d. 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 ;
- e. 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 ;
- f. éviter toute forme de préjugé, favoritisme, y compris le népotisme ;
- g. 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 ;
- h. **se montrer discrets** lorsqu'il s'agit de traiter des renseignements de nature confidentielle ou privée.

ÉGALITÉ ET DIVERSITÉ

Le code de conduite de la fonction publique au Royaume-Uni

Le code définit les normes de comportement attendues de tous les fonctionnaires. Ces normes reposent sur les valeurs fondamentales que sont l'intégrité, l'honnêteté, l'objectivité et l'impartialité, énoncées dans la législation. La valeur de l'impartialité est décrite comme suit : *« Vous devez assumer vos responsabilités d'une manière qui soit loyale, juste et équitable et reflète l'engagement de la fonction publique en faveur de l'égalité et de la diversité. Vous ne devez pas agir d'une manière qui favorise ou discrimine indûment des personnes ou des intérêts en particulier. »*

Les engagements de la fonction publique en faveur de l'égalité sont détaillés dans des stratégies et des politiques relatives à l'emploi et à la participation des communautés et des parties prenantes. Pour concrétiser ces politiques, des objectifs sont fixés, par exemple pour augmenter le nombre de personnes issues de minorités ethniques ou handicapées employées dans la fonction publique. En outre, une évaluation de ces objectifs est effectuée chaque trimestre et publiée pour plus de transparence.

Obligation d'égalité dans le secteur public

Au Royaume-Uni, l'obligation d'égalité dans le secteur public (visée à l'article 149 de la loi sur l'égalité de 2010) exige des organismes publics et autres personnes exerçant des fonctions publiques qu'ils tiennent dûment compte de la nécessité d'éliminer la discrimination illégale, de promouvoir l'égalité des chances et de favoriser les bonnes relations dans l'exercice de leurs fonctions.

Cette obligation porte sur les caractéristiques protégées énumérées dans la loi de 2010, à savoir l'âge, le handicap, le sexe, le changement de sexe, la religion ou la croyance, la grossesse et la maternité, l'orientation sexuelle et, dans certains cas, le mariage et le partenariat civil.

Elle encourage les organismes publics à comprendre l'impact de leurs activités selon les personnes, afin que les politiques et les services soient appropriés et accessibles à tous et répondent aux besoins de différentes personnes. Conformément à cette obligation, les agents publics pourront être amenés à accorder une attention particulière à certains groupes de personnes dans le but de leur fournir un service approprié. Par exemple, un organisme public peut proposer une formation informatique aux personnes âgées pour leur permettre d'accéder à l'information et aux services, une université peut prévoir des places de stationnement pour les étudiants handicapés pour leur permettre d'accéder aux cours ou une collectivité locale peut offrir des services exclusivement réservés aux femmes pour les femmes victimes de violence sexuelle ou domestique, afin de garantir l'accès des femmes aux services nécessaires.

Évaluations de l'impact de l'égalité

Une bonne pratique consiste à consigner par écrit la façon dont les décisions sont prises, afin de permettre aux organismes publics de prouver qu'ils ont pris en considération les objectifs de l'obligation d'égalité. Avant la mise en œuvre d'une politique, les pouvoirs publics procèdent généralement à une évaluation en vue de déterminer ses effets éventuels sur l'égalité. Ces évaluations ne sont pas exigées par la loi mais elles permettent de faciliter et de prouver le respect de l'obligation.

INTERDICTION DU DISCOURS DE HAINE

Le code de conduite du Parlement albanais (2018)

Le code de conduite du Parlement albanais (2018) prévoit l'interdiction explicite du discours de haine par les membres du Parlement :

1. L'utilisation d'un langage indécent, insultant et menaçant, d'insultes personnelles et d'attaques physiques au sein de l'Assemblée, est strictement interdite.
2. Il est formellement interdit aux parlementaires :
 - a) de prononcer un discours qui incite à la haine au motif de la race, du genre, de l'âge, l'origine nationale, l'appartenance ethnique, la religion, l'origine sociale, du handicap, de la situation économique et sociale, du niveau d'éducation et de l'état de santé, l'état civil, la situation familiale ou matrimoniale, l'orientation sexuelle, l'identité de genre, la responsabilité parentale, la prédisposition génétique, l'appartenance à un certain groupe, ou de tout autre motif ;
 - b) d'afficher une quelconque forme de discrimination et de stéréotype dans la communication quotidienne, les discours politiques et les activités parlementaires et non parlementaires auxquelles ils participent.
3. En cas de violations des points 1 et 2 de cet article, des mesures disciplinaires seront appliquées conformément aux procédures spécifiées dans le Règlement intérieur de l'Assemblée.

Recommandation de politique générale de l'ECRI n° 15 sur la lutte contre le discours de haine

La Recommandation de politique générale n° 15 recommande aux gouvernements des États membres du Conseil de l'Europe de favoriser l'autorégulation des institutions publiques et privées (dont les organes élus, les partis politiques, les institutions éducatives et les organisations culturelles et sportives) comme moyen de lutte contre le recours au discours de haine, et encourage l'adoption de codes de conduite adaptés prévoyant la suspension et

d'autres sanctions en cas d'atteinte à leurs dispositions, ainsi que de voies de signalement efficaces (...).

L'exposé des motifs de la Recommandation n° 15 explique que « l'existence de ce type de codes est d'autant plus importante qu'il est possible que l'auteur des propos bénéficie, de par son statut, d'une immunité (comme c'est le cas des juges et des députés), ce qui peut donc empêcher toute autre forme d'action contre le recours au discours de haine par la personne concernée ». Il indique également que, lorsque ce type de codes existe, leurs dispositions « ne citent pas toujours expressément l'usage du discours de haine. Elles peuvent au contraire porter sur diverses formes de conduite qui peuvent entrer dans le champ d'application, par exemple l'emploi de termes insultants, injurieux ou menaçants, ou alors mentionner d'une manière très générale la seule nécessité de respecter la dignité et l'égalité. Malheureusement, dans la pratique, les diverses formes de discours de haine ne sont pas toutes considérées comme entrant dans le champ de ce type de formulation et, en conséquence, aucune mesure n'est prise pour sanctionner certains auteurs de propos haineux, notamment ceux qui recourent à du langage raciste et homo/transphobe. L'utilisation de codes pour combattre le discours de haine a plus de chances d'être efficace si le comportement interdit est libellé de manière explicite en se référant à la définition du discours de haine adoptée dans la Recommandation.

COMBATTRE LE SEXISME DANS LE SECTEUR PUBLIC

Recommandation (2019) 1 du Comité des Ministres aux États membres sur la prévention et la lutte contre le sexisme

En 2019, le Comité des Ministres a adopté le premier instrument international présentant une définition du « sexisme ». Peu étudiée jusqu'à maintenant, la question du sexisme dans le secteur public est également abordée dans les Lignes directrices annexées à la Recommandation, qui reconnaissent que : « le sexisme dans le secteur public et le recours aux stéréotypes de genre peuvent entraîner un refus d'accès aux services publics et une inégalité d'accès aux ressources. Parallèlement, les femmes qui travaillent dans le secteur public, y compris celles qui sont élues ou membres d'instances décisionnelles, à tous les niveaux, voient souvent leur dignité, leur légitimité et leur autorité remises en cause par le sexisme et les comportements sexistes ».

Pour remédier à cette situation, les gouvernements des États membres du Conseil de l'Europe sont invités à examiner les mesures suivantes :

« II.E.1. Inclure des dispositions visant à combattre le sexisme, les comportements et le langage sexistes dans les codes de conduite et les règlements internes, avec des sanctions appropriées pour les personnes qui travaillent dans le secteur public, y compris les assemblées élues.

II.E.2. Soutenir les initiatives et les enquêtes menées par des parlementaires, des organisations de la société civile, des syndicats ou des activistes pour lutter contre le sexisme dans la sphère publique.

II.E.3. Promouvoir l'inclusion de dispositions relatives à l'égalité entre les femmes et les hommes dans le cadre juridique applicable, en tant que bonne pratique en matière d'appels d'offres/de marchés publics.

II.E.4. Assurer la formation du personnel du secteur public sur l'importance de comportements non sexistes dans les relations avec le public ainsi qu'avec les collègues de

travail. Cette formation devrait inclure la définition du sexisme, ses différentes manifestations, les moyens de déconstruire les stéréotypes et les préjugés de genre, et la façon d’y répondre.

II.E.5. Informer les bénéficiaires des services publics de leurs droits concernant un comportement non sexiste, par le biais, par exemple, de campagnes de sensibilisation et de systèmes de signalement spécifiques pour identifier et résoudre les problèmes éventuels.

II.E.6. Promouvoir le renforcement et la mise en œuvre de mesures disciplinaires internes contre le sexisme dans le secteur public et dans l’ensemble des instances décisionnaires et politiques, par exemple en réduisant ou en suspendant les responsabilités et les financements, ou au moyen de sanctions financières ».

Si le comportement décrit ci-dessus devrait être exigé de tout agent public, des normes de conduite supplémentaires s’appliquent à chaque catégorie spécifique, selon que les agents sont élus, nommés ou employés, la nature de leurs fonctions ou le niveau de gouvernement ou d’administration où ils exercent.

CODES DE CONDUITE APPLICABLES À DES CATÉGORIES D’AGENTS PUBLICS SPÉCIFIQUES

Finlande : code de conduite éthique de la police (2019)

En Finlande, la police est traditionnellement l’institution qui inspire le plus confiance aux citoyens. Certains problèmes constatés au sein de l’administration de la police et rendus publics ont remis en question cette position de premier plan. Pour y remédier, la solution a été de développer davantage l’administration en mettant à jour le code d’éthique. Le nouveau code de conduite éthique de la police repose sur les valeurs et la stratégie de la police et se caractérise par une approche préventive des problèmes au sein de la société. Le code couvre huit principes éthiques :

1. Les activités de la police sont prévisibles et trouvent toujours leur fondement dans la législation.
2. La police agit de manière juste et équitable.
3. La police est ouverte et adopte une attitude positive à l’égard de la publicité.
4. La police fait preuve d’exemplarité.
5. La police est impartiale et indépendante.
6. Le personnel de police travaille dans un esprit de groupe.
7. Les responsables incarnent les valeurs de la police.
8. La police utilise ses ressources de manière appropriée, efficace et responsable.

L’éthique est le signe d’une bonne gestion, et le code de conduite éthique a pour objectif de renforcer la confiance du public à l’égard de la police. Il est indispensable que tout le monde s’engage à respecter le code de conduite. À l’avenir, les policiers adopteront plusieurs méthodes pour mettre en œuvre le code de conduite au quotidien lorsqu’ils travaillent, prennent des décisions ou font preuve de discernement, mais l’essentiel est d’intégrer l’objectif du code de conduite de manière appropriée.

Arménie : éthique et règles (code) de conduite pour les collectivités locales (2016)

Le code, adopté en 2016, s'inscrit dans le cadre d'un effort visant à améliorer le système des collectivités locales. Il établit des règles générales qui doivent être suivies par les collectivités locales (conseils, responsables, fonctionnaires et représentants ayant des pouvoirs discrétionnaires au niveau local) dans l'exercice de leurs fonctions. Il s'agit notamment de l'obligation d'agir dans l'intérêt général avant tout, de faire preuve d'un comportement exemplaire et de s'abstenir de toute attitude partielle, de toute divulgation non autorisée d'informations, de tout conflit d'intérêts, de toute utilisation d'informations privilégiées à son profit, de tout vote sur une question à laquelle l'agent est partie prenante sur le plan personnel, matériel, monétaire ou autre, et de respecter les restrictions relatives à l'occupation de deux emplois ou plus. Les collectivités locales forment une commission d'éthique composée de fonctionnaires locaux et de citoyens de la communauté. Cette commission a plusieurs fonctions : elle supervise la mise en œuvre des règles, examine les rapports et prend des sanctions en cas de violation des règles.

<https://rm.coe.int/armenia-ethics-and-rules-code-of-conduct-for-local-self-government-bod/16808b2d91>

Serbie : code de conduite des fonctionnaires (2015)

En vertu de l'article 164, paragraphe 2, de la loi sur les fonctionnaires, le Haut Conseil de la fonction publique de la République de Serbie a adopté le *Code de conduite des fonctionnaires*. Ce code régit les règles éthiques applicables aux fonctionnaires et le suivi de leur mise en œuvre. Il a également pour objectif d'établir des normes en matière d'intégrité et des règles de conduite pour les fonctionnaires au sein de l'administration publique, des ministères et des services professionnels des districts administratifs, et d'informer le public sur le comportement qu'il est en droit d'attendre des fonctionnaires.

Le code aborde les points suivants :

- Respect des dispositions (les fonctionnaires sont tenus de se conformer aux dispositions de ce code. Tout comportement des fonctionnaires contraire aux dispositions de ce code constitue une violation mineure des obligations officielles, sauf si la loi considère qu'il s'agit d'une infraction grave.)
- Confiance publique (les fonctionnaires sont tenus de se comporter d'une manière qui contribue à préserver et favoriser la confiance publique dans l'intégrité, l'impartialité et l'efficacité de l'instance concernée.)
- Légalité et impartialité dans le travail (les fonctionnaires exercent leurs fonctions dans le cadre des pouvoirs qui leurs sont attribués, conformément à la loi et à toute autre réglementation, et agissent conformément aux règles et dispositions de ce code. Ils sont tenus d'adopter une approche professionnelle et impartiale à l'égard de toutes parties et ne peuvent donner la priorité à quiconque pour quelque raison que ce soit, hormis professionnelle.)
- Neutralité politique (dans l'exercice de leurs fonctions, les fonctionnaires respectent les principes de la neutralité politique.)
- Intérêt général (dans le processus décisionnel, les fonctionnaires sont tenus d'agir de manière à ce que chaque partie soit plus facilement protégée, exerce ses droits et réalise ses intérêts juridiques, en veillant à ne pas nuire à l'intérêt du plus grand nombre.)
- Prévention des conflits d'intérêts (dans le cadre de leurs affaires, il est interdit aux agents publics de permettre un conflit entre leurs intérêts privés et l'intérêt général. Ils sont

tenus de prendre en considération tout conflit d'intérêts réel ou potentiel et de prendre les mesures prévues par la loi aux fins d'éviter les conflits d'intérêts.)

- Gestion des cadeaux
- Traitement des fonds confiés
- Gestion de l'information
- Politique de confidentialité
- Relations avec les citoyens
- Relations avec les supérieurs et autres fonctionnaires
- Préservation de la réputation de l'organisation
- Normes vestimentaires au travail
- Protection des normes de conduite et interdiction des brimades
- Suivi de la mise en œuvre du code

Autriche : conduite éthique des fonctionnaires (2012)

Outre les dispositions générales du droit pénal national et du droit du travail fédéral applicables à la fonction publique, qui prévoient des politiques relatives au comportement éthique des fonctionnaires (à savoir, les obligations générales et le serment professionnel des fonctionnaires ou les interdictions liées à l'acceptation de cadeaux), il existe un code de conduite visant à prévenir la corruption intitulé *Die VerANTWORTung liegt bei mir* (« La RESPONSabilité est la mienne »), édité pour la première fois en 2008 et adopté en 2012 en tant que ligne directrice pour les ministères, les collectivités locales et notamment chaque fonctionnaire en personne. En particulier, ce code explique les normes que doivent respecter les fonctionnaires dans l'exercice de leurs activités professionnelles quotidiennes et donne des exemples à la fois des comportements attendus et de conduites contraires à l'obligation. Le code de conduite *Die VerANTWORTung liegt bei mir* est actuellement examiné par le Comité de coordination de la lutte contre la corruption, qui réunit toutes les parties prenantes sous la tutelle du ministère fédéral de la Fonction publique et du Sport. Du reste, ce code de conduite est applicable dans l'ensemble des ministères et des collectivités locales. Certains ministères ou certaines collectivités locales disposent de leurs propres codes de conduite, qui s'applique également.

http://oeffentlicherdienst.intra.gv.at/moderner_arbeitgeber/korruptionspraevention/infos/V_erhaltenskodexEnglish_2012_druck.pdf?4ppzt1

Écosse : code de conduite du Parlement écossais (2006)

Le code de conduite du Parlement écossais définit les normes de conduite applicables aux députés écossais dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires. Il détaille les obligations légales relatives aux déclarations d'intérêts des députés telles que définies dans la loi sur le Parlement écossais de 2006, notamment les types d'intérêts financiers susceptibles d'influencer les actes, les discours ou les votes d'un(e) député(e) au sein du Parlement et, dans certains cas, les intérêts liés à des activités politiques. Le code de conduite comprend neuf chapitres qui présentent en détail les procédures de déclaration d'intérêts, les catégories d'intérêts à déclarer, les règles d'engagement pour les élections, les activités de lobbying et l'accès aux députés du Parlement écossais, etc. Il a force exécutoire, ce qui signifie que les députés doivent comprendre et appliquer ses règles sous peine de sanctions. Les plaintes relatives à la conduite des députés du Parlement écossais en vertu du code sont initialement examinées par le Commissaire pour les normes éthiques dans la vie publique (Commissioner for Ethical Standards in Public Life) en Écosse.

<https://www.parliament.scot/msps/code-of-conduct-for-msps.aspx>

2 ÉTAPE 2 : PROMOUVOIR LA COMPRÉHENSION ET PRENDRE L'INITIATIVE

Une bonne gouvernance démocratique exige d'adopter un esprit d'initiative et une approche inclusive et participative en matière d'éthique publique. Si les agents publics doivent prendre des initiatives au sein de leurs organisations et agir afin de promouvoir une culture de l'éthique publique et d'incarner un comportement éthique, la société dans son ensemble devrait être consciente des efforts qui sont accomplis et pouvoir y contribuer.

- **Une société informée et engagée** comprend les principes qui sous-tendent la prise de décisions publiques, l'exercice de fonctions publiques et la fourniture de services publics ; elle a confiance dans la transparence et la responsabilité des organisations publiques ; elle a une bonne connaissance de ses droits et des procédures associées aux décisions, fonctions et services de ces organisations et elle comprend les rôles et les responsabilités des agents élus et nommés.
- Les sphères politique et administrative doivent toutes deux faire preuve d'**initiative**. En consultation avec les organisations représentatives concernées et d'autres parties prenantes, elles doivent prendre l'initiative d'élaborer les principes, de les respecter et de faciliter la conception et la mise en œuvre de cadres éthiques pour les organisations publiques. Le sens de l'initiative est aussi nécessaire pour expliquer au grand public qu'il faut agir contre la diffusion du discours de haine et lutter contre la discrimination par tous les moyens, tout en promouvant activement la diversité et l'égalité, afin de faire respecter les principes de l'éthique publique.

2.1. COMPRÉHENSION. Une société informée et engagée

Il est essentiel d'éviter de communiquer des informations et des éléments de preuve de manière trompeuse et inexacte. Les moyens de sensibiliser la société civile et de promouvoir l'engagement peuvent inclure :

- une éducation civique dans tous les établissements d'enseignement, à tous les niveaux (par exemple, les jardins d'enfants, les écoles primaires et secondaires, les universités, les cours d'éducation civique, les établissements d'enseignement de l'économie, des arts, des sports, les camps de jeunesse pour l'intégrité, les universités du troisième âge) ;
- une incitation à participer activement à la vie publique en mettant particulièrement l'accent sur l'équilibre entre les femmes et les hommes et la participation des jeunes et des groupes vulnérables à ses différents aspects ;
- des mesures visant à garantir une consultation inclusive dans le cadre de processus décisionnels, notamment par le biais de groupes consultatifs, aussi ouverts et accessibles que possible ;
- une sensibilisation au comportement éthique dans les affaires publiques, qui explique ce qu'il signifie au sein des organisations publiques et dans leurs relations avec le public ;
- la publication d'informations pertinentes sur les cadres d'éthique publique dans les organisations, notamment les codes et les procédures de réclamation/recours, les règles relatives aux conflits d'intérêts, etc. ;
- la coopération avec des médias et des journalistes indépendants qui sont des sources importantes de sensibilisation du public.

Cette approche de la participation citoyenne et de l'éthique publique vise à promouvoir :

- le respect des principes éthiques dans la prise de décisions, l'exercice de fonctions et la fourniture de services publics ;
- un accès facile aux informations, décisions et services publics, conformément à la loi et en fonction des besoins spécifiques des différents groupes d'utilisateurs des services publics ;

- l'application proactive du droit d'accès aux informations et documents officiels, qui doivent être accessibles au public sauf interdiction par la loi ; cet accès doit être facilité grâce à la publication d'informations sur internet et au stockage de données dans des formats adaptés ;
- la diffusion d'informations complètes sur les mécanismes de dépôt de plaintes, d'établissement de rapports et de recours, dans un format simple d'utilisation ;
- la compréhension des rôles, des responsabilités et des normes éthiques des agents publics qui sont en relation avec le public ;
- l'incitation à utiliser les médias sociaux afin de promouvoir le dialogue, les discussions et les débats éclairés, ainsi que le respect de la diversité et de l'égalité tout en rejetant le discours de haine.

ACCÈS, TRANSPARENCE ET PARTICIPATION CITOYENNE

Royaume-Uni : exigences d'accessibilité du service public en ligne

Les sites internet et les applications des organismes du secteur public britannique sont tenus de respecter des normes communes d'accessibilité. Le service du gouvernement en charge du numérique a établi 10 principes de conception numérique. Le premier principe consiste à « commencer par les besoins de l'utilisateur » : il ne s'agit pas de s'appuyer sur des hypothèses mais de mener des recherches, d'échanger avec les usagers et de se mettre à leur place afin de déterminer leurs besoins. Le sixième principe de conception indique que les services « sont destinés à tous » et explique que tout ce qui est conçu doit être aussi inclusif, lisible et compréhensible que possible même si cela nécessite de sacrifier l'élégance de la conception. Le service en charge du numérique a élaboré des profils types, notamment un utilisateur malvoyant de lecteur d'écran, un usager atteint de polyarthrite rhumatoïde, un autiste Asperger, une personne dyslexique ou encore un usager atteint de surdité profonde, afin d'aider les développeurs à tester l'accessibilité de la conception au début du développement des services.

Italie : « OpenCoesione » (2012)

La plateforme OpenCoesione, qui a été lancée par le gouvernement italien en 2012, s'inscrit dans un effort de transparence visant à favoriser la participation des citoyens. Le portail de cette plateforme a permis de publier des données sur tous les projets qui ont été réalisés avec l'aide des Fonds structurels de l'UE et de fonds nationaux. Les séries de données sont disponibles en format ouvert et peuvent donc être consultées facilement, ce qui contribue à renforcer l'obligation de rendre compte et la confiance. Le projet présente des informations détaillées sur la façon dont les fonds publics sont dépensés. Il permet aux citoyens de surveiller l'utilisation des ressources publiques et encourage leur participation. La plateforme « OpenCoesione » est complétée par une initiative qui donne la possibilité aux citoyens d'effectuer un suivi civique (marathon civique ou « monithon ») du financement des projets en téléchargeant des informations qu'ils ont collectées à ce sujet. Les informations sont publiées en même temps que les données officielles, ce qui permet de mieux comprendre la finalité des projets et d'évaluer les résultats d'un investissement. En outre, le projet « OpenCoesione School » aide les élèves du secondaire à mieux comprendre l'incidence de la politique de cohésion sur leurs quartiers. Après une première phase réussie (2007-2013), le portail est désormais entré dans une deuxième phase (2014-2020) <https://opencoesione.gov.it/en/>

Royaume-Uni : code sur la transparence dans les collectivités locales (2015)

Les collectivités locales doivent rendre des comptes en publiant des informations sur la façon dont l'argent est dépensé et dont elles fournissent des services. Le code présente les trois principes que ces collectivités doivent respecter pour publier les données : ouverture, rapidité et réactivité. La publication des données permet aux communautés locales d'avoir accès à des informations sur l'utilisation des fonds, la gestion des avoirs et les processus décisionnels. Cette transparence incite les citoyens à participer aux processus démocratiques locaux et à influencer activement la conception des services. Les collectivités locales sont encouragées à considérer les données comme une ressource non seulement pour elles-mêmes, mais aussi pour leurs partenaires et la population locale.

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/408386/150227_PUBLICATION_Final_LGTC_2015.pdf

2.2. INITIATIVE. Leadership et appropriation

2.2.1 Engagement personnel

Les responsables, en particulier les représentants élus et les hauts fonctionnaires des organisations publiques, devraient être les premiers à montrer qu'ils s'engagent publiquement en faveur des principes d'éthique publique et à les promouvoir au sein de leurs organisations. Ils devraient aider à intégrer la conduite éthique dans la vie publique. Les personnes assumant des responsabilités de direction dans le secteur public devraient coopérer pour définir, promouvoir et soutenir une approche stratégique globale de l'éthique publique.

2.2.2. Appropriation

Cependant, le leadership individuel n'est pas suffisant en soi. Le leadership institutionnel et l'appropriation du cadre d'éthique publique sont essentiels à sa mise en œuvre. Un ou plusieurs organismes indépendants compétents dans le domaine de l'éthique publique et capables de réagir aux insuffisances et manquements devraient montrer la voie à suivre. Ces organismes devraient pouvoir surveiller de manière appropriée les aspects suivants :

- les mécanismes mis en place pour collecter et publier les déclarations d'intérêts, les règles et registres relatifs aux cadeaux et marques d'hospitalité ;
- l'élaboration et la publication des analyses, rapports et orientations, le cas échéant, concernant les détails des codes, stratégies, plans d'action, programmes de formation, etc. pertinents ;
- la collecte d'informations et de commentaires sur l'application des normes et politiques existantes ;
- l'analyse des tendances, la réalisation d'enquêtes, la diffusion des bonnes pratiques et la communication de conseils aux organisations et au public ;
- le traitement des lacunes, l'évaluation des conduites ou des politiques contestables sur le plan éthique et le traitement des plaintes ;
- la participation des personnes et instances chargées des tâches susmentionnées au niveau de l'organisation, telles que les comités d'éthique, les conseillers confidentiels ou les responsables de l'intégrité, et les relations avec elles.

Les instances exerçant des responsabilités dans le domaine de l'éthique publique sont, entre autres, les suivantes : les commissions parlementaires, les commissions d'éthique publique, les commissions de service public, les agences spécialisées dans la lutte contre la corruption ayant des responsabilités dans le domaine de l'éthique publique, les bureaux de l'intégrité nationaux indépendants ou les cabinets de conseil en éthique. Malgré les différences dans leur rôle et leur composition, ces organismes jouent un rôle essentiel en pilotant la mise en œuvre des ÉTAPES 3 et 4 du présent **GUIDE** : élaborer un cadre d'éthique publique et le mettre en œuvre de manière efficace.

INSTANCES EXERÇANT DES RESPONSABILITÉS DANS LE DOMAINE DE L'ÉTHIQUE PUBLIQUE

Estonie : Comité d'éthique des fonctionnaires (2012)

Le Comité d'éthique des fonctionnaires a été créé en 2012 à la suite de l'adoption de la loi sur la fonction publique. La principale fonction du Comité est de promouvoir les valeurs fondamentales et l'éthique des fonctionnaires. Les membres du Comité sont proposés par le ministre compétent pour une période maximale de trois ans. Le Comité donne des explications sur la mise en œuvre du code d'éthique applicable aux fonctionnaires, conseille les responsables et les autorités chargés de l'élaboration des stratégies et des plans d'action en matière d'éthique publique et formule des avis, sur demande, concernant la conformité des actions d'un fonctionnaire.

<https://www.riigiteataja.ee/en/eli/509072014003/consolide>

Slovénie : Commission pour la prévention de la corruption (2010)

La Commission pour la prévention de la corruption, qui a été créée par la République de Slovénie en 2010, encourage la mise en œuvre de la loi sur l'intégrité et la prévention de la corruption. La Commission est indépendante et ne relève d'aucun(e) autre ministère ou institution. Elle vise à prévenir les faits de corruption et les violations de l'éthique et de l'intégrité dans la fonction publique et à poursuivre leurs auteurs. Sa compétence couvre un large éventail de questions, notamment la période postérieure à l'emploi (les personnes qui ont occupé une charge publique ne peuvent en aucun cas être engagées comme prestataires de services pendant deux ans) et les activités de lobbying (toutes les personnes morales qui souhaitent exercer des activités de lobbying en Slovénie doivent être inscrites au registre central des lobbyistes).

<https://www.kpk-rs.si/kpk/wp-content/uploads/2018/06/ZintPK-ENG.pdf.pdf>

3. ÉTAPE 3 : ÉLABORER UN CADRE D'ÉTHIQUE PUBLIQUE

3.1. Éléments

Un **cadre d'éthique publique organisationnel** est l'application, à l'échelle de l'organisation, le cas échéant, du cadre d'éthique publique mis en place par un État.

Un cadre d'éthique publique devrait reposer sur les principes de l'éthique publique et se composer de stratégies, de textes institutionnels, législatifs et réglementaires, de codes de conduite et de directives, dont l'ensemble devrait favoriser et ancrer les principes éthiques dans les organisations publiques et les activités des agents publics. Les éléments de ce cadre devraient garantir la mise en œuvre d'une conduite éthique dans la pratique.

3.1.1. Stratégies et plans d'action

Une stratégie nationale en matière d'éthique publique constitue une base solide pour un cadre d'éthique publique. Une telle stratégie doit être adaptée au niveau local et servir de référence pour toute stratégie, tout code et toute orientation établis pour différentes catégories d'organisations publiques. Les pouvoirs judiciaire et législatif conserveront l'indépendance nécessaire vis-à-vis des plans mis en œuvre par le gouvernement.

L'élaboration de ce type de stratégies, et des plans d'action pour les mettre en œuvre, devrait être transparente, inclusive et traiter les risques pertinents et émergents en matière d'éthique.

Les stratégies et les plans d'action devraient refléter les exigences spécifiques des différentes catégories d'agents publics, les caractéristiques des secteurs et des administrations publiques et les niveaux d'administration ou de gouvernement. Des procédures devraient permettre de suivre les progrès accomplis et d'en rendre compte, notamment des recommandations pour la révision, la réforme et l'adaptation par les organisations publiques selon des délais ou un calendrier précis.

3.1.2. Lois et réglementations

Si les stratégies peuvent offrir des orientations de haut niveau, il est indispensable d'établir des dispositions législatives et réglementaires. Ce cadre juridique est principalement prévu par la Constitution, les lois connexes, telles que les lois sur la fonction publique, la loi sur l'administration publique, le droit administratif, le droit pénal, les lois anticorruption, etc., ainsi que la réglementation.

Pour être efficace, ce cadre juridique doit :

- être clair, cohérent et complet ;
- être activement mis en avant ;
- être connu des agents publics eux-mêmes et, dans ses grandes lignes, du grand public ;
- réglementer certains domaines spécifiques et à haut risque, tels que les conflits d'intérêts, les avantages, cadeaux et invitations, le traitement de l'information, les activités de lobbying, la bonne utilisation des ressources publiques, et tenir compte des défis modernes tels que l'utilisation des médias sociaux ou les nouveaux modèles de prestation des services publics ;
- être régulièrement évalué et mis à jour afin de répondre aux risques nouveaux et émergents.

En outre, l'obligation d'établir des codes de conduite applicables à tous les agents publics devrait être énoncée dans la législation ou la réglementation, le cas échéant.

3.1.3. Codes

Les lois et les réglementations sont complétées par des codes. Il peut s'agir de codes de conduite, qui définissent des exigences explicites, les comportements contraires à l'éthique et les sanctions, de codes d'éthique qui définissent et recommandent des principes, ou d'une combinaison des deux.

Les codes ont un rôle particulier à jouer dans la mise en œuvre efficace du cadre d'éthique publique. Ils peuvent proposer une interprétation commune des problèmes et fournir une base d'adaptation en fonction des contextes et des exigences propres à une organisation. Ils mettent en avant le fait que les agents publics doivent assumer leurs responsabilités plutôt que de s'en remettre à des instances ou organismes externes pour superviser et réglementer les comportements.

En tout état de cause, ils devraient :

- établir des valeurs et des principes de manière claire et concise, en les rattachant aux normes de conduite relatives à chaque catégorie d'agent public ;
- attirer l'attention des agents publics sur leur responsabilité personnelle en vue de définir les valeurs, les normes et les comportements attendus, et les sensibiliser aux principaux enjeux, risques et interdictions ;
- être efficacement diffusés, promus et mis en œuvre et faire l'objet de révisions.

CODES DE CONDUITE ET CODES D'ÉTHIQUE

Danemark : code de conduite dans le secteur public (2017)

Le code de conduite vise à établir les règles et les principes qui s'appliquent aux employés et aux collectivités du secteur public, en particulier des scénarios qui concernent des « zones grises ». Le code, qui est une révision d'une édition antérieure (2007), est divisé en dix chapitres. Le premier chapitre décrit les valeurs fondamentales qui servent de base au document : ouverture, démocratie, État de droit, objectivité, intégrité, impartialité et légalité. Les autres chapitres portent sur un large éventail de questions telles que le devoir de confidentialité, les cadeaux et autres avantages ainsi que les emplois secondaires ou la liberté d'expression. Le code présente des exemples qui décrivent certaines situations.

<https://modst.dk/media/18742/code-of-conduct-in-the-public-sectorforside.pdf>

Estonie : code d'éthique du service public (1999)

Le code d'éthique du service public, qui a été adopté en 1999, est une annexe à la loi sur le service public. Il énonce 20 principes que les fonctionnaires estoniens sont censés suivre et considère qu'un fonctionnaire est un citoyen au service du public. Le code présente d'autres principes qui encadrent le travail du fonctionnaire, notamment l'exercice impartial de ses fonctions dans le respect de la Constitution et des autres lois, la poursuite de l'intérêt public, l'impartialité, la prise de décisions fondées sur des critères publics et généralement compréhensibles, ainsi que la gestion avisée, diligente et prudente des ressources qui lui sont confiées.

<http://workspace.unpan.org/sites/internet/Documents/UNPAN038382.pdf>

3.2. Comment élaborer un cadre d'éthique publique à l'échelle de l'organisation

Des stratégies ou des plans d'action en matière d'éthique publique devraient également être élaborés au niveau de l'organisation, afin d'indiquer aux agents publics les normes qu'ils doivent respecter.

L'élaboration et la mise en œuvre d'un cadre d'éthique publique au sein de l'organisation nécessite d'adopter une approche planifiée et structurée et d'attribuer des rôles et des responsabilités clairement définis.

L'élaboration de stratégies ou de plans d'action dans le domaine de l'éthique publique devrait reposer sur l'évaluation des risques et des menaces qui pèsent plus particulièrement sur une organisation donnée et les différentes catégories d'agents publics qui y travaillent. Leur champ d'application pourrait inclure la corruption, l'abus de fonctions, le non-respect de la confidentialité, le népotisme, le favoritisme et le clientélisme, le trafic d'influence, les offres postérieures à l'emploi, les activités de lobbying, etc.

L'élaboration devrait être inclusive et faire intervenir des agents publics, des syndicats, des associations professionnelles et des représentants du personnel etc. et, le cas échéant, des organisations de la société civile, des groupes de citoyens ou d'autres associations représentatives.

3.3. Contenu d'un cadre d'éthique publique

3.3.1. Questions générales

Dans l'ensemble, un cadre d'éthique publique devrait prévoir des normes et des obligations sur les aspects suivants :

- 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 extérieures à leurs fonctions – la déclaration de ces activités, la classification des activités autorisées et interdites pour les différentes catégories d'agents publics, les conditions et modalités des activités annexes ;
- 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.

3.3.2. Questions spécifiques

Vie privée et responsabilités publiques

L'exercice de responsabilités publiques exige souvent de respecter des normes de conduite dans la vie privée pouvant aller au-delà de celles qui sont attendues du grand public. Cela relève du domaine de l'éthique plutôt que de la légalité, par exemple le type de discours tenu sur les médias sociaux ou le port de symboles religieux et de signes ostentatoires d'appartenance politique, sociale ou autre.

Conflits d'intérêts

Les normes relatives aux conflits d'intérêts devraient garantir que les agents publics ne peuvent pas être parties à une décision dans laquelle ils pourraient être considérés comme ayant un conflit d'intérêts. Des règles et des orientations devraient clairement définir :

- le type d'intérêts, selon le cadre juridique et constitutionnel, à déclarer ;
- qui doit déclarer quelles informations et quand ;
- qui devrait avoir accès à ces informations ;
- qui devrait être chargé de déterminer l'existence d'un intérêt et la fréquence à laquelle l'existence d'un intérêt devrait être vérifiée.

De plus, la réglementation efficace des conflits d'intérêts nécessite :

- de mettre en place un système de déclaration qui :
 - prévoit des conditions de divulgation raisonnables et tient compte des facteurs de risque relatifs aux différentes catégories d'agents publics ;
 - indique des délais précis et la fréquence de déclaration des intérêts ;
 - est gérable ;
 - est facilement accessible à ceux qui doivent faire rapport, aux organismes de surveillance et au public ;
- de déterminer l'organe tenu de conserver, mettre à disposition, vérifier et d'examiner les informations collectées par le biais des déclarations en tenant dûment compte des limitations concernant la protection des données à caractère personnel ;
- d'établir des mécanismes de résolution des conflits d'intérêts, par exemple :
 - le retrait de l'agent public de la participation au processus décisionnel en question,
 - la restriction d'accès à des informations particulières,
 - la nouvelle répartition des missions et des responsabilités ou le transfert à un autre poste,
 - la suppression de la source du conflit par l'agent concerné ou son désengagement, etc. ;
- de définir des lignes directrices claires sur les intérêts interdits ou le moment où une autorisation doit être demandée, pour quoi et à qui.

Cadeaux et marques d'hospitalité

Des politiques et procédures similaires devraient être élaborées pour le domaine connexe des avantages, des cadeaux et des marques d'hospitalité. Elles devraient préciser ce qui est acceptable ou non, ce qui devrait être signalé et la nécessité ou non de conserver les registres. Ces politiques devraient également tenir compte des aspects culturels et des conséquences liées au fait de refuser des cadeaux dans certains contextes.

CODES DE CONDUITE ET CONFLITS D'INTÉRÊTS

Conclusions et recommandations du GRECO

Le GRECO pense qu'il est essentiel que les codes de conduite fournissent des instructions claires sur la prévention des conflits d'intérêts et les questions associées. Pour ce qui est de la dichotomie entre un conflit d'intérêts réel (« qui est de nature à influencer ») et potentiel (« ou paraître influencer »), l'Irlande présente une bonne pratique. Dans son rapport du quatrième cycle d'évaluation, le GRECO a salué le fait que le système irlandais régissant les conflits d'intérêts était « fondé sur une approche complémentaire qui traite à la fois des conflits potentiels, devant être déclarés à intervalles réguliers suivant un format standard, et des conflits avérés, qui font l'objet d'un signalement ad hoc ».

Les recommandations formulées par le GRECO lors de son deuxième cycle d'évaluation consacré aux agents publics souligne le fait que, dans un grand nombre de pays, les conflits d'intérêts devraient faire l'objet d'une réglementation plus stricte, en limitant ou, le cas échéant, en retirant complètement le droit d'exercer une activité annexe. Il faudrait également adopter des mesures législatives ou autres pour interdire à tout agent public d'obtenir des avantages indus pour lui-même ou ses proches en qualité de membre du conseil d'administration au sein d'entreprises publiques.

<https://rm.coe.int/codes-of-conduct-for-public-officials-greco-findings-recommendations-p/168094256b>

GARANTIR LA TRANSPARENCE ET TRAITER LES CONFLITS D'INTÉRÊTS

France : Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) (2014)

La Haute Autorité recueille et contrôle les déclarations d'intérêts afin de prévenir les conflits d'intérêts. Son champ d'intervention est large et lui permet d'analyser toutes les activités actuelles et passées, les investissements financiers, les postes dans des organisations publiques ou privées, l'activité professionnelle des conjoints et les activités bénévoles. La loi du 11 octobre 2013 sur la transparence dans la vie publique définit la notion de conflit d'intérêts comme « toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction. » En cas de détection d'un conflit d'intérêts, la Haute Autorité peut dialoguer avec l'agent public et lui recommander une solution adaptée visant à prévenir ou mettre fin au conflit. Il peut s'agir de rendre public l'intérêt en cause, de réorganiser le travail (pour éviter de traiter un sujet dans lequel la personne a un intérêt) ou d'abandonner un intérêt. Si la situation persiste, la Haute Autorité peut émettre des injonctions à l'encontre de l'agent public (à l'exception des ministres et des membres du Parlement) l'obligeant à cesser l'activité qui est la cause du conflit d'intérêts. L'injonction peut être rendue publique et renvoyée à un procureur. Son non-respect constitue une infraction pénale punie d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende.

<https://www.hatvp.fr/>.

Contrats, passation de marchés publics et externalisation

Les organisations devraient veiller à ce que leurs politiques et procédures en matière de contrats, de marchés publics et d'externalisation respectent la loi et reflètent les bonnes pratiques, notamment :

- les exigences en matière de transparence, d'information, de publicité et de publication en ce qui concerne les procédures et conditions régissant le processus contractuel ;
- l'utilisation de processus de passation de marchés publics en ligne ;
- l'égalité de traitement des fournisseurs ;
- l'interdiction faite aux élus et aux agents publics de participer à la procédure de passation de marchés publics dans laquelle ils ont un intérêt direct ou indirect ;
- la sensibilisation des contractants au comportement éthique et au devoir de vigilance ;
- le respect de la législation applicable et des cadres d'éthique publique par l'organisation à laquelle les fonctions et les services sont externalisés ou délégués.

Lobbying, activité politique et pantouflage

La plupart des organisations publiques collaborent avec un grand nombre d'organisations et d'associations qui ne font pas partie du secteur public, et beaucoup d'entre elles sont subordonnées à des élus ou entretiennent des liens avec eux. Les stratégies ou plans d'action en matière d'éthique publique devraient viser à instaurer un équilibre entre l'accès aux responsables élus et la transparence de leurs activités en traitant les points suivants :

- les échanges avec les lobbyistes, l'enregistrement des contacts, la réponse à leurs communications et leur intégration dans les processus décisionnels ;
- l'établissement de la participation des agents publics aux activités politiques ;
- le respect des attentes et des exigences du cadre d'éthique publique de l'organisation dans le cadre des nominations politiques ;
- la prévention de toute influence indue sur les agents publics ;
- le respect des décisions qui appartiennent aux fonctionnaires en vertu de la loi ou des règlements ;
- la gestion des mouvements des agents publics qui, après l'emploi, sont embauchés par des organisations et des associations, notamment leurs propres organisations ou groupes d'intérêt, lorsqu'ils ont des liens de proximité avec ces entités (connaissances, contacts et accès privilégiés), ce qui peut nécessiter l'adoption de procédures prévoyant un délai d'attente, la divulgation d'offres pour un emploi futur, l'interdiction d'agir en tant que contractant ou consultant extérieur pour des organisations publiques.

LÉGISLATION RELATIVE AU LOBBYING

Irlande : loi sur le lobbying (2015)

La loi sur le lobbying a été élaborée à la suite de la crise financière et de plusieurs scandales publics. L'approche rigoureuse selon laquelle toutes les activités de lobbying doivent être déclarées accroît la transparence, renforce la confiance du public et garantit une clarté juridique aux lobbyistes eux-mêmes. Cette loi impose la création d'un registre obligatoire des lobbyistes et énonce les règles correspondantes. Le texte précise qu'un lobbyiste est une personne morale qui compte plus de 10 employés communiquant pour son compte, qui travaille pour un groupe de pression, qui est payée pour communiquer pour le compte d'un client ou qui communique sur la question de l'aménagement du territoire. Cette définition large englobe les ONG ainsi que les groupes représentant des multinationales. Ceux qui font l'objet de pressions sont appelés fonctionnaires désignés et sont définis dans la loi. En cas de non-respect de la réglementation au sens strict, des sanctions sont appliquées et des enquêtes sont ouvertes. La loi prévoit en outre des restrictions à la possibilité d'occuper un emploi après un mandat public, notamment un délai d'attente d'un an. La loi sur le lobbying ne fait aucune distinction entre le fait qu'un lobbyiste soit basé en Irlande ou à l'étranger et vise tous les échanges qui ont lieu entre les fonctionnaires désignés et les lobbyistes sur le territoire de l'État irlandais.

<http://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/act/5/enacted/en/print.html>

REGISTRE DES LOBBYISTES

Finlande : registre des lobbyistes

L'un des objectifs du troisième plan d'action pour un gouvernement ouvert de la Finlande (2017-2019) consiste à évaluer la nécessité d'un registre des lobbyistes et d'une réglementation des activités de lobbying. En janvier 2019, le président du Parlement a constitué un groupe de travail parlementaire en vue d'initier l'élaboration d'un registre des lobbyistes. Le groupe a convenu à l'unanimité de la nécessité de créer un registre des lobbyistes officiel en Finlande. Des élections législatives ont eu lieu en Finlande au printemps 2019 et le nouveau gouvernement a publié le programme du gouvernement en juin 2019. Dans ce programme, il est indiqué qu'une loi relative au registre des lobbyistes sera adoptée sur la base d'un projet parlementaire. Dans le cadre de ce processus la société civile sera entendue. La loi a pour objectif de renforcer la transparence dans la prise de décisions. Les travaux débiteront à l'automne 2019.

PANTOUFLAGE

Conclusions et recommandations du GRECO

Une question délicate dans le domaine des conflits d'intérêts concerne les règles applicables aux relations entre les députés et les lobbyistes. À cet égard, le GRECO a salué l'interdiction pour les anciens députés d'exercer des activités de lobbying après avoir quitté leurs fonctions publiques. Cependant, il a également noté que « *ce n'est que l'un des aspects (ou l'une des activités) qui pourrait être exercé après le mandat parlementaire. La recommandation relative à ce que l'on appelle le « pantouflage » est plus large et couvre des situations, autres que le lobbying, qui pourrait susciter des conflits d'intérêts dans le cadre des fonctions parlementaires. S'il est clair qu'un mandat parlementaire, en règle générale, ne couvrira pas toute une carrière, et que les députés devraient donc se voir donner une chance équitable de rechercher un emploi extérieur, il est nécessaire de suivre une approche proportionnée afin de prévenir les cas où le mandat parlementaire, et par conséquent le processus législatif, risque d'être utilisé par un député à des fins privées pour trouver un emploi extérieur (notamment dans le secteur privé) après la cessation d'emploi.*

<https://rm.coe.int/codes-of-conduct-for-public-officials-greco-findings-recommendations-p/168094256b>

LÉGISLATION RELATIVE AUX RESTRICTIONS APPLICABLES APRÈS LA CESSATION DE FONCTIONS

Finlande : loi sur les restrictions applicables après la cessation de fonctions dans l'administration publique (2017)

Au début de l'année 2017, la loi sur les agents de la fonction publique a été modifiée et un article 44 A régleme nte désormais les restrictions applicables après la cessation de fonctions. Selon cet article, un contrat écrit peut être conclu avec un candidat proposé à un poste dans le secteur public avant sa nomination, ou pendant le mandat d'un fonctionnaire avant son transfert à un nouveau poste, au terme duquel le droit pour un fonctionnaire de partir chez un autre employeur ou de pratiquer un métier, d'exercer une profession ou toute autre activité similaire est limité à six mois.

La signature d'un accord de non-concurrence est exigée si la personne a accès, dans le cadre de ses fonctions, à des informations confidentielles ou des informations autrement protégées par une disposition restreignant la publicité et qui pourrait être utilisées dans le cadre du nouveau poste ou des nouvelles fonctions pour son avantage personnel ou celui de quelqu'un d'autre ou au détriment de quelqu'un d'autre. Dans les situations susmentionnées, un accord de non-concurrence est une condition préalable à toute nomination ou tout transfert à un nouveau poste.

Une indemnité égale à la somme du traitement sera versée au titre de la période de restriction. L'accord pourra prévoir une pénalité contractuelle et le montant maximal de cette pénalité correspondra au double de l'indemnité versée au titre de la période de restriction.

ROTATION DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Conclusions et recommandations du GRECO

Dans plusieurs cas, le GRECO a insisté sur la nécessité de faire un usage plus large de la rotation dans les secteurs de l'administration publique particulièrement exposés à un risque de corruption. Dans les pays où un système de rotation a été mis en place pour certains postes de l'administration publique exposés à la corruption, le GRECO observe que les autorités nationales devraient étudier la possibilité d'adopter cette approche dans les autres secteurs de l'administration publique, si nécessaire.

<https://rm.coe.int/codes-of-conduct-for-public-officials-greco-findings-recommendations-p/168094256b>

Abus des ressources publiques

Il convient d'aborder le risque d'abus des ressources publiques. Les agents publics, et notamment les responsables élus, ne devraient pas utiliser les fonds publics ou autres ressources de l'État (matériel, contrats de travail, transports, employés) au profit de partis politiques et à d'autres fins politiques. Afin de réglementer l'utilisation de leurs ressources de manière efficace, les organisations publiques devraient clairement définir ce qui est considéré comme un abus de pouvoir et de ressources publiques. Elles devraient également veiller à ce que les agents publics soient protégés de toute influence indue, pression ou intimidation. Pour les fonctionnaires, des mesures devraient également limiter l'utilisation des équipements et des installations publics à des fins privées et interdire l'utilisation du temps de travail à des fins personnelles.

Traitement de l'information

La gestion de l'information par les organisations publiques devrait garantir le respect de la vie privée de tous les citoyens, agents publics et fonctionnaires. Les agents devraient traiter dans le strict respect de la confidentialité l'ensemble des informations et documents acquis dans l'exercice de leurs fonctions ou en lien avec elles. Il convient d'éviter la production et l'utilisation d'informations et d'éléments de preuve de manière trompeuse et inexacte.

3.3.3. Questions spécifiques relatives à l'administration publique

Des processus de sélection, de recrutement et de promotion fondés sur le mérite, l'égalité des chances et la non-discrimination sont particulièrement importants pour promouvoir une culture de l'éthique publique dans la fonction publique. Les bonnes pratiques dans ce domaine consistent, entre autres :

- à veiller à ce que les conditions préalables générales d'accès à l'administration publique soient énoncées dans la législation ou que d'autres mesures adoptées en vertu de la loi soient prises en compte dans les politiques des organisations publiques ;
- à définir des critères clairs et largement rendus publics pour les procédures de recrutement, les promotions et les évaluations de performance, qui :
 - sont fondés sur le mérite ;
 - évitent l'arbitraire, le népotisme ou le favoritisme ;
 - évitent la discrimination tout en promouvant l'égalité et la diversité ;

- à garantir la transparence des processus de recrutement et le bien-fondé des décisions en matière de recrutement ;
- à mettre en œuvre des procédures claires et transparentes pour les plaintes, les différends, l'exclusion, les suspensions, la cessation de fonctions et la démission ;
- à définir clairement les descriptions des responsabilités, les fonctions des agents et des organigrammes accessibles au public ;
- à veiller à ce que le comportement éthique soit au cœur des discussions et des programmes relatifs à la performance et à l'évaluation ;
- à fournir des informations claires et accessibles au public sur les remboursements, les indemnités et la rémunération du personnel par catégorie et par grade ;
- à sensibiliser aux pratiques contraires à l'éthique, notamment le sexisme, le harcèlement et la mauvaise utilisation des médias sociaux, et aux procédures mises en place pour traiter ces questions ;
- à assurer une formation initiale et à mettre en œuvre un programme de formation et de développement continu sur le thème de l'éthique publique et des normes de conduite.

4. ÉTAPE 4 : MISE EN APPLICATION

Afin de mettre en œuvre un cadre d'éthique publique de manière efficace, il est nécessaire d'adopter un grand nombre de mesures et de politiques. Les meilleures pratiques et les normes sont décrites ci-après. Cependant, pour être efficace, tout cadre d'éthique publique doit disposer des ressources nécessaires.

4.1. Formation

Les agents publics ont besoin d'orientations pour comprendre les principes d'éthique publique, les appliquer à des situations concrètes et agir en conséquence. Cette aide peut leur être apportée par :

- la création de forums d'échange entre pairs sur les difficultés et les expériences ;
- la diffusion d'informations sur l'éthique publique par divers moyens, tels que l'intranet, les bulletins d'information, les groupes de discussion ;
- l'accès aux organes consultatifs en matière d'éthique ;
- l'organisation et la promotion d'activités de sensibilisation ;
- l'incitation à participer à des formations externes ;
- l'organisation de formations internes sur l'éthique publique qui devront :
 - être régulièrement suivies ;
 - être adaptées aux différents groupes, fonctions et degrés de responsabilité ;
 - être accessibles par différents moyens (en personne, en ligne) ;
 - être obligatoires dans le cadre d'un programme de formation initiale ou, en tout cas, prises en considération dans le cadre des évaluations et des promotions, le cas échéant ;
- être soutenues par des mécanismes comme le mentorat, des groupes communautaires, l'observation du poste de travail et une assistance téléphonique.

FORMATION

Belgique : formation au règlement des dilemmes au sein du gouvernement flamand

La formation aborde les différents aspects d'un dilemme. Un animateur encadre un petit groupe tout au long de la formation et encourage les participants à examiner les divers types de dilemme auxquels les agents publics pourraient être confrontés. La formation vise à faire la lumière sur les « zones grises » de l'intégrité et propose différents scénarios. Elle comprend de plus en plus de dilemmes adaptés. La discussion sur le dilemme est au cœur des formations et les participants sont encouragés à s'approprier les valeurs en matière d'éthique, de leadership, de loyauté et de comportement pour traiter les conflits d'intérêts.

<https://overheid.vlaanderen.be/personeel/integriteit/omgaan-met-integriteitsdilemmas>

Finlande : des formations en matière d'éthique pour les fonctionnaires au niveau local

À l'université, les fonctionnaires finlandais apprennent les connaissances de base en matière d'éthique pour leur travail au niveau local. L'université ouverte et des sociétés de conseil proposent des cours pratiques supplémentaires sur des questions spécifiques. En outre, l'Association des collectivités locales et régionales finlandaises joue un rôle essentiel en assurant la formation des nouveaux conseillers locaux et fonctionnaires municipaux sur les questions d'éthique. L'Association met à la disposition des municipalités un bureau d'assistance, et elle a publié des orientations en la matière.

Il semblerait que les problèmes le plus souvent rencontrés par les municipalités finlandaises soient le conflit d'intérêts et les cas d'exclusion, souvent liés à la passation de marchés publics. En 2019, l'Association a conçu une application d'intelligence artificielle. Dans ce cadre, un robot réponse a été testé puis développé afin d'aider les fonctionnaires à reconnaître les cas d'exclusion les plus courants dans l'administration. Elle offre l'avantage de tester à l'avance les cas problématiques susceptibles de se produire et d'orienter l'utilisateur vers les dispositions pertinentes de la législation. Dans sa phase de développement, seule la version finlandaise est disponible.

<https://www.kuntaliitto.fi/laki/kunnan-paatoksenteko/esteellisyyt>

Slovénie : code d'éthique de la police et programme « Renforcer l'éthique et l'intégrité de la police » (2008)

Le code concerne la relation entre les policiers d'une part, et les citoyens, les autorités de l'État, les organisations non gouvernementales et autres institutions d'autre part. Dans le cadre de formations intégrées dans le programme « Renforcer l'éthique et l'intégrité de la police », les valeurs éthiques qu'il prône sont enseignées aux policiers. Les participants apprennent les règles à adopter dans des situations où un « bon comportement » n'est pas nécessairement noir ou blanc, sur la base de principes tels que le respect de l'égalité devant la loi, la protection de la réputation, l'incorruptibilité, la nature publique du travail, le professionnalisme et l'indépendance, la protection du secret professionnel et les relations mutuelles. Les formations, organisées par le groupe de travail à l'initiative du code, sont axées sur des sujets tels que l'éthique, l'intégrité, la loi du silence et le leadership. Elles comprennent des présentations qui expliquent les bases théoriques du code et des ateliers qui contribuent à mettre les idées en pratique.

https://www.policija.si/eng/images/stories/About%20the%20Police/Police_Identity_Card/Code_of_Police_Ethics.pdf & ec.europa.eu/esf/BlobServlet?docId=13945&langId=en

4.2. Traitement des lacunes

En plus de promouvoir la connaissance du cadre d'éthique publique, les organisations publiques devraient également mettre en place des mécanismes et des procédures permettant d'examiner et de traiter les éventuels manquements aux normes éthiques. Ces mécanismes et procédures comprendraient, entre autres, les éléments suivants :

4.2.1. Rapports formels et protection des lanceurs d'alerte

Des procédures de signalement et de dépôt de plaintes formelles visant des comportements graves contraires à l'éthique ou potentiellement criminels devraient être prévues par la loi, des réglementations et des codes. Des mécanismes permettant de signaler les cas de manquement ou les comportements contraires à l'éthique devraient être mis en place à la fois au niveau interne et externe. Le rapport correspondant devrait faire l'objet d'un traitement confidentiel. L'instance ou l'organisme compétent devrait avoir l'obligation d'enquêter sur les allégations et de communiquer les résultats à l'informateur et à une organisation publique appropriée.

Les garanties d'une procédure régulière et la protection juridique des lanceurs d'alerte devraient être prévues par la loi. À leur échelle, les organisations publiques devraient mettre en place des politiques anti-représailles afin de prévenir toutes représailles directes ou indirectes contre un lanceur d'alerte. Ces politiques devraient englober des mesures visant à prévenir, le cas échéant, toute révocation, suspension, rétrogradation, perte de perspectives de promotion, mutation punitive, diminution de salaire ou retenue sur salaire, tout harcèlement ou tout autre traitement punitif ou discriminatoire.

PROTECTION DES LANCEURS D'ALERTE

Directive UE (2019)

En 2019, l'Union européenne a adopté une Directive sur la protection des personnes dénonçant les infractions au droit de l'Union. Les nouvelles règles exigent la création de canaux sécurisés pour les signalements tant au sein d'une organisation - privée ou publique - qu'auprès des pouvoirs publics. La directive garantit également un haut niveau de protection pour les lanceurs d'alerte contre les représailles et exige des autorités nationales qu'elles informent bien les citoyens et forment les agents publics à l'accompagnement des lanceurs d'alerte. Les États membres de l'Union européenne ont jusqu'au mois d'octobre 2021 pour transposer la directive.

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-78-2019-INIT/fr/pdf>

Résolution 2300 (2019) de l'APCE « Améliorer la protection des lanceurs d'alerte partout en Europe »

Dans son dernier texte sur le sujet, l'Assemblée considère que « *les lanceurs d'alerte jouent un rôle essentiel dans toute démocratie ouverte et transparente. La reconnaissance qui leur est accordée et l'efficacité de leur protection en droit et en pratique contre toutes sortes de représailles constituent un véritable marqueur démocratique* ». Elle recommande également un certain nombre de mesures en s'appuyant sur ses travaux précédents dans ce domaine.

<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=28150>

Géorgie : loi géorgienne sur les conflits d'intérêts (2015)

Le chapitre V de la loi a été modifié en 2015 afin de le mettre en conformité avec les normes internationales. Le Bureau de la fonction publique traite les requêtes de manière confidentielle avant de les transmettre à l'entité publique correspondante. Le champ de la protection s'étend désormais à toutes les personnes qui travaillent en dehors du secteur public et ne se limite pas aux fonctionnaires actuels et anciens. L'identité du lanceur d'alerte ne peut être publiée sans son consentement. Après la divulgation des informations, le lanceur d'alerte est protégé contre les poursuites disciplinaires, administratives, civiles ou pénales. La personne qui est visée par les allégations du lanceur d'alerte est informée et autorisée à répondre. Dans le cadre d'un vaste programme de sensibilisation destiné aux fonctionnaires, le « bouton rouge » a été affiché sur la page web officielle du Bureau de la fonction publique.

<http://csb.gov.ge/uploads/745748.pdf>

Irlande : loi sur les divulgations d'informations protégées (2014)

Les travailleurs qui signalent des actes répréhensibles dans les secteurs public, privé et sans but lucratif sont protégés par la loi sur les divulgations d'informations protégées. Le terme « travailleur » englobe un large éventail de personnes : employés, fonctionnaires, agents publics, membres de la police et des forces de défense, sous-traitants, personnel temporaire, personnes en formation et stagiaires. Les bénévoles ne sont pas inclus. La loi propose cinq moyens de faire une divulgation protégée. Il existe un certain nombre de mesures pour protéger le « lanceur d'alerte » des conséquences préjudiciables, notamment la protection contre le licenciement ou toute sanction pour avoir fait une divulgation protégée, l'immunité de responsabilité civile et la protection de l'identité.

<http://www.irishstatutebook.ie/eli/2014/act/14/enacted/en/pdf>

4.2.2. Contrôle interne

L'organisation publique devrait désigner une personne ou un service chargé de contrôler la mise en œuvre du cadre d'éthique publique. Le système de contrôle interne devrait :

- examiner et signaler toute mauvaise gestion intentionnelle et non intentionnelle, toute mauvaise prestation de services, le non-respect des règles relatives aux conflits d'intérêts, aux cadeaux, etc. ;
- enquêter sur les cas présumés de conduite contraire à l'éthique et, le cas échéant, les renvoyer à des organismes de contrôle externes ;
- mener les enquêtes dans le respect le plus strict de la confidentialité ;
- proposer des solutions aux problèmes détectés, notamment la révision des procédures et des méthodes de travail, la réorganisation des services internes, la formation, la réaffectation du personnel, etc.

CONTRÔLE INTERNE

Royaume-Uni : conseiller indépendant pour les intérêts ministériels (2006)

La Chambre des communes et la Chambre des Lords ont leurs propres codes de conduite. En outre, chaque ministre doit respecter le « code ministériel », qui énonce les principes et les normes de conduite et de comportement. Ce code donne des indications sur un large éventail de questions liées à l'intégrité, comme les restrictions qui s'appliquent après l'emploi ou les moyens de prévenir les conflits d'intérêts. Créé en 2006, le conseiller indépendant pour les intérêts ministériels est un organe de contrôle interne. Le Premier ministre peut lui demander d'enquêter sur des allégations de violation du code. Pendant leur mandat, les ministres doivent solliciter le conseiller indépendant pour lui demander son avis sur les conflits qui pourraient survenir entre leurs intérêts privés et leurs responsabilités ministérielles.

<http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN03750/SN03750.pdf>

Conclusions et recommandations du GRECO

La supervision et l'application constituent un sujet très sensible, notamment en ce qui concerne les parlementaires : une recommandation sur cinq du rapport de quatrième cycle du GRECO concerne les manquements en matière de supervision et d'application (23 % des recommandations formulées entrent dans cette catégorie). Le GRECO recommande de renforcer l'indépendance des organes de contrôle, de préciser leurs missions et leurs pouvoirs, de leur fournir les ressources nécessaires et d'intensifier la coopération interinstitutionnelle. Le groupe d'experts recommande également de compléter la série de mesures pénales par des mesures disciplinaires internes.

<https://rm.coe.int/codes-of-conduct-for-public-officials-greco-findings-recommendations-p/168094256b>

4.2.3. Contrôle externe

L'un des objectifs du contrôle externe est de vérifier la capacité des politiques, procédures et pratiques internes d'assurer le maintien et l'efficacité du cadre d'éthique publique. Ce contrôle peut être exercé par un ou plusieurs organes de surveillance tels que les médiateurs, les organismes d'application de la loi, les institutions d'audit de l'État, les tribunaux ou les parlements. L'instance ou l'organisme chargé du contrôle externe est censé fournir des conseils, échanger des informations sur les bonnes pratiques et effectuer des inspections portant sur le cadre, ses composantes et la culture de l'éthique publique en général. Les conclusions des contrôles externes devraient être de nature publique.

4.3. Sanctions appropriées

Les manquements aux règles éthiques devraient être traités de manière efficace et en temps opportun.

Les sanctions devraient être dissuasives, efficaces et proportionnées. Elles devraient être appliquées dans le cadre d'un mécanisme de contrôle interne et pourraient inclure, par exemple, la conciliation, les excuses, le mentorat, la reconversion, l'avertissement verbal, l'avertissement écrit, les amendes, la rétrogradation, le transfert, la suspension, le licenciement, l'action pénale et le recouvrement d'avoirs.

La procédure disciplinaire devrait être contradictoire, et les agents publics devraient avoir le droit de se faire assister par la personne de leur choix.

Il ne devrait pas y avoir de sanctions automatiques sans procédure contradictoire préalable et possibilité de recours, avec effet suspensif.

Les motifs et les procédures concernant l'exclusion d'une personne candidate à un poste et la révocation d'un élu devraient être strictement et clairement réglementés par la loi.

Les organisations publiques devraient envisager des sanctions appropriées pour les dirigeants et les hauts responsables qui approuvent ou tolèrent un comportement contraire à l'éthique.

4.4. Suivi et examen

Une organisation publique devrait disposer de mécanismes et procédures appropriés pour évaluer la mise en œuvre du cadre éthique et proposer des moyens de renforcer la culture de l'éthique publique en son sein. Parmi les bonnes pratiques dans ce domaine figurent, entre autres :

- l'utilisation d'outils d'évaluation des risques, notamment des enquêtes, des entretiens, des groupes de discussion, des audits, etc. ;
- la mise à disposition de moyens internes suffisants pour surveiller la culture de l'éthique publique dans la pratique ;
- l'établissement de liens entre les mécanismes de contrôle interne et externe ;
- la tenue de livres et registres exacts ;
- la publication de rapports réguliers ;
- la planification d'activités de sensibilisation et de formation ;
- l'organisation d'examens par les pairs avec des organisations publiques similaires ;
- la formulation de propositions visant à modifier les pratiques de travail, les structures organisationnelles, les politiques et procédures relatives à la promotion de l'éthique.

4.5. Incitations et récompenses

Les responsables devraient envisager de récompenser les comportements éthiques remarquables qui reflètent la culture de l'éthique publique de leur organisation et montrent l'exemple aux autres agents publics. Ces incitations et récompenses pourraient inclure, selon les cas :

- une reconnaissance individuelle, par exemple un prix, une distinction telle que « l'employé du mois », des possibilités de cours ou de formations complémentaires, des jours de congé supplémentaires, des points supplémentaires en vue d'une promotion ou une prime financière, etc. ;
- une reconnaissance collective, qui consisterait à demander au groupe de présenter ses initiatives, à mentionner les initiatives sur l'intranet de l'organisation, etc. ;
- une reconnaissance institutionnelle, comme un certificat, un label décerné à un service ou à une organisation qui respecte les normes éthiques.

RÉCOMPENSES***Royaume-Uni : Civil Service Awards (programme annuel instauré en 2005)***

L'initiative « Civil Service Awards » est un programme intergouvernemental de renom conçu pour reconnaître la valeur des personnes et des équipes sources d'inspiration dans toute la fonction publique, en permettant le partage des bonnes pratiques entre les ministères. Le programme vise, entre autres, à promouvoir l'éthique dans le secteur public y compris les valeurs essentielles du service public telles que l'intégrité, l'honnêteté, l'objectivité et l'impartialité. Les récompenses peuvent être décernées aux fonctionnaires de n'importe quelle administration au Royaume-Uni. Dans toutes les catégories, les nominations sont examinées sur la base des critères suivants : respect des valeurs de la fonction publique, promotion de la diversité et de l'inclusion, bénéfices mesurables et impact durable. En reconnaissant tous les progrès accomplis, notamment en ce qui concerne la force mobilisatrice des responsables, la citoyenneté, la diversité ou l'inclusion, les récompenses constituent un outil précieux pour promouvoir l'éthique publique dans tout le pays.

<http://www.civilserviceawards.com/page/about-awards>

ANNEXE

SÉLECTION DE DOCUMENTS DU CONSEIL DE L'EUROPE

Conventions

Convention pénale sur la corruption (STE n° 173)

Convention civile sur la corruption (STE n° 174)

Textes adoptés par le Comité des Ministres

Lignes directrices sur l'éthique publique (...)

Lignes directrices sur la prévention et la lutte contre le sexisme : mesures à mettre en œuvre (Annexe à la Recommandation CM/Rec(2019)1, (section IIE, Secteur public)

Recommandation CM/Rec(2019)3 du Comité des Ministres aux États membres sur le contrôle des actes des collectivités locales

Recommandation (2017)2 du Comité des Ministres relative à la réglementation juridique des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique

Recommandation (2014)7 du Comité des Ministres sur la protection des « donneurs d'alerte »

Décision du Comité des Ministres adoptant la Stratégie sur l'innovation et la bonne gouvernance au niveau local, notamment les 12 Principes de bonne gouvernance démocratique (2008)

Recommandation (2012)5 du Comité des Ministres sur le code européen de déontologie pour le personnel pénitentiaire

Recommandation (2003)4 du Comité des Ministres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales

Recommandation (2000)10 du Comité des Ministres sur les codes de conduite pour les agents publics

Résolution (97)24 du Comité des Ministres portant les vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption

Textes adoptés par l'Assemblée parlementaire

Résolution 2300 (2019) « Améliorer la protection des lanceurs d'alerte partout en Europe »

Résolution 2275 (2019) « Rôle et responsabilités des dirigeants politiques dans la lutte contre le discours de haine et l'intolérance » (para. 13.2)

Résolution 2170 et Recommandation 2105 (2017) « Promouvoir l'intégrité dans la gouvernance pour lutter contre la corruption politique »

Résolution 2060 (2015) « Améliorer la protection des donneurs d'alerte »

Résolution 1729 (2010) « Protection des "donneurs d'alerte" »

Textes adoptés par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux

Résolution 435 (2018) et Recommandation 424 (2018) « Transparence et gouvernement ouvert »

Résolution 433 (2018) « Code de conduite européen pour toutes les personnes participant à la gouvernance locale et régionale »

Résolution 434 (2018) et Recommandation 423 (2018) « Les conflits d'intérêts au niveau local et régional »

Recommandation 405 (2017) « Rendre les marchés publics transparents aux niveaux local et régional »

Résolution 402 (2016) « L'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux : le rôle des élus et agents publics locaux et régionaux »

Manuels et autres outils adoptés par le Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR) et le Centre d'expertise sur la réforme de l'administration locale – Comité européen sur la démocratie et la gouvernance et Centre d'expertise pour la bonne gouvernance

Manuel de 2004 sur les bonnes pratiques en matière d'éthique publique au niveau local

Grille de référence en matière d'éthique publique révisée

Groupe d'États contre la corruption (GRECO)

Rapport sur la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs (Quatrième cycle d'évaluation) – Conclusions et tendances » (2012-2017)

Questionnaire « Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs » (cinquième cycle) (2016)

Commission de Venise

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 de Venise lors de sa 106^e session, Venise, 11-12 mars 2016

Rapport sur l'exclusion des délinquants du parlement, adopté par la Commission de Venise lors de sa 104^e session plénière (Venise, 23-24 octobre 2015), CDL-AD(2015)036cor

Rapport sur l'étendue et la levée des immunités parlementaires adopté par la Commission de Venise lors de sa 98^e session plénière (Venise, 21-22 mars 2014) (CDL-AD(2014)011)

Code de bonne pratique en matière de partis politiques (CDL-AD(2009)021)

Conseil consultatif de juges européens (CCJE)

Avis n° 3 (2002) sur l'éthique et la responsabilité des juges

Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)

Recommandation de politique générale n° 15 de l'ECRI sur la lutte contre le discours de haine

Secrétaire Général

Rapport du Secrétaire Général sur la situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit en Europe

Code de conduite pour le personnel du Conseil de l'Europe

Charte d'éthique professionnelle du 15 juillet 2005