

# CONSEILLER EN ÉTHIQUE

## Rapport annuel 2022



RAPPORT ANNUEL  
1<sup>er</sup> janvier – 31 décembre 2022

FRANÇAIS

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

## SOMMAIRE



### INTRODUCTION et MISSION

---

Le **rapport annuel 2022** du Conseiller en éthique s'appuie sur ses précédents rapports annuels ([premier](#) et [deuxième](#) rapports (intérimaire), et rapport annuel [2021](#)). Il couvre la période du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2022.

La fonction de Conseiller en éthique du Conseil de l'Europe a été instituée en avril 2019. Le Conseiller ou la Conseillère en éthique est nommé par le ou la Secrétaire Général-e<sup>1</sup>, auquel il ou elle rend compte directement sur une base *ad hoc* ainsi que par le biais de rapports annuels décrivant les questions liées à l'éthique et les activités menées dans ce domaine au sein du Conseil de l'Europe.

Le Conseiller ou la Conseillère en éthique fait office de correspondant pour les questions d'éthique au sein du Conseil de l'Europe, pour le personnel de l'Organisation, pour les autres personnes participant aux activités du Conseil de l'Europe et, en outre, exerce une fonction consultative auprès du ou de la Secrétaire Général-e.

Le Conseiller ou la Conseillère en éthique, qui doit agir de manière indépendante et confidentielle, se fonde sur le cadre éthique (y compris le Code de conduite, etc.), le Statut du personnel et les Arrêtés relatifs au personnel, sur ses connaissances spécialisées et sur son jugement professionnel. Cette personne doit en particulier :

- **donner des orientations et des conseils confidentiels** sur les questions d'éthique aux agents et aux personnes participant aux activités du Conseil de l'Europe ;
- **promouvoir les normes éthiques** de l'Organisation auprès des agents et des personnes participant aux activités de l'Organisation ;
- **donner des conseils sur les questions de conflits d'intérêts**, y compris en ce qui concerne les agents intervenant dans la gestion des achats et des subventions ;
- **contrôler l'efficacité** du cadre éthique de l'Organisation et donner des conseils sur les modifications des règles, politiques et procédures internes liées à l'éthique.

---

<sup>1</sup> Le premier Conseiller en éthique (Gianluca Esposito, 2019-2020) et l'actuel Conseiller (Björn Janson, 2021-) ont été nommés à titre provisoire en attendant la mise en place d'un cadre réglementaire approprié et d'un Bureau de l'éthique pleinement opérationnel.

## MESSAGE DU CONSEILLER EN ÉTHIQUE

---

*La modernisation du cadre réglementaire et éthique du Conseil de l'Europe est restée une priorité de l'Organisation en 2022. L'adoption par le Comité des Ministres du nouveau Statut du personnel en 2021 a été suivie de sa mise en œuvre par le biais de nouveaux Arrêtés relatifs au personnel qui ont été adoptés par la Secrétaire Générale en décembre 2022 et sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2023. Ces deux instruments fondamentaux et interdépendants (qui remplacent plusieurs anciens règlements dispersés dans différents documents) sont désormais présentés dans un document consolidé, « [Statut du personnel et Arrêtés relatifs au personnel](#) » qui constitue le nouveau cadre juridique pour le personnel.*

*Il énonce entre autres de nouvelles règles relatives à la gestion des cadeaux, l'intention générale étant que les cadeaux ne doivent être acceptés que de manière exceptionnelle. Si les objets symboliques ou les souvenirs de faible valeur et à fin promotionnelle ne sont pas considérés comme des cadeaux, en règle générale, les cadeaux ne doivent pas être acceptés. Exceptionnellement, dans les situations où l'offre d'un cadeau relève de la pratique normale, et où il serait impoli de refuser, les cadeaux peuvent être acceptés si leur valeur n'excède pas 50 euros. Si leur valeur dépasse ce montant, le cadeau doit être refusé et rendu immédiatement. Des règles particulières s'appliquent au personnel intervenant dans la gestion des achats et des subventions. Les cadeaux doivent toujours être signalés au Protocole (sauf les souvenirs, etc.).*

*En décembre 2022, le [Code de conduite](#) a été adopté par la Secrétaire Générale. Il constitue la clé de voûte du nouveau cadre éthique de notre Organisation (remplaçant la Charte d'éthique professionnelle de 2005). Le Code définit un ensemble de normes de conduite et éthiques s'appliquant au personnel de l'Organisation ; les autres personnes participant aux activités du Conseil de l'Europe sont également censées respecter ces règles. Le Code rassemble les règles relatives à l'intégrité en un instrument simple et consolidé, reposant sur **le professionnalisme, l'intégrité et le respect**, ainsi que les principes qui sous-tendent cette philosophie : l'indépendance, la fiabilité, la responsabilité, la dignité, la diversité et la discrétion, qui font chacun l'objet d'une section dédiée du Code. Le but est d'orienter et d'aider les agents dans leur environnement de travail quotidien. Une nouvelle [Politique sur le respect et la dignité](#) a également été adoptée par la Secrétaire Générale en décembre 2022. Elle s'applique à toutes les catégories de personnel et aux autres personnes participant aux activités du Conseil de l'Europe. Ces instruments sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2023, tandis que la politique en matière de lancement d'alerte (« Speak Up » – Brisez le silence !) et la Politique sur la diversité sont en cours de finalisation.*

*La [page web externe du Conseiller en éthique](#) est mise à jour en permanence avec les nouveaux textes pertinents. Le personnel du Conseil de l'Europe est invité à se familiariser avec ces*

nouveaux instruments.

Pour rappel, en 2021, un [Code de conduite](#) pour les membres de l'Assemblée parlementaire, un [Code de conduite](#) pour le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux et un [Code de conduite](#) pour les juges de la Cour européenne des droits de l'homme (la « Résolution sur l'éthique judiciaire ») ont été adoptés. Bien que les représentants/experts (intergouvernementaux ou sous contrat) ne soient pas encore directement couverts par un instrument unique dédié, il convient de noter que des codes de conduite existent et sont en cours d'élaboration dans différentes instances du Conseil de l'Europe (commissions, organes de suivi, etc.).

La fonction consultative reste une mission centrale du Conseiller en éthique. Il s'agit notamment d'écouter et de conseiller les membres du personnel et d'autres personnes participant aux activités du Conseil de l'Europe, souvent en rapport avec diverses formes de situations perçues, potentielles ou réelles de conflits d'intérêts. Comme par le passé, j'ai organisé des réunions à la demande des personnes demandant une consultation avant de prodiguer un conseil confidentiel, toujours sous forme écrite. Ci-dessous, la partie « Conseil en éthique » du rapport présente de manière anonyme, simplifiée et neutre une sélection des questions soulevées afin de les illustrer et de donner de la substance aux statistiques.

Le Conseiller en éthique prodigue également des conseils stratégiques à la Secrétaire Générale et à l'administration. Certains de ces conseils ont été demandés par des entités de l'Organisation, telles que la Direction du contrôle interne (DIO), la Direction générale de l'administration (DGA) et le Cabinet. D'autres ont été prodigués ex officio, à la suite de contributions précieuses reçues de membres du personnel. Par exemple, il semble que les règles actuelles relatives aux restrictions après la cessation des fonctions préoccupent de nombreux collègues de l'Organisation. Je les encourage à continuer de me faire part de leurs préoccupations.

Comme les années précédentes, le nombre de déclarations reçues dépasse considérablement celui des membres du personnel qui sont tenus de déclarer leurs intérêts, ce qui est considéré comme une bonne pratique. Par ailleurs, j'ai continué d'assurer le suivi des risques de conflits d'intérêts identifiés par la DIO (qui est actuellement chargée d'enregistrer les déclarations et d'assurer leur suivi) en menant un dialogue direct avec plusieurs collègues, afin de prévenir ou d'atténuer les situations et les risques de conflits d'intérêts mentionnés dans les déclarations.

Je tiens à remercier les collègues de différentes parties de notre Organisation pour leur bonne coopération en 2022, ainsi que toutes les personnes qui m'ont adressé des commentaires précieux concernant les conseils prodigués.

**Björn Janson**  
Conseiller en éthique

Cette partie donne des informations sur les conseils prodigués en 2022 aux agents et aux personnes participant aux activités du Conseil de l'Europe. Elle porte sur tout l'éventail des questions d'éthique pour lesquelles le Conseiller a été contacté. Toutes les questions pertinentes pour la fonction de Conseiller en éthique ont été traitées dans le cadre de consultations confidentielles par écrit, parfois à la suite de réunions en présentiel et en ligne. Certaines questions ont été résolues grâce à un dialogue étroit avec les personnes concernées et d'autres, dans le cadre d'un dialogue avec la hiérarchie dans les secteurs, départements et directions générales appropriés du Conseil de l'Europe. Cette partie comprend également des informations sur les conseils fournis par le Conseiller pour assurer le suivi de l'analyse des risques effectuée par la DIO lors de son contrôle des déclarations annuelles d'intérêts.

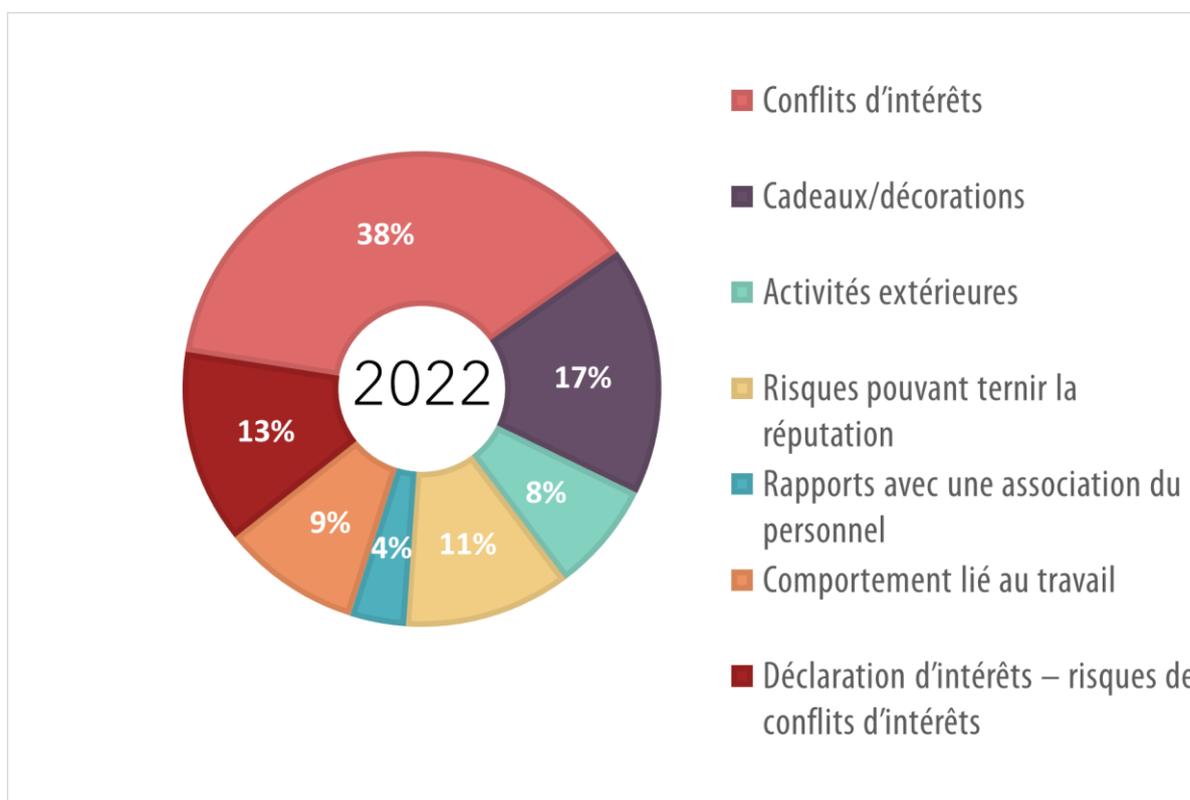
### ACTIVITE DE CONSEIL

En 2022, le Conseiller en éthique a donné des conseils dans **56** cas, soit une légère baisse par rapport aux années précédentes. Cela étant, un nombre bien plus important de cas (environ 150) ont été reçus sur la boîte mail du Conseiller en éthique, mais n'ont pas été enregistrés car ils n'étaient pas soumis par des membres du personnel ou des personnes participant aux activités du Conseil de l'Europe, ou ne relevaient pas des compétences du Conseiller. Environ 25 % des demandes enregistrées provenaient d'agents des bureaux extérieurs du Conseil de l'Europe. La majorité des demandes de conseil portaient sur des questions de conflit d'intérêts. Certains cas ont commencé par une demande d'avis juridique adressée à la Direction du conseil juridique et du droit international public (DLAPIL), (par exemple, l'interprétation juridique d'un contrat), qui a ensuite déclenché une demande au Conseiller (par exemple, une situation de conflit d'intérêts). Si la plupart des demandes émanaient d'agents, quelques-unes provenaient de personnes participant aux activités du Conseil de l'Europe qui n'étaient pas membres du personnel (par exemple, des experts, des prestataires de services sous contrat, etc.).

Le Conseiller en éthique est intervenu dans sept cas de risques identifiés à la suite de l'examen annuel des déclarations d'intérêts assuré par la DIO. Ces interventions ont donné lieu à des échanges de vues et à des conseils écrits aux agents concernés sur la manière de prévenir ou d'atténuer les risques de conflits d'intérêts, ou sur la façon de signaler des situations en apportant plus de détails dans le cas de déclarations insuffisantes.

CONSEILS PAR CATÉGORIE	2022
Conflits d'intérêts	20
Cadeaux/décorations	9
Activités extérieures	4
Risques pouvant ternir la réputation	6
Rapports avec une association du personnel	2
Comportement lié au travail	5
Déclaration d'intérêts – risques de conflits d'intérêts	7
<b>TOTAL</b>	<b>56</b>

Les données figurant dans le tableau ci-dessus sont reprises sous forme de graphique ci-dessous :



## EXEMPLES DE DEMANDES DE CONSEIL REÇUES PAR LE CONSEILLER EN ÉTHIQUE

\*\*|Les exemples sont simplifiés et ne reflètent pas pleinement les détails et le contexte des questions particulières soulevées, ni les conseils spécifiques prodigués

### i) Demandes portant sur des questions générales

*Pendant une mission, les autorités du pays hôte m'ont offert un cadeau. Que dois-je faire ?*

Conseiller en éthique: Les questions relatives aux cadeaux sont parmi les plus fréquentes. À partir de 2023, de nouvelles règles sont en vigueur ; elles sont présentées dans le « Message du Conseiller en éthique » ci-dessus.

*Un agent du Conseil de l'Europe en congé sans solde peut-il être recruté par le Conseil de l'Europe en tant que consultant rémunéré ?*

Conseiller en éthique: Non. Lorsqu'un agent est en congé sans solde, il fait toujours partie du personnel et, à ce titre, reste soumis au Statut du personnel du Conseil de l'Europe. Le fait de recruter un agent en tant que consultant rémunéré pour le Conseil de l'Europe générerait à lui seul des conflits d'intérêts.

*Un agent qui fait office de personne de référence pour un ancien collègue est-il soumis à des restrictions ?*

Conseiller en éthique: Il n'existe aucun obstacle majeur à faire office de personne de référence à la demande de collègues ou d'anciens collègues, à condition qu'il n'y ait pas de risque de conflit d'intérêts réel ou perçu dans la situation donnée, à savoir que vous n'avez pas de liens autres que professionnels (relation privée, etc.) avec cette personne. Cela étant, en tant que membres du personnel, nous sommes tenus d'agir de manière objective et indépendante de tout État ou tierce partie, si l'on nous demande un avis au sujet de collègues/d'anciens collègues.

*Un agent/expert peut-il accepter une médaille d'honneur d'un État membre pour un travail mené avec les autorités de ce pays ?*

Conseiller en éthique: En règle générale, les agents ne doivent pas accepter les offres de médailles ou d'honneurs, etc. tant qu'ils sont employés par le Conseil de l'Europe. Ce point est régi par l'article 1.10 du [Statut du personnel](#), et toute exception à la règle générale est soumise à l'autorisation préalable de la Secrétaire Générale (article 170.1 de l'arrêté relatif au personnel correspondant). Il est conseillé aux autres personnes participant aux activités du Conseil de l'Europe, telles que les experts, de suivre une politique restrictive semblable, conformément au Code de conduite.

*Un agent en activité peut-il être nommé en tant qu'expert indépendant pour une commission ou un organe de suivi du Conseil de l'Europe ?*

Conseiller en éthique: Il est jugé inapproprié qu'un agent en activité accepte d'être nommé par un État membre à une procédure d'élection à une commission du Conseil de l'Europe, même si cette nomination ne prend effet qu'après son départ de l'organisation, car cette procédure est incompatible avec l'indépendance de l'agent.

*Un agent se présente aux élections générales dans un État membre : quelles sont les dispositions à prendre ?*

Conseiller en éthique: Conformément à l'article 1.9 du Statut du personnel, tout agent qui se porte candidat à une fonction élective de nature politique, y compris de niveau local, est placé en congé sans traitement et doit donc en informer la Direction des ressources humaines. L'agent qui est élu et accepte la fonction doit démissionner du Conseil de l'Europe.

*Un représentant d'un gouvernement a proposé à un agent participant aux travaux d'un comité intergouvernemental de participer à une activité gouvernementale non rémunérée.*

Conseiller en éthique: L'indépendance des agents suppose notamment l'indépendance à l'égard des gouvernements et d'autres autorités. Ce type d'implication auprès de gouvernements ne doit pas être accepté afin de ne pas donner lieu à des conflits d'intérêts qui pourraient porter atteinte à l'indépendance et à l'impartialité et/ou à la réputation du Conseil de l'Europe. Le fait que le travail proposé soit non rémunéré ne change en rien cette position.

ii) *Demandes portant sur les activités de coopération, l'assistance technique et les appels d'offres*

*Les membres d'une institution bénéficiaire, qui a obtenu un contrat ou une subvention du Conseil de l'Europe, peuvent-ils être mandatés comme experts dans leur propre institution ?*

Conseiller en éthique: En règle générale, les membres d'une institution bénéficiaire ne doivent pas être mandatés comme experts dans des projets destinés à cette même institution, car cela pourrait donner lieu à des conflits d'intérêts réels, potentiels ou perçus et devraient donc être exclus de la procédure de passation de marché correspondante. Le conflit d'intérêts est encore plus apparent si l'organisation bénéficiaire a participé à la préparation du projet ou à la prise de décisions concernant l'appel d'offres.

*Les agents peuvent-ils répondre à un appel d'offres du Conseil de l'Europe pour des missions de consultants ?*

Conseiller en éthique: Non. Cela donne lieu à une situation de conflit d'intérêts, même si l'agent concerné est sous contrat de courte durée, et même si les activités de conseil ne commenceront qu'après que son emploi a pris fin.

*Lors de la sélection de consultants pour un projet d'assistance technique, un des candidats à l'appel d'offres est un proche du responsable du projet. Cette candidature peut-elle être prise en compte ?*

Conseiller en éthique: Le fait que la personne répondant à l'appel d'offres soit un proche du responsable du projet donne lieu à un conflit d'intérêts réel, potentiel ou perçu. En principe, les agents ne doivent pas gérer des projets ou y participer, ou intervenir dans la gestion des achats et des subventions lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir un intérêt personnel. Tant que le responsable du projet est impliqué dans l'appel d'offres ou le projet, ce candidat doit être exclu de la procédure d'appel d'offres.

*Lors d'un appel d'offres pour notre projet, nous avons reçu des candidatures de fonctionnaires. Pouvons-nous recourir à leurs services ?*

Conseiller en éthique: Bien que le recours à des fonctionnaires nationaux comme consultants pour le Conseil de l'Europe ne fasse pas l'objet d'une interdiction générale, dans ces situations, il convient d'être prudents concernant les risques de conflits d'intérêts (par exemple sur les questions couvertes par la mission de conseil, le cumul d'emplois, etc.). Les consultants doivent déclarer qu'ils n'ont pas de conflits d'intérêts. Un fonctionnaire ne peut pas être mandaté comme consultant pour mener des activités dans l'institution bénéficiaire à laquelle il appartient.

## CONSEIL STRATÉGIQUE ET DIALOGUE

---

Comme les années précédentes, le dialogue sur l'élaboration du cadre réglementaire en matière d'éthique s'est poursuivi en 2022 avec la DGA, qui est chargée de l'élaboration de ces instruments, ainsi qu'avec la DIO et la DLAPIL.

En outre, les conseils stratégiques suivants ont été soumis à l'administration ou au Cabinet :

- commentaires sur le projet de politique « Speak Up » – Brisez le silence ! soumis à la DGA (18 mars et 28 septembre) ;
- conseil au Cabinet, relatif à l'emploi de consultants (21 mars) ;
- conseil au Cabinet, relatif à la politique en matière de cadeaux, comme demandé par la DIO dans son audit du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (30 juin) ;
- commentaires sur des parties du projet d'arrêtés relatifs au personnel soumis à la DGA (18 juillet) ;
- conseil concernant une situation de conflits d'intérêts, à la demande de la DGA ;

- avis sur une clause relative aux conflits d'intérêts commune pour le Conseil de l'Europe soumis à la DGA et à la DLAPIL (14 décembre).

Le 15 juin 2022, le Conseiller a rencontré le Comité consultatif d'audit et d'évaluation (CCAÉ). L'objectif de ce dialogue est d'informer la CCAÉ sur les travaux en cours visant à développer la fonction d'éthique au Conseil de l'Europe et à lui donner un mandat clair, à nommer un Conseiller ou une Conseillère en éthique à temps plein doté de ressources appropriées et à renforcer la sensibilisation à l'éthique et à l'intégrité parmi le personnel et les autres personnes participant aux activités du Conseil de l'Europe.

Le Conseiller en éthique a également rencontré les entités suivantes :

- le Commissaire à la protection des données et le délégué à la protection des données pour un échange de vues et l'étude de synergies (8 février) ;
- la commission du Règlement de l'Assemblée parlementaire, invitation (avec le Secrétaire Général adjoint) pour présenter le travail du Conseiller en éthique lors d'une audition sur les règles d'intégrité (29 avril) ;
- le chef du Protocole, pour un échange de vues sur la politique de signalement des cadeaux (13 mai) ;
- la DLAPIL et la DGA, pour une discussion sur une clause commune relative aux conflits d'intérêts (15 novembre) ;
- le responsable du Comité du personnel au sujet du nouveau cadre réglementaire (5 décembre).

## FORMATION ET COMMUNICATION

---

Si la mise en place du nouveau cadre réglementaire en matière d'éthique a été au centre des préoccupations en 2022, elle devra être suivie par une formation et des conseils adaptés. L'intention est de créer des modules de formation basés sur les nouvelles normes. Ce travail sera une priorité dans les années à venir, et devra être mené en collaboration avec le service de formation de la Direction des ressources humaines (DRH).

Actuellement, les programmes d'apprentissage en ligne élaborés par la DIO sur l'« *Éthique* », lancé en juin 2019, et sur la « *Vigilance et prévention en matière de fraude* », lancé en novembre 2019, sont fondamentaux. Ces formations, qui sont désormais obligatoires pour l'ensemble du personnel, sont gérées par la DRH. Fin 2022, 90 % du personnel avait suivi la formation sur l'éthique, et 82 % avait suivi la formation sur la vigilance en matière de fraude. Toutes les séances d'intégration pour les nouvelles recrues font référence à ces formations obligatoires.

## SYNERGIES AVEC LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

---

Le Conseiller en éthique du Conseil de l'Europe est membre du [Réseau Déontologie des organisations multilatérales \(ENMO\)](#), qui rassemble les hauts responsables des questions d'éthique de quelque cinquante institutions intergouvernementales multilatérales. Ce réseau constitue un cadre pour échanger des informations et promouvoir les normes et les bonnes pratiques dans ce domaine. La coopération offre la possibilité de consulter spontanément des collègues et d'accéder à des plateformes d'information sur des questions spécifiques, permettant des synergies utiles. L'ENMO organise également des conférences et des séminaires.

En 2022, le Conseiller en éthique a participé à la 14<sup>e</sup> réunion annuelle de l'ENMO organisée et accueillie par l'UNESCO du 5 au 8 juillet sur les thèmes suivants : i) Conflits d'intérêts et activités extérieures ; ii) Science comportementale et comportement éthique ; iii) Formation en environnement hybride ; iv) Analyse de données et v) Lancement d'alerte interne. Il a également pris part à des échanges de vues et répondu à des demandes d'information dans la cadre du réseau ENMO et au-delà.

## DÉFENDRE LES VALEURS FONDAMENTALES DU CONSEIL DE L'EUROPE

---

Les valeurs fondamentales des personnes qui travaillent pour le Conseil de l'Europe (la principale organisation européenne qui œuvre en faveur de la démocratie, de la protection des droits humains et de l'état de droit), telles qu'elles ont été identifiées par le personnel lui-même, sont le **professionnalisme**, l'**intégrité** et le **respect**. Ces valeurs nous aident à définir ce qui est important pour notre Organisation. Elles guident nos comportements, nos attitudes et nos principes et nous permettent d'établir ce qui est attendu de nos collègues, du personnel et de toute personne participant aux activités du Conseil de l'Europe.

\*\*\*

Le Conseiller en éthique contribue de manière déterminante à faire respecter les normes et valeurs éthiques au sein du Conseil de l'Europe, tout en exerçant des fonctions de conseil et de prévention. S'ils sont effectivement mis en œuvre, ces conseils (qui sont confidentiels et non contraignants) peuvent contribuer véritablement à la réalisation de l'objectif de l'Organisation, qui est de respecter les normes éthiques les plus élevées et de réduire le risque d'atteinte au fonctionnement et à la réputation du Conseil de l'Europe.

\*\*\*

Les informations communiquées au Conseiller en éthique seront traitées de manière confidentielle. Si vous avez une question relative à l'éthique, veuillez envoyer un mail à [ethics@coe.int](mailto:ethics@coe.int). Pour plus d'informations sur le Conseiller en éthique, veuillez consulter le site [www.coe.int/ethics](http://www.coe.int/ethics).