

Recommandation N° R (2000) 10
du Comité des Ministres aux Etats membres
sur les codes de conduite pour les agents publics

*(adoptée par le Comité des Ministres
le 11 mai 2000 à sa 106^e Session)*

Le Comité des Ministres, conformément à l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une plus grande unité entre ses membres ;

Considérant que les administrations publiques jouent un rôle essentiel dans les sociétés démocratiques et qu'elles doivent avoir à leur disposition un personnel approprié pour accomplir convenablement les tâches qui leur sont confiées ;

Considérant que les agents publics sont l'élément clé de l'administration publique, qu'ils ont des devoirs et des obligations spécifiques, et qu'ils doivent avoir les qualifications nécessaires et un environnement juridique et matériel approprié pour pouvoir s'acquitter de leurs tâches d'une manière adéquate ;

Convaincu que la corruption représente une menace sérieuse contre l'Etat de droit, la démocratie, les droits de l'homme, l'équité et la justice sociale ; qu'elle entrave le développement économique, met en danger la stabilité des institutions démocratiques et les fondations morales de la société ;

Vu les recommandations des 19^e et 21^e Conférences des ministres européens de la Justice (La Valette, 1994, et Prague, 1997, respectivement) ;

Vu le Programme d'action contre la corruption adopté par le Comité des Ministres en 1996 ;

Vu la Recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe n° R (81) 19 sur l'accès à l'information détenue par les autorités publiques ;

Vu la Recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe n° R (2000) 6 sur le statut des agents publics en Europe ;

Conformément à la Déclaration finale et au Plan d'action adoptés par les chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe lors de leur 2^e Sommet qui s'est tenu à Strasbourg, les 10 et 11 octobre 1997 ;

Rappelant dans ce contexte l'importance de la participation des Etats non membres aux activités du Conseil de l'Europe contre la corruption et se félicitant de leur contribution précieuse à la mise en œuvre du Programme d'action contre la corruption ;

Tenant compte de la Résolution (97) 24 portant sur vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption ;

Vu les Résolutions (98) 7 et (99) 5 portant autorisation et adoption respectivement de l'Accord partiel élargi établissant le «Groupe d'Etats contre la Corruption – GRECO», institution qui a pour objet d'améliorer la capacité de ses membres à lutter contre la corruption en veillant à la mise en œuvre de leurs engagements dans ce domaine ;

Persuadé que la sensibilisation de l'opinion publique et la promotion des valeurs éthiques constituent des moyens importants pour prévenir la corruption,

Recommande aux gouvernements des Etats membres de promouvoir, dans le respect de la législation nationale et des principes régissant l'administration publique, l'adoption de codes nationaux de conduite pour les agents publics en s'inspirant du Code modèle de conduite pour les agents publics annexé à la présente Recommandation ; et

Charge le « Groupe d'Etats contre la corruption – GRECO » de suivre la mise en œuvre de cette Recommandation.

Annexe à la Recommandation n° R (2000) 10

Code modèle de conduite pour les agents publics

Interprétation et application

Article 1

1. Le présent code s'applique à tous les agents publics.
2. Aux fins du présent code, le terme « agent public » signifie toute personne employée par une autorité publique.
3. Les dispositions du présent code peuvent aussi être appliquées à toute personne employée par une entité privée chargée d'une mission de service public.
4. Les dispositions du présent code ne concernent pas les représentants publics élus, les membres du gouvernement ni les personnes exerçant des fonctions judiciaires.

Article 2

1. Dès l'entrée en vigueur de ce code, l'administration publique a le devoir d'informer les agents publics sur ses dispositions.
2. Ce code fera partie des conditions de travail des agents publics à partir du moment où ils ont certifié qu'ils en ont pris connaissance.

3. Chaque agent public se doit de prendre toutes les mesures nécessaires afin de se conformer aux dispositions du présent code.

Article 3 – Objet du Code

La finalité de ce code est de préciser les règles en matière d'intégrité et de conduite que les agents publics doivent observer, de les aider à respecter ces normes et à informer le public de la conduite à laquelle il est en droit de s'attendre de la part des agents publics.

Principes généraux

Article 4

1. L'agent public doit s'acquitter de ses devoirs dans le respect de la loi, des instructions légitimes et des règles déontologiques relatives à ses fonctions.
2. L'agent public doit agir d'une manière politiquement neutre et ne pas tenter de contrecarrer les politiques, les décisions ou les actions légitimes des autorités publiques.

Article 5

1. L'agent public a le devoir de servir loyalement l'autorité nationale, locale ou régionale constituée conformément à la loi.
2. L'agent public est appelé à être honnête, impartial et efficace, et à remplir ses devoirs au mieux de ses capacités, avec compétence, équité et compréhension, en ne prenant en compte que l'intérêt public et les circonstances pertinentes de l'affaire.
3. L'agent public est tenu à la courtoisie dans ses relations avec les citoyens qu'il ou elle sert, ainsi que dans ses relations avec ses supérieurs, collègues et subordonnés.

Article 6

Dans l'exercice de ses fonctions, l'agent public ne doit pas agir de façon arbitraire au détriment de quelque personne, groupe de personnes ou entité que ce soit, et doit tenir dûment compte des droits, des obligations et des intérêts légitimes d'autrui.

Article 7

Dans le processus de prise de décision, l'agent public doit agir conformément à la loi et exercer son pouvoir d'appréciation d'une manière impartiale, en tenant compte uniquement des circonstances pertinentes.

Article 8

1. L'agent public doit éviter que ses intérêts privés entrent en conflit avec ses fonctions publiques. Il est de sa responsabilité d'éviter de tels conflits, qu'ils soient réels, potentiels ou susceptibles d'apparaître comme tels.

2. En aucun cas, l'agent public ne doit tirer un avantage indu de sa position officielle pour son intérêt personnel.

Article 9

L'agent public a le devoir de se conduire toujours de manière à préserver et à renforcer la confiance du public dans l'intégrité, l'impartialité et l'efficacité des pouvoirs publics.

Article 10

L'agent public est responsable auprès de son supérieur hiérarchique immédiat, sauf disposition contraire de la loi.

Article 11

En tenant dûment compte du droit d'accès aux informations officielles, l'agent public doit traiter de manière adéquate, avec toute la confidentialité nécessaire, toutes les informations et tous les documents acquis dans l'exercice, ou à l'occasion de l'exercice, de ses fonctions.

Article 12 – Faire rapport

1. L'agent public qui estime qu'on lui demande d'agir d'une manière illégale, irrégulière ou contraire à l'éthique, pouvant relever de la forfaiture ou en contradiction de toute autre manière avec le présent code, doit le signaler conformément à la loi.

2. L'agent public doit signaler conformément à la loi aux autorités compétentes toute violation du présent code par d'autres agents publics dont il ou elle a connaissance.

3. L'agent public qui a signalé, conformément à la loi, un cas prévu ci-dessus, et qui estime que la réponse n'est pas satisfaisante, peut en informer par écrit le chef compétent de la fonction publique.

4. Lorsqu'un cas ne peut être réglé de manière acceptable pour l'agent concerné par les procédures et voies de recours prévues dans la législation sur la fonction publique, l'agent doit exécuter les instructions légales qu'il ou elle a reçues.

5. L'agent public doit signaler aux autorités compétentes toute preuve, allégation ou soupçon d'activité illégale ou criminelle concernant la fonction publique dont il ou elle a connaissance dans ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions. L'enquête sur les faits rapportés incombe aux autorités compétentes.

6. L'administration publique doit veiller à ce que l'agent public qui signale un cas prévu ci-dessus sur la base de soupçons raisonnables et de bonne foi ne subisse aucun préjudice.

Article 13 – Conflit d'intérêts

1. Un conflit d'intérêts naît d'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 officielles.

2. L'intérêt personnel de l'agent public englobe tout avantage pour lui-même ou elle-même ou en faveur de sa famille, de parents, d'amis et de personnes proches, ou de personnes ou organisations avec lesquelles il ou elle a ou a eu des relations d'affaires ou politiques. Il englobe également toute obligation financière ou civile à laquelle l'agent public est assujéti.

3. Etant donné que l'agent est généralement seul à savoir s'il ou elle se trouve dans cette situation, il est personnellement tenu:

- d'être attentif à tout conflit d'intérêts réel ou potentiel ;
- de prendre des mesures pour éviter un tel conflit ;
- d'informer son supérieur hiérarchique de tout conflit d'intérêts dès qu'il ou elle en a connaissance ;
- de se conformer à toute décision finale lui enjoignant de se retirer de la situation dans laquelle il ou elle se trouve ou de renoncer à l'avantage à l'origine du conflit.

4. Lorsqu'on le lui demande, l'agent public doit déclarer s'il ou elle a ou non un conflit d'intérêts.

5. Tout conflit d'intérêts déclaré par un candidat à l'administration ou à un nouveau poste dans la fonction publique doit être résolu avant la nomination.

Article 14 – Déclaration d'intérêts

L'agent public qui occupe un poste dans lequel ses intérêts personnels ou privés sont susceptibles d'être affectés par ses fonctions officielles doit déclarer, conformément à la loi, lors de sa nomination, puis à intervalles réguliers et lors de tout changement de situation la nature et l'étendue de ces intérêts.

Article 15 – Intérêts extérieurs incompatibles

1. L'agent public ne doit se livrer à aucune activité ou transaction ni occuper aucun poste ou fonction, rémunéré ou non, incompatible avec le bon exercice de ses fonctions publiques ou portant préjudice à celles-ci. Lorsqu'il n'est pas clair qu'une activité soit compatible, il ou elle doit demander l'avis de son supérieur.

2. Sous réserve de la législation applicable, l'agent public est tenu d'informer et d'obtenir l'approbation de son employeur dans la fonction publique avant d'exercer certaines activités, rémunérées ou non, ou d'accepter certains postes ou fonctions quels qu'ils soient, extérieurs à son emploi dans la fonction publique.

3. L'agent public doit se conformer à toute obligation légale de déclarer, son affiliation ou son appartenance à des organisations susceptibles de nuire à sa fonction ou au bon exercice de ses fonctions en tant qu'agent public.

Article 16 – Activité politique ou publique

1. Sous réserve du respect des droits fondamentaux et constitutionnels, l'agent public doit veiller à ce que sa participation dans des activités politiques ou son implication dans des débats publics ou politiques n'altère pas la confiance du public ou de ses employeurs dans sa capacité à s'acquitter de sa mission avec impartialité et loyauté.

2. Dans l'exercice de ses fonctions, l'agent public ne doit pas se prêter à sa propre utilisation à des fins politiques partisans.

3. L'agent public doit se conformer à toute restriction imposée conformément à la loi à certaines catégories d'agents publics en ce qui concerne l'exercice d'une activité politique en raison de leur position ou de la nature de leurs fonctions.

Article 17 – Protection de la vie privée de l'agent public

Toutes les mesures nécessaires doivent être prises pour s'assurer que la vie privée de l'agent public est respectée de manière appropriée; par conséquent, les déclarations prévues au présent code doivent demeurer confidentielles, sauf disposition contraire de la loi.

Article 18 – Cadeaux

1. L'agent public ne doit ni solliciter ni accepter de cadeaux, faveurs, invitations ou tout autre avantage lui étant destinés, ou destinés à sa famille, à ses parents ou amis proches, ou à des personnes ou organisations avec lesquels l'agent public a ou a eu des relations d'affaires ou politiques, qui peuvent influencer ou paraître influencer sur l'impartialité avec laquelle il ou elle exerce ses fonctions ou peuvent constituer ou paraître constituer une récompense en rapport avec ses fonctions. Cela n'inclut pas l'hospitalité conventionnelle ni les cadeaux mineurs.

2. Lorsque l'agent public ne sait pas s'il ou elle peut accepter un cadeau ou l'hospitalité, il ou elle doit demander l'avis de son supérieur hiérarchique.

Article 19 – Réaction face aux offres d'avantages indus

Si l'agent public se voit proposer un avantage indu, il ou elle doit prendre les mesures suivantes afin d'assurer sa protection :

- refuser l'avantage indu ; il n'est pas nécessaire de l'accepter en vue de s'en servir comme preuve ;
- tenter d'identifier la personne qui a fait l'offre ;
- éviter des contacts prolongés, bien que la connaissance du motif de l'offre puisse être utile dans une déposition ;
- dans le cas où le cadeau ne peut être ni refusé ni retourné à son expéditeur, il doit être conservé en le manipulant aussi peu que possible ;
- essayer d'avoir des témoins, par exemple des collègues travaillant à proximité ;
- rédiger dans les meilleurs délais un compte rendu écrit sur cette tentative, de préférence dans un registre officiel ;
- signaler dès que possible la tentative à son supérieur hiérarchique ou directement à l'autorité compétente en matière d'application de la loi ;
- continuer à travailler normalement, en particulier sur l'affaire à propos de laquelle l'avantage indu a été offert.

Article 20 – Vulnérabilité à l'influence d'autrui

L'agent public ne doit pas se laisser placer ou paraître être placé dans une situation l'obligeant à accorder en retour une faveur à une personne ou à une entité quelle qu'elle soit. De même, sa conduite, tant publique que privée, ne doit pas le ou la rendre vulnérable à l'influence induite d'autrui.

Article 21 – Abus de la position officielle

1. L'agent public ne doit pas offrir d'avantages liés d'une quelconque manière à sa situation d'agent public, à moins d'y avoir été autorisé légalement.

2. L'agent public ne doit pas essayer d'influencer à des fins privées quelque personne ou entité que ce soit, y compris d'autres agents publics, en se servant de sa position officielle, ou en leur proposant des avantages personnels.

Article 22 – Informations détenues par les autorités publiques

1. Eu égard au cadre général du droit national en matière d'accès aux informations détenues par les autorités publiques, l'agent public ne doit communiquer des informations que dans le respect des règles et exigences applicables à l'autorité qui l'emploie.
2. L'agent public doit prendre les mesures appropriées pour garantir la sécurité et la confidentialité des informations dont il ou elle est responsable ou dont il ou elle a connaissance.
3. L'agent public ne doit pas chercher à avoir accès aux informations qu'il serait inapproprié pour lui ou elle d'avoir. L'agent public ne doit pas faire un usage inadéquat des informations qu'il ou elle peut obtenir dans ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions.
4. De même, l'agent public ne doit pas procéder à la rétention d'informations officielles qui peuvent ou devraient être légitimement rendues publiques, ni diffuser des informations dont il ou elle sait ou a des motifs raisonnables pour croire qu'elles sont inexactes ou trompeuses.

Article 23 – Ressources publiques et officielles

Dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, l'agent public doit veiller à ce que, d'une part, le personnel et, d'autre part, les biens, installations, services et ressources financières qui lui sont confiés soient gérés et employés de façon utile, efficace et économique. Ils ne doivent pas être employés à des fins privées, sauf autorisation accordée conformément à la loi.

Article 24 – Vérification de l'intégrité

1. L'agent public ayant des responsabilités en matière de recrutement, de promotion ou de nomination doit veiller à ce que les vérifications appropriées de l'intégrité du candidat soient effectuées conformément à la loi.
2. Si, à la suite de cette vérification, il n'est pas sûr quant à la manière de procéder, il ou elle doit rechercher des conseils appropriés.

Article 25 – Responsabilité des supérieurs hiérarchiques

1. L'agent public chargé de contrôler ou de diriger d'autres agents publics doit le faire conformément aux politiques et objectifs de l'autorité publique dont il ou elle dépend. Il ou elle devra répondre des actes et omissions de son personnel contraires à ces politiques et objectifs s'il ou elle n'a pas pris les mesures que la diligence normale exigeait d'une personne dans sa position pour empêcher de tels actes ou omissions.

2. L'agent public chargé de contrôler ou de diriger d'autres agents publics doit prendre les mesures nécessaires pour empêcher son personnel de se livrer à des actes de corruption ayant trait à son emploi. Ces mesures peuvent être : d'attirer l'attention et d'appliquer les lois et règlements, d'assurer une formation adéquate contre la corruption, d'être attentif aux difficultés financières ou autres que peut rencontrer son personnel et de donner, grâce à sa conduite personnelle, un exemple d'intégrité.

Article 26 – Cessation de fonctions publiques

1. L'agent public ne doit pas tirer abusivement parti de sa fonction publique pour obtenir une possibilité d'emploi hors de la fonction publique.

2. L'agent public ne doit pas laisser la perspective d'un autre emploi lui créer un conflit d'intérêts réel, potentiel ou susceptible d'apparaître comme tel. Il ou elle doit immédiatement signaler à son supérieur hiérarchique toute offre d'emploi concrète susceptible de créer un tel conflit. Il ou elle doit également signaler à son supérieur son acceptation de toute offre d'emploi.

3. Conformément à la loi, pendant une période appropriée, l'ancien agent public ne doit pas non plus agir pour le compte de quelque personne ou entité que ce soit dans une affaire pour laquelle il ou elle était intervenu(e) au nom de la fonction publique ou avait conseillé cette dernière, et qui procurerait un avantage particulier à cette personne ou entité.

4. L'ancien agent public ne doit pas utiliser ou divulguer d'informations confidentielles obtenues par lui ou elle en sa qualité d'agent public, à moins d'avoir été autorisé(e) à le faire conformément à la loi.

5. L'agent public doit se conformer à toutes les règles établies en conformité avec la loi qui s'appliquent à lui ou elle en ce qui concerne l'acceptation d'engagements lorsqu'il ou elle cesse ses fonctions publiques.

Article 27 – Relations avec les anciens agents publics

L'agent public ne doit pas donner un traitement préférentiel ni un accès privilégié à l'administration aux anciens agents publics.

Article 28 – Respect du Code et sanctions

1. Le présent code est publié sous l'autorité du ministre ou du chef de la fonction publique. L'agent public est tenu de se conduire conformément au code et doit, par conséquent, prendre connaissance de ses dispositions et de toute modification. Lorsqu'il ou elle n'est pas sûr(e) quant à la manière de procéder, il ou elle doit demander l'avis d'une personne compétente.

2. Sous réserve des dispositions de l'article 2, paragraphe 2, les dispositions du présent code font partie du contrat d'emploi de l'agent public. Leur violation peut donner lieu à des sanctions disciplinaires.
3. L'agent public qui négocie les conditions d'emploi d'autres agents publics doit y inclure une disposition précisant que le présent code doit être respecté et qu'il fait partie de ces conditions.
4. Il appartient à l'agent public chargé de contrôler ou de diriger d'autres agents publics de veiller à ce que ces derniers respectent le présent code et de prendre ou de proposer des mesures disciplinaires appropriées pour sanctionner toute violation de ses dispositions.
5. L'administration publique reconsidérera à des intervalles réguliers les dispositions de ce code.