

CONSEILLER EN ÉTHIQUE

Rapport annuel 2021



RAPPORT ANNUEL
1er janvier – 31 décembre 2021

Français

SOMMAIRE



INTRODUCTION et MISSION

Le **rapport annuel 2021** du Conseiller en éthique du Conseil de l'Europe s'appuie sur le [premier](#) et le [deuxième rapport annuel \(intérimaire\)](#). Il couvre la période du 1er janvier au 31 décembre 2021.

La fonction de Conseiller en éthique du Conseil de l'Europe a été instituée en avril 2019. Le / la Conseiller/ère en éthique est nommé(e) par le/la Secrétaire Général(e)¹. Il / elle rend compte directement au / à la Secrétaire Général(e) 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 / la Conseiller/ère en éthique fait office de correspondant(e) 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, il / elle a une fonction consultative face au/à la Secrétaire Général(e).

Le / la Conseiller/ère en éthique, qui doit agir de manière indépendante et confidentielle, se fonde sur le Statut du personnel, sur ses connaissances spécialisées et sur son jugement professionnel. Il 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 la participation des agents à des marchés publics et/ ou à l'octroi de récompenses ;
- **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.

¹ 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 2021. Il convient de saluer le fait que de nouvelles mesures ont été prises pour mettre en œuvre la « Stratégie des ressources humaines ». Le 22 septembre 2021, le Comité des Ministres a adopté le [nouveau Statut du personnel](#), ce qui sera suivi par la finalisation en 2022 des textes régissant le cadre éthique du Conseil de l'Europe : un Code de conduite, une politique actualisée sur le respect et la dignité, une politique sur la diversité et une politique de défense des lanceurs d'alerte (« speak-up policy »). Le nouveau Statut du personnel doit entrer en vigueur le 1er juillet 2022. Il est prévu que les instruments juridiques susmentionnés prévoyant un cadre éthique et des règlements d'application soient adoptés par la Secrétaire Générale pour les compléter.

Ces textes sont en cours de rédaction à la Direction générale de l'administration (DGA) en consultation avec d'autres entités de l'Organisation, notamment la Direction du conseil juridique et du droit international public (DLAPIL), la Direction du contrôle interne (DIO) et le Comité du personnel. Le Conseiller en éthique a fourni à la DGA des observations concernant ces textes qui, une fois adoptés, constitueront également un cadre nouveau et plus précis sur le rôle et les fonctions du Conseiller/ère en éthique. Alors que le projet de code de conduite en est à son stade final, ce document devra être complété par des orientations claires sur des situations pratiques sous la forme d'un « Manuel ».

Il est intéressant de noter que l'accent mis par l'Organisation sur le comportement éthique ces dernières années semble avoir porté des fruits dans divers organes du Conseil de l'Europe. Après l'adoption d'un nouveau [Code de conduite](#) pour les membres de l'Assemblée parlementaire, un [Code de conduite](#) a été adopté par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux pour ses membres. De même, la Cour européenne des droits de l'homme a progressé à cet égard en mettant à jour son propre [Code de conduite](#) (« Résolution sur l'éthique judiciaire ») applicable à ses juges. A la suite de l'adoption prévue du projet de Code de conduite des agents du Conseil de l'Europe, l'Organisation disposera d'un large cadre concernant l'éthique.

Bien qu'il ait été question d'inclure les experts et les représentants du secteur intergouvernemental dans le champ d'application du nouveau cadre éthique des comportements attendus, il s'est avéré difficile de formaliser une telle approche. Néanmoins, je suis fermement convaincu que dans l'exercice de leurs fonctions au Conseil de l'Europe, les experts et les représentants gouvernementaux, et en général toutes les personnes participant aux activités de l'Organisation, doivent être pleinement conscients des normes éthiques du Conseil et y adhérer, même si les règlements ne leur sont pas directement applicables. Quel que soit le rôle joué par les différents acteurs de l'Organisation ou les activités auxquelles nous participons, il ne faut

jamais perdre de vue le fait que notre comportement engage le Conseil de l'Europe dans son ensemble.

Une part importante du travail du Conseiller en éthique est la fonction de conseil, c'est-à-dire l'écoute des membres du personnel et d'autres personnes et les conseils à donner, souvent en rapport avec diverses formes de situations perçues, potentielles ou réelles de conflits d'intérêts ou de problèmes de comportement. Chaque fois que cela s'est avéré nécessaire, j'ai organisé des réunions avec le personnel et prodigué des conseils sous forme écrite à la ou les personnes concernées. La plupart des demandes émanaient de membres du personnel directement concernés, tandis que certains conseils ont été donnés à propos de questions soulevées par la DLAPIL ou la DIO.

Le nombre de déclarations d'intérêts soumises par le personnel reste élevé. Cependant, certains collègues jouant un rôle financier n'ont déposé leur déclaration qu'à la suite de rappels du Conseiller en éthique, alertés par la DIO (qui assure le suivi des déclarations). En outre, un grand nombre de membres du personnel qui ne sont pas tenus de présenter des déclarations l'ont néanmoins fait, ce qui est considéré comme une bonne pratique. J'ai également continué à assurer le suivi des risques de diverses situations de conflits d'intérêts potentiels identifiés par la DIO selon les déclarations soumises. Le dialogue direct avec les collègues et les conseils qui leur ont été prodigués à cet égard ont donné lieu à un retour d'information positif et permettront, je l'espère, de prévenir les situations et les risques de conflits d'intérêts et d'aboutir à des déclarations plus complètes à l'avenir.

Je tiens à remercier Gianluca Esposito, mon prédécesseur, de m'avoir transféré en douceur la fonction de Conseiller en éthique, ainsi que les représentants des différentes composantes de l'Organisation pour leur bonne coopération en 2021, notamment la Direction générale de l'administration, la Direction des ressources humaines, la Direction du contrôle interne, la DGI et la DGII, et les bureaux extérieurs. Je tiens également à remercier le Cabinet pour son excellente coopération et la Secrétaire Générale de m'avoir fait confiance afin de poursuivre ce mandat en 2022.

Par-dessus tout, je tiens à saluer les collègues et les autres personnes qui m'ont fait part de préoccupations, parfois sur des sujets de nature délicate, et je les remercie de de me donner un retour d'information à la suite de mes conseils.

Björn Janson

Conseiller en éthique du Conseil de l'Europe

CONSEIL EN ÉTHIQUE 2021

Cette partie donne des informations sur les conseils prodigués en 2021 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 ou 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 au sein du Conseil de l'Europe.

Cette partie comprend également des informations sur les conseils fournis par le Conseiller comme moyens de suivi de l'analyse de risque effectuée par la DIO dans son suivi des déclarations annuelles d'intérêts. En outre, des rappels et des conseils ont également été adressés aux agents qui avaient omis de soumettre des déclarations d'intérêts ou qui n'avaient pas correctement rempli le formulaire en ligne correspondant.

ACTIVITÉ DE CONSEIL

En 2021, le Conseiller en éthique a donné des conseils dans **76** cas, soit une moyenne stable d'un à deux par semaine. Beaucoup plus de demandes ont été reçues au total dans la « boîte aux lettres du Conseiller en éthique » qui figure sur le site web externe du Conseiller. Cependant, beaucoup d'entre elles n'ont pas donné lieu à un avis car elles n'étaient pas soumises par des agents ou des personnes participant aux activités du Conseil de l'Europe et/ou ne concernaient pas le mandat du Conseiller. 48 demandes d'avis ont été envoyées par des agents / autres personnes. La légère diminution du nombre de demandes d'avis émanant d'agents par rapport aux années précédentes pourrait s'expliquer par les conditions de travail pendant la pandémie (présence physique réduite des agents dans les locaux du Conseil de l'Europe - télétravail - et modification des méthodes de travail de l'Organisation à la suite des mesures institutionnelles prises, par exemple, réunions en ligne, diminutions du nombre de missions et de visites, etc.)

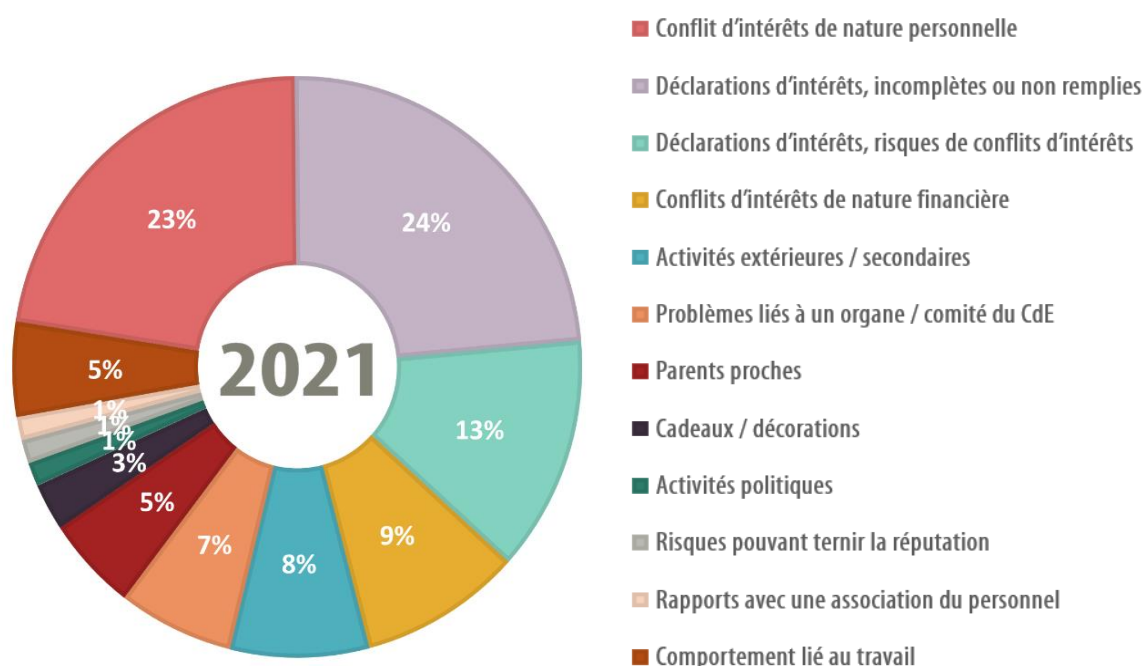
La plupart des demandes d'avis concernait des questions de conflits d'intérêts, tant sur le plan personnel que financier (y compris, mais pas uniquement, dans le contexte de marchés publics). Plusieurs demandes concernaient des projets d'assistance technique et provenaient de bureaux extérieurs. Certains cas ont commencé par une demande d'avis juridique adressée à la 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 est intervenu dans dix cas à la suite de l'examen annuel des déclarations d'intérêts pour 2020 assuré par la DIO et des risques identifiés dans ce contexte. Ces interventions ont également 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.

En outre, le Conseiller a pris contact avec dix-huit membres du personnel, répertoriés par la DIO, qui avaient omis de faire une déclaration pour 2021 bien qu'ils soient tenus de le faire.

CONSEIL PAR CATÉGORIE	2021
Conflits d'intérêts de nature personnelle	17
Conflits d'intérêts de nature financière	7
Cadeaux / décorations	2
Activités extérieures / secondaires	6
Activités politiques	1
Parents proches	4
Risques pouvant ternir la réputation	1
Rapports avec une association du personnel	1
Problèmes liés à un organe / comité du Conseil	5
Comportement lié au travail	4
Déclarations d'intérêts – risques de conflits d'intérêts	10
Déclarations d'intérêts – incomplètes ou non remplies	18
TOTAL	76

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



CONSEIL STRATÉGIQUE ET DIALOGUE

Un dialogue organisationnel stratégique visant à améliorer encore le cadre réglementaire concernant l'éthique a eu lieu sur demande de la DGA, qui est responsable de l'élaboration de ce cadre. Le Conseiller en éthique a apporté sa contribution aux projets de Code de conduite et de politique de défense des lanceurs d'alerte (« *Speak-up policy* ») concernant le signalement des actes répréhensibles et la protection des lanceurs d'alerte.

Il importe que les normes d'éthique et d'intégrité concernent toutes les personnes participant aux activités du Conseil de l'Europe, et pas seulement le personnel. Il convient donc de se féliciter que l'Assemblée parlementaire et le Congrès des pouvoirs régionaux et locaux aient mis à jour les codes d'éthique de leurs membres et que la Cour européenne des droits de l'homme l'ait également fait pour les juges.

Malheureusement, ce n'est pas encore le cas pour les experts dans le domaine intergouvernemental. Une tentative de faire figurer la mention du cadre éthique du Conseil de l'Europe dans le mandat des comités intergouvernementaux n'a pas été retenue par le Comité des ministres. Cette situation entraîne une lacune dans le système et nécessite un examen plus approfondi. Néanmoins, le Conseiller continuera d'appliquer dans la mesure du possible les normes éthiques de l'Organisation à l'égard de toutes les catégories de personnes participant aux activités du Conseil de l'Europe.

Le Conseiller a rencontré à deux reprises le Comité consultatif d'audit et d'évaluation (OAC) et a assuré le suivi de ses recommandations stratégiques, en collaboration avec le Cabinet de la Secrétaire Générale et la DIO. Le dialogue avec l'OAC vise à assurer un retour d'information sur les travaux en cours concernant la mise en place d'un Office de l'éthique et la définition de ses tâches. Les principaux problèmes recensés sont les suivants :

- Mettre en place les nouvelles réglementations susmentionnées du cadre d'éthique ;
- Développer la fonction de Conseiller/ère en éthique et lui donner un mandat clair et des ressources appropriées ; et
- Renforcer la sensibilisation à l'éthique parmi le personnel et les autres personnes participant aux activités du Conseil de l'Europe.

La mise en œuvre globale du cadre d'éthique est cependant la tâche de la Secrétaire Générale. Le Conseiller en éthique collabore étroitement à cette fin avec le Cabinet, la DGA, la DRH et la DIO.

Un certain nombre de recommandations stratégiques élaborées par le Conseiller par le passé ont été mises en œuvre ou sont en train de l'être, par exemple, en ce qui concerne les activités électorales / politiques (nouveau Statut du personnel), les dispositions relatives à la période suivant la cessation de fonctions (mémo de la SG), la protection des lanceurs d'alerte (projet de « politique de défense des lanceurs d'alerte » – *Speak-up policy*), et les dispositions relatives aux conflits d'intérêts dans les contrats avec les fournisseurs externes.

Le Conseiller a également souligné à plusieurs reprises l'importance d'un comportement éthique dans l'utilisation des plateformes de médias sociaux, tant par le biais des comptes institutionnels que personnels. La Secrétaire Générale a reconnu en 2021 qu'il était nécessaire de mettre à jour les [Lignes directrices pour l'utilisation des médias sociaux au Conseil de l'Europe](#). À cet égard, le Conseil de l'Europe peut tirer des enseignements de l'expérience d'autres organisations internationales et le Conseiller en éthique a proposé son aide à cet égard.

Il est prévu de créer un poste à part entière et de nommer un(e) Conseiller/ère en éthique ainsi que d'octroyer les ressources administratives et humaines nécessaires pour exercer cette fonction. Cela permettra à l'Organisation d'être dotée d'un Bureau de l'éthique véritablement opérationnel, conforme aux normes et aux pratiques internationales et adapté à l'évolution des besoins du Conseil de l'Europe.

FORMATION ET COMMUNICATION

Il ne fait aucun doute que la formation à l'éthique est un complément essentiel à tout code d'éthique ou de conduite. Le Conseil de l'Europe s'est engagé à transmettre aux agents des connaissances en matière d'éthique et de compétences connexes afin qu'ils puissent reconnaître les risques et gérer ceux-ci de manière appropriée. Cela ne contribue pas seulement à réduire les risques de mauvaise conduite du personnel, mais c'est aussi une force pour continuer de développer et de réfléchir aux valeurs et normes éthiques dans le contexte de notre environnement de travail.

En ce qui concerne la formation continue du personnel, les programmes d'apprentissage en ligne élaborés par la DIO sur « *l'éthique* », lancés en juin 2019, et celui qui concerne « *la sensibilisation à la fraude et la prévention* », lancé en novembre 2019, sont essentiels. Le Conseiller en éthique a soutenu la DIO et la DRH dans l'encouragement de ces formations, qui sont devenues obligatoires pour l'ensemble du personnel. Fin 2021, **84 %** du personnel avait suivi la formation sur l'éthique et **59 %**, la formation sur la sensibilisation à la fraude. Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour améliorer ces chiffres de participation. Tous les cours d'initiation destinés au personnel nouvellement recruté font mention de ces formations obligatoires.

De nouveaux programmes de sensibilisation et des modules de formation doivent être mis en place dès l'entrée en vigueur du nouveau cadre sur l'éthique.

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 des hauts fonctionnaires responsables des fonctions d'éthique dans une cinquantaine d'organisations intergouvernementales. 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. L'ENMO organise également des conférences et des séminaires.

En 2021, le Conseiller en éthique a participé à la treizième réunion annuelle de l'ENMO (accueillie par la Banque centrale européenne), qui s'est déroulée les 7-8 juillet sur les thèmes des « risques du télétravail » et de la « culture des lanceurs d'alerte », et les 17-18 novembre sur les thèmes de « discrimination et racisme » et « d'utilisation des médias sociaux ». Il a également pris part à des échanges de vues et répondu à des demandes d'information dans le cadre du réseau ENMO et au-delà.

LES VALEURS FONDAMENTALES DU CONSEIL DE L'EUROPE

Les valeurs fondamentales de ceux qui travaillent pour le Conseil de l'Europe (principale organisation européenne qui œuvre en faveur de la démocratie, de la protection des droits de l'homme 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 en nous permettant d'établir ce qui est attendu de nos collègues, des agents 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, ses conseils (qui sont confidentiels et non contraignants) peuvent contribuer véritablement à la réalisation de l'objectif de l'Organisation, qui est d'adhérer aux normes éthiques les plus sévères, et d'atténuer le risque d'atteinte au fonctionnement et à la réputation du Conseil de l'Europe.

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