

**35<sup>e</sup> SESSION**

Rapport  
 CG35(2018)12final  
 7 novembre 2018

**Code de conduite européen pour toutes les personnes participant à la gouvernance locale et régionale**

Commission de la gouvernance

Rapporteure<sup>1</sup> : Manuela BORA, Italie (R, SOC)

Résolution 433 (2018).....	2
Annexe : Code de conduite européen pour toutes les personnes participant à la gouvernance locale et régionale .....	4
Exposé des motifs (pour information) .....	7

*Résumé*

Convaincu que la corruption, sous toutes ses formes, est une menace pour la démocratie, le développement économique et la cohésion sociale, le Congrès s'est engagé à promouvoir des principes et standards européens communs de comportement éthique attendu de la part de toutes les personnes participant à la gouvernance locale et régionale.

Le Code de conduite européen pour toutes les personnes participant à la gouvernance locale et régionale met à jour et étend le champ d'application du Code européen pour l'intégrité politique des élus locaux et régionaux. . Il prend en compte les développements les plus importants intervenus ces deux dernières décennies dans la gouvernance locale et régionale, tels que le recours accru à l'externalisation des services publics, les attentes toujours plus élevées de la population en matière de hautes normes éthiques, et les changements apportés par les nouvelles formes de communication. Il vise à instruire tout participant à la gouvernance locale et régionale sur les conduites à adopter dans l'exécution de leurs tâches quotidiennes, et à informer le public sur la conduite qu'ils sont en droit d'attendre de la part de ces acteurs.

Dans sa résolution, le Congrès invite les pouvoirs locaux et régionaux à adopter le Code ou à élaborer et promouvoir des codes de conduite similaires. Il les encourage également à concevoir des programmes pédagogiques appropriés pour aider leurs personnels à identifier les risques éthiques potentiels et les situations de conflit d'intérêts.

---

1 L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions  
 PPE/CCE : Groupe du Parti populaire européen du Congrès  
 SOC : Groupe socialiste  
 GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique  
 CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens  
 NI : non-inscrits

**RÉSOLUTION 433 (2018)<sup>2</sup>**

1. Tandis que la corruption et d'autres formes de comportements contraires à l'éthique continuent de menacer la démocratie, les nouvelles formes de gouvernance, les attentes des citoyens en matière de comportements éthiques et les avancées rapides des technologies de la communication posent de nouveaux défis éthiques aux collectivités locales et régionales.

2. Convaincu de l'importance de disposer de principes communs sur le comportement éthique, le Congrès, dans le cadre de sa Feuille de route des activités de prévention de la corruption et de promotion de l'éthique publique, adoptée en octobre 2016 lors de sa 31<sup>e</sup> session, a décidé de réviser le « Code de conduite européen relatif à l'intégrité politique des élus locaux et régionaux », adopté lors de sa 6<sup>e</sup> session, le 17 juin 1999.

3. Le processus de révision s'est vu fixer deux objectifs : élargir le champ d'application du Code afin qu'il s'étende et bénéficie à toutes les personnes participant à la gouvernance locale et régionale ; prendre en compte les principales évolutions de la gouvernance locale et régionale depuis une vingtaine d'années, notamment la fragmentation croissante de la gouvernance locale et régionale, du fait de l'externalisation de plus en plus fréquente des services publics, les attentes et exigences de plus en plus fortes de la part des citoyens pour des normes éthiques élevées et les changements occasionnés par les évolutions en matière de numérisation et les nouvelles formes de communication.

4. Un code de conduite type pour les élus locaux et régionaux remplit plusieurs fonctions. Il sert en particulier à informer tous les acteurs du niveau de comportement éthique attendu d'eux dans l'exercice quotidien de leurs tâches ; il sert dans le même temps à informer les citoyens du comportement qu'ils sont en droit d'attendre de leurs élus. Il permet de développer un climat de confiance parmi tous les acteurs participant à la gouvernance locale et régionale et à consolider le lien entre les citoyens et les responsables politiques locaux et régionaux.

5. Le Congrès, par conséquent,

a. ayant à l'esprit :

- i. la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173) ;
- ii. la Convention civile sur la corruption (STE n° 174) ;
- iii. la Résolution 79 (1999) du Congrès sur l'intégrité politique des élus locaux et régionaux ;
- iv. la Résolution 316 (2010) du Congrès sur les « Droits et devoirs des élus locaux et régionaux : les risques de corruption » ;
- v. la Résolution 401 (2016) du Congrès « Prévenir la corruption et promouvoir l'éthique publique aux niveaux local et régional » ;
- vi. la Résolution 97 (24) du Comité des Ministres portant les vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption ;
- vii. la Recommandation R(2000)10 du Comité des Ministres sur les codes de conduite pour les agents publics ;
- viii. les Priorités du Congrès pour 2013–2016 et 2017–2020 ;

b. réaffirmant que toutes les personnes qui participent à la gouvernance locale et régionale doivent assumer leurs obligations publiques avec intégrité, agir conformément à la loi et servir l'intérêt général ;

c. soulignant qu'elles doivent défendre les principes de transparence, de non-discrimination, de probité, de mérite et de respect de la diversité ;

d. soulignant qu'elles doivent rendre compte de la totalité de leurs décisions et actions ;

---

<sup>2</sup> Discussion et adoption par le Congrès le 7 novembre 2018, 2<sup>e</sup> séance (voir le document [CG35\(2018\)12](#), exposé des motifs), rapporteure : Manuela BORA, Italie (R, SOC).

e. adopte le Code de conduite européen pour toutes les personnes participant à la gouvernance locale et régionale, tel qu'il figure en annexe à la présente résolution ;

f. encourage les autorités locales et régionales :

i. à adopter ce Code ou à s'en inspirer pour concevoir et promouvoir des codes de conduite similaires en concertation avec leurs gouvernements nationaux ;

ii. à concevoir un programme éducatif complet et adéquat sur la gestion de l'intégrité et à mettre en place des services de conseil, afin d'aider leur personnel à identifier les domaines potentiel d'atteinte à l'éthique et les situations de conflit d'intérêt et d'élaborer des stratégies spécifiques pour faire face à ces risques ;

g. encourage les associations nationales de pouvoirs locaux et régionaux :

i. à traduire et diffuser publiquement le Code de conduite européen pour toutes les personnes participant à la gouvernance locale et régionale, afin de mieux faire connaître les normes de comportement que les citoyens sont en droit d'attendre de ces personnes ;

ii. à aider les autorités locales et régionales à concevoir des programmes éducatifs et des sessions de formation appropriés ;

h. convient de continuer de renforcer sa coopération avec le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) afin d'améliorer l'intégrité de la gouvernance locale et régionale dans les États membres du Conseil de l'Europe.

## **ANNEXE**

### **CODE DE CONDUITE EUROPÉEN POUR TOUTES LES PERSONNES PARTICIPANT À LA GOUVERNANCE LOCALE ET RÉGIONALE**

#### **PRÉAMBULE**

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe,

1. Reconnaissant qu'un haut niveau de démocratie locale et régionale ne peut être atteint que si toutes les personnes participant à la gouvernance locale et régionale adhèrent à des normes éthiques élevées ;
2. Conscient que la corruption et d'autres formes de comportement contraire à l'éthique demeurent une menace pour la démocratie, le développement économique et la cohésion sociale, tandis que les nouvelles formes de gouvernance, les attentes des citoyens en matière de comportement éthique, la mondialisation et les avancées rapides des technologies de la communication créent de nouveaux défis éthiques pour la gouvernance locale et régionale ;
3. Convaincu qu'il est d'autant plus nécessaire, du fait de ces évolutions, d'insister sur l'importance de principes communs de comportement éthique ;
4. Réaffirmant que toutes les personnes qui participent à la gouvernance locale et régionale doivent assumer leurs obligations publiques avec intégrité, agir conformément à la loi et servir l'intérêt général ;
5. Soulignant que ces personnes doivent défendre les principes de transparence, de non-discrimination, de probité, de mérite et de respect de la diversité ;
6. Soulignant qu'elles doivent rendre compte de la totalité de leurs décisions et actions ;
7. Soulignant que les évolutions des technologies de contrôle et de surveillance doivent être mises en balance avec le droit légitime au respect de la vie privée ;
8. Convaincu que le présent Code fournira à toutes les personnes participant à la gouvernance locale et régionale des conseils utiles pour l'exercice de leurs activités quotidiennes et contribuera à renforcer la confiance parmi leurs administrés ;

Adopte le Code suivant :

#### **I – BUT ET PORTÉE**

##### **Article 1 – Objet du Code**

Le présent Code a pour objet de promouvoir l'intégrité de la gouvernance publique, en énonçant les principes et les normes de conduite attendus de tous les acteurs.

##### **Article 2 – Portée du Code**

Le présent Code s'applique à tous les acteurs participant à la gouvernance publique locale et régionale.

#### **II – PRINCIPES GÉNÉRAUX**

##### **Article 3 – Primauté du droit**

Tous les acteurs doivent, en tout temps, agir conformément à la loi et servir l'intérêt général.

##### **Article 4 – Responsabilité**

Tous les acteurs sont responsables de leurs décisions et actions et doivent être prêts à les justifier de manière détaillée.

**Article 5 – Transparence**

Tous les acteurs doivent favoriser la transparence, l'ouverture et la visibilité de leurs activités, notamment pour l'adoption de politiques et de décisions, la communication et la participation.

Tous les acteurs doivent répondre de manière diligente, honnête et exhaustive à toute demande d'informations émanant du public. Ils doivent défendre le droit de chacun de posséder, de recevoir et de communiquer ces informations sans aucune ingérence.

L'exercice de ces libertés peut être assujéti à des conditions, restrictions ou sanctions. Chaque fois qu'une telle situation se produit, les raisons doivent en être expliquées et prévues par la loi.

**Article 6 – Respect de la non-discrimination**

Tous les acteurs doivent se respecter entre eux. Ils œuvrent activement à l'établissement d'une culture non discriminatoire d'équité et de tolérance tenant compte de la diversité.

**Article 7 – Mérite**

La gestion des ressources humaines doit être guidée par les principes du mérite et du professionnalisme.

**Article 8 – Impartialité**

Tous les acteurs doivent faire preuve d'impartialité lors de l'adoption de décisions et de mesures et éviter toute forme de préjugé et de favoritisme, y compris le népotisme.

**Article 9 – Conflits d'intérêts**

Tous les acteurs doivent veiller à ce qu'il n'y ait aucun conflit – ni aucune apparence de conflit – entre leurs affaires privées et leurs obligations publiques.

Les politiques relatives aux conflits d'intérêts doivent être guidées par les principes de transparence et de responsabilité.

Tous les acteurs doivent se conformer aux dispositions de la législation en vigueur exigeant que leurs intérêts personnels directs ou indirects, leurs autres mandats, fonctions ou occupations professionnelles, ou toute modification de leurs actifs ou passifs soient rendus publics et contrôlés.

**III – OBLIGATIONS SPÉCIFIQUES****Article 10 – Corruption et fraude**

Tous les acteurs doivent s'abstenir d'abuser d'une fonction publique à des fins de gain personnel et de détourner des fonds publics.

**Article 11 – Passation de marchés publics**

À tous les stades du cycle de la passation des marchés publics, les décisions et actions doivent être guidées par des procédures équitables, claires et ouvertes ainsi que par le droit de regard de la commission des marchés publics sur toute décision. Les soumissionnaires doivent se comporter de manière responsable et équitable et s'abstenir de toute influence indue sur le processus d'appel d'offres.

**Article 12 – Pantouflage**

Dans l'exercice de leurs fonctions, les acteurs ne peuvent pas prendre de mesures leur accordant un avantage personnel et/ou professionnel dont ils bénéficieront après avoir quitté leurs fonctions.

**IV – INSTITUTIONS ET PROCÉDURES****Article 13 – Mécanismes pour une mise en œuvre effective**

Toutes les organisations participant à la gouvernance locale et régionale doivent avoir une politique expresse d'intégrité, constituée de procédures et d'institutions destinées à soutenir et garantir l'intégrité publique.

Cette politique doit inclure des programmes d'éducation et des sessions de formation appropriés.

Elle doit aussi prévoir l'offre d'un soutien et de conseils appropriés permettant à chacun de faire face aux dilemmes éthiques et aux risques pour l'intégrité.

#### **Article 14 – Signalement**

Chaque organisation participant à la gouvernance locale et régionale doit disposer d'une procédure pour le signalement des soupçons d'acte répréhensible.

Cette procédure doit au minimum inclure les éléments suivants :

- a. Une description d'un soupçon d'acte répréhensible ;
- b. La manière dont le signalement est traité et enregistré ;
- c. Une possibilité institutionnelle pour les employés de consulter un conseiller confidentiel sur les soupçons d'acte répréhensible ;
- d. La désignation de responsable(s) ou d'institution(s) auxquels le soupçon d'acte répréhensible peut être signalé ;
- e. L'obligation de traiter le signalement de manière confidentielle, si l'auteur du signalement le demande ;
- f. L'obligation de traiter le signalement dans un délai raisonnable et de tenir son auteur informé des suites données.

Toute organisation participant à la gouvernance locale et régionale est tenue de fournir à ses employés un document écrit sur la procédure susmentionnée. L'organisation fournit aussi des informations sur :

- a. Les circonstances dans lesquelles un soupçon d'acte répréhensible peut être signalé hors de l'organisation ;
- b. La protection juridique des employés en cas de signalement de soupçons d'acte répréhensible.

### **V – RESPECT DE LA VIE PRIVÉE ET UTILISATION DE DONNÉES**

#### **Article 15 – Principes du traitement des données et du respect de la vie privée**

Le traitement des données doit reposer sur les principes de légalité, de proportionnalité, d'efficacité et de respect de la vie privée.

L'organisation doit par conséquent :

- a. traiter uniquement les données pertinentes et nécessaires pour un objectif spécifique, clair, limité dans le temps et défini juridiquement ;
- b. traiter uniquement des données proportionnées – en termes quantitatifs et qualitatifs – à l'objectif initial de leur collecte ;
- c. traiter uniquement les données de telle sorte que des parties tierces ne puissent pas en faire un usage contraire à l'éthique ou abusif ;
- d. ne conserver les données que pendant la durée nécessaire pour remplir l'objectif spécifique et initial de leur collecte ;
- e. garantir le droit de chacun d'examiner et contester les données collectées le concernant.

### **VI – DIFFUSION**

#### **Article 16 – Diffusion du Code**

Le présent Code sera diffusé publiquement afin de mieux faire connaître les normes de comportement que chacun est en droit d'attendre de tous les acteurs participants à la gouvernance locale et régionale.

Les dispositions du Code seront intégrées activement dans les activités quotidiennes de l'organisation et feront régulièrement l'objet de discussions.

## EXPOSÉ DES MOTIFS<sup>3</sup>

### Table des matières

1 Remarques préliminaires.....	7
2 Codes de conduite et codes d'éthique au niveau local.....	8
3 Travaux réalisés dans ce domaine par des organisations internationales.....	9
3.1 Conseil de l'Europe .....	9
3.2 Union européenne .....	10
3.3 OCDE .....	11
4 Le Code de conduite européen de 1999 pour l'intégrité politique des élus locaux et régionaux .....	12
5 Le Code de conduite européen pour toutes les personnes participant à la gouvernance locale et régionale .....	13
5.1 Introduction.....	13
5.2 Nouveaux défis pour l'intégrité publique .....	13
5.3 Section I relative à la portée du Code .....	14
5.4 Section II relative aux principes généraux .....	15
5.5 Section III relative aux obligations spécifiques.....	18
5.6 Section IV relative aux institutions et procédures .....	19
5.7 Section V relative au respect de la vie privée et à l'utilisation des données.....	19
5.8 Section VI relative à la diffusion .....	20

### 1 Remarques préliminaires

1. La corruption, sous toutes ses formes, peut avoir un effet significatif sur la confiance des citoyens et sur la qualité et l'efficacité de la gouvernance. La confiance envers les responsables politiques et les fonctionnaires demeure à un niveau dangereusement faible en Europe, ce qui menace le processus démocratique. Les électeurs attendent maintenant une plus grande probité de la part des agents publics.

2. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux s'est intéressé à la question de la gouvernance éthique il y a près de vingt ans, adoptant en 1999 le Code de conduite européen relatif à l'intégrité politique des élus locaux et régionaux<sup>4</sup>.

3. Dans sa Résolution 316 (2010) sur les « Droits et devoirs des élus locaux et régionaux : les risques de corruption »<sup>5</sup>, le Congrès soulignait que « certains instruments et recueils de bonnes pratiques » existaient déjà pour lutter contre la corruption, tout en reconnaissant que ces instruments devaient être actualisés afin « d'établir une nouvelle culture de la transparence et de promouvoir le respect des valeurs éthiques et de la légalité ».

4. L'éthique publique et la prévention de la corruption sont depuis lors au nombre des principales priorités du Congrès. Dans ses priorités pour 2013-2016, le Congrès a affirmé sa volonté de « renforcer la capacité des élus à agir de façon intègre et à lutter contre la corruption au niveau local et régional »<sup>6</sup>, en particulier par la conduite d'études et la mise en œuvre de mesures à l'échelle locale. Le Congrès a renouvelé cet objectif dans ses Priorités pour 2017-2020, avec la « Promotion de l'éthique et de la transparence aux niveaux local et régional »<sup>7</sup>. Aux termes de ces Priorités, le Congrès « entreprendra des travaux pour

<sup>3</sup> Rapport établi avec l'aide de Patrick VON MARAVIĆ, Président du groupe consultatif sur la révision du Code de conduite du Congrès et Consultant indépendant et ancien professeur associé DAAD à l'Université d'Alberta ; Patrizio MONFARDINI, professeur associé, université de Cagliari, Italie ; Gjalte de GRAAF, professeur titulaire, Vrije Universiteit Amsterdam ; département de sciences politiques et administration publique, Pays-Bas ; Christoph DEMMKE, professeur invité, université de Potsdam, Allemagne.

<sup>4</sup> [Résolution 79\(1999\) du Congrès sur l'intégrité politique des élus locaux et régionaux](#)

<sup>5</sup> [Résolution 316 \(2010\) du Congrès, « Droits et devoirs des élus locaux et régionaux : les risques de corruption »](#)

<sup>6</sup> [Priorités du Congrès 2013-2016](#)

<sup>7</sup> [Priorités du Congrès 2017-2020](#), p. 12 : « Le Congrès entreprendra des travaux pour identifier les moyens de prévenir la corruption, notamment par le renforcement des valeurs fondées sur l'éthique et la transparence, y compris dans les déclarations d'intérêts et les marchés publics. (...) Des rapports seront préparés et le Code de conduite européen relatif à l'intégrité politique des élus locaux et

identifier les moyens de prévenir la corruption, notamment par le renforcement des valeurs fondées sur l'éthique et la transparence, y compris dans les déclarations d'intérêts et les marchés publics. »

5. Tel a été le cadre de l'adoption de la Résolution 401 (2016) « Prévenir la corruption et promouvoir l'éthique publique aux niveaux local et régional » et, en lien avec celle-ci, de la « Feuille de route des activités de prévention de la corruption et de promotion de l'éthique publique aux niveaux local et régional »<sup>8</sup>. Cette feuille de route inclut la préparation de six rapports thématiques (L'utilisation abusive de ressources administratives lors des campagnes électorales, Rendre les marchés publics transparents aux niveaux local et régional, La protection des lanceurs d'alerte, Népotisme (recrutement de personnel), Transparence et gouvernement ouvert, Conflits d'intérêts au niveau local et régional) en vue de mieux faire connaître et comprendre le phénomène de la corruption. La feuille de route prévoit également l'organisation d'événements et de conférences thématiques.

6. La résolution visait aussi à énoncer les principes et normes de conduite de tous les acteurs participant à la gouvernance locale et régionale. Le Bureau du Congrès a ainsi approuvé un mandat pour la révision et l'actualisation du « Code de conduite européen pour l'intégrité politique des élus locaux et régionaux »<sup>9</sup> et un groupe consultatif a été créé à cette fin<sup>10</sup>.

## 2 Codes de conduite et codes d'éthique au niveau local

7. Les termes de « Code de conduite » et « Code d'éthique » sont souvent – et à tort – employés de manière interchangeable. Certes, ces deux codes sont conçus en vue d'encourager des formes spécifiques de comportement de la part des élus ou des personnels. Cependant, tandis que les normes éthiques visent à fournir des conseils sur les valeurs et les choix en vue de peser sur la prise de décisions, les normes de conduite indiquent si une action spécifique est appropriée ou non. Les codes d'éthique et les codes de conduite réglementent les comportements de manières très différentes. Les lignes directrices sur l'éthique sont le plus souvent non spécifiques et de portée très générale. Elles définissent un ensemble de valeurs et de principes destinés à aider les élus ou les personnels à opérer des choix de manière indépendante dans le cadre de leur activité. Au contraire, les codes de conduite définissent un comportement spécifique et ne laissent que peu de marge d'appréciation : votre conduite est correcte ou elle ne l'est pas.

8. Il existe actuellement de multiples codes d'éthique et codes de conduite concernant les sphères politique, administrative et économique. Des sociétés mondialisées telles que Total ou Coca-Cola ont conçu des codes de conduite commerciale détaillés à l'usage de leur personnel, combinant des principes économiques, des règles de comportement individuel et des comités de conformité avec les normes éthiques.

9. On trouve aussi plusieurs exemples de codes d'éthique ou de codes de conduite destinés aux membres de gouvernements ou de parlements. Le code de déontologie révisé promulgué par l'Assemblée nationale française, bien qu'il s'applique aux députés, c'est-à-dire à des élus nationaux, mérite d'être mentionné. Afin de rétablir la confiance entre les citoyens et leurs élus, l'Assemblée nationale a mis en place en avril 2011<sup>11</sup> un vaste système de prévention des conflits d'intérêts, en adoptant le code de déontologie<sup>12</sup> posant des principes et en nommant un Déontologue. Le Code a été révisé le 13 juillet 2017, dans le contexte de plusieurs conflits d'intérêts touchant des membres du gouvernement et de la rédaction d'une loi organique pour « la confiance dans la vie politique »<sup>13</sup>. Les députés s'engagent à respecter six principes (l'intérêt général, l'indépendance, l'objectivité, la responsabilité, la probité et l'exemplarité) ainsi que des obligations

---

régionaux, adopté en 1999, sera révisé et étendu au personnel de direction et aux fonctionnaires dans les gouvernements locaux et régionaux. »

8 [Résolution 401 \(2016\) du Congrès « Prévenir la corruption et promouvoir l'éthique publique aux niveaux local et régional »](#)

9 Mandat « Révision du Code de conduite européen relatif à l'intégrité politique des élus locaux et régionaux », [13/2016/GOV], adopté par le Bureau du Congrès lors de sa réunion du 21 octobre 2016.

10 Le groupe consultatif, composé de quatre experts (Patrick VON MARAVIĆ, son président ; Patrizio MONFARDINI, Gjalit de GRAAF et Christoph DEMMKE) et de deux membres du Secrétariat du Congrès, s'est réuni le 1<sup>er</sup> mars 2017 (Bruxelles), le 7 septembre 2017 (Paris) et le 5 mars 2018 (Paris). (Conférences via Skype : 4 avril 2017, 23 mai 2017, 30 mai 2017, 10 octobre 2017, 24 octobre 2017, 21 novembre 2017, 13 février 2018)

11 Décision du Bureau de l'Assemblée nationale du 6 avril 2011

12 [http://www2.assemblee-nationale.fr/qui/deontologie-a-l-assemblee-nationale#node\\_28545](http://www2.assemblee-nationale.fr/qui/deontologie-a-l-assemblee-nationale#node_28545)

13 [Loi organique n° 2017-1338 pour la confiance dans la vie politique](#), publiée le 15 septembre 2017



de déclaration. Comme l'a déclaré l'ancien Déontologue, malgré les récents scandales politiques, il y a eu une amélioration sensible du « climat éthique » au sein de l'Assemblée nationale<sup>14</sup>.

10. À l'inverse, les codes d'éthique ou les codes de conduite sont l'exception au niveau local/régional, c'est-à-dire pour les fonctionnaires ou les élus locaux ou régionaux. Quelques exemples méritent cependant d'être mentionnés. Les « Sept principes de la vie publique »<sup>15</sup> (ou Principes Nolan) énoncés dans le rapport Nolan et publiés le 31 mai 1995, à savoir le désintéressement, l'intégrité, l'objectivité, la responsabilité, l'ouverture, l'honnêteté et l'autorité, sont assez similaires aux principes contenus dans le code de déontologie de l'Assemblée nationale française. Le rapport lui-même préconise que les conseils municipaux soient tenus d'adopter un code de conduite local. Le ministère britannique des Collectivités et des Administrations locales a ensuite adopté un code de conduite type à l'usage des collectivités locales<sup>16</sup>.

11. En Angleterre, la loi sur l'autonomie locale (2011)<sup>17</sup> dispose que les « autorités compétentes » « doivent adopter un code relatif à la conduite attendue des membres élus et cooptés de la collectivité lorsqu'ils agissent en cette qualité ». Cette obligation vaut en particulier pour les conseils de comté d'Angleterre, les conseils de district, les conseils de paroisse, l'Autorité du Grand Londres et l'Autorité de police métropolitaine. La loi sur l'autonomie locale précise que le code devra être conforme aux Principes Nolan et contenir des dispositions détaillées sur le registre des intérêts, les déclarations d'intérêts pécuniaires, les intérêts sensibles et les infractions.

12. En Écosse, un Code de conduite à l'usage des conseillers des 32 collectivités locales d'Écosse est entré en vigueur en mai 2003. Sa troisième édition<sup>18</sup> a été publiée en décembre 2010. La Commission des normes a publié une Note d'orientation supplémentaire à l'intention des collectivités locales et de leurs conseillers, afin de les aider à interpréter le Code. En 2003, le Parlement écossais a aussi approuvé un Code de conduite type pour les membres des organes publics décentralisés et, à la suite d'une consultation publique, un Code type<sup>19</sup> a été révisé et approuvé par le Parlement écossais en 2013 et publié en février 2014.

13. Plusieurs autres pays ont adopté des codes de conduite au niveau local (parfois appelés à tort « codes d'éthique »). Au Monténégro<sup>20</sup> et en Republika Srpska<sup>21</sup>, des codes énoncent des normes de conduite à l'usage des fonctionnaires locaux. Toutefois, lorsque de tels codes existent, il leur manque souvent un mécanisme de suivi efficace ou des régimes de sanction clairs.

### 3 Travaux pertinents d'organisations internationales

14. Presque toutes les organisations internationales s'occupant des questions liées à la gestion du secteur public et à l'administration publique ont essayé de rédiger des instruments juridiques proposant des conseils sur l'adoption de codes de conduite à l'usage des agents publics. Au niveau européen, le Conseil de l'Europe, l'Union européenne et l'OCDE sont engagées dans la lutte contre la corruption, et de multiples instruments politiques et juridiques ont été adoptés.

#### 3.1 Conseil de l'Europe

15. Depuis l'adoption de son Programme d'action contre la corruption en novembre 1996<sup>22</sup>, le Conseil de l'Europe déploie un arsenal complet contre la corruption : il a énoncé des normes sous la forme de conventions et d'autres instruments (recommandations et résolutions) et il contrôle la conformité avec les normes du Conseil de l'Europe et d'autres organisations internationales, au moyen de ses mécanismes de suivi parmi lesquels le Groupe d'États contre la corruption (GRECO)<sup>23</sup>.

14 Interview de Ferdinand Melin-Soucramanien, Déontologue de l'Assemblée nationale française d'avril 2014 à juin 2017. Voir : [http://www.huffingtonpost.fr/ferdinand-melin-soucramanien/moralisation-vie-publique-temoignage-progres-ethiques-assemblee-nationale\\_a\\_22578221/](http://www.huffingtonpost.fr/ferdinand-melin-soucramanien/moralisation-vie-publique-temoignage-progres-ethiques-assemblee-nationale_a_22578221/)

15 Voir : <https://www.gov.uk/government/publications/the-7-principles-of-public-life/the-7-principles-of-public-life--2>

16 [The Local Authorities \(Model Code of Conduct\) Order 2007](#), 2007 n° 1159,

17 [http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/pdfs/ukpga\\_20110020\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/pdfs/ukpga_20110020_en.pdf)

17 [The Councillors' Code of Conduct](#), Écosse

19 <http://www.gov.scot/Resource/0044/00442087.pdf>

20 [Code d'éthique des fonctionnaires et autres personnels locaux](#) du Monténégro

21 [Code portant amendement du Code de conduite des fonctionnaires de Republika Srpska](#), adopté lors de la 139<sup>e</sup> session, tenue le 3 septembre 2009

22 Programme d'action contre la corruption, adopté par le Comité des Ministres lors de sa 578<sup>e</sup> réunion (18-21 novembre 1996)

23 <https://www.coe.int/en/web/programmes/fight-against-corruption-and-money-laundering>

16. En novembre 1999, le Comité des Ministres a adopté la Résolution (97)24<sup>24</sup> énonçant vingt principes relatifs à la lutte contre la corruption. Cet instrument appelait en particulier les autorités nationales des États membres à appliquer ces principes dans la législation et dans la pratique de leur pays, notamment la promotion du comportement éthique, la nécessité de veiller à la transparence dans l'organisation, le fonctionnement et les processus décisionnels de l'administration publique et l'adoption de procédures transparentes et appropriées pour la passation de marchés publics. Par ailleurs, la Résolution appelait les gouvernements à « assurer que les règles relatives aux droits et devoirs des agents publics tiennent compte des exigences de la lutte contre la corruption et [...] favoriser l'élaboration d'instruments appropriés, tels que des codes de conduite, qui précisent davantage le comportement attendu des agents publics ». Elle recommandait aussi d'« encourager l'adoption par les représentants élus de codes de conduite et [de] favoriser des règles sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales qui découragent la corruption ».

17. Dans le cadre du Plan d'action, le Conseil de l'Europe a élaboré la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173)<sup>25</sup>. Ce traité vise principalement à harmoniser les législations nationales relatives à certaines infractions de corruption et à améliorer la coopération internationale dans ce domaine. La Convention incrimine la corruption active et passive d'agents publics, y compris des maires. Son article 4 étend l'application de cette infraction aux membres « d'une quelconque assemblée publique nationale exerçant des pouvoirs législatifs ou administratifs », qu'ils soient élus ou nommés, et que ce soit au niveau local, régional ou national. Un concept aussi large peut inclure, dans certains pays, les membres des assemblées de région ou de province ou des conseils locaux.

18. Ensuite, la Convention civile sur la corruption (STE n° 174)<sup>26</sup> a été le premier instrument à tenter de définir des règles internationales communes dans le domaine du droit civil et de la corruption, demandant aux Parties contractantes de prévoir « des recours efficaces en faveur des personnes qui ont subi un dommage résultant d'un acte de corruption afin de leur permettre de défendre leurs droits et leurs intérêts » (article 1). Par exemple, l'article 9 de cette Convention énonce le principe de protection des employés qui dénoncent des faits de corruption et exige des signataires qu'ils prévoient « dans [leur] droit interne une protection adéquate contre toute sanction injustifiée à l'égard des employés qui, de bonne foi et sur la base de soupçons raisonnables, dénoncent des faits de corruption aux personnes ou autorités responsables »<sup>27</sup>.

19. Le Conseil de l'Europe a établi peu de temps après le Groupe d'États contre la corruption (GRECO)<sup>28</sup>, chargé de contrôler l'application de ses normes anti-corruption. Le GRECO contrôle tous ses membres sur un pied d'égalité, au moyen d'un processus dynamique d'évaluation mutuelle et de pressions par les pairs. Il travaille par cycles d'évaluation portant chacun sur un thème spécifique<sup>29</sup>. Son cinquième Cycle d'évaluation a été lancé en mars 2017 et porte sur la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs. À ce jour, aucun cycle d'évaluation n'a été consacré exclusivement aux collectivités locales et régionales. Il convient toutefois de préciser que la dimension locale est évoquée dans les rapports de suivi relatifs à certains pays.

20. Enfin, en 2000 le Comité des Ministres a adopté la Recommandation n° R(2000)10 sur « les codes de conduite pour les agents publics », appelant les gouvernements nationaux à promouvoir l'adoption de codes nationaux de conduite pour les agents publics en s'inspirant du Code modèle annexé à cette recommandation<sup>30</sup>. Ce Code modèle, qui ne s'applique pas aux élus, contient la plupart des éléments essentiels repris dans les instruments législatifs des divers États membres.

### 3.2 Union européenne

21. En juin 2011, la Commission européenne a adopté la communication sur la lutte contre la corruption dans l'Union européenne, établissant le rapport anticorruption de l'Union européenne pour suivre et évaluer les

24 [Résolution \(97\) 24](#), adoptée par le Comité des Ministres le 6 novembre 1997, lors de la 101<sup>e</sup> session du Comité des Ministres

25 [Convention pénale sur la corruption](#), STE n° 173, ouverte à la signature le 27/01/1999 et entrée en vigueur le 01/07/2002

26 [Convention civile sur la corruption](#), STE n° 174, ouverte à la signature le 04/11/1999 et entrée en vigueur le 01/11/2003

27 Article 9 – « Protection des employés » de la Convention civile sur la corruption (STE n° 174)

28 Article 24, Convention pénale sur la corruption

29 Le premier Cycle d'évaluation (2000–2002) portait sur l'indépendance, la spécialisation des organes nationaux engagés dans la prévention de la corruption et la lutte contre ce phénomène ainsi que sur l'étendue et la portée des immunités. Le deuxième Cycle d'évaluation (2003–2006) portait, entre autres thèmes, sur l'administration publique et la corruption (systèmes d'audit et conflits d'intérêts). Le troisième Cycle d'évaluation (lancé en janvier 2007) portait sur les incriminations prévues par la Convention pénale sur la corruption et la transparence du financement des partis politiques. Le quatrième Cycle d'évaluation (2012) portait sur la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs.

30 [Recommandation n° R \(2000\) 10 du Comité des Ministres aux États membres sur les codes de conduite pour les agents publics](#), adoptée par le Comité des Ministres le 11 mai 2000 lors de sa 106<sup>e</sup> Session)

efforts des États membres dans ce domaine. Publié en février 2014, le premier rapport<sup>31</sup> soulignait que l'intégrité de la vie politique est un grave problème dans de nombreux États membres et notait l'absence, au niveau de l'UE, d'une définition harmonisée de l'« agent public » qui engloberait à la fois les fonctionnaires et les élus.

22. Un chapitre spécifique de ce rapport était dédié à la déclaration de situation patrimoniale pour les fonctionnaires occupant des postes sensibles. L'Union européenne considérant que cette pratique « contribue à responsabiliser davantage les agents publics, assure une transparence accrue et facilite la détection des cas potentiels d'enrichissement illicite, de conflits d'intérêts, d'incompatibilités, ainsi que la mise au jour d'éventuels faits de corruption et le déclenchement d'enquêtes à ce titre ». La vérification de ces déclarations en est un aspect important, et le rapport notait qu'on dénombrait peu d'exemples de vérification approfondie parmi les États membres de l'UE.

23. Le rapport portait aussi sur la question des conflits d'intérêts. Les réglementations et sanctions applicables aux conflits d'intérêts varient à travers l'Union européenne, en particulier pour ce qui concerne l'autorité chargée d'assurer la conformité (agence indépendante, commission d'éthique responsable devant un parlement, etc.). Par ailleurs, les sanctions, s'il en existe, sont habituellement rares et insuffisantes. La Commission européenne affirmait que les conflits d'intérêts posent des problèmes particuliers à l'échelle locale et qu'il « convient donc de redoubler d'efforts pour diffuser les bonnes pratiques appliquées par certaines régions ou administrations locales et créer des conditions égales pour tous, qu'il s'agisse d'agents publics élus ou nommés à une fonction locale ».

24. Enfin, la Commission européenne appelait à la mise en place de dispositifs d'alerte adaptés qui instituent des procédures, au sein des administrations publiques, pour offrir un moyen officiel de signalement. Elle affirmait que « l'instauration de mécanismes de protection efficaces qui mettraient de potentiels lanceurs d'alerte en confiance » était indispensable.

25. En vue de faire le point sur les conclusions de ce premier rapport, la Commission européenne a lancé en 2015 le « Programme de partage d'expériences »<sup>32</sup> destiné à aider les États membres, les ONG locales et d'autres acteurs à faire face aux défis spécifiques identifiés dans le Rapport anticorruption de l'UE. Ce programme vise à recenser les bonnes pratiques et à remédier aux insuffisances des politiques de lutte contre la corruption, à mieux faire connaître ces questions et à proposer des formations. Plusieurs ateliers, ayant réuni des participants de 17 à 20 États membres, ont été organisés sur des thèmes allant des « Systèmes efficaces de déclaration des situations patrimoniales » (Budapest, 29 avril 2015) à la « Prévention de la corruption dans la passation de marchés publics aux niveaux local et régional » (Athènes, 25 février 2016) et « Conflits d'intérêts et pantouflage » (Barcelone, 15 juin 2017).

### 3.3 OCDE

26. L'OCDE adopte une approche non contraignante en matière de réglementation du comportement des agents publics. Cette approche tient compte du fait que les pays (et donc leurs administrations publiques) s'accordent assez peu sur les questions d'éthique. L'approche non contraignante répond au fait que les fonctionnaires (et plus généralement les agents publics) ont besoin d'une grande marge de latitude pour travailler, étant souvent appelés à prendre des décisions d'ordre éthique. Ces instruments non contraignants mettent ainsi davantage l'accent sur la formulation de principes généraux sur lesquels les agents publics peuvent fonder leurs décisions.

27. En 1998, le Conseil de l'OCDE a adopté une recommandation sur « l'amélioration du comportement éthique dans le service public », affirmant dans son Préambule « qu'un comportement éthique dans le service public contribue à la qualité de la démocratie et au progrès économique et social en améliorant la transparence et les performances des institutions publiques ». Parmi les recommandations – de portée très générale – figurent le soutien aux actions conduites par les pouvoirs publics pour maintenir des normes de conduite élevées et contrer la corruption dans le secteur public et l'insertion de la dimension éthique dans les structures de gestion.

28. L'OCDE recommande aussi que les États membres s'inspirent des douze « Principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public »<sup>33</sup> annexés à la recommandation. Ces principes évoquent la

31 [Rapport anticorruption de l'UE](#), Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen, COM(2014) 38 final, 03/02/2014

32 [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/experience-sharing-programme\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/experience-sharing-programme_en)

33 [Recommandation de 1998 du Conseil de l'OCDE sur l'amélioration du comportement éthique dans le service public](#) incluant les principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public

clarté et la légalité de normes éthiques qui doivent pouvoir être diffusées de manière concise sous la forme de codes de conduite destinés à promouvoir une conception partagée des valeurs éthiques communes. Ils prônent aussi une notion de leadership, précisant que « les gestionnaires devraient promouvoir un comportement éthique » et que « les politiques [...] de gestion devraient favoriser un comportement conforme à l'éthique ». Enfin, ils affirment que des mécanismes permettant de rendre compte, des procédures et des sanctions appropriés devraient être mis en place dans le service public en vue de répondre aux comportements fautifs. Il est à noter que l'OCDE recommande que ces principes soient utilisés à l'échelon infranational (c'est-à-dire local ou régional).

29. Par ailleurs, en 1998 le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption a établi un Réseau anticorruption<sup>34</sup>. Ce programme régional de sensibilisation est ouvert à tous les pays d'Europe orientale et d'Asie centrale et soutient ses membres dans leurs efforts pour prévenir et combattre la corruption, en particulier pour l'application pratique des mesures anticorruption et la mise en œuvre effective des lois anticorruption. Il fournit aussi des références ou des recommandations concernant divers documents méthodologiques conçus dans un pays donné et pouvant être diffusés dans la région, tels que les programmes et supports de formation, les modèles de codes de conduite pour les agents publics et les réglementations sur les conflits d'intérêts<sup>35</sup>.

30. La Recommandation de l'OCDE sur l'intégrité publique clarifie la définition de l'éthique publique<sup>36</sup> et du secteur public. Prenant en compte le fait que les acteurs privés et à but non lucratif jouent un rôle essentiel dans la définition, la production et la prestation du service public, la recommandation de l'OCDE prévoit que le secteur public inclut « les sociétés publiques, entreprises d'État et partenariats public-privé et leurs agents, ainsi que les entités qui fournissent des services publics, services qui peuvent être externalisés ou financés sur des fonds privés dans certains pays ».

#### **4 Le Code de conduite européen de 1999 pour l'intégrité politique des élus locaux et régionaux**

31. En 1999, dans l'intention de relayer le message et de promouvoir des normes de conduite pour les responsables politiques, le Congrès a adopté un « Code de conduite européen pour l'intégrité politique des élus locaux et régionaux » (le Code de 1999)<sup>37</sup>. Comme le rapporteur l'avait déclaré à l'époque, « l'intégrité politique (...) renvoie à des normes de comportement des élus respectant un certain nombre de valeurs éthiques telles que l'honnêteté, la probité et l'objectivité ».

32. Le Congrès étant une assemblée politique d'élus locaux et régionaux, la portée du Code de 1999 est limitée à cette catégorie de citoyens : « Aux fins du présent Code, le terme « élu » désigne tout responsable politique exerçant un mandat local ou régional conféré par élection primaire (élection par le corps électoral) ou secondaire (élection à des fonctions exécutives par le conseil local ou régional) » (article 1).

33. Le Code énonce en tant que principe général la primauté du droit et de l'intérêt général dans l'exercice d'un mandat électoral, et le fait, pour les élus, d'accepter d'exercer leurs fonctions avec diligence, ouverture d'esprit et volonté d'assumer la responsabilité de leurs décisions. Il énonce des obligations spécifiques que les élus locaux et régionaux sont tenus de respecter lors de la prise de fonctions, pendant leur exercice et à la fin de celles-ci. En particulier, il contient des règles en matière de campagnes électorales, introduit l'interdiction du clientélisme et celle d'exercer ses compétences à son propre avantage. Il propose aussi certains moyens de contrôle, notamment la déclaration, à la demande, des dépenses électorales et la déclaration d'intérêts personnels. Enfin, le Code exige la transparence dans l'exercice des fonctions publiques, notamment en rendant publiques les décisions et leur motivation et en répondant à toute demande de citoyens concernant l'exercice des fonctions.

34. Depuis son adoption en 1999, le Code a été traduit dans plusieurs langues<sup>38</sup>. Il a prouvé son utilité en tant que norme européenne et été un outil essentiel pour les activités de coopération du Congrès, en particulier ses activités thématiques et ses échanges entre pairs sur l'éthique publique et la transparence. Des ateliers et des séminaires ont été organisés dans plusieurs pays. Cette approche a conduit à des améliorations dans plusieurs États membres, comme l'Ukraine où le conseil municipal de Kiev a introduit un

34 <https://www.oecd.org/corruption/acn/>

35 [Programme de travail pour 2016-2019](#), Réseau anticorruption pour l'Europe orientale et l'Asie centrale, OCDE

36 « L'intégrité publique, c'est la conformité et l'adhésion sans faille à une communauté de valeurs, de principes et de normes éthiques aux fins de protéger l'intérêt général contre les intérêts privés et de lui accorder la priorité sur ces derniers au sein du secteur public. », Recommandation du Conseil sur l'intégrité publique C(2017)5 de l'OCDE

37 [Résolution 79 \(1999\) sur l'intégrité politique des élus locaux et régionaux](#), examinée par le Congrès et adoptée le 17 juin 1999

38 L'anglais, le français, l'italien, l'ukrainien, l'arménien, le roumain, le géorgien et l'arabe.

certain nombre de mesures destinées à améliorer la transparence et l'éthique publique et à renforcer l'engagement citoyen par la budgétisation participative<sup>39</sup>. Dans le cadre du programme régional « Partenariat pour la bonne gouvernance » (2015-2017)<sup>40</sup>, plus de soixante maires d'Arménie, d'Azerbaïdjan, de Géorgie, de Moldova et d'Ukraine ont pris part à des activités thématiques et des échanges entre pairs sur l'éthique publique, la transparence et la participation citoyenne.

## **5 Le Code de conduite européen pour toutes les personnes participant à la gouvernance locale et régionale**

### **5.1 Introduction**

35. Le Code de conduite européen pour toutes les personnes participant à la gouvernance locale et régionale a pour but d'énoncer au niveau européen les principes et normes d'éthique approuvés par les élus de collectivités locales et régionales des 47 États membres du Conseil de l'Europe. Ce Code révisé et actualise le Code de conduite de 1999 pour l'intégrité politique des élus locaux et régionaux et s'applique maintenant à toutes les personnes participant à la gouvernance locale et régionale.

36. Le Code remplit de multiples fonctions :

- a. il renseigne tous les acteurs participant à la gouvernance locale et régionale sur la conduite à adopter dans l'exercice quotidien de leurs tâches ;
- b. il informe les citoyens sur la conduite qu'ils sont en droit d'attendre de la part de tous les acteurs participant à la gouvernance locale et régionale et sur les moyens d'y parvenir ;
- c. il contribue à l'établissement d'un climat de confiance envers tous les acteurs participant à la gouvernance locale et régionale et consolide ainsi le lien entre les citoyens et les décideurs locaux et régionaux ;
- d. il est une source de conseils pour les personnes chargées de veiller au respect de ces principes ;
- e. il améliore les normes éthiques.

37. Un code modèle ne peut prétendre à couvrir tout l'éventail des situations très diverses liées aux questions d'éthique. D'une manière générale, un code de conduite institutionnalise des attentes concernant des principes de comportement, des mesures destinées à garantir ces principes ainsi que des principes relatifs à l'application de ces mesures. L'accent est mis ici sur les relations entre les différents acteurs, les obligations et responsabilités, le comportement individuel et collectif, les intérêts financiers et l'utilisation des informations officielles. La rédaction d'un code de conduite a pour finalité d'accroître l'intégrité de la gouvernance publique. Il est attendu des divers acteurs qu'ils respectent les principes et les valeurs énoncés dans le Code. Les codes de conduite sont des outils. Ils doivent être considérés comme des instruments parmi d'autres, s'inscrivant dans une politique d'intégrité plus vaste et plus générale.

38. Il appartiendra aux gouvernements nationaux et/ou aux associations nationales de pouvoirs locaux et régionaux des États membres de développer les valeurs et principes établis par le code dans leur législation nationale ou leurs autres textes pertinents, qu'ils soient normatifs ou déontologiques.

### **5.2 Nouveaux défis pour l'intégrité publique**

39. Énoncer un ensemble de principes et de mécanismes d'éthique qui soit cohérent et efficace et qui emporte la confiance, dans un contexte de gouvernance de plus en plus décentralisé et fragmenté, tel est l'un des principaux défis que ce nouveau code vise à relever. Ces vingt dernières années, de profonds changements concernant l'organisation des pouvoirs locaux et régionaux, les normes publiques et la numérisation ont créé de nouveaux défis en matière d'éthique et d'intégrité de la gouvernance, et de nouvelles réponses à ces défis. Les paragraphes ci-dessous évoquent ces trois grands défis.

40. Dans de nombreux États membres, la gouvernance locale et régionale est de plus en plus fragmentée : les services publics sont assurés au moyen d'une gestion et d'une réglementation de structures

---

<sup>39</sup> Activités de coopération du Congrès dans les États membres et dans les régions voisines [CG/BUR14\(2017\)INF52](#), Situation au 12 octobre 2017

<sup>40</sup> <https://www.coe.int/fr/web/good-governance/eastern-partnership>

décentralisées d'acteurs publics, privés ou sans but lucratif. Ces nouveaux acteurs ont acquis une place essentielle dans l'offre de services « publics » aux citoyens. Tous jouent un rôle actif dans la définition, la production et l'offre de biens et de services publics dans les domaines de la sécurité, la santé, les infrastructures ou l'éducation. En conséquence, la capacité administrative, les ressources financières, le personnel ainsi que les procédures de passation de marchés sont passés des mains d'un cercle administratif restreint à celles d'entreprises publiques et de sociétés privées. Dans le même temps, alors que s'estompait les frontières entre public et privé et que les ressources et les activités passaient de l'un à l'autre, les risques de corruption et de comportement contraires à l'éthique se sont aussi développés.

41. Deuxièmement, les attentes des citoyens en matière de comportement public ont aussi évolué. Un problème majeur tient à leur méfiance générale envers les institutions publiques et leurs représentants, ainsi que les perceptions sur les hauts niveaux de corruption en Europe. Les citoyens sont sensibles au climat éthique de leur collectivité. Les valeurs perdent de leur pouvoir d'influence lorsqu'elles sont ambiguës ou jugées illégitimes. La confiance en des normes et des processus légitimes est essentielle pour faire progresser l'intégrité de la gouvernance. Fait tout aussi important, les citoyens jugent aussi de la qualité de la gouvernance d'après le sérieux des efforts déployés pour combattre les problèmes connus et d'après la manière dont les plaintes sont traitées ou celle dont une organisation répond aux signalements d'irrégularités.

42. Troisièmement, l'essor de la numérisation des affaires publiques et de la vie privée, conjointement avec l'apparition de nouveaux modes de communication, pèse de plus en plus sur la gestion, le contrôle et la communication des organisations publiques. En améliorant la capacité à collecter, analyser et partager des données sur les employés, les citoyens et la performance, les organisations peuvent apprendre à mieux se connaître elles-mêmes, améliorer leurs processus de travail et réduire les risques de corruption et de comportements frauduleux. Cela étant, cette évolution a aussi fait naître des questions sur les normes nécessaires pour protéger les personnels et leurs données à caractère privé. Un enjeu majeur est devenu aujourd'hui de trouver un juste équilibre entre les bienfaits de la numérisation et les inquiétudes pour la protection de la vie privée et des données.

43. Afin de répondre à ces nouveaux défis éthiques, nés des mutations profondes qu'a connues la gouvernance des autorités publiques, et dans le but d'empêcher la corruption et de promouvoir l'éthique publique aux niveaux local et régional, ce Code élargit sa portée et propose désormais un éclairage éthique à toutes les personnes et tous les acteurs participant à la gouvernance local et régionale. Sont ainsi visées les personnes élues, nommées ou employées, qu'elles soient régies par le droit public ou le droit privé, et que leur rôle consiste à définir, assurer ou contrôler les biens et les services publics.

44. Ce Code, bien qu'énonçant les principes éthiques que doit respecter toute personne participant à la gouvernance locale et régionale, laisse aux collectivités locales et régionales une latitude importante pour le développer et l'appliquer. Cette souplesse devrait permettre de faire face à de nouveaux problèmes et de nouvelles situations au fur et à mesure qu'ils se présenteront : il appartient donc aux collectivités locales et régionales elles-mêmes de développer les principes énoncés dans le code et de les appliquer.

45. Tous les acteurs devraient être capables d'adopter ce code en l'état ou de s'en inspirer pour rédiger leur propre code de conduite. En d'autres termes, le Code européen définit des normes *a minima*. Ses dispositions ne s'opposent en rien aux normes juridiques des États membres du Conseil de l'Europe relatives à la lutte contre la corruption.

### 5.3 Section I relative à la portée du Code

46. L'article 1 du Code souligne trois aspects importants de la gouvernance éthique : premièrement, le Code a pour but d'aider les organisations à parvenir à une bonne gouvernance éthique ; deuxièmement, cet article exhorte les organisations participant à la gouvernance locale et régionale à définir les normes qui guideront les comportements et serviront d'orientations : troisièmement, l'article 1 précise que le Code s'adresse à « tous les acteurs ». L'introduction du présent Exposé des motifs fournit de plus amples détails à ce sujet.

47. L'article 2 dispose que le Code s'applique à tous les acteurs participant à la gouvernance locale et régionale. Le terme « tous les acteurs » renvoie à toute personne ou toute organisation participant à la définition, l'acquisition, l'offre ou le contrôle de biens et services publics (voir le paragraphe 6).

48. Dans un souci de cohérence du Code, il est précisé que les principes qui y sont énoncés s'appliquent aux personnes élues, nommées et employées, aux dirigeants d'entreprises publiques et à toutes les instances privées qui sont chargées de proposer des biens publics ou impliquées dans un processus politique.

49. Dans ce même objectif, l'article 2 prévoit que tous les acteurs doivent respecter ces principes et normes dans l'exercice de leurs fonctions spécifiques. Cela implique notamment de s'abstenir de toute action pouvant donner lieu à une violation des principes éthiques énoncés dans le Code.

#### **5.4 Section II relative aux principes généraux**

50. **La section II** vise à définir les principes généraux qui doivent diriger la conduite de tous les acteurs. Ces principes sont énoncés dans des termes généraux et créent une obligation de moyens mais non une obligation de résultat. Ils doivent être lus conjointement avec les obligations spécifiques énoncées dans la section III, qui constituent une liste non restrictive de mesures devant être respectées conformément à ces principes généraux.

51. *L'article 3* souligne le principe général selon lequel tous les acteurs participant à la gouvernance locale et régionale sont assujettis au même titre à la primauté du droit, laquelle restreint à la fois le comportement individuel et institutionnel. Cet article vise par conséquent à établir la primauté du cadre juridique dans lequel tous les acteurs prennent et exercent leurs fonctions et à empêcher la défense d'intérêts personnels qui pourraient l'emporter sur l'intérêt général. Ces intérêts personnels peuvent être de nature pécuniaire, professionnelle ou électorale. Ils ont un caractère direct ou indirect selon qu'ils concernent l'acteur lui-même ou un de ses proches (famille, amis, groupe politique). De tels intérêts peuvent découler en particulier du fait que les acteurs qui participent à la gouvernance locale et régionale font souvent partie d'un réseau de relations sociales. Ces liens ne sont pas nécessairement préjudiciables au comportement éthique, puisqu'ils relient les organisations publiques à la société et contribuent à la responsabilité des acteurs, mais ils peuvent être une source de conflits d'intérêts.

52. *L'article 4* énonce l'idée fondamentale selon laquelle toute personne habilitée à en représenter d'autres et à exercer une fonction publique peut être appelée à rendre compte de son action et de son comportement. L'obligation de rendre compte renvoie au processus institutionnalisé qui définit qui est responsable, de quoi et devant qui. Cette obligation est la base normative de l'évaluation rétrospective du comportement individuel ou institutionnel.

53. *L'article 5* porte sur la relation entre tous les acteurs de la gouvernance locale et régionale et le grand public. Si la responsabilité est le signe distinctif de la gouvernance démocratique, la transparence est un moyen important pour y parvenir. La transparence de la prise de décisions et le contrôle du fonctionnement des services publics par les citoyens ont été identifiés comme étant parmi les moyens les plus efficaces pour prévenir et réprimer les abus de pouvoir que des détenteurs de mandats peuvent commettre dans l'exercice de leurs fonctions. L'enjeu est par conséquent la possibilité pour les citoyens de contrôler les prises de décisions sur la base de documents, d'archives et d'autres sources.

54. Les politiques sont des déclarations générales sur les actions et la prise de décisions. L'élaboration des politiques publiques désigne toute action prise par les gouvernements ou les autorités publiques. Le terme désigne à la fois le produit de l'action publique, par exemple en matière de santé, d'éducation ou de sûreté publique, et le processus décisionnel, continu et souvent conflictuel, qui aboutit à l'action publique. La prise de décision consiste à examiner une question controversée, à parvenir à une conclusion finale sur les différentes options, à opérer des choix concernant les ressources et à définir des stratégies face à des problèmes sociétaux. Les processus décisionnels doivent respecter certaines normes de transparence et d'accessibilité. Les citoyens doivent avoir accès à la communication, y compris les protocoles, les documents écrits et toute autre information qui a pesé sur la décision, et pouvoir la contrôler. Toute communication avec le public doit être exhaustive et conçue de telle sorte que les personnes qui connaissent mal un sujet spécifique peuvent néanmoins en comprendre les aspects les plus importants. La participation renvoie au droit démocratique fondamental des citoyens d'être associés aux processus décisionnels et informés chaque fois qu'ils peuvent y participer. Il ne suffit donc pas de créer des possibilités de participation : il faut aussi expliquer aux citoyens quand et comment ils peuvent participer.

55. *L'article 6* dispose que toutes les personnes doivent être traitées avec respect et dignité. Les effectifs de la fonction publique sont de plus en plus diversifiés en termes d'appartenance ethnique, d'apparence, de croyance, d'orientation sexuelle et d'âge. Et il en est de même pour les usagers. Du fait de la croissance rapide et généralisée de la mobilité géographique dans les États membres du Conseil de l'Europe, des évolutions attestées en termes de valeurs sociales et de modes de vie, et de considérations normatives qui suivent les discours politiques spécifiques, par exemple, des courants identitaires ou des politiques de reconnaissance, les pressions incitant à œuvrer activement en faveur de l'inclusion sont plus présentes que jamais.

56. La diversité est avant tout une question de différence. Reconnaître les différences individuelles et collectives est une étape importante vers la perception de la diversité comme une valeur positive dans la population active et l'ensemble de la société. Cette hétérogénéité peut engendrer à la fois des défis et des opportunités concernant les valeurs, les types de comportements et les préjugés. Un élément clé d'un traitement respectueux consiste à formuler une politique de protection contre la discrimination au sein d'une organisation, mais aussi en lien avec l'offre de services publics tels que les transports ou la santé. Les organisations ont tout à gagner à répondre avec transparence et souplesse aux demandes spécifiques de diversité, par exemple en traitant la question de l'accessibilité pour les personnes handicapées et les personnels âgés ou celle des heures de travail adaptées pour les personnes qui s'occupent d'un membre de leur famille à domicile. Les modèles d'inclusion dans le monde du travail requièrent une plus grande flexibilité au sein des organisations, mais ils leur permettent aussi de profiter des opportunités qui accompagnent les différences.

57. *L'article 7* insiste sur l'importance de l'expertise et du professionnalisme en tant que critères fondamentaux pour le recrutement et la promotion de personnels. L'aptitude à exercer une certaine fonction, plutôt que les relations politiques, un lien de parenté ou d'autres obligations sociales, doit guider la gestion des ressources humaines au sein de la gouvernance locale et régionale. Cette exigence ne peut être respectée qu'en mettant clairement l'accent sur le parcours éducatif et les résultats des candidats.

58. *L'article 8* dispose que des critères objectifs, plutôt que des partis pris ou des préjugés, doivent motiver les décisions. Au sens le plus large du terme, l'impartialité inclut les concepts d'indépendance et de neutralité. Le terme suggère en outre que des personnes ayant des idées et des intérêts différents bénéficieront d'un traitement juste et équitable. Ainsi, l'article 8 oblige toute personne participant à la gouvernance publique locale et régionale à faire abstraction de son propre intérêt personnel en s'élevant au-dessus des conflits sociaux. Chaque fois que cela n'est pas possible ou que des intérêts personnels entrent en jeu, les dispositions relatives aux conflits d'intérêts doivent être consultées. En outre, cet article doit être lu conjointement avec les dispositions des articles 6 et 7.

59. *L'article 9* porte principalement sur la résolution des conflits d'intérêts, laquelle est au cœur de l'intégrité des affaires publiques. Le principe fondamental à observer est simple : les agents publics ne doivent en aucune manière permettre à leurs intérêts personnels directs ou indirects d'empiéter sur l'intérêt général, en l'occurrence celui d'une commune ou d'une région. Aucune décision publique ne doit être prise sous la pression de l'intérêt personnel d'un ou plusieurs décideurs.

60. Il existe un conflit d'intérêts lorsqu'une personne exerce plusieurs fonctions. On peut ainsi parler de « double casquette » (au sens d'une situation où il y a conflit d'intérêts) lorsque le titulaire d'une fonction publique ou toute personne participant à la gouvernance locale et régionale – juge, cadre de la fonction publique, agent administratif ou enseignant – est aussi membre (honoraire) du conseil d'administration d'un organisme, d'une ONG ou d'une société. D'une manière générale, il peut être difficile de séparer les rôles en cas de fonctions officielles multiples.

61. Par conséquent, un conflit d'intérêts peut aboutir à un « abus d'une fonction publique pour en tirer un avantage privé », menant à un comportement inéquitable. Les autorités locales et régionales sont particulièrement exposées aux conflits d'intérêts. Selon le système politique, elles sont souvent chargées de la mise en œuvre des politiques publiques et de la prestation des services dans des secteurs connus pour leur vulnérabilité à la corruption (comme l'urbanisme, le bâtiment et la construction, les services sociaux et l'octroi de permis). En outre, leurs liens étroits avec les citoyens peuvent engendrer des défis éthiques qui mettent à l'épreuve l'intégrité de toutes les personnes participant à la gouvernance locale et régionale.

62. Concernant l'application de cet article, la plupart des pays doivent répondre aux quatre questions suivantes :

a. Que faut-il couvrir ? Les aspects des conflits d'intérêts couverts peuvent se diviser en quatre catégories : les conflits liés aux activités internes (relatives à la fonction) ; les conflits liés à une activité politique (par exemple, si le titulaire d'une fonction a l'intention de se présenter à des élections) ; les conflits liés à d'autres activités (par exemple, d'autres fonctions publiques, des activités caritatives, etc.) ; et les conflits liés à des intérêts financiers.

b. À quel moment cette couverture est-elle requise ? Avant l'entrée dans l'emploi (pré-fonction), pendant son exercice (en fonction) et après avoir quitté l'emploi (post-fonction).



c. Qui est concerné ? Les règles d'éthique s'appliquent aux personnes. Toutefois, certaines situations susceptibles d'engendrer des conflits d'intérêts impliquent également la famille et d'autres relations (partenaires, amis, contacts professionnels avant l'entrée en fonction, etc.).

d. Comment mettre en œuvre le respect des règles ? Les règles d'éthique incluent généralement des dispositions sur la prévention des conflits d'intérêts (par exemple, par la formation), la mise en œuvre interne (c'est-à-dire au sein de l'administration), la mise en œuvre externe (c'est-à-dire l'obligation de rendre des comptes à des organes extérieurs) et les sanctions (c'est-à-dire les conséquences d'un comportement non éthique).

63. Les politiques efficaces en matière de conflits d'intérêts incluent souvent les actions suivantes :

a. mesurer et évaluer les conflits d'intérêts selon des méthodes qui s'attachent à générer des informations utiles, par exemple au moyen d'évaluations du personnel et d'autres indicateurs ;

b. privilégier la transparence, l'ouverture et l'obligation de rendre des comptes, de façon à ce que les acteurs intéressés puissent avoir accès aux informations dont ils ont besoin pour prévenir et déceler les conflits d'intérêts, enquêter à leur sujet et imposer des sanctions ;

c. soutenir les actions de lutte contre les conflits d'intérêts par la sensibilisation et une meilleure connaissance des risques qu'ils comportent ;

d. mettre l'accent sur l'analyse de l'efficacité des politiques de prévention des conflits d'intérêts en relation avec des secteurs, problèmes, questions ou instruments politiques spécifiques ;

e. veiller au respect des règles et aux résultats et pas uniquement à l'application des règles en tant que telles.

64. La plupart des pays sont passés d'une approche consistant à réglementer les politiques relatives aux conflits d'intérêts à une approche de gestion de ces conflits, et d'approches descendantes (interdictions, restrictions, sanctions pénales et administratives) à des approches plus complexes fondées sur les valeurs (incluant l'éducation, la formation, les exigences de transparence et de meilleurs systèmes de suivi). En conséquence, les systèmes modernes de gestion des conflits d'intérêts ne s'appuient plus exclusivement sur le droit, son respect et la pénalisation des infractions : ils visent maintenant à prévenir l'apparition de conflits d'intérêts et à encourager les bons comportements, par des mesures d'accompagnement et d'orientation telles que la formation et l'instauration de codes de conduite. Ainsi, la plupart des pays offrent un large éventail d'instruments pour lutter contre les comportements contraires à l'éthique et la survenue de conflits d'intérêts.

65. À l'heure actuelle, les normes communes dans le domaine des conflits d'intérêts incluent :

a. Un ensemble de règles et de principes : ces instruments énumèrent essentiellement de nombreuses interdictions et restrictions (par exemple l'interdiction de recevoir des cadeaux de plus de 250,00 euros). Ici, des différences importantes existent concernant les divers acteurs et secteurs et le nombre d'interdictions, de restrictions et d'obligations.

b. Quatre manières de limiter les conflits d'intérêts (en particulier pour les titulaires d'une charge publique et les hauts fonctionnaires) : la récusation, le désengagement, la divulgation et l'incompatibilité. Trois d'entre elles sont des mesures préventives : la récusation consiste à s'exclure soi-même de la participation à une décision ; le désengagement consiste, pour la personne concernée, à se séparer des intérêts constituant un conflit ; la divulgation désigne les différentes manières d'informer l'institution, un supérieur et/ou le grand public sur ses « intérêts » financiers, personnels et/ou professionnels

c. L'élaboration de codes : dans ce domaine, d'importantes différences existent concernant la prise de décisions relatives aux codes et la participation des personnels (représentants, le détail des codes, la possibilité ou non de sanctions en cas de violation des codes, et si oui de quelle manière, l'inclusion ou non dans les codes d'indications concrètes quant au comportement attendu sur les lieux de travail, etc.).

d. Les mesures de divulgation : la mise en place de registres des intérêts exigeant la déclaration des conflits d'intérêts potentiels. Dans ce domaine, des différences existent concernant les obligations de transparence, le niveau de détail des obligations de signalement et les obligations spécifiques (par exemple l'extension ou non aux activités des conjoints), etc. Les obligations de divulgation diffèrent selon les fonctions et les secteurs (en règle générale, des obligations existent pour les titulaires d'une charge publique et les hauts fonctionnaires, mais pas pour d'autres acteurs).

e. Les mécanismes de suivi et d'exécution : selon la personne et le secteur en question, des différences importantes existent en termes de compétences et de ressources des comités et commissions d'éthique, lesquels sont chargés de dispenser des conseils en matière d'éthique et/ou de suivre et contrôler l'évolution des conflits d'intérêts au sein de leur organisation. Il existe aussi d'importantes différences concernant les sanctions (pénales et administratives) en cas de manquement à l'éthique.

f. La formation et la sensibilisation : les collectivités locales et régionales doivent s'interroger sur l'opportunité de rendre obligatoire la formation sur les conflits d'intérêts, de la proposer à tous les agents publics ou seulement aux hauts fonctionnaires, lors d'une session unique ou de sessions régulières, de limiter la formation aux règles et mesures ou d'y inclure aussi l'examen de dilemmes, etc.

## 5.5 Section III relative aux obligations spécifiques

66. **La Section III** impose certaines obligations spécifiques pour toutes les personnes participant à la gouvernance locale et régionale. Ces obligations reprennent les objectifs généraux décrits dans la Section II. Le fait de définir à la fois des principes généraux et des obligations spécifiques permet d'éviter les pièges d'une formulation trop générale ou trop spécifique. Outre le respect de ces obligations, tous les acteurs doivent bien évidemment observer les principes énoncés dans la Section II dans toutes leurs activités.

67. *L'article 10* interdit tout comportement constituant en soi un acte de fraude ou de corruption. Malgré leur diversité, un consensus peut être trouvé autour de définitions et de concepts. La corruption peut être considérée comme une transaction secrète visant à obtenir des biens publics, comme des contrats ou un financement, à des fins privées. Elle désigne souvent l'action délibérée d'une personne dotée d'une autorité publique, en vue d'exiger ou de recevoir un bénéfice immédiat, ou la promesse d'un tel bénéfice, en échange d'une faveur à une tierce partie, cette action constituant une violation des obligations de la personne qui l'accomplit et n'étant pas conforme aux principes d'éthique applicables à ses fonctions. Manifestement, il y a alors violation de l'État de droit, du principe d'égalité et de la probité du processus décisionnel. Les conséquences de la corruption sont graves et profondes. Elle nuit au développement économique et à la mobilité sociale, elle sape la confiance vis-à-vis des institutions démocratiques et administratives et, partant, elle menace gravement l'État de droit et la démocratie. Dans des systèmes administratifs de plus en plus décentralisés, où des services publics sont externalisés auprès d'organisations semi-publiques ou d'entreprises privées, toute interaction de ce type inclut un risque de manipulation des processus d'appels d'offres, de corruption des instances de décision ou de contournement des règles et procédures. Compte tenu de la diversité des définitions de l'infraction de corruption, on se référera au droit pénal en vigueur dans un État membre et aux instruments de droit international pertinents.

68. *L'article 11* vise à garantir que toutes les personnes qui souhaitent participer à un appel d'offres soient placées sur un pied d'égalité. L'offre de biens et de services est essentielle dans les systèmes modernes de services publics. Dans le même temps, l'externalisation engendre des risques de corruption, ce qui peut nuire à la libre concurrence sur un marché de biens et de services. Les transactions faussées et la manipulation des appels d'offres entraînent une augmentation des coûts, une baisse de la qualité des services et des prix plus élevés pour les biens et services proposés aux citoyens. Au final, cela a pour résultat d'affaiblir la confiance dans la gouvernance démocratique et de favoriser la prise de décisions arbitraires<sup>41</sup>.

69. *L'article 12* régit la situation où une personne participant à la gouvernance locale et régionale s'accorde un avantage futur. Cela concerne le passage du secteur public au privé et inversement, en particulier lorsque le futur emploi est lié aux fonctions et aux relations précédentes. Les fonctionnaires prennent parfois un emploi dans des entreprises concernées par des appels d'offres locaux, dans lesquelles ils peuvent tirer parti de leurs informations privilégiées ; ils peuvent aussi rédiger des contrats, alors qu'ils sont encore en fonction, afin d'en tirer parti ultérieurement lorsqu'ils travaillent pour un prestataire privé ; une autre possibilité encore consiste à ménager des opportunités pour eux-mêmes, leurs amis ou des proches. Le phénomène du pantouflage occupe depuis un certain temps une place centrale dans la réflexion sur les conflits d'intérêts, la corruption et l'abus d'influence.

70. Ce thème a pris de l'importance du fait de la mobilité de plus en plus fréquente entre les secteurs public et privé et du nombre croissant de responsables politiques et de hauts fonctionnaires ou cadres qui passent de l'un à l'autre. La difficulté tient au fait qu'aucun pays n'a intérêt à mettre un frein à la dynamique du marché du travail ni à la circulation des compétences et aptitudes. De nombreux gouvernements et

---

41 Pour plus d'informations, voir le rapport CG33(2017)13final du Congrès « Transparence de l'attribution des marchés publics au niveau local et régional », la Résolution 421(2017) et la Recommandation 405(2017)

responsables politiques, face à cette difficulté, introduisent des règles et des principes post-recrutement en vue de gérer, de mettre en œuvre et de contrôler le pantouflage. Les périodes de carence sont souvent perçues comme un moyen de prévenir de tels conflits.

## **5.6 Section IV relative aux institutions et aux procédures**

71. **La Section IV** porte sur les institutions et les procédures des systèmes d'intégrité. Ces institutions et procédures doivent être conçues de manière à soutenir la mise en œuvre des principes et dispositions du Code et le respect des principes généraux par tous les acteurs participant à la gouvernance locale et régionale.

72. *L'article 13* appelle les organisations à suivre l'évolution des normes internationales approuvées en matière de gestion des organisations conforme à l'éthique. Cela inclut la conception d'un programme éducatif, complet et approprié, sur la gestion de l'intégrité. Les programmes éducatifs visent à diffuser les valeurs et normes de comportement d'une organisation, à aider les personnels à traiter avec professionnalisme les risques et dilemmes en matière d'éthique et à en faire des partenaires pour le traitement des problèmes d'éthique. L'accès à un large éventail d'informations, de services de conseil et d'offres de formation est la première condition pour donner aux personnels des moyens de répondre aux risques de manière efficace et conforme aux valeurs et normes de l'organisation.

73. Un autre élément important est la mise en place de services d'accompagnement, qui aident les personnels ou des services dans leur ensemble à faire face aux défis, tant individuels qu'organisationnels, à anticiper les domaines à risque pour l'éthique ou les situations de conflit d'intérêts et à définir des stratégies spécifiques pour traiter ces risques. Cet accompagnement a pour objectifs principaux d'atténuer le stress et d'aider chacun à faire face aux difficultés qui peuvent compromettre la capacité d'un membre du personnel ou d'un service à exercer ses fonctions. L'offre de services d'accompagnement peut être un moyen efficace, pour les organisations, d'aider les personnels à traiter différents types de violations de l'intégrité, tels que l'intimidation sexuelle, la discrimination, les cas de comportement frauduleux et les conflits d'intérêts.

74. *L'article 14* dispose que les politiques d'intégrité doivent définir des procédures et des droits concernant le signalement des soupçons de violation de l'intégrité. Le signalement consiste à informer des autorités internes ou externes ou le grand public au sujet d'une infraction présumée. Les organisations publiques doivent faire tout leur possible pour protéger les auteurs de signalement, qui peuvent se trouver en situation de vulnérabilité. Cela contribuera à ce que les problèmes soulevés par des employés, des conseillers, des entreprises ou des citoyens soient traités avec professionnalisme et à ce que ces personnes soient à l'abri des représailles. Les voies de signalement doivent être bien définies, transparentes et accessibles à tous. Les principes et les procédures applicables au signalement des soupçons d'infraction doivent aussi être définis.

75. Un conseiller confidentiel est une personne à laquelle les employés peuvent parler en privé des questions relatives à l'intégrité. Les entretiens doivent rester aussi confidentiels que possible. Le conseiller a une bonne connaissance des procédures de signalement et donnera son avis sur l'opportunité ou non de faire un signalement et, le cas échéant, sur la manière de le faire. Outre ce rôle de conseil, le conseiller confidentiel peut aussi offrir une instance de réflexion, en tant qu'interlocuteur permettant de partager des doutes et des craintes en toute confidentialité.

76. Les études montrent que les seuils pour le signalement de soupçons d'infraction doivent être aussi bas que possible, afin de recueillir les signalements à un stade précoce. La présence de conseillers confidentiels peut contribuer à abaisser ce seuil. Le pas à franchir pour contacter un conseiller confidentiel est plus aisé lorsque celui-ci est à la fois en charge des questions de harcèlement et d'intégrité. Ce type d'organisation renforce l'efficacité du système de signalement. Afin d'abaisser le seuil de signalement, il est souhaitable qu'en cas de conflit de loyauté le conseiller confidentiel soutienne l'auteur du signalement plutôt que l'organisation. Le seuil sera inférieur si le conseiller confidentiel n'est pas la personne qui reçoit le signalement officiel, mais sert simplement d'instance de réflexion pour les auteurs (potentiels) de signalements.

## **5.7 Section V relative au respect de la vie privée et à l'utilisation des données**

77. **La Section V** dispose que le contrôle doit mettre en balance la nécessité de contrôler et le droit au respect de la vie privée. Les technologies numériques et les nouvelles formes de communication affectent de plus en plus la gestion, le suivi et la communication des organisations publiques. La numérisation des processus professionnels peut permettre d'améliorer la coopération entre les services et de favoriser la

transparence des processus, par l'analyse des données statistiques, par exemple dans le domaine des appels d'offres.

78. Les organisations traitent en permanence des données : elles collectent, analysent, stockent, manipulent et transmettent des informations sur leurs processus, leur comportement, leur performance et leurs finances. Surtout, les données sont interprétées et analysées de manière régulière. L'analyse de données est la méthode usuelle pour l'évaluation d'un grand nombre de données quantitatives. Ces activités occupent aujourd'hui une place centrale dans les systèmes modernes de surveillance et de contrôle. Afin d'obtenir des renseignements utiles sur les risques, les violations potentielles de l'éthique et d'autres dysfonctionnements des organisations, celles-ci traitent des données et en tirent des conclusions sur les activités actuelles ou passées.

79. Les personnes chargées du traitement des données doivent respecter certains principes. *L'article 15* appelle les organisations à garantir la légalité, la proportionnalité, l'efficacité et le respect de la vie privée en tant que principes essentiels, lors de la collecte et du traitement de données. Celles-ci doivent être traitées conformément à la loi. La qualité et la quantité des données utilisées doivent être proportionnées à l'objectif de l'investigation. De plus, les organisations doivent avoir conscience que la collecte et le traitement de données impliquent des ressources financières et humaines. Par conséquent, la collecte de données ne doit pas être excessive. L'utilisation efficiente de ces ressources est un critère important qui doit guider toute action.

80. La protection du caractère privé des données, en particulier en matière d'informations sur la santé, l'orientation sexuelle, la race ou une éventuelle accusation, doit être une priorité. Elle va de pair avec le droit de regard de chacun sur les données collectées et traitées. Naturellement, si des données sont volées, perdues ou consultées illégalement, l'organe chargé de leur traitement est tenu d'en informer l'intéressé. L'organisation doit par conséquent mettre en place des procédures appropriées pour permettre aux personnes concernées d'avoir accès à ces données.

81. Alors que de nombreuses organisations sont de plus en plus décentralisées, les technologies numériques peuvent permettre cette décentralisation sans renoncer au contrôle. Les « problèmes pernicioseux », les fausses nouvelles et la méfiance relative à l'égard de la capacité réglementaire des institutions publiques imposent de renforcer la compétence d'évaluation des informations et des données et d'avoir la capacité de diffuser de manière objective les constatations et les décisions auprès du grand public. En accroissant la capacité à collecter, analyser et partager des données sur les employés, les citoyens et la performance, les organisations peuvent en apprendre davantage sur elles-mêmes, améliorer les processus de travail et réduire les risques de corruption et de comportement frauduleux. Ces mêmes évolutions imposent aussi aux organisations de protéger activement la vie privée des personnels et de réglementer efficacement les mécanismes et institutions de contrôle. Les mécanismes d'audit et de contrôle devraient être guidés par un attachement fort à l'État de droit et à la transparence, et être aussi soumis à un examen.

## **5.8 Section VI relative à la diffusion**

82. **La Section VI** régit la diffusion du Code auprès des personnes participant activement à la gouvernance et auprès du grand public. Elle met l'accent sur la sensibilisation aux principes énoncés dans le Code. Les organisations sont chargées de garantir un lieu de travail où les risques éthiques sont limités. Pour que le Code soit effectif, il doit figurer non seulement dans la formation des nouveaux agents, mais aussi dans la formation continue des agents déjà en exercice.