



Vers une culture publique des normes les plus élevées : intégration de l'éthique publique

La boîte à outils/grille d'évaluation (benchmarking) de l'éthique publique

*Centre d'expertise pour la bonne
gouvernance du Conseil de l'Europe :
Assurer une bonne gouvernance*



Centre d'expertise
pour la bonne
gouvernance
© 2020

Les vues exprimées dans cet ouvrage sont de la responsabilité des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la ligne officielle du Conseil de l'Europe.

Tous droits réservés. Aucun extrait de cette publication ne peut être traduit, reproduit ou transmis, sous quelque forme et par quelque moyen que ce soit – électronique (CD-Rom, internet, etc.), mécanique, photocopie, enregistrement ou de toute autre manière – sans l'autorisation préalable écrite du Centre d'expertise pour la bonne gouvernance.

Conseil de l'Europe
Centre d'expertise pour la bonne gouvernance

<https://www.coe.int/en/web/good-governance/centre-of-expertise>
© Centre d'expertise pour la bonne gouvernance

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION : LES LIGNES DIRECTRICES ET LE COMITÉ DES MINISTRES, LE CENTRE ET L'UTILISATION DE LA BOÎTE À OUTILS/GRILLE D'ÉVALUATION DE L'ÉTHIQUE PUBLIQUE

1. LIGNES DIRECTRICES SUR L'ÉTHIQUE PUBLIQUE ET LE COMITÉ DES MINISTRES DU CONSEIL DE L'EUROPE

- 1.1 L'objectif : les lignes directrices et leurs principes
- 1.2 L'objet des lignes directrices : vers l'intégration de l'éthique publique
- 1.3 Mise en œuvre des lignes directrices : le cadre d'éthique publique

2. LE CENTRE D'EXPERTISE POUR LA BONNE GOUVERNANCE

- 2.1 Appui à la mise en œuvre
- 2.2 Activités du Centre d'expertise pour la bonne gouvernance
- 2.3 L'objectif de la boîte à outils/grille d'évaluation

3. UTILISATION DE LA BOÎTE À OUTILS/GRILLE D'ÉVALUATION

- 3.1 Utilisation des 4 outils

BOÎTE À OUTILS/GRILLE D'ÉVALUATION

OUTIL 1 : SOULIGNER L'IMPORTANCE DES 8 PRINCIPES D'ÉTHIQUE PUBLIQUE

- 1.1 Pourquoi intégrer les principes ?
- 1.2 Pourquoi les principes d'éthique publique sont-ils importants ?
- 1.3 Promouvoir le message : utiliser les 8 principes de l'éthique publique dans le contexte d'un État membre

OUTIL 2 : METTRE EN ŒUVRE LE CADRE D'ÉTHIQUE PUBLIQUE

- 2.1 L'objet du cadre d'éthique publique
- 2.2 Les conditions pour un cadre d'éthique publique
- 2.3. Le code de conduite
 - 2.3.1 *Conflits d'intérêts : politiques et procédures*
 - 2.3.2 *Professionnalisme et bonnes pratiques professionnelles*
 - 2.3.3 *Information, accès et transparence*
 - 2.3.4 *Règlement financier et passation de marchés*
 - 2.3.5 *Groupes de pression et passage du public au privé*
 - 2.3.6 *Mécanismes de recours, de signalement et de lancement d'alertes*
- 2.4 Principes et normes de conduite spécifiques à certaines catégories d'agents publics
- 2.5 Le cadre d'éthique publique : les composantes
 - 2.5.1 *La stratégie*
 - 2.5.1.1 *Pourquoi une approche fondée sur les risques ?*
 - 2.5.1.2 *La structure de la stratégie*
 - 2.5.2 *Institutions et appropriation*
 - 2.5.3 *Lois et règlements*
 - 2.5.3.1 *Examens*
 - 2.5.3.2 *Entrée dans la vie publique des agents nommés*
 - 2.5.3.3 *Entrée dans la vie publique des agents élus*
 - 2.5.4. *Le code de conduite*

2.5.5 *Les lignes directrices*

2.6 Lacunes

OUTIL 3 : TRADUIRE LE CADRE D'ÉTHIQUE PUBLIQUE EN PRATIQUE DANS L'ORGANISATION

- 3.1 Choix de la mise en œuvre
 - 3.1.1 *Un plan d'action national pour l'éthique publique*
 - 3.1.2 *Un cadre d'éthique publique au niveau de l'organisation*
- 3.2 La pratique sur le terrain : le contexte de l'organisation
 - 3.2.1 *Audit, inspection ou contrôle*
 - 3.2.2 *Ressources humaines/Personnel*
- 3.3 Soutenir le cadre d'éthique publique au niveau de l'organisation
- 3.4 Renforcement et transparence

LA BOÎTE À OUTILS/GRILLE D'ÉVALUATION DE L'ÉTHIQUE PUBLIQUE : BENCHMARKING

OUTIL 4 : UTILISER LA GRILLE D'ÉVALUATION

- 4.1 Présentation
- 4.2 Qu'est-ce que le benchmarking ?
- 4.3 Utilisation du benchmarking
 - 4.3.1 *Utilisation dans le pays*
 - 4.3.2 *Benchmarking externe*
 - 4.3.3 *Fiches de résultats et tableaux de bord*
- 4.4 Résultats de de la grille d'évaluation : les rapports d'évaluation
 - 4.4.1 *Auto-évaluations nationales*
 - 4.4.2 *Rapports d'évaluation externe ou par les pairs*
 - 4.4.3 *Rapports sur les bonnes pratiques*

Annexe I : BENCHMARKING

LES ENCADRÉS

- Encadré 1. Les lignes directrices : qu'est-ce que l'éthique publique ?**
- Encadré 2. Les 8 principes d'éthique publique**
- Encadré 3. Le 5e Cycle d'évaluation**
- Encadré 4. Les lignes directrices**
- Encadré 5. Les 12 principes de la bonne gouvernance**
- Encadré 6. Le portefeuille de la bonne gouvernance démocratique**
- Encadré 7. Les cadres de bonnes pratiques**
- Encadré 8. L'approche du guide en matière de divulgation : ce qui devrait être fait, comment et par qui**
- Encadré 9. Les principes de professionnalisme tirés des 12 principes de bonne gouvernance du Conseil de l'Europe**
- Encadré 10. Recommandation CM/Rec (2019)1 sur la lutte contre le sexisme dans le secteur public**
- Encadré 11. OCDE (2016) : Prévention de la corruption dans les marchés publics - Gestion du risque de corruption**
- Encadré 12 : Conseil de l'Europe et lobbying - Recommandation CM/Rec (2017)2. 5. Exposé des motifs**

- Encadré 13 :** Internaliser les normes professionnelles
- Encadré 14.** Principaux défis liés à l'élaboration de stratégies
- Encadré 15.** Contenu de la stratégie
- Encadré 16 :** Gérer le risque associé à l'éventail des comportements contraires à l'éthique
- Encadré 17.** Inspiré de la Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres aux États membres et de l'examen thématique 2011 du GRECO du troisième Cycle d'évaluation sur le financement politique
- Encadré 18.** Contenu du code de conduite type
- Encadré 19.** Code de conduite pour l'intégrité dans l'administration publique centrale, 2016 : les Pays-Bas
- Encadré 20.** Les deux facettes de l'objectif d'un code
- Encadré 21.** Extraits des directives du gouvernement écossais sur l'utilisation personnelle des médias sociaux
- Encadré 22.** Les rôles et fonctions de l'éthique publique dans l'organisation
- Encadré 23.** Le Forum sur l'audit public et approches complémentaires
- Encadré 24.** Préparation d'un audit de l'éthique pour donner l'exemple au sommet
- Encadré 25.** Contenu du rapport

INTRODUCTION :
**LES LIGNES DIRECTRICES ET LE COMITÉ DES MINISTRES, LE CENTRE ET L'UTILISATION
DE LA BOÎTE À OUTILS/GRILLE D'ÉVALUATION DE L'ETHIQUE PUBLIQUE**

1. LIGNES DIRECTRICES SUR L'ÉTHIQUE PUBLIQUE ET LE COMITÉ DES MINISTRES DU CONSEIL DE L'EUROPE

1.1 L'objectif : les lignes directrices et leurs principes

Le Comité des Ministres reconnaît que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont

Encadré 1. Les lignes directrices : qu'est-ce que l'éthique publique ?

L'éthique publique se réfère à façon dont les agents publics appliquent concrètement les normes éthiques afin que le bien public prime sur les intérêts privés conformément à la loi et que la confiance des citoyens dans l'action et les décisions desdits agents et des organisations publiques soit non seulement maintenue mais aussi renforcée.

leur patrimoine commun. Dans le cadre de cet objectif, le Comité des Ministres considère que l'éthique publique (voir **encadré 1**) est un élément fondamental d'une démocratie qui fonctionne bien et qui est efficace. Il s'agit d'un objectif commun à tous les États membres du Conseil de l'Europe, d'un moyen efficace d'instaurer et de restaurer la confiance des citoyens dans les institutions publiques et d'un élément décisif pour garantir la bonne gouvernance et le respect de l'État de droit.

À cette fin, en 2020, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a approuvé des **lignes directrices sur l'éthique publique** (les « **lignes directrices** ») qui :

visent à aider les États membres du Conseil de l'Europe à établir un cadre complet et efficace en matière d'éthique publique. Ce cadre devrait être fondé sur les principes de l'éthique publique et devrait comprendre, le cas échéant, des stratégies, des lois, des règlements, des codes de conduite et des orientations qui ont pour objectif commun de promouvoir et d'intégrer les principes concrets du comportement éthique dans l'ensemble des activités des organisations publiques et dans la prise de décision et les actions de leurs agents.

Le Comité des Ministres recommande à tous les États membres d'appliquer ces **lignes directrices** afin de mettre en place un **cadre d'éthique publique** complet et effectif qui sera fondé sur les **8 principes d'éthique publique** et sera destiné aux agents publics élus et nommés¹: **Encadré 2**.

Encadré 2. Les 8 principes d'éthique publique

| | |
|---------------------|--|
| LÉGALITÉ. | Les agents publics doivent agir et prendre des décisions conformément à la loi. |
| INTÉGRITÉ. | Les agents publics doivent faire passer les obligations du service public avant les intérêts personnels dans l'exercice de leur mandat ou de leurs fonctions. |
| OBJECTIVITÉ. | Dans l'exercice de leur mandat ou de leurs fonctions, les agents publics doivent agir et prendre des décisions de manière impartiale et équitable, en s'appuyant sur leur bien-fondé et sur les éléments les plus probants, sans discrimination ni préjugés. |

¹ Les **lignes directrices** définissent les agents publics au sens large et englobent des personnes qui : i) sont élus ou nommés pour un mandat ou une fonction publics, tels que les membres des administrations régionales et nationales, les membres des assemblées législatives régionales et nationales, les cadres locaux et les élus locaux ainsi que les titulaires d'un mandat judiciaire, ii) sont employées par un organisme public tel que défini ci-dessous et iii) agissent pour le compte d'un organisme public sans avoir été élus, nommés pour un mandat ou une fonction publics ou employés par un organisme public.

| | |
|------------------------|--|
| RESPONSABILITÉ. | Dans l'exercice de leur mandat ou de leurs fonctions, les agents publics sont responsables de leurs actes et doivent se soumettre au contrôle nécessaire à cet effet. |
| TRANSPARENCE. | Dans l'exercice de leur mandat ou de leurs fonctions, les agents publics doivent agir et prendre des décisions de façon ouverte et transparente, assurer l'accès à l'information et faciliter la compréhension de la manière dont les affaires publiques sont conduites. |
| HONNÊTETÉ. | Les agents publics doivent être honnêtes. |
| RESPECT. | Les agents publics doivent se comporter avec courtoisie et considération envers autrui. |
| EXEMPLARITÉ. | Les agents publics doivent incarner les principes de l'éthique publique en se conduisant de façon exemplaire, tout en soutenant et en défendant ces principes et en s'opposant aux comportements peu éthiques. |

En adoptant les **lignes directrices**, le Comité des Ministres invite les États membres à en faire le plus large usage possible et à assurer leur diffusion – une fois traduites dans leur(s) langue(s) officielle(s) – auprès des organisations publiques² de leurs pays respectifs, ou à confier ces tâches aux autorités publiques compétentes, conformément à leurs dispositions constitutionnelles et législatives en vigueur.

1.2 L'objet des lignes directrices : vers l'intégration de l'éthique publique

Le Conseil de l'Europe est attaché de longue date aux principes de bonne gouvernance démocratique, notamment la conduite éthique. Cependant, un certain nombre de conventions, lignes directrices et recommandations pertinentes de l'Organisation sur la conduite éthique portent souvent sur des questions spécifiques qui vont du financement des partis politiques et des campagnes électorales à la reconnaissance de la diversité culturelle et la protection des lanceurs d'alerte. Le Conseil de l'Europe est également conscient que l'approche qui sera adoptée dans chaque État membre évoluera en fonction des questions et des lacunes éthiques qui se présenteront en raison des différences de cultures, de pratiques historiques, de mémoire institutionnelle, etc. En outre, les évaluations du GRECO suggèrent qu'il n'y a pas toujours une approche globale dans tous les services publics des États membres (voir l'**encadré 3**). Le Conseil de l'Europe propose donc une approche stratégique cohérente et coordonnée permettant d'intégrer l'éthique publique dans les **lignes directrices**.

Encadré 3. Le 5e Cycle d'évaluation

Le GRECO a également réalisé un certain nombre d'évaluations dans le cadre de son 5e Cycle d'Évaluation. Il est encore trop tôt pour dégager des tendances claires mais un certain nombre de lacunes importantes ont déjà été mises en évidence et doivent être comblées. Il s'agit notamment, s'agissant des administrations centrales, de renforcer les normes d'éthique et d'intégrité...

Source : GRECO 2019

1.3 Mise en œuvre des lignes directrices : le cadre d'éthique publique

Les **lignes directrices** sont une norme non contraignante. Elles présentent les **8 principes d'éthique publique** et aident les États membres du Conseil de l'Europe à établir, sur la base de ces **8 principes**, un **cadre complet d'éthique publique**. Elles porteront sur les normes et obligations des organisations publiques et de leurs agents ainsi que sur la mise en place de mécanismes et de procédures visant à

² Les **lignes directrices** définissent une organisation publique au sens le plus large et englobent : i) une institution ou une administration nationale, régionale ou locale, ii) une société ou une entité similaire gérée ou financée par une telle institution ou administration, ou par l'État et iii) une entité du secteur privé, y compris des entités à but non lucratif, fournissant des services publics.

promouvoir des normes éthiques et à enquêter sur d'éventuelles infractions ou d'autres questions préoccupantes en matière d'éthique publique et à y remédier.

Les **lignes directrices** définissent :

- Les conditions favorables à la mise en place d'un **cadre d'éthique publique** effectif ;
- Les normes et obligations ainsi que les codes de conduite (« **codes de conduite** ») que les organisations publiques et leurs agents sont censés respecter aux yeux des citoyens et qui doivent être fournis par **le cadre d'éthique publique** ;
- Les composantes d'un **cadre d'éthique publique** comprenant une stratégie, des institutions, des lois et règlements, des codes de conduite et des orientations.

Ces lignes directrices doivent être mises en œuvre de manière rationnelle, collective et cohérente en s'appuyant sur un **cadre d'éthique publique** qui permettra d'intégrer la pratique de l'éthique dans toutes les activités des organisations publiques ainsi que dans la prise de décisions et les actions de leurs agents.

Une fois mis en place par les États membres, le **cadre d'éthique publique** devra être utilisé pour instaurer une culture des normes éthiques les plus élevées et l'inculquer activement aux agents publics et/ou confier ces tâches aux autorités publiques compétentes afin de promouvoir une culture de l'éthique dans les organisations publiques. Ces mesures renforceront la confiance des citoyens dans les institutions et les agents de la fonction publique qui les représentent, prennent des décisions qui les concernent ou sont responsables de l'exercice de fonctions et de services publics.

2. LE COMITÉ EUROPEEN SUR LA DÉMOCRATIE ET LA GOUVERNANCE ET LE CENTRE D'EXPERTISE POUR LA BONNE GOUVERNANCE

2.1 Appui à la mise en œuvre

Encadré 4. Les lignes directrices

Les **lignes directrices** sont novatrices et ambitieuses et regroupent dans un seul texte des normes et des recommandations qui figuraient auparavant dans un large éventail de documents du Conseil de l'Europe.

Source : CDDG

Encadré 5. Les 12 principes de la bonne gouvernance

1. Élections conformes au droit, représentation et participation justes
2. Réactivité
3. Efficacité et efficience
4. Ouverture et transparence
5. État de droit

- | |
|---|
| 6. Comportement éthique |
| 7. Compétence et capacités |
| 8. Innovation et ouverture d'esprit face au changement |
| 9. Durabilité et orientation à long terme |
| 10. Gestion financière saine |
| 11. Droits de l'homme, diversité culturelle et cohésion sociale |
| 12. Obligation de rendre compte |

La Division de la gouvernance démocratique est chargée de superviser les travaux du Comité intergouvernemental européen sur la démocratie et la gouvernance (CDDG), qui définit les normes qui seront traduites en outils pratiques, ainsi que les activités d'assistance et de coopération réalisées par le **Centre d'expertise pour la bonne gouvernance** de la Division. Le CDDG a tenu à donner suite à l'approbation des **lignes directrices** par le Comité des Ministres en fournissant une ressource commune (voir **encadré 4**). Dans ce cadre,

le Comité a approuvé le soutien à la mise en œuvre préparé par le Centre. Il s'agit du **guide d'éthique publique : étapes vers la mise en œuvre de l'éthique dans les organisations publiques** (le « **guide** ») en 2019 et la **boîte à outils/grille d'évaluation (benchmarking)** pour le **cadre d'éthique publique** en 2020. Ces deux outils fournissent aux États membres des informations, une feuille de route et une grille d'évaluation dans le cadre de l'approche proposée par les **lignes directrices**.

2.2. Le rôle du Centre d'expertise pour la bonne gouvernance

Le Centre a pour mission d'aider les pays européens à assurer une bonne gouvernance et de promouvoir les normes et meilleures pratiques européennes dans ce domaine en fournissant des programmes de renforcement des capacités et des conseils politiques et juridiques aux autorités locales, régionales et nationales. De plus, il collabore avec le Comité européen sur la démocratie et la gouvernance (CDDG), ce qui lui permet d'entrer facilement en relation avec les hauts fonctionnaires des gouvernements des 47 États membres, lesquels possèdent de vastes connaissances et compétences en matière de réformes de la gouvernance.

Pour faciliter la mise en œuvre des 12 principes de bonne gouvernance démocratique (voir encadré 5), le Centre dispose d'un éventail de boîtes à outils de renforcement des capacités dans un certain nombre de domaines qui représentent la concrétisation des normes du Conseil de l'Europe et des bonnes pratiques européennes et permettent d'évaluer et de renforcer les capacités des États membres à mettre en œuvre les 12 principes en question (voir **encadré 6**). Ces outils fournissent d'autres conseils spécialisés à l'appui du **guide** et de la **boîte à outils/grille d'évaluation** et permettent collectivement de mettre en œuvre le **cadre d'éthique publique**.

2.3 L'objectif de la boîte à outils/grille d'évaluation

La **boîte à outils/grille d'évaluation**³ est un instrument pratique comprenant 4 outils. Trois de ces outils fournissent des informations sur la façon de mettre en œuvre le **cadre d'éthique publique** dans la pratique en se fondant sur les **lignes directrices** et le **guide**. Le quatrième outil – la **grille d'évaluation (benchmarking)** – est un outil d'évaluation et de mesure fondé sur les **lignes directrices**. Les **lignes directrices**, le **guide** et la **boîte à outils/grille d'évaluation** ont été conçus à l'intention des organisations publiques et de leurs agents. Ils sont particulièrement importants pour le législateur ainsi que pour les organes de contrôle, d'audit, de réglementation, de médiation et d'inspection chargés d'évaluer et d'encourager l'intégration uniforme et continue de l'éthique publique. Avec l'appui du portefeuille du **Centre d'expertise pour la bonne gouvernance**, leur objectif collectif consiste à :

³ Il existe une boîte à outils / grille d'évaluation en matière d'éthique publique au niveau local : voir <https://rm.coe.int/1680746d52>.

- ⊙ **Encourager** les États membres à ne plus se concentrer uniquement sur l'éthique publique en tant que moyen de prévention de la corruption mais aussi à l'intégrer et à renforcer la confiance des citoyens dans les institutions publiques, la bonne gouvernance et le respect de l'État de droit ;
- ⊙ **Fournir** des conseils aux praticiens qui participent à l'élaboration et la mise en œuvre d'un **cadre d'éthique publique** afin d'encourager, de stimuler ou de soutenir le développement d'une culture ou d'un environnement éthique dans les organisations publiques ;
- ⊙ **Aider** les États membres et les agents publics à œuvrer en faveur d'un **cadre d'éthique publique** effectif et opérationnel ;
- ⊙ **Encourager toutes** les organisations publiques à considérer que le **cadre d'éthique publique** et ses composantes sont un ensemble coordonné de bonnes pratiques de référence destinées à servir de socle pour bâtir des environnements ou cultures éthiques dans les organisations, ainsi que des éléments prouvant les engagements pris à l'égard des **8 principes d'éthique publique** des **lignes directrices** et des 12 principes de bonne gouvernance démocratique du Conseil de l'Europe ;
- ⊙ Utiliser **la grille d'évaluation** (benchmarking) pour évaluer la mise en œuvre du **cadre d'éthique publique** et fournir la base d'une évaluation interne ou externe, mesurer les performances et les progrès, et cerner les domaines à améliorer et à soutenir.

3. UTILISATION DE LA BOÎTE À OUTILS/GRILLE D'ÉVALUATION

3.1 Utilisation des 4 outils

Trois outils fournissent de plus amples informations détaillées sur la mise en œuvre pratique du **cadre d'éthique publique**, comme suit :

- ⊙ **Outil 1** : Souligne l'importance des **8 principes d'éthique publique** ;
- ⊙ **Outil 2** : Met en œuvre le **cadre d'éthique publique** ;
- ⊙ **Outil 3** : Concrétise le **cadre d'éthique publique** dans le contexte de l'organisation.

Le quatrième outil de la boîte à outils – **la grille d'évaluation (benchmarking)** - s'inspire du contenu des **lignes directrices**. Il fixe trois objectifs à un État membre :

- ⊙ en interne, évaluer ce qui est ou n'est pas déjà en place pour préparer la mise en œuvre du **cadre d'éthique publique** ;
- ⊙ mesurer les points forts du **cadre d'éthique publique** et les progrès de sa mise en œuvre ;
- ⊙ Effectuer une évaluation, seul ou avec d'autres États membres, en vue de mesurer l'état d'avancement et d'améliorer la mise en œuvre du **cadre d'éthique publique** en s'appuyant sur ses ressources ou à partir de contributions d'autres États membres ou du Centre.

La grille d'évaluation sert de base à l'évaluation des performances et des progrès, au partage des bonnes pratiques européennes, au soutien mutuel en matière de transfert d'expertise et d'expériences et d'amélioration, ainsi qu'à une fiche de résultats présentant les progrès de l'éthique publique. Il contribue à définir la nécessité pratique d'un **cadre d'éthique publique** et permet ainsi aux États membres d'identifier leurs points forts et leurs lacunes dans la mise en œuvre des **lignes directrices**. Les points forts, qui sont des exemples de bonnes pratiques devraient être partagés. Les lacunes, quant à elles, devraient être comblées grâce à l'élaboration et la mise en œuvre de programmes, procédures et pratiques d'amélioration efficaces.

La grille d'évaluation visera à encourager les États membres à regrouper une série de politiques, de procédures et de pratiques dans un **cadre d'éthique publique** uniforme, cohérent et coordonné. Elles pourront ainsi être rationalisées et généralisées dans les politiques, les procédures, les orientations, les contrôles et les mesures incitatives, puis intégrée dans les activités publiques quotidiennes.

L'analyse mesure la présence et les résultats du **cadre d'éthique publique**. Il n'y a pas de « bonnes » ou de « mauvaises » évaluations ou notations dans ce domaine. Les informations fournies serviront plutôt d'indications sur les moyens de progresser et de s'améliorer. Elles permettront de partager l'expérience acquise et indiqueront aux États membres et au Conseil de l'Europe les domaines et les personnes qui ont le plus besoin d'aide et les acteurs qui peuvent l'apporter. L'objectif sera d'encourager les États membres à créer un environnement dans lequel les **huit principes d'éthique publique** seront la norme pour tous les agents publics.

BOÎTE À OUTILS/GRILLE D'ÉVALUATION

OUTIL 1 : SOULIGNER L'IMPORTANCE DES 8 PRINCIPES D'ÉTHIQUE PUBLIQUE

1.1 Pourquoi intégrer les principes ?

L'**outil 1** recommande que les États membres qui s'engagent envers les **8 principes d'éthique publique des lignes directrices** fassent savoir que ces principes sont au cœur de leur action en faveur de l'éthique publique ainsi que des normes et des valeurs qui seront promues. Ils montreront ainsi qu'ils ont l'intention d'intégrer l'éthique publique en mettant en œuvre le **cadre d'éthique publique**, de donner une place centrale à l'éthique publique dans les rôles assumés par les agents publics élus et nommés et de créer des cultures ou des environnements éthiques pour rendre la vie publique plus transparente.

1.2 Pourquoi les principes d'éthique publique sont-ils importants ?

En adhérant aux **huit principes d'éthique publique**, les États membres veilleront à ce que les agents publics et les citoyens comprennent bien que ces principes sont au cœur de la vie publique et qu'ils sont essentiels au bon fonctionnement de la gouvernance démocratique. Ils indiqueront aux agents publics qu'ils ne doivent pas se contenter de respecter ces principes mais qu'ils doivent chacun promouvoir les valeurs d'intégrité, de légalité, d'objectivité, de transparence, d'honnêteté, d'exemplarité et de responsabilité dans l'exercice de leurs fonctions publiques. En cherchant à mettre en place des cultures et des environnements éthiques dans les organisations publiques, les États membres qui appliqueront les **8 principes d'éthique publique** permettront à chaque catégorie d'agents publics de parvenir à une compréhension commune des attentes et des exigences des **normes de conduite** découlant des **lignes directrices**.

1.3 Les États membres doivent faire savoir que l'utilisation des 8 principes de l'éthique publique est primordiale

Pour mettre en œuvre les **huit principes d'éthique publique**, qui sont au cœur des **lignes directrices**, chaque État membre doit promouvoir et faire connaître ces principes et veiller à ce qu'ils soient adoptés, diffusés et renforcés par toutes les organisations comptant des agents publics, tant auprès de ces derniers que des citoyens.

Chaque État membre devra également utiliser une approche stratégique pour concrétiser les **huit principes d'éthique publique** en s'appuyant sur les différentes composantes des **lignes directrices** (stratégies, lois, règlements, codes de conduite et orientations) afin de mettre en œuvre leur **cadre d'éthique publique**. Ce cadre comprendra des politiques, des procédures et d'autres dispositions qui, lorsqu'ils seront mis en œuvre dans les organisations publiques, définiront le contexte de la concrétisation du **cadre d'éthique publique** et, partant, de l'instauration de cultures et d'environnements éthiques dans lesdites organisations. Cette intégration de l'éthique publique permettra à chaque catégorie d'agents publics de parvenir à une compréhension commune des attentes et des exigences liées aux **normes de conduite** issues des **lignes directrices**.

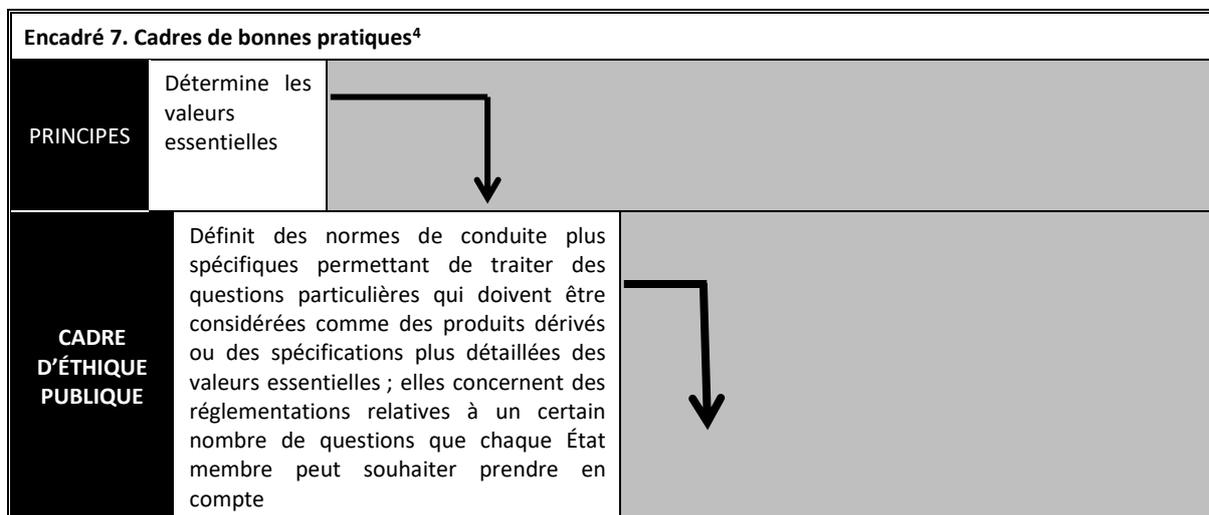
OUTIL 2 : METTRE EN ŒUVRE LE CADRE D'ÉTHIQUE PUBLIQUE

2.1 Objet du cadre d'éthique publique

Les **lignes directrices** définissent les **principes**, les conditions et les **normes de conduite** du **cadre d'éthique publique**, ainsi que les **éléments qui le composent**. Le **guide** fournit de plus amples détails et renseignements sur la base des **lignes directrices**.

La finalité d'un **cadre d'éthique publique** est de diffuser et d'intégrer des pratiques éthiques dans toutes les activités des organisations publiques ainsi que dans la prise de décision et les actions des agents publics. Un tel cadre permettra de développer et d'entretenir une culture axée sur les **normes de conduite** les plus exigeantes pour les agents publics ou de confier ces tâches aux autorités publiques compétentes, conformément à leurs dispositions constitutionnelles et législatives applicables. Un **cadre d'éthique publique** favorisera une culture de l'éthique dans les organisations publiques et renforcera la confiance des citoyens dans les institutions publiques et les agents publics qui les représentent, prennent des décisions qui les concernent ou sont responsables de la prestation de fonctions et de services publics.

Les États membres qui auront annoncé publiquement leur attachement aux **huit principes d'éthique publique** devront procéder à une évaluation fondée sur les risques afin de déterminer les aléas et les menaces auxquels ils sont confrontés et inventorier ce qui est déjà disponible pour y remédier, tout en intégrant les **huit principes** dans la pratique au moyen du **cadre d'éthique publique**. Une approche cohérente et coordonnée exige une stratégie axée sur les risques pour élaborer le **cadre d'éthique publique**, lequel servira de référence nationale pour les autres niveaux d'administration ou d'organisations publiques qui souhaiteront créer, élargir ou adapter leurs propres cadres. La mise en œuvre du **cadre d'éthique publique** tiendra compte des bonnes pratiques établies dans son approche (voir encadré 7).



⁴ Présidence néerlandaise de l'UE. (2004). *Principales caractéristiques d'un cadre éthique pour le secteur public tel que proposé par la présidence néerlandaise et adopté par les directeurs généraux responsables de l'administration publique dans les États membres et les institutions de l'Union européenne lors de leur 43^e réunion à Maastricht (NL)*. Bruxelles : Union européenne.

| | | |
|--|---|--|
| CADRE D'ÉTHIQUE PUBLIQUE AUX DIFFÉRENTS NIVEAUX DE L'ORGANISATION | Contient un certain nombre de mesures visant à mettre en œuvre, promouvoir et stimuler les valeurs et normes d'intégrité adoptées par les États Membres pour sauvegarder l'intégrité au sein de leur organisation | |
|--|---|--|

Le **cadre d'éthique publique** doit comprendre :

- Une approche fondée sur l'intégrité qui repose sur le respect volontaire et l'internalisation de valeurs et de principes éthiques partagés au moyen de formations, de codes d'éthique et de conseils ; et
- Une approche fondée sur la conformité dérivée de la législation, des codes de conduite, des règles et procédures administratives visant à prévenir les comportements contraires à l'éthique et à prendre des mesures contre les infractions.

L'**outil 2** fournit un guide pratique permettant de résumer les conditions, les **normes de conduite** et les composantes des **lignes directrices** - ainsi que les informations plus détaillées fournies par le **guide** - pour concevoir et mettre en œuvre le **cadre d'éthique publique**.

2.2 Les conditions nécessaires à la mise en place d'un cadre d'éthique publique

Le Comité des Ministres souligne que l'éthique publique va au-delà du respect de la loi et des normes juridiques et englobe le comportement personnel fondé sur la légalité, l'intégrité, l'objectivité, la responsabilité, la transparence, l'honnêteté, le respect et l'exemplarité des personnes exerçant des responsabilités publiques (voir **encadré 1**). Le Comité des Ministres invite donc les États membres à revoir et à actualiser les conditions nécessaires à la mise en place effective d'un **cadre d'éthique publique**, notamment :

- Le respect des droits de l'homme, de la dignité et des libertés fondamentales ;
- Le respect de l'État de droit ;
- Le respect des normes démocratiques, y compris l'adhésion aux 12 principes de bonne gouvernance démocratique du Conseil de l'Europe, qui garantissent une démocratie politique effective ;
- La création et le maintien par les États membres d'un environnement politique, juridique et pratique favorable à la promotion, à la facilitation et au maintien du **cadre d'éthique publique**.

2.3 Les normes de conduite

Les **lignes directrices** définissent les normes et obligations applicables à toutes les organisations publiques et leurs agents ainsi que les **normes de conduite** qu'ils sont censés respecter aux yeux des citoyens. Ces questions seront abordées dans le **cadre de l'éthique publique**. Compte tenu des indications supplémentaires contenues dans le **guide**, les principales normes qui doivent être abordées dans le **cadre de l'éthique publique** sont regroupées comme suit :

2.3.1 Conflits d'intérêts : politiques et procédures

Le **cadre d'éthique publique** déterminera et abordera les domaines spécifiques à un pays et à une organisation dans lesquels le service public, les intérêts privés, les avantages privés ou d'autres

fonctions publiques pourraient entrer en conflit, être ouverts aux allégations de conflit ou être perçus comme compromettant l'adhésion d'un agent public aux **8 principes d'éthique publique**. Les lignes directrices définissent un conflit d'intérêts comme suit :

situation dans laquelle un agent public a un intérêt personnel de nature à influencer ou paraître influencer sur l'exercice impartial et objectif de ses fonctions officielles. Les intérêts privés de l'agent public comprennent tout avantage réel, potentiel ou perçu pour lui-même ou pour toute personne liée, y compris les avantages découlant d'actifs, de revenus et de passifs, qu'ils soient financiers ou civils. Les personnes proches, y compris l'épouse ou le partenaire civil, ou toute personne avec laquelle il ou elle entretient des liens familiaux (ses enfants, beaux-enfants, parents) ainsi que des amis et de personnes, voire des organisations et institutions avec lesquelles il ou elle a ou a eu des relations d'affaires, politiques ou sociales.

L'approche suggère que des politiques et des procédures (voir **encadré 8**) doivent être identifiées et proposées pour traiter, dans le cadre des lois et des constitutions des États membres, les points suivants :

- Les intérêts individuels des agents publics et des personnes liées : la déclaration de ces intérêts et le traitement des conflits d'intérêts ;
- Les activités des agents publics qui ne relèvent pas de leur fonction ou de leur mandat : la déclaration de ces activités extérieures, la classification des activités extérieures autorisées et interdites pour différentes catégories d'agents publics, les modalités et les conditions concernant l'exercice de leurs activités extérieures ;

- Les cadeaux, faveurs et marques d'hospitalité offerts ou reçus par des fonctionnaires et des organismes publics ;
- Les conflits d'intérêts financiers (par exemple, l'agent public qui examine, dans l'exercice de ses fonctions, des questions concernant ses intérêts financiers personnels ou ceux de ses proches) ;
- Les conflits d'intérêts fondés sur des préoccupations non financières (par exemple, travailler sur des questions qui touchent des personnes, des groupes ethniques, familiaux, sociaux, récréatifs, religieux et d'autres groupes ou entités avec lesquels il entretient des liens étroits) ;
- L'acceptation de cadeaux, d'invitations et d'autres avantages (par exemple, l'examen des restrictions à l'acceptation de cadeaux offerts par des personnes ou des entités qui ont des relations commerciales avec l'organisation) ;
- L'emploi extérieur (par exemple, s'assurer qu'un emploi extérieur n'entre pas en conflit avec l'emploi occupé dans l'organisation) ;
- L'incompatibilité des mandats (par exemple, occuper plus d'un poste public en cas de conflit entre les responsabilités et les fonctions) ;
- Les activités politiques (par exemple, en imposant dans le cadre légal et constitutionnel des restrictions à l'engagement et aux activités politiques, tel que, par exemple, occuper un poste dans un parti politique ou être élu ou veiller à ce que les activités politiques et les activités gouvernementales soient complètement séparées) ;
- L'utilisation abusive de ressources et d'installations publiques (par exemple, l'utilisation des ressources publiques uniquement à des fins officielles, la protection de l'information non publique) ;
- Les restrictions postérieures à l'emploi (par exemple, les restrictions imposées aux ex-agents publics qui représentent d'autres personnes auprès de leur ancienne organisation ou qui transmettent des renseignements confidentiels à leurs nouveaux employeurs ou des limites pour accéder à un emploi après avoir quitté le service public).

Encadré 8. L'approche du guide en matière de divulgation : ce qui devrait être fait, comment et par qui

- Définir le type d'intérêts personnels à déclarer, selon le cadre juridique ou constitutionnel (par exemple en ce qui concerne les intérêts personnels), en précisant qui doit déclarer quelle information, qui devrait avoir accès à cette information et à qui incombe la responsabilité de déterminer l'existence d'un intérêt, par qui, à qui et à quelle fréquence ;
- Mettre en place un système de déclaration qui est à la fois proportionnel à ce qui est requis pour la divulgation, ainsi que le niveau de détail à fournir et la facilité de fournir des informations, le processus et les délais pour l'enregistrement des intérêts, les variations des exigences pour les agents nommés et élus, y compris une divulgation plus approfondie s'agissant des postes vulnérables, et des indications relatives à la divulgation par rapport aux réunions, et facilement accessible à ceux qui doivent faire rapport, aux organismes de contrôle et au public ;
- Décider quel organisme conserve, met à disposition, vérifie et analyse les données collectées au moyen des déclarations, en tenant dûment compte des restrictions imposées par la protection des données à caractère personnel ;
- Les modalités de règlement des conflits d'intérêts comprennent tout d'abord le retrait de l'agent public de la participation à un processus décisionnel affecté, mais aussi des mesures telles que la restriction de l'accès à des informations particulières, le réaménagement des fonctions et des responsabilités ou le transfert de fonctions à une fonction non conflictuelle, la cession ou la liquidation de l'intérêt par l'agent public, etc. ;
- Des lignes directrices claires sur la nature de ce qui fait l'objet d'un conflit d'intérêts ou le moment auquel une autorisation doit être demandée, pour quoi et à qui ;
- Le règlement de tout conflit d'intérêts déclaré par le candidat ou le candidat à un poste élu ou nommé au cours du processus de candidature, d'élection ou de recrutement.

2.3.2 Professionnalisme et bonnes pratiques professionnelles

Le fait d'assurer la rationalisation, l'uniformité, l'accessibilité, la cohérence, la clarté et la certitude de toute prise de décision, fonction et service a été énoncé dans la Recommandation CM/Rec (2007) 7 du Comité des Ministres aux États membres. Il faut pour cela une bonne administration pour remédier aux abus administratifs et promouvoir la bonne gouvernance. Une bonne administration est donc un aspect de la bonne gouvernance démocratique qui ne se limite pas à des modalités juridiques, qui est commandée par la qualité de l'organisation et de la gestion, qui doit répondre aux exigences d'efficacité, d'efficience et d'adaptation aux besoins de la société, qui doit assurer l'entretien, la défense et la sauvegarde de la propriété publique et des autres intérêts publics et protéger les agents publics contre les comportements contraires à l'éthique ou non professionnels. Les principales questions à régler sont les suivantes :

- L'utilisation de ressources, d'équipements et de biens publics par des agents publics et des organismes publics ;
- Le respect des exigences des organismes professionnels applicables aux catégories d'agents publics ;
- Le traitement de l'information et le respect de la confidentialité par les agents publics ;
- L'utilisation de l'internet et des réseaux sociaux ;
- Les brimades, moqueries et harcèlement.

Encadré 9. Principes de professionnalisme tirés des 12 principes de bonne gouvernance du Conseil de l'Europe

- Les capacités professionnelles des personnes qui assurent la gouvernance sont entretenues et renforcées en permanence afin d'accroître leur capacité d'exécution et leur impact ;
- Les agents publics sont encouragés à améliorer continuellement leurs capacités d'exécution ;
- Des méthodes et des procédures pratiques sont créées et utilisées afin de transformer les aptitudes en compétences et de produire de meilleurs résultats ;
- Les droits humains sont respectés, protégés et appliqués, et la discrimination, fondée sur quelque critère que ce soit, est combattue ;
- La diversité culturelle est considérée comme un atout et des efforts continus sont déployés pour veiller à ce que chacun ait un intérêt dans la communauté locale, s'identifie à elle et ne se sente pas exclus ;
- La cohésion sociale et l'intégration des régions défavorisées sont encouragées ;
- L'accès aux services de base est garanti, notamment pour les tranches de la population les moins favorisées ;
- Tous les décideurs, qu'il s'agisse de groupes ou d'individus, sont tenus pour responsables de leurs décisions, actions et comportements ;
- Les décisions font l'objet de compte rendus ; elles sont expliquées et peuvent être sanctionnées ;

- Il existe des mesures efficaces pour remédier aux abus administratifs et aux agissements qui bafouent les droits civils.

- La promotion de l'égalité et de la diversité ainsi que l'interdiction de la discrimination et des discours de haine.

Le passage de la conformité à l'internalisation des valeurs et des normes des organisations n'est ni facile ni rapide. Le personnel doit savoir que les normes sont appréciées et qu'elles seront soutenues. Il est donc essentiel que le **cadre d'éthique publique** tienne compte des principes 7, 11 et 12 de la bonne gouvernance et du caractère central des normes professionnelles (voir l'**encadré 9**).

Le **cadre d'éthique publique** indique à cet égard que, dans le contexte du travail courant d'une organisation, les politiques et procédures qui encouragent les comportements éthiques devraient souligner qu'ils sont importants et font partie intégrante de ce travail. En particulier, le **cadre** devrait comprendre des indications sur un certain nombre d'éléments, notamment les suivants :

- Les aspects de l'utilisation et du détournement abusifs d'informations, y compris celles qui sont relatives au traitement des données à caractère personnel de l'agent public, à la confidentialité de la correspondance et des communications privées en ligne et à celles qui sont relatives aux documents officiels, à la confidentialité et aux droits d'accès ;
- Lorsque des fonctions politiques et administratives sont interdépendantes, il convient de sanctionner et d'interdire l'abus de ressources publiques afin de bien séparer les deux fonctions. Les responsables élus et les partis politiques ne doivent pas utiliser les fonds ou les ressources de l'État (matériels, contrats de travail, transport, employés) au profit de partis politiques, ce qui est considéré comme un abus de pouvoir et de ressources publiques. Ils doivent veiller à ce que les agents publics nommés ne soient pas soumis à une influence induue ou à des actes d'intimidation ou de coercition de la part des partis politiques (par exemple, les gouvernements ne devraient pas demander aux agents publics d'assister à un rassemblement pro-gouvernemental et un parti politique ne devrait pas leur demander de verser de l'argent à son profit) ;
- Des nominations politiques rémunérées ou des conseillers occupant des postes administratifs. Les États membres, quel que soit leur niveau d'administration, devraient exiger des orientations claires sur les rôles des agents publics nommés et la rémunération de ceux-ci ou des conseillers politiques, notamment en ce qui concerne l'accès aux informations officielles, les responsabilités envers les représentants élus, l'autorité sur la carrière et le travail des agents publics et les budgets, la publication des intérêts personnels, politiques et financiers, ainsi que l'acceptation explicite des **huit principes d'éthique publique**.

Encadré 10 : Recommandation CM/Rec (2019)1 sur la lutte contre le sexisme dans le secteur public

- Inclure des dispositions visant à combattre le sexisme, les comportements et le langage sexistes dans les codes de conduite et les règlements internes, avec des sanctions appropriées pour les personnes qui travaillent dans le secteur public, y compris les assemblées élues.
- Soutenir les initiatives et enquêtes menées par des parlementaires, des organisations de la société civile, des syndicats ou des militant(e)s pour lutter contre le sexisme dans la sphère publique.

Il est également essentiel que toutes les organisations disposent de politiques, de procédures et d'orientations qui tiennent compte des lois des États membres et qui cherchent à concrétiser l'action du Conseil de l'Europe en faveur de politiques et d'une gouvernance culturelles fortes. Cette action vise à la transparence, à l'accès, à la participation et à la créativité, au respect de l'identité et de la diversité, au dialogue interculturel et aux droits culturels qui sont autant de valeurs de base du respect et de la tolérance dans un environnement de travail de plus en plus complexe (voir l'**encadré 10** sur l'approche du Conseil de l'Europe en matière de sexisme dans l'espace de travail du secteur public).

2.3.3 Information, accès et transparence

Le **guide** indique que les agents publics doivent, dans l'exercice de leur mandat ou de leurs fonctions, agir et prendre des décisions de manière ouverte et transparente, garantir l'accès à l'information et faciliter la compréhension de la manière dont les affaires publiques sont menées. Les principales questions à régler sont les suivantes :

- La transparence dans la prise de décisions par délégation et des règles claires concernant l'obligation de rendre compte ;
- L'accès des citoyens à l'information, y compris une présomption en faveur de la divulgation ;
- L'accès aux documents et la réutilisation de documents par les agents publics.

Le **cadre d'éthique publique** intégrera également le principe 4 des 12 principes de bonne gouvernance démocratique, qui énonce ce qui suit:

- Les décisions sont prises et appliquées conformément aux normes et réglementations ;
- Toutes les informations qui ne sont pas classées pour des raisons bien spécifiées par la loi (telles que la protection de la vie privée ou la garantie de l'impartialité dans les procédures de passation des marchés) sont publiquement accessibles ;
- Le public est informé des décisions, de la mise en œuvre des politiques et des résultats obtenus, de sorte qu'il puisse suivre efficacement les travaux des organisations publiques et y contribuer.

Le **cadre d'éthique publique** devrait donc donner des orientations sur :

- Le traitement de l'information :
 - La gestion de l'information garantit le respect de la vie privée de l'ensemble des fonctionnaires, des agents publics et des citoyens ;
 - Toutes les informations et tous les documents acquis dans l'exercice de fonctions ou en rapport avec l'exercice de fonctions sont traités dans le respect de la confidentialité ;
- L'utilisation des ressources publiques, des équipements et des biens ainsi que des systèmes de courrier électronique, intranet et internet :

- Promouvoir l'inclusion de dispositions relatives à l'égalité entre les femmes et les hommes dans le cadre juridique applicable, en tant que bonne pratique en matière d'appels d'offres/de marchés publics.
- Assurer la formation du personnel du secteur public sur l'importance du comportement non sexiste dans le travail avec le public ainsi qu'avec les collègues de travail. Cette formation devrait inclure la définition du sexisme, ses différentes manifestations, les moyens de déconstruire les stéréotypes et les préjugés de genre, et la façon d'y répondre.
- Informer les bénéficiaires des services publics de leurs droits concernant un comportement non sexiste, par le biais, par exemple, de campagnes de sensibilisation et de systèmes de signalement spécifiques pour identifier et résoudre les problèmes éventuels.
- Promouvoir le renforcement et la mise en œuvre des mesures disciplinaires internes contre le sexisme dans le secteur public et dans l'ensemble des instances décisionnaires et politiques, par exemple en réduisant ou en suspendant les responsabilités et les fonds, ou au moyen de sanctions financières.

- L'interdiction d'utiliser le temps de travail à des fins privées ;
- L'utilisation des équipements et installations à des fins privées est limitée ;
- La transparence :
 - Toutes les décisions précisent leurs motivations et les critères de choix appliqués et donnent des informations sur les agents responsables ;
 - Les informations sur les procédures administratives et sur les modalités de traitement des demandes sont publiées et aisément accessibles ;
 - Les budgets sont publiés et des mécanismes de communication de rapports et d'examen de l'utilisation des ressources publiques sont en place ;
 - Des conseils devraient être demandés, à titre confidentiel, par le personnel désigné, lorsqu'il n'est pas certain de la façon d'appliquer les règles ci-dessus ou lorsqu'il est difficile de régler un dilemme éthique ;
 - Une distinction claire est établie entre les fonctions d'agent public et les intérêts de la personne privée ;
- L'accès :
 - Fournir des informations sur l'accès aux décisions, fonctions et services publics ;
 - Veiller à ce que les agents publics disposent, le cas échéant, d'une formation au service à la clientèle, de procédures simplifiées et de calendriers pour les décisions ou les actions à exécuter ;
 - Faciliter l'accès, qu'il s'agisse de l'accessibilité physique, de l'utilisation de l'administration en ligne, des heures d'ouverture, de l'emplacement et de l'intégration des bureaux ou des services, etc.

2.3.4 Règlement financier et passation de marchés

Toutes les organisations publiques devraient disposer de politiques et de procédures claires, publiées et axées sur les risques qui régissent la prise de décisions, les fonctions et les services. Il peut s'agir de procédures établies pour la conduite de réunions publiques ou la participation de la société civile⁵, de règles de protocole et de procédure, voire de règlements financiers concernant la dépense de fonds publics. Les principales questions à traiter par le **cadre d'éthique publique** sont les suivantes :

- les mesures de contrôle interne et un régime de responsabilité pour les passations de marchés publics, les contrats publics et le versement de subventions ;

Certes, il existe des directives détaillées sur les politiques et procédures de passation de marchés⁶ (voir **encadré 11**), mais le **cadre d'éthique publique** fournira des indications permettant de veiller à ce que les politiques et procédures relatives aux contrats, à la passation de marchés et à l'externalisation fassent l'objet d'examen afin de déterminer si elles reflètent les bonnes pratiques énoncées, notamment :

- Les obligations en matière de transparence, d'information, de publicité et de publication pour les procédures et conditions régissant le processus contractuel ;
- L'utilisation de processus de passation de marchés publics en ligne ;
- Le contrôle du processus contractuel fondé sur les risques et la diligence raisonnable ;

⁵ Pour les orientations du Conseil de l'Europe sur la participation de la société civile, voir : <https://www.coe.int/en/web/good-governance/civil-participation-in-decision-making-processes>.

⁶ Conseil de l'Europe (2018). *Rendre les marchés publics transparents aux niveaux local et régional*. Conseil de l'Europe (2017). *Corruption risk assessment of the public procurement: (PECK II)*.

- Les procédures de diligence raisonnable fondées sur les risques et égalité de traitement pour tous les entrepreneurs et fournisseurs ;
- L'interdiction faite aux représentants élus et aux agents publics de participer à la procédure de passation des marchés publics dans laquelle ils ont un intérêt direct ou indirect ;
- Les organisations publiques adjudicatrices du marché sensibilisent les contractants aux exigences en matière d'éthique et de diligence raisonnable ;
- Toutes les fonctions d'externalisation et de délégation de service public tiennent compte de critères similaires à ceux qui s'appliquent aux politiques et procédures de passation de marché des organisations publiques.

Les pouvoirs publics qui disposent de dispositions appropriées en matière de passation de marchés, y compris l'externalisation de services et de fonctions à caractère public, doivent également mettre en place des arrangements contractuels appropriés avec les fournisseurs et entrepreneurs externalisés pour veiller à ce que lesdits services et fonctions soient soumis aux mêmes cadres que ceux d'une organisation publique, y compris les niveaux de services, les bonnes pratiques administratives, le professionnalisme, les procédures de plainte et de recours, les arrangements en matière de gouvernance, les procédures relatives aux conflits d'intérêts, la sous-traitance, la sécurité des données et des systèmes, l'accès, les modalités de présentation de rapports, les droits d'information et d'audit, les droits de résiliation, la surveillance des fonctions externalisées et les stratégies de sortie⁷.

| Encadré 11. OCDE (2016) : Prévention de la corruption dans les marchés publics - partie gestion des risques du processus de passation de marchés publics | | |
|---|--|--|
| Domaines de risque nécessitant des mesures préventives spécifiques | | |
| Phase de pré-soumission | Évaluation des besoins et analyse du marché | <ul style="list-style-type: none"> • Absence d'évaluation adéquate des besoins • Influence d'acteurs externes sur les décisions des agents publics • Accord informel sur le contrat |
| | Planification et budgétisation | <ul style="list-style-type: none"> • Mauvaise planification des marchés publics • Les marchés publics ne sont pas alignés sur le processus global de prise de décision d'investissement • Budgétisation irréaliste ou déficit budgétaire |
| | Développement de spécifications/exigences | <ul style="list-style-type: none"> • Les spécifications techniques sont adaptées à une entreprise spécifique • Critères de sélection définis subjectivement et non établis à l'avance • Demande d'échantillons inutiles de biens • Achat d'informations sur les spécifications du projet |
| | Choix de la procédure de passation des marchés | <ul style="list-style-type: none"> • Manque de justifications appropriées pour l'utilisation de procédures non concurrentielles • Abus de procédures non concurrentielles sur la base d'exceptions légales : fractionnement des marchés, abus de l'extrême urgence, modifications non prises en charge |

⁷ Voir, par exemple, European Banking Authority. (2019). *Final Report: EBA Guidelines on outsourcing arrangements*. Paris: EBA.

2.3.5 Groupes de pression et passage du public au privé

D'un point de vue extérieur au gouvernement et au secteur public, le lobbying et la défense d'intérêts privés sont considérés comme faisant partie du dialogue démocratique et visent à promouvoir des intérêts spécifiques dans le cadre d'échanges avec des agents publics en vue d'influer sur la prise de décisions et les actions publiques. Il existe cependant des préoccupations concernant les activités complexes et organisées des groupes d'intérêts commerciaux et de leurs représentants, ainsi que le rôle d'anciens élus ou agents publics exerçant des fonctions de lobbyiste ou d'autres fonctions en contact avec des organisations publiques, car ces acteurs peuvent avoir un impact disproportionné sur la prise de décision publique à tous les échelons. Les principales questions à aborder à ce sujet dans le **cadre d'éthique publique** sont les suivantes :

- Les activités entreprises par les agents de la fonction publique au moment de leur cessation d'activités, de leur départ à la retraite ou à la fin de leur mandat ;
- La réglementation des activités des groupes d'intérêts conformément à la Recommandation (2017)2 du Comité des Ministres aux États membres relative à la réglementation juridique des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique.

Le **cadre d'éthique publique** fournira des indications sur la façon de trouver un juste équilibre entre le contexte élargi de l'accès et de la coopération et la nécessité d'éviter les conflits d'intérêts et de garantir la transparence. Le

Conseil de l'Europe a élaboré des orientations (voir **encadré 12**) pour promouvoir la responsabilité et la transparence. Il s'agit notamment de réviser les codes de conduite pertinents pour les agents publics afin d'y inclure des normes et des conseils appropriés sur la façon de répondre aux contacts ou aux communications d'un lobbyiste. Elles portent également sur la mise en place de mécanismes ou de procédures auxquels les agents publics peuvent recourir dans des situations complexes, et sur le traitement de questions relatives aux éventuelles nominations après démission ou retraite.

Il existe deux domaines connexes présentant un risque particulier qui devraient être abordés dans tout **cadre d'éthique publique** au niveau de l'organisation. Premièrement, la question du passage des agents publics au secteur privé ou bénévole après leur départ à la retraite ou leur démission continue de représenter un risque majeur. Deuxièmement, la question des risques inhérents aux postes, qui vont du conflit d'intérêts potentiel (comme le fait d'agir pendant son mandat pour obtenir un éventuel emploi ou faire profiter un futur employeur de certains avantages) à l'utilisation abusive d'informations privilégiées et de contacts, en particulier lorsque des agents publics élus travaillent pour des cabinets de lobbying ou des services de relations publiques d'entreprises.

Certes, bon nombre de ces questions peuvent être traitées dans le cadre des politiques et procédures relatives aux conflits d'intérêts, mais elles peuvent aussi nécessiter des réponses spécifiques (mais proportionnées), notamment des interdictions, des restrictions, des « délais d'attente », des contraintes de temps pour contacter d'anciens départements, la publication de tous les documents concernant les candidatures et l'approbation des mouvements, ainsi que la mise en place d'un organe de contrôle et de répression efficace fondé sur la loi et doté d'un pouvoir exécutif.

Encadré 12 : Conseil de l'Europe et lobbying - Recommandation CM/Rec (2017)2. 5. Exposé des motifs

- Introduction
- Définitions
- Objectif de la réglementation juridique
- Activités soumises à la réglementation juridique
- Liberté d'expression, activités politiques et participation à la vie publique
- Transparence
- Registres publics de lobbyistes
- Normes relatives à un comportement éthique des lobbyistes
- Sanctions
- Intégrité du secteur public
- Contrôle, conseils et sensibilisation
- Supervision

2.3.6 Mécanismes de recours, de signalement et de lancement d'alertes

Il serait bon que le cadre d'éthique publique mette en place en temps voulu des procédures publiées, accessibles et adaptées à la dimension de l'organisation publique, permettant d'examiner les plaintes des agents publics, lorsque celles-ci ne sont pas couvertes par les procédures existantes de gestion des ressources humaines, et celles des citoyens, et de proposer des moyens de réparation. Les principales questions à régler dans ce domaine sont les suivantes :

- La protection du lobbying, conformément à la Recommandation (2014)7 du Comité des Ministres aux États membres sur la protection des lanceurs d'alerte ;
- Le signalement des infractions à un code de conduite applicable aux agents publics.

En outre, les orientations devraient tenir compte des initiatives suivantes de la direction et de l'organisation :

- La direction s'engage officiellement à adopter de bonnes politiques et procédures de gestion des plaintes et à mettre en place une culture et un environnement qui tient compte des plaintes ;
- Inclure les enseignements tirés des plaintes pour éclairer tout processus d'examen du **cadre d'éthique publique** ;
- Veiller à ce que la gestion des plaintes soit « affectée » à un service interne de l'organisation publique ;
- Veiller à ce que le personnel dispose des moyens et de l'autonomie nécessaires pour traiter les plaintes ;
- Baliser les étapes de la procédure de dépôt de plaintes, de façon judicieuse et au bon moment ;
- Mettre en place des procédures claires et simples ;
- Veiller à ce que les plaignants aient facilement accès à la personne ou au service qui traite les plaintes et les informer de la possibilité de recourir à des services de conseil et d'accompagnement, le cas échéant ;
- S'occuper des plaignants rapidement et avec sensibilité, en tenant compte de leur situation individuelle ;
- Écouter les plaignants pour comprendre la plainte et le résultat qu'ils recherchent ;
- Veiller à ce que des mesures d'intervention et de réparation appropriées soient prises ;
- Fournir des informations sur la possibilité de renvoyer une plainte à d'autres organisations, notamment un médiateur.

Encadré 13 : Internaliser les normes professionnelles⁸

PERCEPTIONS DE LA CONDUITE ÉTHIQUE : ce qui est bien et ce qui est mal, à quel niveau, concernant qui ;



CIBLER LA RÉPONSE : perceptions communes, sensibilisation aux préjudices, responsabilité commune, facilité de déclaration, etc.



CONSTRUIRE L'ARBRE DE DÉCISION PERSONNEL :

- en sachant que le comportement est répréhensible et ne doit pas être divulgué ;

⁸ Adapté de l'ouvrage intitulé : "Layers of Decision: Linking Social Definitions of Corruption and Willingness to Take Action". Gorta, A. and Forell, S. (1995). *Crime, Law and Social Change*.

- Assurer la coopération avec ces organisations en ce qui concerne la fourniture rapide et précise d'informations et la volonté d'agir de façon positive par rapport aux recommandations.

- sachant que le comportement est erroné, qu'il doit être signalé et que cela relève de la responsabilité de tous tant qu'il est clairement compris que :

- ✓ des mesures efficaces seront prises ;
- ✓ ces actions seront appropriées ;
- ✓ les gains seront supérieurs au coût de la divulgation et que

l'organisation est positive en ce qui concerne la divulgation et la prise de mesures à cet égard.

Le **cadre d'éthique publique** abordera également un domaine dans lequel il

existe un nombre significatif de recommandations du GRECO, celui du « lancement d'alertes ». Cette question devrait être abordée dans des termes qui se rapportent davantage à la divulgation de comportements non professionnels ou contraires à l'éthique. Il serait donc plus approprié ici de parler de « signalement » ou de « respect des normes professionnelles » (voir **encadré 13**).

L'intention est de mettre en place des règles/directives claires et une formation à l'intention des agents publics pour leur permettre de signaler les suspicions et de renforcer le système de protection de ceux qui signalent de tels manquements. Tous les agents publics, en plus du système existant de signalement des suspicions au supérieur hiérarchique, au département des ressources humaines, au service d'audit interne, au service d'inspection, au contrôle financier ou à la personne désignée pour les questions éthiques voire à d'autres contacts officiellement désignés, devraient avoir la possibilité de signaler les suspicions à des autorités compétentes externes, notamment les services répressifs ou des institutions d'audit de l'État.

Il existe des procédures de signalement et de dépôt de plaintes formelles visant des comportements graves contraires à l'éthique ou potentiellement criminels - la divulgation d'intérêt public ou le « lancement d'alertes » - au sein du cadre constitutionnel ou juridique de l'État membre, qui peuvent comprendre les éléments suivants :

- Des dispositions et procédures juridiques appropriées pour la présentation de rapports ;
- Des dispositions et procédures juridiques appropriées pour signaler des infractions de bonne foi ou non ;
- Des orientations sur les faits à signaler, à qui, quand et comment ;
- L'obligation de considérer la déclaration comme confidentielle, si l'informateur le demande ;
- Une politique de lutte contre les représailles élaborée par l'organisation publique ;
- L'obligation pour les personnes ou organismes compétents d'enquêter sur les allégations de faute et de communiquer les résultats à l'informateur et à une organisation publique appropriée ;
- La définition des circonstances dans lesquelles un manquement est à signaler à une instance externe ou indépendante ;
- Des procédures de communication de rapports internes et externes qui montrent aux agents publics qu'ils peuvent utiliser ce système en toute confiance car il est confidentiel, n'entrave pas le déroulement de leur carrière et constitue une valeur pour l'organisation ;
- Une procédure équitable et une protection juridique des personnes faisant l'objet d'allégations ;
- La sensibilisation des agents publics aux notions de « signalement » ou de « respect des normes professionnelles » afin qu'ils comprennent qu'il s'agit d'un moyen important de signaler aux organisations compétentes tout élément de preuve, allégation ou suspicion d'activité abusive ou non professionnelle contraires aux principes d'éthique dont ils auraient connaissance dans l'exercice de leurs fonctions publiques ou qui en découlerait.
- Une protection juridique dans des circonstances appropriées des droits à l'emploi, des perspectives de carrière et des prestations de sécurité sociale, etc. ;
- Des mesures de protection pour les lanceurs d'alerte visant à prévenir les représailles directes ou indirectes à leur encontre de la part des organisations publiques qui les emploient ou de leurs

agents publics. Ces représailles peuvent prendre la forme d'une révocation, d'une suspension, d'une rétrogradation, d'une perte de perspectives de promotion, d'une mutation punitive, d'une diminution de salaire ou de retenues sur salaire, de harcèlement ou de tout autre traitement punitif ou discriminatoire.

2.4 Principes et normes de conduite spécifiques à certaines catégories d'agents publics

Outre l'établissement de normes et d'obligations pour tous les agents publics et toutes les organisations publiques par le biais des **principes** et **normes de conduite** ci-dessus, les **lignes directrices** mettent également l'accent sur des **principes** et des **normes de conduite** qui s'appliquent spécifiquement à certaines catégories d'agents publics dans l'exercice de leurs fonctions, comme suit :

| Catégories d'agents publics visés | |
|---|--|
| <p>Les agents publics qui sont membres d'instances nationales ou régionales dotées de pouvoirs législatifs ; les agents publics qui sont des cadres et/ou des élus locaux ou des cadres et/ou des élus régionaux sans pouvoirs législatifs.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • être redevables de leurs actes et de leurs décisions devant leur instance parlementaire respective et répondre des actes et décisions des ministères et des entités placés sous leur responsabilité ; • fournir des informations exactes et sincères à leur instance parlementaire respective et être aussi francs et transparents que possible avec leur assemblée législative et le grand public, sous réserve des limitations qui pourraient être nécessaires conformément à la loi ; • attacher de l'importance au respect des règles et obligations relatives aux contacts avec les lobbyistes et d'autres tiers qui mettent en avant certaines questions ou soutiennent des intérêts particuliers ; • après la fin de leur mandat, n'exercer que des fonctions compatibles avec la législation applicable après la cessation de fonctions en tant que membre d'un gouvernement national ou régional ; |
| <p>Les agents publics qui sont membres des parlements nationaux ou des assemblées régionales dotées de pouvoirs législatifs ; les agents publics qui sont des cadres et/ou des élus locaux ou des cadres et/ou des élus régionaux sans pouvoirs législatifs.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • veiller à agir et à prendre des décisions librement, en toute transparence et de manière à pouvoir en assumer la responsabilité devant l'électorat ; • accorder une importance particulière aux règles et obligations auxquelles ils sont tenus, en particulier les déclarations de patrimoine, d'impôts et de passif et d'intérêts, et les respecter. • attacher de l'importance au respect des règles et obligations relatives aux contacts avec les lobbyistes et d'autres tiers qui mettent en avant certaines questions ou soutiennent des intérêts particuliers ; • après la fin de leur mandat, n'exercer que des fonctions compatibles avec la législation applicable après la cessation de fonctions en tant que membre d'un gouvernement national ou régional ; |
| <p>Les agents publics titulaires d'une fonction judiciaire.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • administrer la justice en toute impartialité, conformément à la loi, en agissant avec compétence, diligence et correction, de manière à préserver et renforcer la confiance des citoyens dans l'intégrité, l'impartialité et l'indépendance de la justice ; • agir à tout moment, y compris dans leur vie privée, d'une manière qui respecte et soit compatible avec l'indépendance de leur fonction judiciaire ; • respecter la confidentialité de leurs délibérations et agir de manière d'une manière conforme à leur rôle et à leur rang, notamment quant à la réserve dont il convient de faire preuve dans les déclarations publiques par quelque moyen que ce soit, et limiter leur participation aux débats publics et leur engagement auprès des médias ; |

| | |
|---|--|
| <p>Les agents publics qui sont employés par un organisme public ou qui agissent pour le compte d'un organisme public sans avoir été élus, nommés à un mandat ou à une fonction publics ou employés par un organisme public.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • agir d'une manière neutre à l'égard des partis politiques et veiller à ce que leurs activités ne soient pas utilisées à des fins partisans ; • faire preuve de professionnalisme en servant les citoyens avec compétence et agir d'une manière respectueuse et courtoise envers tous ; • exercer un pouvoir discrétionnaire, selon qu'il convient, dans la communication publique de leurs opinions privées, par quelque moyen que ce soit ; • veiller à ce que les ressources publiques ne soient pas utilisées pour un parti politique ou pour des activités ou des campagnes politiques à des fins autres que celles prévues par la loi ou à des fins privées ; • s'abstenir de toute activité politique ou autre susceptible d'entraver l'exercice de leurs fonctions ou de porter atteinte à la confiance du public et de leurs employeurs dans leur capacité à exercer leurs fonctions de manière impartiale et loyale ; • se conformer aux règles, règlements et lois en ce qui concerne leurs activités et opinions politiques, leur appartenance à un parti politique ou leur activité dans un parti politique, et/ou lorsqu'ils se lancent dans une activité politique. |
|---|--|

2.5 Le cadre d'éthique publique : les composantes

Les **lignes directrices** définissent les normes et obligations des organisations publiques et de leurs agents, ainsi que les **normes de conduite** qu'ils sont censés respecter aux yeux des citoyens. Ces questions seront traitées par le **cadre d'éthique publique** qui i) établira des normes et des obligations pour les agents publics et les organisations publiques et ii) clarifiera les **normes de conduite** qu'ils sont censés respecter.

Les composantes d'un **cadre d'éthique publique** comprennent une stratégie, des institutions, des lois et règlements, des codes de conduite et des orientations.

2.5.1 La stratégie

Les **lignes directrices** recommandent :

- De mettre en place une stratégie nationale d'éthique publique pouvant être améliorée, le cas échéant, au niveau régional et local.
- De mettre en place de solides processus de gestion des risques pour évaluer et identifier les risques éthiques actuels et émergents.

Afin d'assurer la mise en œuvre effective du **cadre d'éthique publique** et de fournir des orientations visant à ce que les **normes de conduite** soient respectées au moyen de lois, de politiques, de règlements et de procédures, les **lignes directrices** recommandent de mettre en place une stratégie d'éthique publique et de diffuser une culture d'éthique dans les organisations publiques à tous les échelons. Les États membres devraient donc adopter une approche stratégique proactive et globale du développement de l'éthique publique en tant que partie intégrante de la bonne gouvernance démocratique tout en étant conscients des questions que pose l'élaboration d'approches stratégiques efficaces (voir **encadré 14**).

Une stratégie d'éthique publique fournit à un État membre une structure, un objectif et une orientation pour intégrer l'éthique publique et sert de base solide pour mettre en place un **cadre d'éthique publique** en répondant aux exigences fondamentales : voir les exemples d'autres stratégies du Conseil de l'Europe dans l'**encadré 15**. Une telle stratégie, qui peut être renforcée au niveau infranational, devrait également fournir le contexte pour les plans d'action, les codes et les orientations élaborés pour des catégories spécifiques d'organisations publiques (le pouvoir judiciaire et les assemblées législatives souhaiteront certainement, afin de maintenir l'indépendance qui leur est nécessaire, que les **cadres d'éthique publique** soient renforcés afin d'en tenir compte).

Encadré 14. Principaux défis liés à l'élaboration de stratégies⁹

- Une **direction politique responsable et crédible**. Les activités sérieuses en matière d'éthique publique exigent la participation des plus hautes autorités publiques et un message sans ambiguïté sur l'importance qui doit leur être donnée.
- Un **point de départ bien défini** pour la promotion de l'éthique publique. Pour obtenir un succès durable, il convient d'identifier les actions qui produiront des résultats mesurables et pertinents dans un laps de temps relativement court. Cet exercice renforcera la confiance sociale et l'engagement dans des activités qui nécessitent des investissements plus importants et des perspectives de mise en œuvre plus longues.
- Un **diagnostic** des causes des comportements contraires à l'éthique, de leur ampleur et des obstacles à leur élimination. Il nous permettra de bien définir les cadres sociaux et culturels des activités stratégiques et d'identifier leurs orientations prioritaires. Il conviendrait d'utiliser la recherche sociale et des données matérielles existantes lors de l'utilisation des données concrètes existantes.
- Une **compréhension** de la culture sociétale et politique prévalant dans le pays concerné. Ses résultats aideront à identifier les facteurs qui facilitent ou entravent les réformes, à recenser les instruments de changement appropriés et à justifier l'enchaînement des actions prévues.

Le **choix** des moyens de maximiser l'influence, notamment en identifiant les facteurs de motivation pertinents pour les principaux groupes de parties prenantes. Cela signifie également que les réformes prévues doivent être correctement contextualisées afin qu'elles soient présentées en termes d'avantages potentiels pour les acteurs sociaux, institutionnels et politiques concernés

| Encadré 15 : Contenu de la stratégie | |
|---|--|
| Gouvernance de l'internet – Stratégie du Conseil de l'Europe 2016-2019 | Stratégie pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2018-2023 |
| Un continuum de valeurs fondamentales | But et objectifs stratégiques |
| Buts et objectifs | Cadre institutionnel, ressources et méthodes de travail |
| Objectifs stratégiques | Partenariats |
| Partenariats et synergies | Communication |
| Méthodes de travail et incidences budgétaires | |

⁹ Adapté du rapport intitulé *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*, Washington, D.C.: The World Bank, 2000, p. 74 à 77.

| | |
|--|---|
| Planification, mise en œuvre et évaluation de la stratégie | Annexe I – Gestion des risques et mise en œuvre nationale |
|--|---|

L'élaboration de ces stratégies et des plans d'action pour les mettre en œuvre doit être transparente et

inclusive. Ces documents devraient aborder les risques éthiques nouveaux et pertinents. Les stratégies doivent tenir compte des exigences spécifiques des différentes catégories d'agents publics, des caractéristiques spécifiques des secteurs et des organisations publiques, et des niveaux d'administration ou de gouvernement. Il faudrait que des procédures de suivi, d'évaluation et de compte rendu des progrès soient en place, ainsi que des recommandations concernant les révisions, les réformes et les ajustements que les organismes publics doivent mener, assortis d'un calendrier ou de délais impartis.

2.5.1.1 Pourquoi une approche axée sur les risques ?

La première partie de ce processus consiste à connaître les normes et les valeurs (voir l'outil 1). La deuxième partie nécessaire de ce processus vise à comprendre le risque et les menaces ainsi que leurs différentes sources. Il faudra également comprendre l'évolution des attentes ou des exigences de toute personne élue, nommée ou impliquée dans des fonctions et des services publics, ainsi que des différents secteurs ou niveaux d'administration.

L'évaluation des risques sert de base à une approche stratégique. Le Conseil de l'Europe utilise cette approche pour : recenser et évaluer les risques (leur probabilité et leur impact potentiel ; non seulement l'impact financier mais aussi les effets sur les activités, la réputation et la réglementation), les traiter (atténuer l'apparition ou l'impact d'événements indésirables), les examiner et en rendre compte. Le Conseil évalue les aspects externes et internes et utilise diverses techniques de gestion et autres pour poser les bonnes questions en vue de l'élaboration de la stratégie.

Les questions sur les risques peuvent être spécifiques aux services ou aux fonctions (le **guide** souligne qu'il est important d'évaluer les risques liés à l'élaboration de nouveaux modèles de prestation de services publics) ou concerner les attitudes et les comportements de la société. Les évaluations devraient également inclure une analyse prospective des menaces ou des risques récents afin d'identifier les schémas, les types, les secteurs et les tendances. Ce faisant, il convient de rappeler que l'objectif du **cadre d'éthique publique** est de mettre en œuvre des cultures et des environnements éthiques dans les organisations publiques, où il existe une compréhension commune des attentes et des exigences en matière de normes de conduite pour chaque catégorie d'agent public. Les risques liés à l'intégration de l'éthique publique vont donc bien au-delà de la prévention de la corruption. Ils couvrent un éventail de comportements contraires à l'éthique allant de comportements illégaux et illicites à des comportements inacceptables (voir **encadré 16**).

Encadré 16. Gérer le risque associé à l'éventail des comportements contraires à l'éthique

- **Corruption** : corruption, abus ou détournement de pouvoir, violation de la confidentialité à des fins financières, népotisme, favoritisme, trafic d'influence, offres d'emploi après cessation d'activités et lobbying ;
- **Violation des règles** : non-respect du droit public, actions ou procédures non conformes aux lois qui couvrent, par exemple, la discrimination ou le mauvais traitement d'informations ou de données à caractère officiel ;
- **Comportements inacceptables** : intimidation et brimades, harcèlement, arrogance, utilisation abusive des médias sociaux, favoritisme, stigmatisation ou intimidation.

L'évaluation des risques nécessite l'élaboration d'une stratégie portant sur :

| | |
|--|--|
| Le contexte : | évaluer l'impact que l'environnement juridique, organisationnel, politique et social peut avoir sur la mise en œuvre effective du cadre d'éthique publique ; |
| L'évaluation du risque : | mesurer le risque, la nature et les types de comportement contraires à l'éthique, en termes de vie publique, de confiance démocratique et de capital social ; |
| Le cadre actuel de la mise en œuvre : | examiner les problèmes réels et potentiels liés à la mise en œuvre de la stratégie du point de vue des institutions, lois, politiques et procédures pertinentes en vigueur ; |
| L'examen de l'efficacité : | tenir compte des facilitateurs ou des obstacles à une mise en œuvre efficace de la stratégie et de la façon d'y faire face ; |
| L'appropriation : | envisager des mesures et des procédures qui pourraient garantir que les organisations et les parties prenantes participent pleinement à la mise en œuvre de la stratégie ; |
| Le changement : | proposer les paramètres – structurels, culturels, stratégiques et opérationnels - et les processus d'examen et de révision de la stratégie. |

2.5.1.2 La structure de la stratégie

La stratégie devrait permettre d'examiner, de rassembler ou de s'inspirer de la législation nationale pertinente, des conventions régionales et internationales juridiquement contraignantes et des documents connexes, ainsi que des normes du Conseil de l'Europe et des activités de suivi, de coopération et de renforcement des capacités. La stratégie est un outil multidisciplinaire qui couvre toutes les questions relatives à l'intégration de l'éthique publique, identifie les défis et les opportunités et donne aux gouvernements et aux autres parties prenantes, y compris la société civile, le secteur privé et les communautés techniques et universitaires, des moyens de fournir des contributions.

Il est important, pendant son élaboration, de tenir compte des risques éthiques pertinents et récents, des obligations particulières des différentes catégories d'agents publics, des caractéristiques spécifiques des secteurs et des organisations publiques, ainsi que des niveaux de l'administration ou du gouvernement. Des indications devraient être données sur les indicateurs et les procédures permettant de suivre les progrès accomplis et d'en rendre compte, y compris des recommandations concernant les révisions, les réformes et les ajustements que les organismes publics devraient mettre en œuvre en fonction d'un calendrier et de délais impartis.

L'objectif général de la stratégie est de veiller à ce que les conditions nécessaires à l'instauration d'un **cadre d'éthique publique** soient réunies, à ce que les aspects législatifs, organisationnels, politiques et procéduraux soient pris en compte et à ce qu'un équilibre soit trouvé entre les approches qui sont axées sur la conformité et celles qui sont fondées sur l'intégrité. Son objectif concret est d'élaborer un **cadre d'éthique publique** effectif qui intègre l'éthique publique sur la base des **huit principes d'éthique publique** des **lignes directrices** et renforce la confiance des citoyens dans les institutions publiques, la bonne gouvernance et le respect de l'État de droit. À cette fin, la stratégie devrait proposer une série d'objectifs, de thèmes et de priorités, ainsi que des actions spécifiques et une feuille de route politique pour la mise en œuvre qui pourrait comprendre :

- les **8 principes d'éthique publique** ;
- les **normes de conduite** ;
- les composantes du **cadre d'éthique publique** ;
- l'appropriation de la stratégie et du **cadre d'éthique publique** ;

- les codes de conduite ;
- des orientations sur la diffusion du **cadre d'éthique publique** à d'autres échelons de gouvernement ou d'organisations publiques ;
- des orientations pour renforcer les exigences liées à une approche de la conformité ;
- des conseils pour encourager l'adoption d'une approche axée sur l'intégrité ;
- des directives sur le suivi, l'examen et l'analyse du **cadre d'éthique publique** dans la pratique ; des mécanismes et des procédures pour enquêter sur d'éventuelles violations des normes d'éthique ou d'autres questions préoccupantes en matière d'éthique publique et y remédier.

2.5.2 Institutions et appropriation

Les **lignes directrices** indiquent qu'il devrait s'agir :

- d'une autorité indépendante ou d'autorités chargées d'examiner et de promouvoir la transparence de la vie publique.

Les **8 principes d'éthique publique** et l'élaboration d'un **cadre d'éthique publique** ne devraient pas être de simples déclarations d'intention. Afin d'être crédible et durable, et d'être dotée d'une direction, d'une orientation et d'objectifs réalisables, l'approche a besoin que les institutions se l'approprient. Parallèlement, la réalisation d'évaluations des risques, la rédaction d'une stratégie, la responsabilité de l'application des normes, la collaboration avec les intervenants et la supervision ou l'examen minutieux d'un **cadre d'éthique publique** exigent que les rôles et les responsabilités soient assignés ou « dévolus » à un ou plusieurs organismes. Il faudra pour cela que ces organismes disposent de l'indépendance, de l'autorité, des ressources appropriées et d'un moyen efficace et continu d'élaborer une stratégie, d'orienter les progrès, de suivre les résultats et les ajustements, notamment en utilisant **la grille d'évaluation**, ainsi que de réagir aux manquements et aux lacunes.

Les organisations qui se seront appropriées le cadre d'éthique publique pourront ainsi assurer la coordination, la supervision, la cohérence et l'uniformité de l'objectif. Ils pourront aussi mesurer les progrès accomplis dans la mise en œuvre, procéder à des évaluations ainsi qu'à des ajustements découlant des enseignements tirés au cours de l'exécution. Il existe un certain nombre de moyens d'y parvenir au niveau des États membres, mais ces organisations devraient avoir des rôles et des responsabilités spécifiques, ou un niveau approprié de contrôle des rôles et responsabilités d'autres organisations sur ces questions, voire sur d'autres sujets. À cet égard, les **lignes directrices** et le **guide** proposent de :

- mettre en place des dispositions pour collecter et publier les déclarations d'intérêts, les règles et les registres relatifs aux cadeaux et invitations ;
- préparer et publier des examens, des rapports et des orientations, le cas échéant, en ce qui concerne les détails des codes, stratégies, plans d'action, programmes de formation pertinents, etc. ;
- recueillir des informations et des commentaires sur l'application des normes et politiques existantes ;
- analyser les tendances, réaliser des enquêtes, diffuser des bonnes pratiques et fournir des conseils aux organisations et au public ;
- combler les lacunes, évaluer les comportements ou les politiques contraires à l'éthique et traiter les plaintes ;
- accorder une permission, dans certaines circonstances, en ce qui concerne l'emploi suivant la cessation de l'exercice de fonctions publiques et les activités annexes ;

- impliquer et/ou assurer la liaison avec ceux qui, au niveau infranational ou organisationnel, sont chargés des tâches susmentionnées, par exemple les commissions d'éthique, les conseillers confidentiels ou les responsables de l'intégrité, etc.

Un État membre peut créer un organisme spécialisé à cet effet ou s'adresser à des organismes existants ayant des responsabilités dans le domaine de l'éthique publique. Il peut s'agir de commissions ou comités parlementaires, de commissions d'éthique publique, de commissions de service public, d'organismes spécialisés ayant des responsabilités dans le domaine de l'éthique publique, de bureaux nationaux indépendants chargés de l'intégrité, d'institutions de contrôle de l'État ou d'inspecteurs généraux. L'appropriation peut résulter d'une permutation de ces organisations ou d'une coordination entre elles, mais les États membres devraient veiller à ce que, dans de telles circonstances, l'autorité ou les autorités soient clairement identifiées en tant que telles, autonomes, capables d'exercer un contrôle indépendant et de promouvoir la transparence.

Les dirigeants politiques, les hauts responsables et les cadres supérieurs à tous les niveaux de la vie publique, qu'ils soient élus ou nommés, devraient également s'approprier la démarche et prendre l'initiative de s'engager publiquement à assumer leurs rôles et responsabilités dans la mise en œuvre du **cadre d'éthique publique** au niveau de l'organisation et au plan local, régional et national, et d'en assumer la direction. S'agissant de l'appropriation au niveau infranational ou organisationnel, la primauté à l'éthique suppose également un engagement personnel à améliorer le fonctionnement transparent, équitable et responsable de l'organisation dans son ensemble. Par leurs actions et leurs décisions, les dirigeants doivent donner l'exemple d'une conduite appropriée et souhaitable et du niveau d'engagement requis dans la mise en œuvre des règles de l'organisation. Ces dirigeants devraient s'efforcer d'améliorer les comportements éthiques de leurs collègues et de leurs employés, de faire preuve d'exemplarité et de travailler ensemble pour façonner, promouvoir et appuyer une approche stratégique globale de l'éthique publique.

2.5.3 Lois et règlements

2.5.3.1 Examens

Il serait bon, dans le cadre d'une évaluation des risques liés à la stratégie retenue, et afin que des réformes puissent être proposées pour faciliter la mise en œuvre du **cadre d'éthique publique**, de procéder à un examen du contexte juridique et des contextes connexes. Les dispositions légales concernées s'appuient principalement sur la Constitution, les lois connexes, notamment les lois sur la fonction publique, la loi sur l'administration publique, le droit administratif, le droit pénal, les lois anticorruption, etc. ainsi que des règlements. Cet examen permettrait d'évaluer la législation existante et celle qui pourrait être nécessaire. Tout cadre juridique et réglementaire complet, coordonné et contemporain en matière d'éthique publique devrait, pour être efficace :

- être clair, cohérent et complet ;
- être promu activement et collectivement ;
- être connu des agents publics eux-mêmes et, dans son essence, du grand public ;
- réglementer certains domaines spécifiques et à haut risque tels que les conflits d'intérêts, les avantages, les cadeaux et les marques d'hospitalité, le traitement de l'information, le lobbying, l'utilisation appropriée des ressources publiques et faire entrer en ligne de compte des défis modernes tels que l'utilisation des médias sociaux ou de nouveaux modèles pour la prestation de services publics ;
- être régulièrement évalué et mis à jour pour répondre aux risques nouveaux ou émergents.

En outre, l'examen des lois et règlements devrait permettre de vérifier qu'il existe des lois et/ou des règlements portant sur :

1. des exigences en matière de codes de conduite pour tous les agents publics, notamment certaines catégories d'entre eux ;
2. l'obligation faite à toutes les organisations publiques de s'assurer qu'elles disposent de solides procédures de gestion des risques pour identifier et évaluer les risques éthiques actuels et nouveaux pour leurs activités, par exemple lors de la conception de nouveaux modèles pour la prestation de services publics ;
3. les exigences relatives aux agents publics, y compris : un processus de recrutement et de sélection ouvert et équitable qui contribuera à améliorer l'égalité des chances, des procédures de sélection tenant compte des valeurs essentielles attendues des candidats pour travailler dans le service public et la mobilité, le transfert ou la rotation des employés, sachant que des obligations ou des orientations à cet égard peuvent contribuer à prévenir et réduire le risque de corruption ;
4. des exigences spécifiques concernant les fonctionnaires élus visant : la conduite des élections et des campagnes électorales, y compris l'information sur les campagnes, l'exercice de leur mandat et l'obligation pour les autorités publiques de garantir aux représentants élus l'allocation de ressources adéquates pour remplir leur mandat de manière transparente.

Le contexte et les procédures applicables aux personnes qui entrent dans la vie publique, qu'elles soient nommées ou élues, devraient également faire l'objet d'un examen afin de s'assurer que les lois et procédures sont alignées sur les propositions des **lignes directrices** et qu'elles sont transparentes et réglementées comme le proposent les paragraphes **2.4.2** et **2.4.3**.

2.5.3.2 Entrée dans la vie publique des agents nommés

En ce qui concerne les nominations, y compris les nominations politiques, les processus de sélection, de recrutement et de promotion fondés sur le mérite revêtent une importance particulière pour la promotion de l'éthique publique. Ils devraient être fondés sur l'égalité des chances d'accès à la fonction publique, le mérite individuel, un concours ouvert et la non-discrimination et s'appuyer sur des politiques et des procédures qui sont normalement traitées par une fonction du personnel ou des ressources humaines de l'organisation et pour lesquelles le **cadre d'éthique publique** donnera des indications garantissant que :

- les conditions préalables générales d'accès au service public prescrites par la législation ou d'autres mesures adoptées en application de la loi seront prises en compte dans les politiques de l'organisation ;
- Les politiques tiennent dûment compte du comportement et de la compétence en matière d'éthique ;
- Il existe des critères et des procédures clairs et rendus publics pour le recrutement, la promotion et l'évaluation de la performance dans les organisations publiques, qui comprennent des exigences visant à éviter les conflits d'intérêts, le népotisme et le favoritisme et à les faire connaître, à éviter la discrimination et à promouvoir l'égalité, à donner des chances égales aux femmes et aux groupes sous-représentés et à traiter les questions d'éthique ;
- Les processus de recrutement sont transparents et les décisions prises en matière de recrutement sont étayées ;
- Des documents accessibles au public précisent les indemnités, rémunérations et défraiements des agents publics par catégorie et par grade ;
- Tous les agents publics sont sensibilisés à la lutte contre la discrimination, le harcèlement, l'utilisation abusive des médias sociaux et d'autres pratiques contraires à l'éthique professionnelle ;

- Les conditions d'emploi des agents publics sont appropriées et conformes à leurs responsabilités et à leur contexte professionnel ;
- Toutes les personnes nommées reçoivent une formation en matière d'éthique et des informations sur les formes de soutien, l'obligation de rendre compte et d'autres dispositions lors de leur nomination, puis régulièrement par la suite.

2.5.3.3 Entrée dans la vie publique des agents élus

En ce qui concerne les élections, les candidats et le financement politique, des dispositions législatives, procédurales et institutionnelles claires doivent être prises concernant les sources de financement des partis politiques et la manière dont ce financement doit être transparent et responsable.

On sait que les systèmes politiques, y compris leurs contextes historiques, sociaux et culturels, les configurations institutionnelles, les modalités de vote et les sources de financement des partis politiques peuvent différer sensiblement d'un État membre à l'autre, mais il est clair que la norme commune de la Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres relative aux règles communes contre les comportements contraires à l'éthique dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales devrait être appliquée de manière uniforme (voir **encadré 17**)¹⁰.

La Commission européenne pour la démocratie par le droit - plus connue sous le nom de Commission de Venise - est un organe consultatif du Conseil de l'Europe sur les questions constitutionnelles. La Commission a élaboré une série de normes en matière électorale qui devraient être prises en compte dans le **cadre d'éthique publique**¹¹, notamment :

Encadré 17. Inspiré de la Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres aux États membres et de l'examen thématique 2011 du troisième cycle d'évaluation du Greco sur le financement politique

2. La transparence du financement politique
 2.1. *Le statut des personnes engagées dans des activités politiques*
 2.3. *Les comptes des partis*
 3. Les élections
 Article 3.1 – *Les règles de financement des candidats aux élections et des élus*
 3.2 *Les limites et les délais des dépenses*
 4. Le contrôle de l'application de la législation
 4.1 *Le statut de l'organe de contrôle*
 4.2. *Les principaux axes du contrôle*
 4.3. *L'étendue du contrôle*
 4.4. *Les ressources de l'organe de contrôle*
 4.5. *La publication des rapports de l'organe de contrôle*
 5. Les sanctions
 5.1. *Les sanctions inappropriées*
 5.2 *Les sanctions non appliquées*

- Un code de bonne conduite en matière électorale ;
- La durée limitée d'un mandat : présidents, députés, représentants et responsables exécutifs élus aux niveaux infranational et local ;
- L'exclusion des délinquants du parlement ;
- Le champ d'application et la levée des immunités parlementaires ;
- La démocratie, la durée limitée des mandats et l'incompatibilité des fonctions politiques ;
- Le mode de présentation des candidatures dans les partis politiques ;
- La réglementation applicable aux partis politiques ;
- La participation des partis politiques aux élections ;
- Les moyens de prévenir l'utilisation abusive des ressources administratives pendant les processus électoraux et d'y répondre ;
- Le financement des campagnes électorales et des partis politiques ;
- L'interdiction des contributions financières aux partis politiques provenant de sources étrangères.

2.5.4. Le code de conduite

¹⁰ Voir aussi : *Detecting Irregular Political Financing*. Strasbourg: Conseil de l'Europe (2016).

¹¹ Voir <https://www.venice.coe.int>.

Encadré 18. Contenu du modèle de code de conduite

Articles 4-11. Principes généraux.
 Article 12. Présentation de rapports.
 Article 13. Conflit d'intérêts.
 Article 14. Déclaration d'intérêts.
 Article 15. Intérêts extérieurs incompatibles.
 Article 16. Activité politique ou publique.
 Article 17. Protection de la vie privée de l'agent public.
 Article 18. Cadeaux.
 Article 19. Réaction face aux offres d'avantages indus.
 Article 20. Vulnérabilité à l'influence d'autrui.
 Article 21. Abus de la position officielle.
 Article 22. Informations détenues par les autorités publiques.
 Article 23. Ressources publiques et officielles dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire.
 Article 24. Vérification de l'intégrité.
 Article 25. Responsabilité des supérieurs hiérarchiques.
 Article 26. Cessation de fonctions publiques.
 Article 27. Relations avec des anciens agents publics.
 Article 28. Respect du Code et sanctions.

Source : le Comité des Ministres dans sa Recommandation n° R (2000) 10 aux États membres

Le code de conduite devrait tenir compte des 8 principes d'éthique publique et des **normes de conduite des lignes directrices** en politiques et procédures applicables aux agents publics afin de préciser les limites qui existent entre les comportements souhaitables et indésirables. Il devrait également s'aligner sur le modèle de code établi par le Comité des Ministres dans sa Recommandation n° R (2000) 10 (voir **encadré 18**). Le code de conduite sera souvent structuré de différentes façons, par exemple en fonction des limites imposées aux relations avec des tiers, ou en fonction des groupes à l'égard desquels il existe des dépendances ou encore en fonction de domaines ou d'activités spécifiques, tant officielles que personnelles.

Les **lignes directrices** précisent que tout code de conduite devrait :

- Être axé sur le risque, en particulier en maintenant des normes éthiques conformes aux changements sociétaux ;
- Compléter les normes professionnelles qui régissent les fonctions officielles d'un agent public ;
- Le cas échéant, être inscrit dans la législation ;
- Être rédigé de manière claire et concise, publié et accessible aux agents publics et aux citoyens ;

Les codes de conduite jouent un rôle particulier dans la mise en œuvre du **cadre d'éthique publique** car ils indiquent que c'est l'individu qui est le premier responsable de son comportement et qu'il n'est pas nécessaire de s'en remettre à un organisme externe ou à d'autres parties pour le superviser et le réglementer. Tous les codes de conduite devraient tenir compte des **8 principes d'éthique publique** et des normes de conduite décrites dans les présentes **lignes directrices**.

Un code de conduite devrait reposer principalement sur une approche fondée sur l'intégrité, définir les paramètres qui expliquent pourquoi l'éthique publique est au cœur de la fonction publique et déterminer les caractéristiques essentielles et les raisons d'une conduite éthique. Il délimitera également les domaines qui devraient être abordés pour éviter tout malentendu ou conflit sur les types de conduite ou de comportement qui ne sont pas jugés acceptables par un agent public élu ou nommé.

Le code de

Encadré 19. Code de conduite pour l'intégrité dans l'administration publique centrale, 2016 : les Pays-Bas**1. Introduction**

- 1.1 Pourquoi ce code de conduite?
- 1.2. Statut et champ d'application du présent code de conduite

2. Bonnes pratiques en matière d'emploi et bonnes pratiques des agents publics

- 2.1. Bonne pratique en matière d'emploi
- 2.2. Bonnes pratiques des agents publics

3. Valeurs d'intégrité

- 3.1. Indépendance et impartialité
- 3.2. Fiabilité et prudence
- 3.3. Responsabilité personnelle

4. Normes et règles spécifiques

- 4.1. Conflit d'intérêts
- 4.2. Information et communication
- 4.3. Gestion prudente des personnes et des ressources

5. Prévention et mesures d'application

- 5.1. Politique de nomination et prestation de serment ou d'affirmation
- 5.2. Accent mis sur les postes et agents publics vulnérables
- 5,3. Rôle du conseiller
- 5,4. Atteintes à l'intégrité
- 5,5. Informations et conseils supplémentaires

- Être réexaminé et mis à jour à intervalles réguliers, le cas échéant, tant par les organismes visés au point 2.3 que par les organismes publics auxquels il s'applique.

Le code de conduite devrait être positif dans son orientation et sa tonalité et ne pas se contenter de mettre en garde contre le risque de corruption ou la prévention de la corruption, ni d'y remédier (voir **encadré 19**). Il doit mettre en balance les recommandations positives – la façon dont les agents publics doivent se comporter - et négatives - ce qu'il serait souhaitable qu'ils ne fassent pas - et s'inspirer du modèle de code de conduite que le Conseil de l'Europe avait déjà adopté en 2000 (voir **encadré 20**).

Ce code, qui met l'accent sur les attentes de l'organisme public concerné, doit notamment tenir compte des rôles, des droits et des responsabilités de chacun. Tous les agents publics doivent trouver un juste équilibre entre la compatibilité de certains de leurs droits personnels et privés avec les **8 principes d'éthique publique**, la réputation des organisations publiques et le maintien de la confiance du public dans la prise de décisions, l'exercice des fonctions et la fourniture de services publics.

Lors de la rédaction d'un code de conduite, qu'il s'agisse d'un cadre, d'un modèle ou d'un code détaillé, le **guide** propose de mettre l'accent sur la responsabilité de l'individu quant à son comportement plutôt que de s'en remettre à un organisme et à des parties externes pour superviser et réglementer celui-ci, mais aussi d'aborder les questions et les risques majeurs liés à l'adéquation des normes éthiques avec les changements sociétaux, de tenir compte des **8 principes d'éthique publique** et des **normes de conduite** décrits dans les **lignes directrices**, de prendre en considération les normes du Conseil de l'Europe, notamment en matière de lobbying, de protection des lanceurs d'alerte et de prévention du discours de haine et de la discrimination et enfin d'être révisé régulièrement et mis à jour en cas de besoin.

| Encadré 20. Les deux facettes d'un code ¹² | |
|---|--|
| L'AGENT PUBLIC DOIT ... | L'AGENT PUBLIC NE DOIT PAS ... |
| s'acquitter de ses devoirs dans le respect de la loi, des instructions légitimes et des règles d'éthique relatives à ses fonctions. | permettre à son intérêt privé d'entrer en conflit avec sa fonction publique et devrait déclarer s'il y a conflit d'intérêts. |
| agir de manière à être politiquement neutre. | ne pas tirer un avantage indu de sa position officielle pour son intérêt personnel. |
| servir avec loyauté. | donner un traitement préférentiel ni un accès privilégié à l'administration aux anciens agents publics. |
| être honnête, impartial et efficace et exercer ses fonctions au mieux de ses capacités avec compétence, équité et compréhension | offrir d'avantages liés d'une quelconque manière à sa situation d'agent public, à moins d'y avoir été autorisé légalement. |
| être tenu à la courtoisie dans ses relations avec les citoyens qu'il ou elle sert, ainsi que dans ses relations avec ses supérieurs, collègues et subordonnés. | se livrer à aucune activité ou transaction ni occuper aucun poste ou fonction, rémunéré ou non, incompatible avec le bon exercice de ses fonctions publiques ou portant préjudice à celles-ci. |
| agir légalement et exercer ses pouvoirs discrétionnaires en toute impartialité. | utiliser ou divulguer d'informations confidentielles obtenues par lui ou elle en sa qualité d'agent public, à moins d'avoir été autorisé(e) à le faire conformément à la loi. |
| se conduire toujours de manière à préserver et à renforcer la confiance du public dans l'intégrité, l'impartialité et l'efficacité des pouvoirs publics. | agir pour le compte de quelque personne ou entité que ce soit dans une affaire pour laquelle il ou elle était intervenu(e) au nom de la fonction publique ou avait conseillé cette dernière, et qui procurerait un avantage particulier à cette personne ou entité. |
| traiter de manière appropriée, avec toute la confidentialité nécessaire, toutes les informations et tous les documents acquis par lui ou elle. | offrir des avantages liés d'une quelconque manière à sa situation d'agent public, à moins d'y avoir été autorisé légalement. |
| informer la hiérarchie lorsqu'il est tenu d'agir d'une manière illégale, inappropriée ou contraire à l'éthique, qui implique une mauvaise administration ou qui est autrement incompatible avec le présent code. | se conformer à toute restriction imposée conformément à la loi à certaines catégories d'agents publics en ce qui concerne l'exercice d'une activité politique en raison de leur position ou de la nature de leurs fonctions. |
| comme il est légalement requis, déclarer dès sa nomination, à intervalles réguliers par la suite et à chaque fois que des changements interviennent, la nature et l'étendue de ses intérêts personnels ou privés susceptibles d'être affectés par ses fonctions officielles. | profiter indûment de sa fonction publique pour obtenir la possibilité d'un emploi à l'extérieur de la fonction publique ou permettre à la perspective d'un autre emploi de créer pour lui un conflit d'intérêts réel, potentiel ou apparent. |
| veiller à ce que, d'une part, le personnel et, d'autre part, les biens, installations, services et ressources financières qui lui sont confiés soient gérés et employés de façon utile, efficace et économique. | se laisser placer ou paraître être placé dans une situation l'obligeant à accorder en retour une faveur à une personne ou à une entité quelle qu'elle soit. De même, sa conduite, tant publique que privée, ne doit pas le ou la rendre vulnérable à l'influence induite d'autrui. |
| répondre des actes et omissions de son personnel contraires à ces politiques et objectifs s'il ou elle n'a pas pris les mesures que la diligence normale exigeait d'une personne dans sa position pour empêcher de tels actes ou omissions. | solliciter ou accepter de cadeaux, faveurs, invitations ou tout autre avantage lui étant destinés, ou destinés à sa famille, à ses parents ou amis proches, ou à des personnes ou organisations avec lesquels l'agent public a ou a eu des relations d'affaires ou politiques, qui peuvent influencer ou paraître influencer sur l'impartialité avec laquelle il ou elle exerce ses fonctions ou peuvent constituer ou paraître constituer une récompense en rapport avec ses fonctions. |
| prendre des mesures raisonnables pour prévenir la corruption de son personnel en relation avec sa fonction. Ces mesures peuvent viser à : attirer l'attention et appliquer les lois et règlements, prévoir une formation adéquate contre la corruption, être attentif aux difficultés financières ou autres que peut rencontrer son personnel et donner, grâce à sa conduite personnelle, un exemple d'intégrité. | chercher à avoir accès aux informations qu'il serait inapproprié pour lui ou elle d'avoir en sa possession. Faire un usage abusif des informations qu'il peut acquérir dans le cadre de son emploi ou découlant de son emploi. Refuser de communiquer des informations officielles qui devraient être communiquées en bonne et due forme. Fournir des informations dont il sait, ou a des motifs raisonnables de croire, qu'elles sont fausses ou trompeuses |
| solliciter l'approbation de son employeur de la fonction publique pour exercer certaines activités, rémunérées ou non, ou pour accepter certains postes ou fonctions en dehors de son emploi dans la fonction publique et se conformer à toute obligation légale de déclarer son appartenance ou son association à des organisations qui pourraient nuire à sa position ou à la bonne exécution de ses fonctions en tant qu'agent public. | |
| veiller à ce que sa participation dans des activités politiques ou son implication dans des débats publics ou politiques n'altère pas la confiance du public ou de ses employeurs dans sa capacité à s'acquitter de sa mission avec impartialité et loyauté. | |
| signaler conformément à la loi aux autorités compétentes toute violation du présent code par d'autres agents publics dont il ou elle a connaissance. | |

Dans le cadre constitutionnel et juridique d'un pays, cet équilibre, qui peut concerner plutôt des questions éthiques que des questions de légalité, peut aller de l'utilisation des médias sociaux (voir **encadré 21**) et des drogues récréatives au port de symboles religieux et d'indicateurs d'appartenance politique, sociale, sportive ou environnementale.

Quel que soit le choix des codes, ceux-ci peuvent être définis par la loi et devraient être inclus ou mentionnés dans les conditions d'emploi d'un agent public, dans le statut officiel du personnel ou dans tout serment professionnel. Les codes devraient établir un lien entre **les 8 principes d'éthique publique** et des politiques et procédures précises.

2.5.5 Lignes directrices

Les **lignes directrices** proposent que des orientations soient données aux différentes catégories d'agents publics afin de renforcer les attentes en matière de législation, de réglementation et de codes de conduite. Ces orientations concerneront :

Encadré 21. Extraits des directives du gouvernement écossais sur l'utilisation personnelle des médias sociaux

N'oubliez jamais que vous restez un agent public, que ce soit pendant votre temps libre ou pendant l'exercice de vos fonctions au service du gouvernement écossais. Et la façon dont vous raisonnez pendant votre temps libre déteint sur la façon dont vous raisonnez au travail. Vous n'êtes donc qu'une seule et même personne, durant vos loisirs ou votre activité professionnelle.

En tant qu'employé du gouvernement écossais, il est important que vous sachiez que les informations ou les points de vue que vous publiez sur ce gouvernement ne peuvent pas être dissociés de votre vie professionnelle. Toute information publiée en ligne peut être consultée en quelques secondes par des internautes dans le monde entier.

Vous êtes personnellement responsable des contenus que vous publiez.

Si vous parlez du travail que vous faites pour le gouvernement écossais ou d'une politique gouvernementale à laquelle vous êtes associé, indiquez clairement que vous parlez à titre personnel et non pour le compte du gouvernement écossais. Utilisez une clause indiquant que « les opinions exprimées ici sont les miennes et ne reflètent pas nécessairement celles de mon employeur ».

Ne laissez pas votre utilisation personnelle des médias sociaux interférer avec votre travail.

- l'adoption par les organismes publics de déclarations sur les missions et les valeurs qui définissent les normes de comportement et de conduite de leurs agents publics ;
- la gestion du personnel, sachant que l'intégration du comportement éthique fait partie des éléments importants de l'évaluation des performances ;
- l'obligation pour tous les dirigeants de l'organisation de se montrer exemplaires dans leurs prises de décision et leur comportement ;
- l'obligation de proposer une formation initiale et continue ainsi qu'un perfectionnement professionnel à tous les agents publics afin de garantir les normes de conduite les plus élevées dans l'exercice de leurs fonctions/mandats publics ;
- les questions relatives au comportement des représentants élus et des titulaires d'une charge judiciaire qui sont indépendants du gouvernement, de sorte que l'élaboration et l'adoption de ces lignes directrices soient entreprises d'une manière compatible avec cette indépendance.

La stratégie prévoit une approche de haut niveau mais un certain nombre des questions à traiter dans les orientations seront mises en œuvre au niveau de l'organisation (voir l'**outil 3**).

2.6 Lacunes :

Le **cadre d'éthique publique** devrait également comprendre des politiques et des procédures visant à combler les lacunes, notamment :

- des procédures claires de traitement des réclamations et doléances des usagers et des agents publics en cas de violation présumée des normes éthiques ;
- des mesures de protection pour les lanceurs d'alerte afin de prévenir les représailles directes ou indirectes à leur encontre de la part des organisations publiques qui les emploient ou de leurs agents publics. Ces représailles peuvent prendre la forme d'une révocation, d'une suspension, d'une rétrogradation, d'une perte de perspectives de promotion, d'une mutation punitive, d'une diminution de salaire ou de retenues sur salaire, de harcèlement ou de tout autre traitement punitif ou discriminatoire ;
- un mécanisme formel d'enquête indépendante sur les infractions présumées au code applicable aux élus ;
- un mécanisme formel d'enquête indépendante sur les infractions présumées au code applicable au corps judiciaire, prévu dans le statut ;
- un mécanisme formel d'enquête indépendante sur les infractions présumées au code de conduite applicable aux membres des assemblées législatives nationales ou régionales, étant entendu que ce mécanisme et le code doivent être déterminés par l'assemblée législative concernée ;
- des sanctions disciplinaires et pénales adaptées et proportionnées établies pour chaque catégorie d'agents publics ; les instances ou personnes chargées de prononcer ces sanctions devraient disposer des compétences nécessaires à cet effet.

La stratégie propose une approche de haut niveau mais un certain nombre de questions visant à combler les lacunes seront mises en œuvre au niveau de l'organisation (voir l'**outil 3**).

OUTIL 3 : TRADUIRE LE CADRE D'ÉTHIQUE PUBLIQUE EN PRATIQUE DANS L'ORGANISATION

3.1 Choix de la mise en œuvre

Les **lignes directrices** établissent le **cadre d'éthique publique** et le **guide** fournit les détails. Les **outils 1 et 2** prévoient une approche structurée et abrégée de la mise en œuvre du **cadre d'éthique publique**. L'**outil 3** traite de l'application et de la mise en œuvre, au niveau de l'organisation, du **cadre d'éthique publique**.

Les **lignes directrices** et le **guide** proposent une stratégie nationale en matière d'éthique publique, qui sert de fondement pour mettre en œuvre le **cadre d'éthique publique** aux niveaux infranational et organisationnel (étant entendu que le pouvoir judiciaire et le législateur peuvent conserver l'indépendance qui leur est nécessaire par rapport aux dispositions mises en place par le gouvernement national). Afin de garantir l'efficacité du **cadre d'éthique publique** aux niveaux infranational et organisationnel, la stratégie nationale doit :

- fournir aux organisations publiques un modèle pour répondre aux attentes ou aux exigences qu'elle propose ;
- identifier les normes d'éthique nécessaires et les traduire en politiques et procédures appropriées ;
- définir une approche uniforme pour l'élaboration et la mise en œuvre de cadres d'éthique publique ;
- faciliter la transposition des principes, initiatives, codes et d'autres mesures dans les politiques et procédures de gestion et d'exploitation des organisations publiques ;
- établir des éléments de comparaison pour le suivi des résultats et des progrès en interne et en externe, pour les rôles et responsabilités de chaque acteur et pour les autres organisations qui fournissent un soutien ou assurent un suivi et un contrôle ;
- développer, adapter, renforcer et hiérarchiser le **cadre d'éthique publique** dans la pratique ;
- définir ses intentions à l'égard de son personnel, des citoyens, des clients, des entrepreneurs et des parties prenantes ;
- déterminer qui, au sein de l'organisation, est ou sera responsable de la mise en œuvre et du suivi du **cadre d'éthique publique** ;
- prévoir que des rapports seront présentés aux organismes nationaux ou aux organismes responsables de la stratégie nationale.

L'élaboration et la mise en œuvre d'un **cadre d'éthique publique** dans la pratique au moyen d'une stratégie nationale nécessitent toutefois l'adoption d'une approche planifiée et structurée permettant de veiller à ce que les objectifs soient traduits en actions concrètes d'une manière cohérente et coordonnée. Cette question peut être traitée de deux manières, ou par une permutation des deux, en fonction des dispositions constitutionnelles ou législatives applicables des États membres.

La première approche consiste à définir un plan d'action national pour l'éthique publique et à l'inclure dans la stratégie, qui déterminera des actions concrètes aux niveaux infranational et organisationnel. La deuxième approche recommande que ce soit la stratégie nationale qui définisse les paramètres d'un **cadre d'éthique publique** aux niveaux infranational et organisationnel. Cette approche offre une certaine souplesse aux organismes appropriés, qui peuvent ainsi élaborer le **cadre d'éthique publique** sur la base de la stratégie nationale et en améliorer certains aspects (pertinence, proportionnalité, etc.) en s'appuyant sur une évaluation des risques et des menaces qui pèsent sur l'éthique publique et

qui sont spécifiques aux niveaux infranational et organisationnel et aux différentes catégories d'agents publics.

3.1.1 Un plan d'action national pour l'éthique publique

La stratégie nationale peut déterminer le **cadre d'éthique publique** au moyen d'une approche de haut niveau et prévoir un plan d'action national d'éthique publique plus concret. Cette méthode permettra de définir les actions spécifiques à mettre en œuvre et de promouvoir des approches communes à tous les niveaux infranationaux et organisationnels en élaborant des orientations/modèles/formats/contenus qui indiqueront comment ces niveaux devront élaborer des plans d'action et préciser les étapes qui concernent l'évaluation des risques, la mise en œuvre, les indicateurs et les processus de suivi, et la communication de rapports. Un plan d'action national pour l'éthique publique doit veiller à ce qui suit :

- La mise en œuvre stratégique du **cadre d'éthique publique** doit donner lieu à un enchaînement d'actions définies au niveau sectoriel et ministériel, ou à différents échelons de l'administration. Ces niveaux ou échelons assument à leur tour la responsabilité de la mise en œuvre et de l'établissement de rapports conformément aux spécifications du plan ;
- Sachant que l'approche est en grande partie commune et uniforme, de même que les modalités de présentation de rapports, tout organisme ou organisme désigné comme responsable en vertu de **l'outil 2** pourra : i) adopter une perspective transversale, ii) jouer un rôle interventionniste lorsque des aberrations sont constatées dans la mise en œuvre, iii) cartographier les domaines, les secteurs et les activités à risque émergents et identifiés et iv) devenir la source de diffusion des bonnes pratiques ;
- Ce retour d'information doit éclairer le cycle politique standard sur le plan des examens et des révisions et permettre à tout organe ou à tous les organes responsables dont il est question dans **l'outil 2**, ou aux organismes de supervision, de réglementation, d'inspection, d'audit et de contrôle, de rendre compte des progrès généraux et de prendre la direction de la coordination, de la promotion des domaines d'intérêt commun (par exemple, une politique de formation commune) et de la présentation de rapports au gouvernement.

3.1.2 Un cadre d'éthique publique au niveau de l'organisation

Un **cadre d'éthique publique** aux niveaux infranational et organisationnel vise à reproduire le **cadre national de référence** au moyen d'une approche décentralisée qui permet aux acteurs concernés d'améliorer le **cadre d'éthique publique** qui convient le mieux à leur situation.

Certaines composantes du **cadre d'éthique publique** sont universelles et d'autres sont spécifiques. En outre, certaines peuvent être nécessaires pour façonner et promouvoir une conduite éthique, selon qu'elles s'adressent à des dirigeants élus ou nommés, à quels échelons administratifs et à des organismes externes fournissant des services et des fonctions publics. Un **cadre d'éthique publique** conçu au niveau de l'organisation sert, comme l'indique le **guide**, plusieurs objectifs, notamment :

- donner aux organismes publics la responsabilité d'élaborer leur propre modèle pour répondre aux attentes ou aux exigences proposées dans le **cadre d'éthique publique** et le **guide** ;
- définir une approche uniforme pour l'élaboration et la mise en œuvre de cadres d'éthique publique ;
- établir des éléments de comparaison pour le suivi des résultats et des progrès en interne et en externe, pour les rôles et responsabilités de chaque acteur et pour les autres organisations qui fournissent un soutien ou assurent un suivi et un contrôle ;

- traduire les **8 principes d'éthique publique**, les **normes de conduite**, les codes et autres mesures en politiques et procédures opérationnelles et de gestion de chaque organisation publique ;
- élargir, adapter et hiérarchiser le **cadre d'éthique publique** dans la pratique.

À cet égard, le **guide** indique que cela permet (à tous les échelons) aux organismes publics de s'approprier et de mettre en œuvre le **cadre d'éthique publique** en fonction de leur situation spécifique et de construire et de développer les cultures et environnements éthiques au niveau de l'organisation.

3.2 La pratique sur le terrain : le contexte de l'organisation

L'intention de l'une ou l'autre des approches visées aux points 3.1 ou 3.1.2 est de veiller à ce que les organisations publiques, à tous les échelons :

- formulent une vision de l'intégrité dans l'organisation, notamment une stratégie de communication et de formation et une gestion des risques ;
- fixent des objectifs et des délais clairs pour l'organisation, qui définissent le contexte tant pour les responsables de la mise en œuvre que pour ceux qui entreprennent des travaux de suivi, d'examen et d'évaluation ;
- clarifient le détail des mesures à prendre, à quel moment et par qui, contribuent à planifier les mesures futures et à évaluer les réalisations passées ou en cours.

Encadré 22. Rôles et fonctions de l'éthique publique dans l'organisation

- élaborer et établir les grands axes de l'élaboration de normes et de procédures éthiques ;
- définir un cap, assurer une supervision et fournir des conseils professionnels pour veiller au développement, à l'interprétation et à la mise en œuvre appropriés des plans d'action, des politiques et des programmes en matière d'éthique ;
- assumer la responsabilité de toutes les actions liées aux normes de conduite, y compris les relations avec les employés, les clients, les entrepreneurs, les fournisseurs et autres parties prenantes qui respectent les normes éthiques ;
- diriger le processus d'élaboration de programmes de gestion des risques en cas de violation potentielle des procédures ;
- mettre en œuvre un programme de signalement confidentiel à l'intention des employés, des clients, des entrepreneurs, des fournisseurs et des autres parties prenantes en cas de violation éventuelle d'un comportement contraire à l'éthique ou non professionnel ;
- établir des plans d'action annuels pour l'éthique, gérer la formation annuelle ou périodique en matière d'éthique et de conformité et prendre des mesures pour rendre compte de l'éthique, de la conformité aux procédures et aux principes de l'institution ;
- familiariser les nouveaux employés et les nouveaux services avec les normes éthiques et les règles de conformité aux procédures et aux principes de fonctionnement de l'institution ;
- enquêter sur d'éventuelles violations des normes éthiques et des règles de procédures ou des principes de fonctionnement de l'institution, formuler des recommandations concernant les infractions et engager des procédures disciplinaires ;

- planifier la mise en œuvre de chaque composante, le calendrier et l'enchaînement des différentes composantes et une évaluation réaliste de ce qui peut être réalisé dans les délais spécifiés au sein des ministères et des départements, et dans tous les secteurs ;
 - sensibiliser les citoyens et les entrepreneurs, etc., à l'éthique publique au niveau de l'organisation ;
 - proposer des modalités de suivi, d'examen et d'établissement de rapports.
- analyser et évaluer l'efficacité de l'institution concernant le respect des normes éthiques ;
 - soumettre des rapports détaillés à la haute direction et à divers comités exécutifs et/ou élus.

Source : adapté de la Boîte à outils du Conseil de l'Europe pour l'éthique publique au niveau local 2017.

Le **guide** indique que les organisations doivent veiller à désigner les rôles et les responsabilités concernant la mise en œuvre des codes, politiques et procédures élaborés dans le **cadre d'éthique publique** (voir **encadré 22**).

La plupart des organisations auront accès à des arrangements institutionnels qui leur permettront de « s'approprier » les rôles relatifs à l'intégration de l'éthique publique dans le cadre d'un environnement de travail professionnel qui favorisera les cultures et les environnements éthiques. Elles pourront également les définir en interne. S'agissant de la définition des responsabilités, on distinguera les contrôles contraignants et non contraignants¹³. Les contrôles contraignants sont ceux qui sont associés aux règles, aux procédures et aux structures. Ils sont formels, objectifs et quantitativement mesurables et, en tant que tels, se prêtent à l'audit et au suivi. Les contrôles non contraignants sont liés à la culture et comprennent des outils tels que la formation, la sensibilisation, l'exemplarité ou l'engagement, que les organisations peuvent utiliser pour influencer et promouvoir un comportement éthique (voir **encadré 23**). L'appropriation ou les arrangements concernant ces deux grands domaines au sein des organisations se présentent généralement comme suit :

¹³ Inspiré du document intitulé *Auditing Ethics in the Public Sector: A General Overview of SAI's practices*. Eurosai. 2014. Lisbon: Eurosai Task Force on Audit and Ethics.

| Encadré 23. Forum sur l'audit public¹⁴ et approches complémentaires | |
|---|--|
| Mettre en œuvre la promotion de l'éthique publique | Mettre en œuvre le respect de l'éthique publique |
| <ul style="list-style-type: none"> • l'engagement de la haute direction ; • l'inclusion transparente de la dimension éthique dans les politiques, les procédures et les pratiques ; • la programmation et la mise en œuvre de programmes de formation efficaces et efficients pour les agents publics ; • la disponibilité de formateurs en éthique professionnelle ; • la fourniture de matériel de formation et de sensibilisation à l'éthique ; • les moyens de garantir que les principes éthiques promus dans la formation soient maintenus et consolidés ; • la diffusion de la formation à l'éthique dans tous les domaines et à tous les échelons de l'organisation publique ; • les moyens de donner des conseils et des orientations sur des questions éthiques ; • les moyens de rendre compte des dilemmes éthiques sur le lieu de travail ; • le développement d'une approche de communication efficace et continue pour maintenir la sensibilisation à l'éthique dans le secteur public ; • l'intégration de la formation à l'éthique dans le parcours professionnel et les mécanismes de récompense ; • le renforcement de l'efficacité de la formation au moyen d'un système d'éthique fonctionnel ; • la conception, le calendrier et la mise en œuvre d'une méthodologie d'évaluation de la qualité et de l'efficacité de la formation ; • la conception, le calendrier et la mise en œuvre d'une méthodologie d'évaluation pour étudier les indicateurs appropriés ; | <ul style="list-style-type: none"> • la mise en œuvre et le contrôle du respect des dispositions appropriées en matière de gouvernance d'entreprise ; • la formulation et la promotion de valeurs et de normes appropriées dans l'ensemble de l'organisation ; • l'élaboration, la promulgation et le contrôle du respect des codes de conduite qui informent les agents publics de leurs responsabilités personnelles et des normes de comportement attendues ; • l'élaboration, la promulgation et le contrôle du respect du règlement intérieur ou des règlements financiers, y compris les instructions relatives à la réglementation du traitement des contrats ; • l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies de prévention de la fraude et de la corruption ; • l'élaboration et la mise en œuvre de dispositions pour recueillir les allégations de violation des normes de conduite financière, de fraude et de corruption et enquêter à ce sujet. |

3.2.1 Audit, inspection ou contrôle

Les fonctions essentielles du contrôle financier interne, de l'inspection interne ou de l'audit interne englobent un large éventail de rôles concernant le contrôle et la conformité. Elles comprennent notamment l'évaluation de l'adéquation et de l'efficacité des systèmes de contrôle des finances, des opérations et de la gestion, ainsi que des vérifications de la probité, des économies, de l'efficacité et de l'efficacité qui visent la légalité des transactions et les garanties contre le gaspillage, l'extravagance, le mauvais rapport qualité-prix, la fraude et la corruption. Le système de contrôle interne consiste notamment à :

- Détecter la mauvaise administration intentionnelle et non intentionnelle, les prestations de mauvaise qualité, la conformité aux règles sur les conflits d'intérêts et les cadeaux, etc.
- Mener des enquêtes sur les cas présumés de conduite contraire à l'éthique et, le cas échéant, les renvoyer à des organismes de contrôle externes ;
- Mener des enquêtes dans le respect le plus strict de la confidentialité ;

¹⁴ Inspiré du document intitulé *Propriety and Audit in the Public Sector*. London: Public Audit Forum (2001). Le Forum de l'audit dans le secteur public a été créé en 1998 pour orienter la réflexion sur le développement de l'audit public. Les membres du Forum sont l'Office d'audit d'Ecosse, l'Office national d'audit. (NAO), l'Office d'audit d'Irlande du Nord et l'Office d'audit du Pays de Galles <https://www.public-audit-forum.org.uk/>.

- Proposer des solutions aux problèmes détectés, notamment la révision des procédures et des méthodes de travail, la réorganisation de services internes, la formation, la réaffectation du personnel, etc.

Le contrôle financier interne, l'inspection interne ou l'audit interne devraient entretenir des relations continues et directes avec les organes de contrôle externe, notamment les institutions de contrôle des finances publiques ou les inspections générales. Ces organismes pourraient surveiller et évaluer la mise en œuvre du **cadre d'éthique publique** par la direction. Il s'agira notamment d'évaluer le travail des services internes et leur dotation en effectifs, de vérifier les liens formels (présentation de rapports, formation et sécurité de l'emploi) et d'examiner les niveaux d'accréditation partagés et les échanges de personnel. Selon le cadre juridique et organisationnel de l'État membre, le contrôle et l'évaluation du **cadre d'éthique publique** peuvent également être exercés par un ou plusieurs autres organismes externes tels que les médiateurs, les organismes de contrôle, les tribunaux ou les assemblées parlementaires.

| Encadré 24. Élaborer un audit de l'éthique pour donner le « ton au sommet »¹⁵ | |
|---|---|
| Valeur/Contrôle | Éléments d'information fournis par l'audit |
| Approche stratégique de l'intégrité | <ul style="list-style-type: none"> • Faire comprendre, par des déclarations fréquentes et des politiques spécifiques, que l'éthique est une priorité ; • Faire en sorte que l'éthique soit une priorité pour les hauts dirigeants ; • Mettre en place d'une stratégie au niveau de l'organisation ; • Affecter des ressources à l'éthique (temps, personnel, espace, formation). |
| Diriger par l'exemple : être le modèle | <ul style="list-style-type: none"> • Se préoccuper des autres et le montrer, en particulier lorsque des problèmes éthiques apparaissent ; • Être cohérent avec ce qui est demandé à chacun ; • Réagir de manière éthique dans les situations critiques ; • Exiger une gestion professionnelle par le recrutement, la formation et le soutien ; • Donner publiquement son avis sur des questions d'éthique dans l'organisation ; • Être pleinement responsable de ses propres décisions et comportements et de ceux des autres ; • Établir des procédures pour des normes élevées de responsabilité et de transparence. |
| Gestion éthique | <ul style="list-style-type: none"> • Faire en sorte que le mérite et l'éthique soient des caractéristiques principales des pratiques de gestion quotidiennes, par exemple dans les politiques de ressources humaines (recrutement, évaluation des performances, perfectionnement professionnel) ; • Reconnaître et récompenser les bons comportements au sein de l'organisation ; • Prendre des mesures qui renforcent la confiance, notamment le partage d'informations utiles. |
| Politique de la porte ouverte | <ul style="list-style-type: none"> • Donner la parole aux employés dans les processus de prise de décision ; |

¹⁵ Adapté du document intitulé *The Importance of Ethics Leadership Workshop*. Eurosaï. Voir le site : <https://www.eurosaï.org/en/working-groups/Working-Groups-and-Task-Forces/index.html>

Les services ou organisations internes et externes peuvent également inclure des audits de l'éthique (voir **encadré 24**) dans leur mandat. Il peut s'agir de politiques, de procédures et de mécanismes pour la promotion et la réglementation des normes éthiques et du comportement au sein des organisations publiques, notamment : les codes de conduite, le recrutement et la sélection du personnel, les achats et les contrats, la gestion des performances, la discipline et les griefs, la promotion du personnel, la déclaration des intérêts et des biens, etc.

| | |
|----------------------------|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Encourager les débats sur des questions, problèmes et dilemmes liés à l'éthique ; • Créer un environnement de formation ouvert favorable aux échanges mutuels ; • Fournir des conseils et des déclarations sur la conduite éthique ; • Veiller à ce que les conseils « éthiques » soient accessibles au personnel souhaitant discuter de situations concrètes. |
| Mise en application | <ul style="list-style-type: none"> • Utiliser des outils de sensibilisation et de suivi/contrôle permanents ; • Prendre des mesures correctives fermes lorsque cela est nécessaire ; • Instaurer des politiques de lancement d'alertes ; • Garantir des procédures d'audition équitables ; inclure des examens annuels dans les processus de gestion. • |

3.2.2 Ressources humaines/personnel

S'agissant des contrôles non contraignants, la priorité donnée à l'éthique peut incomber à des gestionnaires ou à des fonctions standards de l'organisation telles que les ressources humaines ou les services du personnel, ou nécessiter une fonction spécifique, par exemple :

- Un cadre supérieur est nommé responsable de la mise en œuvre et du maintien d'un environnement éthique fonctionnel au sein de l'organisation ;
- Un bureau de l'éthique ou un personnel désigné ayant plusieurs rôles et responsabilités (y compris des conseils confidentiels en matière d'éthique, la sensibilisation et la formation à l'éthique, la protection du personnel contre les représailles en cas de signalement d'une faute, des programmes de divulgation, des conseils sur des questions douteuses sur le plan éthique, la promotion de la cohérence et de normes éthiques communes).

Étant donné que l'accent est mis non seulement sur l'élaboration et la mise en œuvre du **cadre d'éthique publique** mais aussi sur le soutien des principes de professionnalisme, de respect et d'équité, les organisations peuvent souhaiter entreprendre un exercice matriciel (les responsabilités à assumer et les moyens organisationnels existants ou supplémentaires pour les mettre en œuvre étant à définir) afin de déterminer au mieux où la prise en charge ou la responsabilité des principales activités et responsabilités peut se situer dans l'organisation. Par exemple, les processus de sélection, de recrutement et de promotion fondés sur le mérite jouent un rôle particulièrement pertinent dans la promotion de l'éthique publique. Ces processus, qui reposent sur des principes tels que l'égalité des chances dans l'accès à la fonction publique, le mérite individuel, la mise en concurrence ouverte et la non-discrimination, qui sont favorisés par des politiques et des procédures, relèvent normalement d'une fonction de gestion du personnel ou des ressources humaines propre à l'organisation. Les organisations, et cette fonction, veilleront à ce que :

- Les personnes chargées de la gestion des ressources humaines soient régulièrement sensibilisées, ce qui donne une garantie d'excellence à leurs activités ;

- Des procédures claires et transparentes soient mises en place pour les plaintes, les différends, l'exclusion, les suspensions de personnel et la cessation de service dans la fonction publique afin de renforcer la confiance du personnel dans les organisations ;
- Les responsabilités et les devoirs des agents publics soient clairement définis et qu'une attention particulière soit accordée à la publication des organigrammes ;
- Les informations personnelles concernant la vie privée des agents publics demeurent confidentielles afin de mieux protéger ces derniers.
- Les programmes d'évaluation de la performance comprennent des discussions sur la conduite éthique ;
- Les indemnités et rémunérations par catégorie et classe de personnel et les remboursements des agents publics soient publiés et accessibles au public, et notamment que les rémunérations, notamment les primes, les possibilités de promotion et de formation soient fondées sur des critères de performance et des processus d'évaluation publiés, et proportionnées aux responsabilités et aux fonctions exercées ;
- Les agents publics ne puissent pas fixer leur propre rémunération ou remboursement des frais. Des critères clairs devraient être énoncés et, si nécessaire, un groupe d'experts indépendant devrait être constitué ;
- Les critères, règles et procédures d'exclusion, de suspension, d'appel et de licenciement sont établis et publiés.

Les responsabilités incombant à la fonction de gestion du personnel ou des ressources humaines comprendront également le traitement du non-respect des normes éthiques. Le contrôle du respect des règles éthiques relève en général de la fonction des ressources humaines qui doit veiller aux points suivants :

- Les cas de non-respect des principes d'éthique sont traités avec efficacité et rapidité ;
- Pour les sanctions relatives aux manquements aux conditions de service, notamment les comportements contraires à l'éthique, chaque organisation dispose d'une procédure disciplinaire et de recours ;
- Les sanctions sont prévues par la loi, dissuasives, efficaces, proportionnées et applicables dans le cadre des dispositions internes concernant le traitement des cas de non-respect, notamment : la conciliation, les excuses et explications, le mentorat, la reconversion, la mutation, l'avertissement verbal, l'avertissement écrit, les amendes, la rétrogradation, le transfert, la suspension, le licenciement, l'action pénale, le recouvrement d'avoirs ;
- La procédure disciplinaire est contradictoire et l'agent public peut être assisté de la personne de son choix ;
- Aucune sanction n'est prise automatiquement sans procédure contradictoire préalable et sans la possibilité d'un recours avec effet suspensif ;
- Les agents publics ne devraient pas être tenus responsables des décisions de leurs supérieurs hiérarchiques ou représentants élus auxquelles ils n'ont pas participé et pour lesquelles ils n'ont pas fait connaître leurs objections ;
- Les organisations publiques envisagent des sanctions appropriées pour les dirigeants et les hauts fonctionnaires qui tolèrent ou ignorent un comportement contraire à l'éthique.

3.3 Soutenir le cadre d'éthique publique au niveau de l'organisation

La mise en place d'un **cadre d'éthique publique** fonctionnelle est réalisée par le biais de deux approches complémentaires (éthique et conformité) et de deux réponses de l'organisation. L'intégration de l'éthique publique au niveau de l'organisation et le maintien d'une culture ou d'un environnement d'éthique publique devraient, normalement, relever de la direction, au même titre que

la promotion d'un environnement de travail professionnel général et de dispositions institutionnelles responsables. La promotion de normes professionnelles prônant le respect des rôles et responsabilités au sein d'un service public et l'incitation des fonctionnaires à adhérer aux normes et valeurs de la culture de l'éthique publique devraient être intégrés dans les politiques, procédures, codes et déclarations d'intention des organisations afin de faciliter et de renforcer les responsabilités de la direction en matière de culture éthique. Ces responsabilités devraient également inclure :

- La prise en compte des aspects comportementaux dans la promotion de la conduite éthique ;
- La nomination d'un « champion de l'éthique » (une personne ou un comité) au plus haut niveau de l'organisation pour montrer que l'organisation défend l'éthique publique et s'engage à rédiger et diffuser régulièrement des rapports à l'intérieur et à l'extérieur de l'institution ;
- La création de forums d'échanges entre pairs sur les défis à relever en matière d'éthique publique et sur l'expérience acquise dans la conception et la mise en œuvre de politiques d'éthique permettant de diffuser des informations à ce sujet et de faciliter la formation dans ce domaine ;
- Les principes, les politiques, les codes, les droits et les obligations en matière d'éthique sont communiqués par divers moyens de diffusion, tels que l'intranet, les bulletins d'information, les groupes de discussion ;
- En ce qui concerne les activités de sensibilisation :
 - Le plan d'action en matière d'éthique et les documents connexes sont publiés et portés à l'attention du personnel et du grand public ;
 - Les mesures et défis liés à l'éthique font l'objet d'une communication régulière à l'intérieur et à l'extérieur de l'organisation, par le biais de bulletins d'information, de publications intranet et internet, etc.
 - Des réunions régulières avec le personnel sont organisées pour discuter des questions d'éthique ;
- En ce qui concerne l'éducation et la formation :
 - Les agents publics devraient être encouragés et soutenus à suivre des cours sur l'éthique publique délivrés par des établissements d'enseignement supérieur ;
 - Les établissements d'enseignement supérieur offrant des qualifications adaptées aux agents publics devraient veiller à ce que l'éthique publique fasse partie intégrante de leurs programmes d'enseignement ;
 - Des programmes de formation à l'intention des agents publics sont mis en œuvre chaque année et adaptés à des groupes, fonctions et niveaux de responsabilité spécifiques ; Ils couvrent la connaissance et l'application des normes, des principes et des codes d'éthique et de conduite et la résolution des dilemmes éthiques.
 - L'offre de formation devrait être annuelle, répétée et modulaire en termes de prestations et comprendre les formations en ligne et d'autres modes de formation à distance ;
 - Les modules d'éthique sont inclus dans les programmes des prestataires de formation pour les agents publics ;
 - L'obligation de rendre obligatoire la formation à l'éthique, en particulier pour le personnel nouvellement recruté ; il s'agit également d'une condition préalable supplémentaire à la promotion ;
 - Des mécanismes appropriés viennent à l'appui de la formation au domaine de l'éthique, par exemple le mentorat, les prestations de conseil, les groupes de communautés, l'observation du poste de travail et les lignes téléphoniques pour des conseils éthiques ;
 - La fourniture de documents publicitaires et d'autres matériels pour informer les citoyens, les entrepreneurs, etc., des normes respectées par les agents publics et des conséquences d'un comportement contraire aux normes éthiques ou professionnelles à l'égard d'agents dans la bonne exécution de leurs rôles et responsabilités.

3.4 Renforcement et transparence

La création d'une culture ou d'un environnement éthique dans l'organisation publique, lorsqu'il existe une compréhension commune des attentes et des exigences des normes de conduite pour chaque catégorie d'agent public, nécessite un soutien continu, positif et proactif de la direction ou de l'encadrement. Sur le plan de l'organisation, il faudrait inclure :

- La publication annuelle d'un rapport sur la mise en œuvre du **cadre d'éthique publique** dans l'organisation ;
- Un registre des risques qui met à jour les risques existants et nouveaux et permet de renforcer les exigences relatives aux normes de conduite ;
- Un engagement en faveur d'une communication ouverte et honnête et des politiques et des procédures en place à cette fin¹⁶ ;
- Des programmes de sensibilisation et de formation efficaces pour le personnel, les clients, les entrepreneurs, les fournisseurs et les citoyens ;
- Des politiques, des systèmes et des procédures clairement énoncés et compris, qui permettent au personnel, aux clients et aux citoyens de régler leurs problèmes sans faire l'objet de représailles ou subir de préjudices ;
- La volonté de recruter les personnes appropriées et de faciliter leur épanouissement afin qu'elles continuent de fournir des contributions et des services de haute qualité dans le respect de l'éthique ;
- Un engagement ainsi que des politiques et des procédures qui encouragent la formation et permettent d'améliorer continuellement la résistance à la corruption et les performances éthiques de l'organisation.

La direction ou l'encadrement peut envisager de répondre favorablement à un comportement éthique d'un caractère exceptionnel reflétant la culture ou l'environnement éthique publique de l'organisation. Ces réponses peuvent, être, notamment :

- Des avantages personnels, y compris une reconnaissance individuelle, par exemple, un prix, une distinction telle qu'« employé du mois », des possibilités d'études ou de formation complémentaires, des jours fériés, un critère de promotion (par exemple, le droit de suivre une formation appropriée), un critère inclus dans les systèmes existants de primes associés aux processus d'évaluation de la performance gérés par le département des ressources humaines, etc.
- Une reconnaissance de groupe (démonstration de bonnes pratiques publiques reflétant le **cadre d'éthique publique** de l'organisation, demande au groupe de présenter leurs initiatives, reconnaissance sur l'intranet) ;
- Une reconnaissance institutionnelle, comme un certificat, un label décerné à un service ou une organisation qui respecte les normes éthiques.

Enfin, *l'organisation ou l'organisme public en tant qu'organisation* devrait être transparent quant à son engagement et aux progrès concernant la mise en œuvre du **cadre d'éthique publique** et, partant, de la culture ou de l'environnement éthique, afin de parvenir à une compréhension commune des attentes et des exigences en matière de normes de conduite pour chaque catégorie d'agent public. L'organisation publique doit donc veiller à mettre en place des mécanismes et des procédures appropriés pour surveiller le respect de l'intégrité ainsi que des contrôles et des procédures visant à dissuader un comportement contraire à l'éthique, notamment :

- Continuer de prendre en compte les bonnes pratiques en matière d'éthique publique en mettant en œuvre les évolutions législatives et les réformes menées dans d'autres organisations publiques ;

¹⁶ Voir, par exemple : *Transparence et gouvernement ouvert. Exposé des motifs*. Conseil de l'Europe (2018).

- Établir des profils de risque pour détecter et réduire au minimum les lacunes et autres dysfonctionnements qui peuvent nuire au comportement éthique, au moyen notamment d'enquêtes, d'entretiens, de groupes de discussion, de données administratives organisationnelles et de mesures externes telles que les audits de gouvernance éthique, les mécanismes d'examen par les pairs, les associations professionnelles ou les organisations internationales ;
- Fournir des moyens internes suffisants pour contrôler la culture de l'éthique publique dans la pratique ;
- Établir des liens avec et entre les mécanismes de contrôle interne et externe, tels que le contrôle de l'État ou d'autres organismes de réglementation, afin d'intégrer les résultats des vérifications et des examens de l'éthique dans leurs travaux ;
- Tenir des livres, registres et comptes justes et exacts qui facilitent la surveillance ;
- Effectuer des évaluations ;
- Faire régulièrement rapport au gouvernement et au législateur sur la mise en œuvre et le fonctionnement de la culture ou de l'environnement éthique.

Lorsque ces éléments sont intégrés dans les politiques, procédures et pratiques de l'organisation, les agents publics élus et nommés, ou ceux qui assurent des fonctions et des services publics, veilleront, en internalisant les attentes de la culture ou de l'environnement éthique dans l'organisation publique, à assurer une compréhension commune des attentes et des exigences des normes de conduite pour chaque catégorie d'agents publics afin qu'ils :

- soient informés et convaincus que l'organisation respecte les principes d'éthique publique ;
- s'acquittent honnêtement et impartialement de leurs obligations et devoirs professionnels, agissent conformément à la loi et exercent leurs droits dans l'intérêt supérieur du public ;
- soient efficaces et impartiaux dans l'utilisation des ressources publiques et s'acquittent au mieux de leurs fonctions, avec compétence, équité, impartialité et intégrité ;
- prennent dûment en considération l'État de droit ;
- s'abstiennent d'agir de manière arbitraire au détriment de toute personne, groupe de personnes ou entité et tiennent dûment compte des droits, obligations et intérêts légitimes d'autrui ;
- soient courtois et respectueux dans leurs relations avec le public, ainsi que dans les rapports avec les supérieurs, les collègues et les subordonnés ;
- agissent professionnellement pour ne pas compromettre les politiques, décisions ou actions légitimes des responsables élus ou les politiques de l'organisation publique ;
- refusent de s'impliquer dans des politiques, décisions ou actions illégales de responsables élus ou de l'organisation publique ;
- prévoient de signaler les actes répréhensibles conformément aux procédures de l'organisation ou au cadre législatif ;
- agissent de manière transparente et évitent de commettre tout acte de mauvaise administration ;
- traitent chaque personne de la même manière et évitent le népotisme, le favoritisme et d'autres types d'influence indue ou de conflit d'intérêts et refusent d'accorder un accès privilégié à l'administration ;
- n'accèdent pas à des informations privilégiées ou confidentielles ou les diffusent ;
- s'abstiennent de diffuser des informations fausses ou trompeuses.

LA BOÎTE À OUTILS/GRILLE D'ÉVALUATION : BENCHMARKING

UTILISER LA GRILLE D'ÉVALUATION

4.1 Vue d'ensemble

Le quatrième outil comprend la grille d'évaluation (benchmarking) et des indications sur son utilisation [l'annexe 1 comprend le questionnaire ainsi que des données factuelles, des indicateurs et des critères de hiérarchisation].

La grille d'évaluation (benchmarking) :

- ⊙ permet de recenser ce qui existe déjà en interne et ce qui manque pour préparer la mise en œuvre du **cadre d'éthique publique** ;
- ⊙ peut être utilisée pour évaluer les points forts du **cadre d'éthique publique** et les progrès réalisés dans sa mise en œuvre ;
- ⊙ est un exercice qu'un État membre ou plusieurs États membres, peuvent mener à bien individuellement ou collectivement pour évaluer et améliorer la mise en œuvre du **cadre d'éthique publique** en utilisant leurs propres moyens ou en s'appuyant sur des contributions d'autres États membres ou du **Centre d'expertise pour la bonne gouvernance**.

4.2. Qu'est-ce que le benchmarking ?

Le **Conseil de l'Europe** a une grande expérience de benchmarking, des examens par des pairs et des évaluations¹⁷.

Le benchmarking est un outil utilisé principalement à des fins de diagnostic pour aider à déterminer les domaines d'intervention s'agissant de l'exhaustivité et de la cohérence du **cadre d'éthique publique** et hiérarchiser les actions pour obtenir de meilleurs résultats et une efficacité accrue. Ce type d'évaluation fournit des éléments factuels aux décideurs et aux cadres supérieurs en attribuant des notes et des classements permettant d'obtenir des assurances sur la mise en œuvre, l'uniformité, la pertinence et les progrès, ainsi que des données probantes sur les meilleures pratiques, la convergence et l'amélioration.

Le benchmarking contribue à améliorer les méthodes de travail, accroît la responsabilisation, et permet de mieux juger et de prendre de meilleures décisions en vue d'un bon rapport coût-efficacité afin d'obtenir les meilleurs résultats. Elle peut être entreprise en interne ou en externe. L'évaluation peut être utilisée pour encourager des approches uniformes de la mise en œuvre du **cadre d'éthique publique**, promouvoir des processus de formation mutuelle, diffuser des bonnes pratiques et parvenir à une convergence sur l'objectif des attentes relatives à l'éthique publique et ses composantes fondamentales, ainsi que sur l'objectif d'une culture ou d'un environnement éthique commun à tous les échelons de la fonction publique.

4.3 Utilisation du benchmarking

4.3.1 Utilisation dans le pays

¹⁷ Inspiré des documents suivants : *Local Finance Benchmarking: A Shared Tool for Improved Financial Management*. Conseil de l'Europe (2015) ; Comité des Ministres. (2014). Lignes directrices pour l'évaluation de la Direction de l'Audit et de l'Évaluation ; *DD(2014)238 final (version : avril 2014)*. Council of Europe (2008), *Evaluation Policy for the Council of Europe (CM(2008)156)*. Conseil de l'Europe (2014), *Lignes directrices pour l'évaluation de la Direction de l'Audit et de l'Évaluation DD(2014)238 final (Eng)*.

La **grille d'évaluation** pourrait être utilisée au niveau du pays. L'évaluation peut être menée par l'organisme responsable identifié dans **l'outil 2**, par des systèmes d'audit ou d'inspection externes existants, d'autres organismes de réglementation ou de contrôle nationaux ou sectoriels, voire des organisations publiques elles-mêmes. Elle peut impliquer du personnel de ces organisations ou être effectuée dans le cadre d'une approche d'évaluation par les pairs utilisant des agents en poste à différents échelons de gouvernement ou d'organisations publiques (voir la démarche qui a été suivie par l'évaluation en matière d'éthique publique au niveau local¹⁸). L'évaluation a pour objet d'évaluer la situation qui existe avant la mise en œuvre du **cadre d'éthique publique** au niveau national, infranational ou organisationnel. Elle permet aux États membres de mener les activités suivantes en interne :

- encourager les praticiens à procéder à des évaluations et à utiliser leurs résultats afin d'accroître l'entraide responsable entre pairs en facilitant le partage d'expérience et le transfert de connaissances ;
- normaliser les informations sur les composantes et les cadres ;
- faciliter l'identification des bonnes pratiques, des lacunes ou des divergences dans les pratiques comparables ;
- faciliter le transfert des connaissances et identifier les inhibiteurs ou les facilitateurs dans le but de définir les attentes et les composantes fondamentales en matière d'éthique publique et d'atteindre l'objectif d'une culture ou d'un environnement éthique commun à tous les échelons de la fonction publique ;
- appuyer les travaux sur l'expérience et la comparabilité des organisations ;
- contribuer à assurer la transparence et la responsabilité, à déterminer les enseignements à tirer pour soutenir la mise en œuvre du cadre d'éthique et le développement d'une culture ou d'un environnement éthique.

Ces activités permettraient aux États membres de déterminer ce qui est ou n'est pas déjà en place pour préparer la mise en œuvre du **cadre d'éthique publique** et d'évaluer les points forts et les progrès de la mise en œuvre de ce cadre. Elles permettraient également de fournir des informations à l'organisme mentionné au point 2.4.2 qui pourrait ainsi orienter les progrès, contrôler les performances et examiner toute modification de la stratégie et du **cadre d'éthique publique**. Elles permettraient enfin de préparer tout rapport d'évaluation national au titre du point 4.4.1 ci-dessous.

4.3.2 Benchmarking externe

Sur la base ou non d'un rapport national au titre du point 4.4.2, un État membre peut solliciter une visite dans un pays afin d'accéder à son expertise et son expérience, sur le plan national ou sectoriel, dans le cadre d'un exercice national d'**évaluation** par les pairs. L'intention visée est de soumettre un État membre à une évaluation plus formelle à laquelle participent des spécialistes équivalents de l'éthique publique et des experts d'autres pays afin de pouvoir :

- Procéder à une évaluation et une vérification faisant autorité et impartiale, tirées des bonnes pratiques européennes en matière d'éthique publique, par rapport auxquelles les États membres peuvent s'auto-évaluer et se comparer à toute évaluation nationale ;
- Mettre en place un système de validation de pays à pays permettant de rapprocher les normes de celles des bonnes pratiques européennes ;
- Donner une possibilité aux États membres de convenir de programmes d'amélioration de manière transparente et objective ;

¹⁸ Voir <https://rm.coe.int/1680746d52>.

- Faciliter l'accès aux ressources, à l'expertise, aux conseils et au soutien des États membres afin de mener des efforts d'amélioration dans le contexte de l'adhésion au Conseil de l'Europe, à ses conventions et recommandations.

Il serait bon que l'exercice d'évaluation adapte une approche du GRECO dont les principales étapes sont les suivantes :

1. Soumission au **Centre d'expertise pour la bonne gouvernance** d'un rapport national (voir 4. ci-dessous), ou d'une demande séparée sollicitant un exercice d'évaluation (benchmarking) du Conseil de l'Europe ;
2. L'accord sur un tel exercice et un calendrier indicatif, avec tous les documents, doivent être soumis au **Centre** au moins trois mois avant la visite ;
3. Proposition par le **Centre** des noms d'un maximum de trois praticiens d'autres États membres, dans un délai de trois mois suivant l'accord, pour constituer l'équipe d'évaluation. De façon exceptionnelle, les équipes peuvent inclure des experts supplémentaires et, si nécessaire, des experts scientifiques.
4. Visites de pays : les dates de la visite sont déterminées par le **Centre** en consultation avec le pays hôte. Une visite de pays ne doit pas, en règle générale, avoir lieu plus de six mois après la réception de la demande. Sur le fondement d'un projet de programme soumis au Secrétariat par le membre soumis à **évaluation**, l'équipe approuve, aussi rapidement que possible, le programme proposé pour la visite. La durée de la visite dans le pays ne doit pas, en principe, dépasser quatre jours ouvrables et doit être assortie d'un calendrier raisonnable. Avant de commencer la visite dans le pays, des discussions préparatoires ont lieu afin de permettre un échange de vues préliminaire entre l'équipe d'évaluation, les experts et le **Centre**. La visite dans le pays se termine par une réunion de clôture entre l'équipe d'évaluation, les experts, le Centre et les représentants de l'État membre.

4.3.3 Fiches de résultats et tableaux de bord

L'évaluation (benchmarking), tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays, permet d'attribuer des notes en fonction de la mise en œuvre des **Lignes directrices** au moyen des indicateurs d'évaluation. En ce qui concerne la notation propre à l'**évaluation**, les classements sont les suivants :

| CODE | INTERPRÉTATION | NOTE |
|------|---|------|
| MEA | MIS EN ŒUVRE et AMÉLIORÉS ou ENRICHIS (et incluant d'autres politiques, procédures, etc., pour promouvoir l'éthique publique) | 5. |
| ME | MIS EN ŒUVRE | 4. |
| PME | PARTIELLEMENT MIS EN ŒUVRE | 3. |
| MEE | MISE EN ŒUVRE À L'ÉTUDE | 2. |
| MENP | MISE EN ŒUVRE NON JUGÉE PERTINENTE | 1. |
| AMEP | AUCUNE MISE EN ŒUVRE PRÉVUE | 0. |

La note est donnée par entrée (par exemple, A1.1 ou B3.4) ou par point (par exemple, ●; ○) d'une entrée.

Les fiches de résultat constituent la base d'un tableau de bord¹⁹. Un tableau de bord de l'éthique publique du Conseil de l'Europe permet au **Centre d'expertise pour la bonne gouvernance** d'élaborer un outil d'information qui vise à aider les États membres à améliorer l'efficacité de **leurs cadres d'éthique publique** en fournissant des informations objectives, fiables et comparables à partir d'un certain nombre d'indicateurs d'évaluation. Les tableaux de bord permettent d'identifier plus facilement les lacunes, les différences et les bonnes pratiques et de suivre les défis, les progrès et les améliorations, ainsi que de prendre en compte les recommandations spécifiques à un secteur et à un pays. Le tableau de bord ne présente pas un classement global unique mais donne un aperçu de la mesure dans laquelle les lignes directrices et les cadres d'éthique publique ont été mis en œuvre dans la pratique. Traitant tous les États membres sur un pied d'égalité, le tableau de bord est un outil qui évolue dans le cadre d'un dialogue avec et entre les États membres et le Conseil de l'Europe pour répondre aux attentes, déterminer les composantes essentielles de l'éthique publique et atteindre l'objectif qui est de mettre en place 'une culture ou un environnement éthique commun à tous les échelons de la fonction publique.

4.4 Produits de la grille d'évaluation : rapports d'évaluation

4.4.1 Auto-évaluations nationales

Les États membres sont invités à préparer un rapport d'évaluation à l'issue de l'exercice d'évaluation national visé au point 4.3.1 ci-dessus. Un exemplaire de l'évaluation doit être accompagné de la fiche de résultats et d'un rapport comprenant une partie descriptive, fondée sur l'**évaluation** et d'autres informations recueillies, et une partie analytique, contenant des observations et des recommandations ainsi que leur motivation. Le rapport devrait porter sur les questions suivantes²⁰:

- **Contexte national** : il convient d'indiquer ici si les **lignes directrices**, le **guide** et le **cadre d'éthique publique** sont mis en œuvre, partiellement mis en œuvre, non mis en œuvre ou dont la mise en œuvre est envisagée ;
- **Facteurs inhibiteurs ou facilitateurs** : les éléments qui peuvent, selon l'État membre concerné, faciliter ou entraver la mise en œuvre des **lignes directrices**, du **guide** et du **cadre d'éthique publique** aux niveaux du pays et de l'organisation et donc la mise en place de la culture de l'éthique publique dans l'organisation en question ;
- **Note et justification concernant tous les éléments des lignes directrices, du guide et du cadre d'éthique publique partiellement mis en œuvre, non mis en œuvre ou dont la mise en œuvre est à l'étude** : l'État membre qui indique qu'il n'a pas besoin des normes de conduite du **cadre d'éthique publique** ou de l'un de ses éléments, ou qui les rejette en partie, doit motiver sa décision. Si la norme ou la composante est à l'étude, il doit en indiquer les raisons et la date à laquelle elles seront traitées ;
- **Mesures proposées pour les indicateurs « mis en œuvre partiellement », « mis en œuvre », « non mis en œuvre » ou « à l'étude »** : l'État membre concerné doit fournir des détails sur toutes les mesures qu'il a l'intention de prendre afin de poursuivre la mise en œuvre des **lignes directrices**, du **guide** et du **cadre d'éthique publique**. Si plusieurs mesures s'imposent, cet État doit indiquer les différentes étapes correspondantes dans le processus de mise en œuvre et ainsi que les dates cibles (mois et année) de leur achèvement ;

¹⁹ Les fiches de résultat sont un outil de développement de plus en plus utile. Le présent tableau de bord s'inspire des documents suivants : [//rm.coe.int/1680746d52](https://rm.coe.int/1680746d52) et [//ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice_scoreboard_2018_fr.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice_scoreboard_2018_fr.pdf).

²⁰ *Lignes directrices pour l'évaluation. Direction de l'Audit interne et de l'Évaluation. Division de l'Évaluation. Strasbourg : Conseil de l'Europe (2014).*

- **Institution/propriété** : l'État concerné doit indiquer qui ou quelle(s) organisation(s) au niveau national est (sont) responsable(s) des **lignes directrices**, du **guide** et du **cadre d'éthique publique** ;
- **Suivi** : arrangements concernant le suivi de la mise en œuvre des **lignes directrices**, du **guide** et du **cadre d'éthique publique** ;
- **Orientations** : domaines ou aspects des **lignes directrices**, du **guide** ou du **cadre d'éthique publique** pour lesquels un État membre peut i) souhaiter offrir des exemples de bonnes pratiques ou ii) demander le soutien du Conseil de l'Europe ou d'autres États membres ;
- **Évaluation nationale externe** : décision d'inviter le Conseil de l'Europe à organiser un exercice officiel d'évaluation par les pairs ; il s'agit de l'évaluation nationale externe visée au point 4.3.2 ci-dessus.

4.4.2 Rapports d'évaluation par les pairs ou externe

Une copie de l'évaluation doit être accompagnée de la fiche de résultats et d'un rapport. Le rapport (voir **encadré 25**) des examinateurs externes suivra l'approche décrite au point 4.4.1 mais en se concentrant sur la partie analytique, y compris les projets de recommandations et d'observations. Le rapport sera soumis avec les pièces justificatives et le tableau de bord au **Centre d'expertise pour la bonne gouvernance**. Le **Centre** examinera les documents, demandera des documents supplémentaires si nécessaire et rédigera un rapport d'examen sur la question :

- | Encadré 25. Contenu du rapport | |
|--|--|
| (i) toute lacune ou faiblesse importante dans la conception, l'exécution, la fourniture ou la réalisation par un gouvernement des éléments des lignes directrices , du guide et du cadre d'éthique publique qui, s'il n'y est pas remédié ou amélioré, compromettra la probabilité de répondre aux attentes, de définir les éléments fondamentaux en matière d'éthique publique et de réaliser l'objectif visant à instaurer une culture ou un environnement éthique commun à tous les échelons de la fonction publique ; | <ul style="list-style-type: none"> • Résumé général (2 pages maximum) ; • Introduction ; • Objectif et portée de l'évaluation; description de l'intervention ; méthodologie ; • Limites ; difficultés rencontrées ; • Constatations relatives à chaque question/domaine ; constatations relatives à des questions supplémentaires survenues au cours de l'évaluation ; • Conclusions ; ○ Recommandations, accompagnées éventuellement de propositions concernant les modalités de mise en œuvre ; ○ Enseignements tirés et bonnes pratiques ; • Annexes (liste des entretiens et des documents examinés, questionnaires, formats des entretiens structurés et semi-structurés, etc.). |
| (ii) établir l'ordre de priorité des mesures à prendre pour mettre en œuvre efficacement les recommandations ; | |
| (iii) la possibilité d'inviter le Conseil de l'Europe à tirer parti de l'expertise et de l'expérience des États membres pour soutenir le travail d'un autre État membre. | |

Les États membres seront invités à faire part de leurs commentaires sur le projet de rapport avant sa publication. Ils seront également invités à mettre en œuvre les recommandations et à soumettre une réponse écrite sur la conformité 6 mois après la réception du rapport. Le **Centre** peut choisir deux membres de l'équipe d'examen externe qui se rendront à nouveau dans les États membres et prépareront un rapport de conformité indiquant si l'État membre concerné s'est conformé aux recommandations. La sélection doit se baser sur des critères tels que l'implication dans le premier cycle d'évaluation et la similitude des systèmes juridiques ou la proximité géographique avec le membre évalué.

4.4.3 Rapports sur les bonnes pratiques

Les rapports sur les meilleures pratiques²¹ s'inspireront des rapports visés aux points 4.4.1 et 4.4.2 ci-dessus. Ils seront préparés par le **Centre d'expertise pour la bonne gouvernance**. Ils devront être structurés et comporter des orientations, des recommandations et des propositions claires qui traitent des points suivants :

- Les inhibiteurs et les facilitateurs concernant la mise en œuvre des **lignes directrices**, du **guide** et du **cadre d'éthique publique** ;
- Les enseignements tirés et les bonnes pratiques qui viennent à l'appui de la mise en œuvre du **cadre d'éthique publique** au niveau de l'organisation ;
- Comment les bonnes pratiques et leur diffusion peuvent-elles contribuer à une meilleure mise en œuvre des attentes et des composantes essentielles de l'éthique publique et à l'objectif visé qui est d'instaurer une culture ou un environnement éthique commun à tous les échelons de la fonction publique ?
- Pourquoi les recommandations sont-elles importantes ? Pourquoi l'accent mis sur les pratiques de gestion contribue-t-elle au développement de l'organisation ? Pourquoi le partage des connaissances profite-t-il à toutes les parties concernées ?
- Comment la mise en œuvre de solutions novatrices aux problèmes recensés et le partage des connaissances par l'apprentissage mutuel feront-ils collectivement progresser les travaux du Conseil de l'Europe et des États membres en matière d'éthique publique ?
- Des réformes importantes issues de l'évaluation (benchmarking) qui motiveront et gratifieront publiquement les agents publics qui ont su montrer une capacité de direction et de gestion stratégique de haute qualité ;
- L'élaboration de programmes de formation pratiques et sur mesure, axés sur la promotion des attentes et des composantes essentielles de l'éthique publique et sur l'objectif visé qui est d'instaurer une culture ou un environnement éthique commun à tous les échelons de la fonction publique ;
- Une meilleure prestation de services, un engagement de la communauté, une planification à plus long terme, des partenariats avec d'autres organisations, un personnel motivé, etc., qui peuvent diffuser plus largement cette expérience et introduire les bonnes pratiques dans leurs propres organisations, au niveau national et entre les États membres.

²¹ Inspiré du document intitulé *Meilleures pratiques en matière d'administration locale*. Strasbourg : Conseil de l'Europe (2015).

ANNEXE 1 : BENCHMARKING

| SECTION | COMPOSANTE | STATUT MEA ; ME ; PME ; MEE ; MENP ; AMEP | PREUVES DE LA VALIDATION (par exemple, présence d'une loi, d'une politique, d'un organe ou d'une procédure) | PREUVES DE LA VÉRIFICATION (comment la présence est- elle vérifiée en termes de sites web, de rapports, de données, etc.) | NOTE (pour chaque entrée ou point) | NOTE POUR LA SECTION |
|--|---|---|--|---|--|----------------------------|
| A. LIGNES DIRECTRICES : PUBLICATION | | | | | | |
| A1 : Aperçu | | | | | | |
| A1.1 | <ul style="list-style-type: none"> Les lignes directrices ont-elles été traduites dans la ou les langues officielles des États membres et publiées ? | | | | | |
| A1.2. | <ul style="list-style-type: none"> Les lignes directrices sont-elles communiquées à tous les agents publics²² lors de leur élection ou nomination ? | | | | | |
| B. UTILISATION ET DIFFUSION PAR LES ÉTATS MEMBRES | | | | | | |
| B1 : Aperçu | | | | | | |
| B1.1 | <ul style="list-style-type: none"> Existe-t-il une déclaration nationale des valeurs et normes d'éthique publique fondée sur les lignes directrices et incluant ou illustrant les 8 principes d'éthique publique ? Si tel n'est pas le cas, les lignes directrices et un ensemble de principes d'éthique publique – incluant ou prenant en compte les 8 principes | | | | | |

²² Les **lignes directrices** définissent ce qu'est un agent public au sens large et englobent les personnes qui : i) sont élues ou nommées pour un mandat ou une fonction publique, tels que les membres des administrations régionales et nationales, les membres des assemblées législatives régionales et nationales, les cadres locaux et les élus locaux, et les titulaires d'un mandat judiciaire, ii) sont employées par un organisme public (défini comme une institution ou une administration locale, régionale ou nationale ; une société ou une entité similaire gérée ou financée par une telle institution ou administration, ou par l'État, ou une entité du secteur privé, y compris les entités à but non lucratif, fournissant des services publics) et iii) agissent pour le compte d'un organisme public sans avoir été élues, nommées à un mandat ou une fonction publics ou employées par un organisme public.

| | | | | | |
|-----------------------|--|--|--|--|--|
| | d'éthique publique - ont-ils été publiés par l'État membre au titre d'un engagement officiel à développer et renforcer une culture des normes de conduite les plus élevées pour les agents publics ? | | | | |
| B2 : Diffusion | | | | | |
| B2.1 | <ul style="list-style-type: none"> • La déclaration nationale est-elle incluse dans tous les codes de conduite ? • Si tel n'est pas le cas, tous les codes de conduite incluent-ils ou prennent-ils en compte les lignes directrices et les 8 principes d'éthique publique ? | | | | |
| B2.2. | <ul style="list-style-type: none"> • La déclaration nationale est-elle incluse dans toutes les conditions d'emploi ? • Si tel n'est pas le cas, un ensemble de principes d'éthique publique – incluant ou prenant en compte les 8 principes d'éthique publique - a-t-il été inclus dans toutes les conditions d'emploi ? | | | | |
| B2.3 | <ul style="list-style-type: none"> • Les 8 principes d'éthique publique des lignes directrices ont-ils été inclus ou pris en compte dans : <ul style="list-style-type: none"> ○ tous les serments de fonction publique ; ○ tous les contrats de travail ; ○ tous les contrats avec les personnes qui agissent pour le compte d'un organisme public ; ○ tous les accords conclus avec une société ou une entité similaire gérée ou financée par une telle institution ou administration, ou par l'État, fournissant des services publics ; ○ tous les accords avec une entité du secteur privé, y compris les entités à but non lucratif, fournissant des services publics ? | | | | |
| B2.4 | <ul style="list-style-type: none"> ○ Un exemplaire des lignes directrices a-t-il été fourni à : ○ tous les agents publics qui sont élus ou nommés à un mandat ou à une fonction publics, tels que les membres des gouvernements nationaux ou régionaux, les membres des assemblées législatives | | | | |

| | | | | | | |
|---------------------------|---|--|--|--|--|--|
| | <p>nationales ou régionales, les cadres locaux et les représentants élus locaux, et les personnes investies d'une fonction judiciaire ;</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ tous les agents publics qui sont employés par une organisation publique (institution ou administration locale, régionale ou nationale), une entreprise ou entité similaire gérée ou financée par une telle institution ou administration, ou par l'État) ; ○ toutes les personnes qui agissent au nom d'une organisation publique sans avoir été élus, nommés à une fonction ou à un mandat publics ou employés par une organisation publique ; ○ toutes les sociétés ou entités similaires gérées ou financées par une telle institution ou administration, ou par l'État, fournissant des services publics ; ○ toutes les entités du secteur privé, y compris des entités à but non lucratif, fournissant des services publics ? | | | | | |
| B2.5 | <ul style="list-style-type: none"> ● Les lignes directrices figurent-elles sur les sites web de toutes les organisations mentionnées au point B2.4 ? ● Les 8 principes d'éthique publique des lignes directrices sont-ils inclus ou pris en compte dans tout énoncé de mission ou de valeurs d'une organisation ou entité publique mentionné au point B2.4 ? | | | | | |
| B3 : Appropriation | | | | | | |
| B3.1 | <ul style="list-style-type: none"> ● L'État membre a-t-il accepté d'établir un cadre d'éthique publique complet et efficace ? | | | | | |
| B3.2. | <p>L'État membre a-t-il confié ces tâches aux autorités publiques compétentes conformément à leurs dispositions constitutionnelles ou autres dispositions législatives applicables pour :</p> <ul style="list-style-type: none"> ● établir un cadre d'éthique publique complet et efficace ; ● développer et renforcer une culture des normes de conduite les plus élevées ? | | | | | |
| B4 : Définitions | | | | | | |

| | | | | | | |
|--|---|--|--|--|--|--|
| <p>B4.1.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • La déclaration nationale ou les codes de conduite définissent-ils : <ul style="list-style-type: none"> ○ <i>l'éthique publique</i> conformément aux lignes directrices ; ○ les <i>agents publics</i> conformément aux lignes directrices ; ○ <i>l'organisation publique</i> conformément aux lignes directrices ; ○ le <i>conflit d'intérêts</i> conformément aux lignes directrices ? | | | | | |
| <p>B4.2.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Les autorités publiques compétentes mentionnées au point B2.4 utilisent-elles les définitions appliquées dans les lignes directrices ? | | | | | |
| <p>C. CADRE D'ÉTHIQUE PUBLIQUE : CONDITIONS</p> | | | | | | |
| <p>C.1.</p> | <p>L'État membre dispose-t-il des conditions nécessaires - y compris le respect des droits humains et des libertés fondamentales, le respect de la primauté du droit, le respect des normes démocratiques et la création et le renforcement par l'État membre d'un environnement politique, juridique et pratique favorable - pour promouvoir, faciliter et soutenir le cadre d'éthique publique, qui reflète ou illustre les 12 principes de bonne gouvernance démocratique du Conseil de l'Europe comme suit²³ :</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Élections conformes au droit, représentation et participation justes</i> ; • <i>Réactivité</i> lorsque les politiques, etc., tiennent compte des attentes des citoyens, assurent la fourniture de services publics et donnent suite aux demandes et plaintes des citoyens dans des délais raisonnables ; • <i>Efficacité et efficience</i> en termes de gestion de la performances et d'évaluation de la prestation de services ; • <i>Ouverture et transparence</i> du processus décisionnel et accès du public à l'information ; • <i>État de droit</i> défini par la constitution ou la loi ; • <i>Comportement éthique</i> en termes de mesures efficaces pour lutter contre la corruption et les conflits d'intérêts ; | | | | | |

²³ Les personnes qui utilisent la grille d'évaluation doivent se référer aux 12 principes (voir : <https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles>) pour de plus amples détails.

| | | | | | | |
|---|---|--|--|--|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> • <i>Compétences et capacités</i> à renforcer les aptitudes professionnelles et les performances des agents publics ; • <i>Innovation et ouverture d'esprit face au changement</i> dans la prestation de services, la mise en place de nouveaux programmes et la promotion du changement ; • <i>Durabilité et orientation à long terme</i> pour l'impact futur et la durabilité de la communauté ; • <i>Gestion financière saine</i>, y compris les budgets, la publication des comptes et la gestion des risques ; • <i>Droits de l'homme, diversité culturelle et cohésion sociale</i> ; • <i>Obligation de rendre compte</i> dans la prise de décision et le traitement des cas d'abus administratifs et de violation des droits civils ? | | | | | |
| D. CADRE D'ÉTHIQUE PUBLIQUE : NORMES DE CONDUITE | | | | | | |
| D1 : Pour tous les agents publics | | | | | | |
| D1.1 | <p>En ce qui concerne les agents publics et d'éventuels conflits d'intérêts et intérêts privés les impliquant, l'État membre dispose-t-il des éléments suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Une législation ; • Une réglementation générale ; • Des procédures organisationnelles et des directives en matière de divulgation ; • La législation, les réglementations ou les procédures et directives opérationnelles définissent-elles : <ul style="list-style-type: none"> ○ les actifs ; ○ les revenus ; ○ les passifs ; ○ d'autres intérêts ; ○ les personnes liées ; | | | | | |

| | | | | | | |
|--------------------|---|--|--|--|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Les dispositions organisationnelles permettant aux agents publics d'éviter ou de se soustraire à un conflit d'intérêts ; • Les procédures organisationnelles pour <ul style="list-style-type: none"> ○ l'enregistrement des divulgations ; ○ la vérification des divulgations ; ○ la publication des divulgations ; ○ le traitement des conflits. • Des mécanismes organisationnels ou autres pour : <ul style="list-style-type: none"> ○ Encourager le respect des règles ; ○ Faire respecter les règles ? | | | | | |
| <p>D1.2</p> | <p>En ce qui concerne la prévention de toute perception de préjudice ou de favoritisme, y compris le népotisme, l'État membre dispose-t-il des éléments suivant :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Une législation ; • Une réglementation générale ; • Des procédures et orientations organisationnelles ; • Des mécanismes organisationnels ou autres pour : <ul style="list-style-type: none"> ○ Encourager le respect des règles ; ○ Faire respecter les règles ? | | | | | |
| <p>D1.3</p> | <p>En ce qui concerne les cadeaux, les faveurs et les arques d'hospitalité, l'État membre dispose-t-il des éléments suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Une législation ; • Une réglementation générale ; • Des procédures et orientations organisationnelles ; • Des mécanismes organisationnels ou autres pour : <ul style="list-style-type: none"> ○ Encourager le respect des règles ; ○ Faire respecter les règles ? | | | | | |

| | | | | | | |
|---------------------|---|--|--|--|--|--|
| <p>D1.4.</p> | <p>En ce qui concerne les activités des agents publics en dehors de leur fonction ou de leur mandat, l'État membre dispose-t-il de règles définissant celles qui sont autorisées, notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Une législation ; • Une réglementation générale ; • Des procédures et orientations organisationnelles ; • Des orientations spécifiques sur les activités politiques ? <p>En ce qui concerne les activités des agents publics en dehors de leur fonction ou de leur mandat, l'État membre dispose-t-il de règles définissant celles qui sont interdites, notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Une législation ; • Une réglementation générale ; • Des procédures et orientations organisationnelles ; • Des orientations spécifiques sur l'activité politique ? • Des mécanismes organisationnels ou autres pour : <ul style="list-style-type: none"> ○ Encourager le respect des règles ; ○ Faire respecter les règles ? | | | | | |
| <p>D1.5</p> | <p>En ce qui concerne les activités entreprises par les agents publics au moment de la cessation de leurs fonctions ou de la fin de leur mandat, l'État membre dispose-t-il des éléments suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Une législation ; • Une réglementation générale ; • Des procédures et orientations organisationnelles ; • Des procédures organisationnelles pour traiter des cas spécifiques ; • Des dispositions visant à garantir que les agents publics évitent les activités par lesquelles ils pourraient tirer un avantage personnel ou professionnel du fait qu'ils ont été en fonction ; • Des mécanismes organisationnels ou autres pour : | | | | | |

| | | | | | | |
|--------------|---|--|--|--|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> ○ Encourager le respect des règles ; ○ Faire respecter les règles ? | | | | | |
| D1.6. | <p>En ce qui concerne l'utilisation des ressources publiques, des équipements et des biens, l'État membre dispose-t-il des éléments suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Une législation ; • Une réglementation générale ; • Des procédures et orientations organisationnelles ; • Des conseils spécifiques sur leur utilisation pour des activités politiques ou autres ? | | | | | |
| D1.7 | <p>En ce qui concerne les mesures de contrôle interne et un régime de responsabilité pour les passations de marchés publics, les contrats publics et le versement de subventions, l'État membre dispose-t-il des éléments suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Une législation ; • Une réglementation générale ; • Des procédures et orientations organisationnelles ? | | | | | |
| D1.8 | <p>Les exigences des organismes professionnels sont-elles :</p> <ul style="list-style-type: none"> • requises pour des catégories spécifiques d'agents publics ; • prises en compte dans les codes de conduite concernant des catégories spécifiques d'agents publics. | | | | | |
| D1.9 | <p>En ce qui concerne le lancement d'alerte, l'État membre dispose-t-il des éléments suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Une législation ; • Une réglementation générale ; • Des procédures et orientations organisationnelles ; • Des mécanismes organisationnels ou autres pour : <ul style="list-style-type: none"> ○ Encourager le respect des règles ; ○ Faire respecter les règles ? | | | | | |

| | | | | | | |
|--------------|--|--|--|--|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Toutes les dispositions s’inspirent-elles ou tiennent-elles compte de la recommandation CM/Rec(2014)7 du Comité des Ministres ? | | | | | |
| D1.10 | <p>En ce qui concerne les activités de lobbying - qu'elles soient menées par des lobbyistes ou d'autres tiers qui défendent certains dossiers ou soutiennent des intérêts particuliers - l'État membre dispose-t-il des éléments suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Une législation ; • Une réglementation générale ; • Des procédures et orientations organisationnelles ; • Des mécanismes organisationnels ou autres pour : <ul style="list-style-type: none"> ○ Encourager le respect des règles ; ○ Faire respecter les règles ? • Toutes les dispositions s’inspirent-elles ou tiennent-elles compte de la recommandation CM/Rec(2017)2 du Comité des Ministres ? | | | | | |
| D1.11 | <p>En ce qui concerne la transparence de la prise de décision déléguée et la clarté des exigences en matière de rapports, l'accès des citoyens à l'information et l'accès aux documents, l'État membre dispose-t-il des éléments suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Une législation ; • Une réglementation générale ; • Des procédures et orientations organisationnelles ; • Existe-t-il une présomption de divulgation, sauf si la législation l'interdit expressément ? | | | | | |
| D1.12 | <p>En ce qui concerne le traitement de l'information et le respect de la confidentialité par les agents publics, l'État membre dispose-t-il des éléments suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Une législation ; • Une réglementation générale ; | | | | | |

| | | | | | | |
|--------------|--|--|--|--|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Des procédures et orientations organisationnelles ; • La loi, les règlements généraux, les procédures ou les directives mentionnent-ils spécifiquement : <ul style="list-style-type: none"> ○ La production ou l'utilisation d'informations et d'éléments de preuves de manière trompeuse ou inexacte ; ○ L'exercice d'un pouvoir discrétionnaire lorsqu'il s'agit de renseignements de nature confidentielle ou privée. • Des orientations spécifiques indiquant aux élus publics la façon de communiquer des informations précises et véridiques à leur assemblée parlementaire ? | | | | | |
| D1.13 | <p>En ce qui concerne le comportement des agents publics et l'utilisation de l'internet, y compris les médias sociaux, l'État membre dispose-t-il des éléments suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Une législation ; • Une réglementation générale ; • Des procédures et orientations organisationnelles ; • Des mécanismes organisationnels ou autres pour : <ul style="list-style-type: none"> ○ Encourager le respect des règles ; ○ Faire respecter les règles ? | | | | | |
| D1.14 | <p>En ce qui concerne le comportement des agents publics ainsi que les brimades, les discours de haine, la discrimination et le harcèlement , l'État membre dispose-t-il des éléments suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Une législation ; • Une réglementation générale ; • Des procédures et orientations organisationnelles ; • Des mécanismes organisationnels ou autres pour : <ul style="list-style-type: none"> ○ Encourager le respect des règles ; ○ Faire respecter les règles ? | | | | | |

| | | | | | | |
|---|---|--|--|--|--|--|
| <p>D1.15</p> | <p>En ce qui concerne le comportement des agents publics et la promotion de l'égalité et de la diversité, l'État membre qui s'emploie activement à mettre en place une culture d'équité et de tolérance dispose-t-il des éléments suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Une législation ; • Une réglementation générale ; • Des procédures et orientations organisationnelles ; • Des mécanismes organisationnels ou autres pour : <ul style="list-style-type: none"> ○ Encourager le respect des règles ; ○ Faire respecter les règles ? | | | | | |
| <p>D1.16</p> | <p>En ce qui concerne les infractions à un code de conduite (voir E4), l'État membre dispose-t-il des éléments suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Une législation ; • Une réglementation générale ; • Des procédures et orientations organisationnelles ; • Des mécanismes organisationnels ou autres pour : <ul style="list-style-type: none"> ○ Encourager le respect des règles ; ○ Faire respecter les règles ? | | | | | |
| <p>D2 : Pour les agents publics qui sont membres d'instances nationales ou régionales dotées de pouvoirs législatifs</p> | | | | | | |
| <p>D2.1</p> | <p>Existe-t-il des lois, des mécanismes, des structures, des règlements, des dispositifs de contrôle ou des directives officielles pour garantir que les agents publics qui sont membres d'instances nationales ou régionales dotées de pouvoirs législatifs :</p> <ul style="list-style-type: none"> • sont redevables de leurs actes et de leurs décisions devant leur instance parlementaire respective et répondent des actes et décisions des ministères et des entités placés sous leur responsabilité ; • fournissent des informations exactes et sincères à leur instance parlementaire respective et sont aussi francs et transparents que | | | | | |

| | | | | | | |
|---|--|--|--|--|--|--|
| | <p>possible avec leur assemblée législative et le grand public, sous réserve des limitations qui pourraient être nécessaires conformément à la loi ;</p> <ul style="list-style-type: none"> attachent de l'importance au respect des règles et obligations relatives aux contacts avec les lobbyistes et d'autres tiers qui défendent certains dossiers ou soutiennent des intérêts particuliers ; après la fin de leur mandat, n'exercent que des fonctions compatibles avec la législation applicable après la cessation de fonctions en tant que membre d'un gouvernement national ou régional ? | | | | | |
| D3 : Pour les agents publics qui sont membres d'instances nationales ou régionales dotées de pouvoirs législatifs | | | | | | |
| D3.1 | <p>Existe-t-il des lois, des mécanismes, des structures, des règlements, des dispositifs de contrôle ou des directives officielles pour garantir que les agents publics qui sont membres d'instances nationales ou régionales dotées de pouvoirs législatifs :</p> <ul style="list-style-type: none"> prennent des décisions librement, en toute transparence et de manière à pouvoir en assumer la responsabilité devant l'électorat ; accordent une importance particulière aux règles et obligations auxquelles ils sont tenus, en particulier les déclarations de patrimoine, d'impôts et de passif et d'intérêts, et les respectent ; attachent de l'importance au respect des règles et obligations relatives aux contacts avec les lobbyistes et d'autres tiers qui défendent certains dossiers ou soutiennent des intérêts particuliers ; n'exercent, après la fin de leur mandat, que des fonctions compatibles avec la législation applicable après la cessation de fonctions en tant que membre d'une instance nationale ou régionale ? | | | | | |
| D4 : Pour les agents publics qui sont des cadres et/ou des élus locaux ou des cadres et/ou des élus régionaux sans pouvoirs législatifs. | | | | | | |
| D4.1 | <p>Le cas échéant, existe-t-il des lois, des mécanismes, des structures, des règlements, des dispositifs de contrôle ou des orientations formelles pour que les agents publics qui sont des cadres et/ou des représentants élus au niveau local, ou des cadres et/ou des représentants élus de régions sans</p> | | | | | |

| | | | | | | |
|---|---|--|--|--|--|--|
| | <p>pouvoirs législatifs adhèrent aux obligations des agents publics de sorte qu'ils :</p> <ul style="list-style-type: none"> • prennent des décisions librement, en toute transparence et de manière à pouvoir en assumer la responsabilité devant l'électorat ; • fournissent des informations exactes et sincères à leur instance parlementaire respective et soient aussi francs et transparents que possible avec leur assemblée législative et le grand public, ; • accordent une importance particulière aux règles et obligations auxquelles ils sont tenus, en particulier les déclarations de patrimoine, d'impôts et de passif et d'intérêts, et les respecter. • attachent de l'importance au respect des règles et obligations relatives aux contacts avec les lobbyistes et d'autres tiers qui défendent certains dossiers ou soutiennent des intérêts particuliers ; • n'occupent, après leur mandat ou leur emploi, que des postes conformes à la loi sur l'accès à l'emploi après avoir occupé un poste public ? | | | | | |
| D5 : Pour les agents publics qui sont titulaires d'une fonction judiciaire | | | | | | |
| D5.1 | <p>Le cas échéant, existe-t-il des lois, des mécanismes, des structures, des règlements, des dispositifs de contrôle ou des directives officielles à l'intention des agents publics qui exercent une fonction judiciaire pour veiller à ce qu'ils :</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ administrent la justice en toute impartialité, conformément à la loi, en agissant avec compétence, diligence et correction, de manière à préserver et renforcer la confiance des citoyens dans l'intégrité, l'impartialité et l'indépendance de la justice ; ○ agissent à tout moment, y compris dans leur vie privée, d'une manière qui respecte et soit compatible avec l'indépendance de leur fonction judiciaire ; ○ respectent la confidentialité de leurs délibérations et agissent d'une manière conforme à leur rôle et à leur rang, notamment quant à la réserve dont il convient de faire preuve dans les déclarations | | | | | |

| | | | | | | |
|--|---|--|--|--|--|--|
| | publiques par quelque moyen que ce soit, et limitent leur participation aux débats publics et leur engagement auprès des médias ? | | | | | |
| D6 : Pour les agents publics qui sont employés par un organisme public ou qui agissent pour le compte d'un organisme public sans avoir été élus, nommés à un mandat ou à une fonction publics ou employés par un organisme public | | | | | | |
| D6.1 | <p>Existe-t-il des lois, mécanismes, structures, règlements, dispositifs de contrôle ou orientations formelles pour les agents publics qui sont employés par un organisme public ou qui agissent pour le compte d'un organisme public sans avoir été élus, nommés à un mandat ou à une fonction publique ou employés par un organisme public afin de veiller à ce qu'ils :</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ agissent d'une manière neutre à l'égard des partis politiques et veillent à ce que leurs activités ne soient pas utilisées à des fins partisans ; ○ fassent preuve de professionnalisme en servant les citoyens avec compétence et agissent d'une manière respectueuse et courtoise envers tous ; ○ exercent un pouvoir discrétionnaire, selon qu'il convient, dans la communication publique de leurs opinions privées, par quelque moyen que ce soit ; ○ veillent à ce que les ressources publiques ne soient pas utilisées pour un parti politique ou pour des activités ou des campagnes politiques à des fins autres que celles prévues par la loi ; ○ s'abstiennent de toute activité politique ou autre susceptible d'entraver l'exercice de leurs fonctions ou de porter atteinte à la confiance du public et de leurs employeurs dans leur capacité à exercer leurs fonctions de manière impartiale et loyale ; ○ se conforment aux règles, règlements et lois en ce qui concerne leurs activités et opinions politiques, leur appartenance à un parti politique ou leur activité dans un parti politique, et/ou lorsqu'ils se lancent dans une activité politique ? | | | | | |
| E. LE CADRE D'ÉTHIQUE PUBLIQUE : COMPOSANTES | | | | | | |

| E1 : Stratégie | | | | | | |
|---|--|--|--|--|--|--|
| E1.1 | Existe-t-il une stratégie nationale pour l'éthique publique ? | | | | | |
| E1.2 | Si oui, la stratégie nationale pour l'éthique publique a-t-elle été adoptée : <ul style="list-style-type: none"> ○ Aux niveaux infranationaux ; ○ Aux niveaux de l'organisation ? | | | | | |
| E2 : Institutions | | | | | | |
| E2.1 | <ul style="list-style-type: none"> • Y a-t-il une autorité indépendante chargée d'examiner et de promouvoir la transparence de la vie publique ? • S'agit-il de la ou des mêmes autorités que celles qui sont définies au point B3 ? | | | | | |
| E2.2 | Cette ou ces autorités exercent-elles un contrôle sur : <ul style="list-style-type: none"> • la collecte et la publication des déclarations d'intérêts ; • les règles et registres des cadeaux et marques d'hospitalité ; • les conseils et exemples de bonnes pratiques fournis et l'élaboration et la publication d'orientations relatives aux questions éthiques ; • la permission accordée, dans certaines circonstances, en ce qui concerne l'emploi suivant la cessation de l'exercice de fonctions publiques et les activités annexes ? | | | | | |
| E3 : Législation et réglementation | | | | | | |
| E3.1 | Existe-t-il une loi ou un ou plusieurs règlements nationaux qui prévoient : <ul style="list-style-type: none"> • Des exigences relatives aux codes de conduite pour tous les agents publics ; • Que des codes de conduite sont en cours d'adaptation pour différentes catégories d'agents publics (voir B2.4 et E4.1) ; • L'obligation pour toutes les organisations publiques de s'assurer qu'il existe des processus de gestion des risques solides ; | | | | | |

| | | | | | | |
|--------------------------------------|--|--|--|--|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> • L'existence d'une procédure de recrutement et de nomination ouverte et équitable, qui contribuera à améliorer l'égalité des chances pour : <ul style="list-style-type: none"> ○ les personnes qui sont employées par un organisme public ; ○ les personnes qui agissent au nom d'une organisation publique sans avoir été élues, nommées à une fonction ou à un mandat publics ; • Des exigences selon lesquelles les processus de recrutement et de sélection doivent tenir compte des valeurs fondamentales exigées des candidats pour travailler dans la fonction publique pour ; <ul style="list-style-type: none"> ○ les personnes qui sont employées par un organisme public ; ○ les personnes qui agissent au nom d'une organisation publique sans avoir été élues, nommées à une fonction ou à un mandat publics ; • Des exigences ou orientations concernant les dispositions en matière de mobilité et de rotation afin de réduire au minimum les possibilités de corruption pour : <ul style="list-style-type: none"> ○ les personne employée par un organisme public ; ○ les personnes qui agissent au nom d'une organisation publique sans avoir été élues, nommées à une fonction ou à un mandat publics ; • Des exigences applicables aux agents publics élus en ce qui concerne : <ul style="list-style-type: none"> ○ la conduite des élections et des campagnes électorales, y compris les informations de campagne à déclarer ; ○ l'exercice de leur mandat ; ○ l'obligation pour les pouvoirs publics de garantir que les élus reçoivent les ressources nécessaires pour remplir leur mandat de manière transparente ? | | | | | |
| <p>E4 : Codes de conduite</p> | | | | | | |

| | | | | | | |
|---------------------|---|--|--|--|--|--|
| <p>E4.1.</p> | <p>Y a-t-il des codes différents pour :</p> <ul style="list-style-type: none"> • les personnes qui sont élues ou nommées à un mandat ou à une fonction publics, tels que les membres des gouvernements nationaux ou régionaux, les membres des assemblées législatives nationales ou régionales, les cadres locaux et les représentants élus locaux, et les personnes investies d'une fonction judiciaire ; • les agents publics qui sont employés par un organisme public (une institution ou administration nationale, régionale ou locale ; une société ou entité similaire gérée ou financée par une telle institution ou administration, ou par l'État) ; • les personnes qui agissent au nom d'une organisation publique sans avoir été élues, nommées à une fonction ou à un mandat publics ou employées par une organisation publique ; • les sociétés ou entités similaires gérées ou financées par une telle institution ou administration, ou par l'État, fournissant des services publics ; • des entités du secteur privé, y compris des entités à but non lucratif, fournissant des services publics ? | | | | | |
| <p>E4.2</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Tous les codes de conduite incluent-ils et tiennent-ils compte des principes d'éthique publique et des normes de conduite décrites dans les lignes directrices ; • Tous les codes de conduite mettent-ils l'accent sur la responsabilité des individus quant à leur comportement plutôt que sur la dépendance à l'égard d'un organisme externe ou d'autres parties pour superviser et réglementer ledit comportement ; • Tous les codes de conduite s'inspirent-ils des normes du Conseil de l'Europe ? | | | | | |
| <p>E4.3</p> | <p>Tous les codes de conduite doivent-ils :</p> <ul style="list-style-type: none"> • traiter les problèmes et risques principaux liés au maintien de normes éthiques conformes à l'évolution de la société ; | | | | | |

| | | | | | | |
|--------------------------|--|--|--|--|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> • assurer la complémentarité avec les normes professionnelles ; • inclure les statuts pertinents des agents publics ? <p>Tous les codes de conduite sont-ils :</p> <ul style="list-style-type: none"> • rédigés dans une format clair et concis ; • publiés et consultables par les agents publics et les citoyens ; • régulièrement révisés et mis à jour si nécessaire ? | | | | | |
| E4.4 | <p>Tous les codes de conduite s'inspirent-ils des normes du Conseil de l'Europe concernant :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le lobbying ; • La protection des « lanceurs d’alerte » ; • La prévention des discours de haine et de la discrimination ? | | | | | |
| E4.5 | <ul style="list-style-type: none"> • Les codes de conduite pour les agents publics qui sont employés par une organisation publique tiennent-ils compte du modèle de code établi par le Comité des Ministres dans sa Recommandation n° R (2000) 10 aux États membres relative aux codes de conduite pour les agents publics ? • Les codes de conduite visant ceux qui agissent au nom d'une organisation publique sans avoir été élus ou nommés à un mandat ou une fonction publique tiennent-ils compte du modèle de code établi par le Comité des Ministres dans sa Recommandation n° R (2000) 10 aux États membres relative aux codes de conduite des agents publics ? | | | | | |
| E4.6 | <ul style="list-style-type: none"> • Existe-t-il un code de conduite applicable aux représentants élus qui tienne compte de leur nécessaire indépendance vis-à-vis du gouvernement ; • Existe-t-il un code de conduite applicable aux titulaires de fonctions judiciaires qui tienne compte de leur nécessaire indépendance vis-à-vis du gouvernement ? | | | | | |
| E5 : Orientations | | | | | | |

| | | | | | | |
|--|---|--|--|--|--|--|
| <p>E5.1</p> | <p>Y a-t-il des orientations pour renforcer les exigences de la législation, des règlements et des codes de conduite qui visent :</p> <ul style="list-style-type: none"> • l'adoption par les organisations publiques d'énoncés de mission et de valeurs qui définissent les attentes en matière de comportement et de conduite de leurs agents publics ; • la gestion du personnel, sachant que le comportement éthique, en particulier, est inclus comme un élément important de l'évaluation de la performance ; • l'obligation pour tous les dirigeants de l'organisation de se montrer exemplaires dans leurs prises de décision et leur comportement ; • l'obligation de proposer une formation initiale et continue ainsi qu'un perfectionnement professionnel à tous les agents publics afin de garantir les normes de conduite les plus élevées dans l'exercice de leurs fonctions/mandats publics ; • les questions relatives au comportement des représentants élus et des titulaires d'une charge judiciaire qui sont indépendants du gouvernement, de sorte que l'élaboration et l'adoption de ces lignes directrices soient entreprises d'une manière compatible avec cette indépendance ? | | | | | |
| <p>F. CADRE ÉTHIQUE PUBLIC : REMÉDIER AUX LACUNES</p> | | | | | | |
| <p>F1 : Généralités</p> | | | | | | |
| <p>F1.1.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Existe-t-il des mécanismes et des procédures clairs pour enquêter sur d'éventuelles violations des normes éthiques ou d'autres questions préoccupantes en matière d'éthique publique et y remédier ? • Existe-t-il des procédures claires de traitement des réclamations et doléances des usagers et des agents publics en cas de violation présumée des normes éthiques ? | | | | | |
| <p>F2 : Mesures et mécanismes de protection spécifiques</p> | | | | | | |
| <p>F2.1</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Existe-t-il des mesures de protection pour les lanceurs d'alerte visant à empêcher les représailles directes ou indirectes – y compris le | | | | | |

| | | | | | | |
|-----------------------|---|--|--|--|--|--|
| | <p>licenciement, la suspension, la rétrogradation, la perte de perspectives de promotion, les transferts punitifs, les réductions ou les déductions des salaires, le harcèlement ou tout autre traitement punitif ou discriminatoire - que l'organisation publique, ou des agents publics de cette organisation pourraient exercer à l'encontre de ses employés actuels ou passés ?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Existe-t-il un mécanisme formel d'enquête indépendante sur les infractions présumées au code de conduite applicable aux élus ; • Existe-t-il un mécanisme formel d'enquête indépendante sur les infractions présumées au code de conduite applicable à la fonction judiciaire, prévu dans le statut ; • Existe-t-il un mécanisme formel d'enquête indépendante sur les infractions présumées au code de conduite applicable aux membres des assemblées législatives nationales ou régionales, étant entendu que ce mécanisme et le code doivent être déterminés par l'assemblée législative concernée ? | | | | | |
| F3 : Sanctions | | | | | | |
| F3.1 | <ul style="list-style-type: none"> • Existe-t-il des sanctions disciplinaires et pénales adaptées et proportionnées fixées pour chaque catégorie d'agents publics, étant entendu que celles ou ceux qui sont chargés de prononcer ces sanctions doivent disposer des compétences nécessaires pour ce faire, à savoir : <ul style="list-style-type: none"> ○ les personnes qui sont élues ou nommées à un mandat ou à une fonction publics, tels que les membres des gouvernements nationaux ou régionaux, les membres des assemblées législatives nationales ou régionales, les cadres locaux et les représentants élus locaux, et les personnes investies d'une fonction judiciaire ; ○ les agents publics qui sont employés par un organisme public (une institution ou administration nationale, régionale ou locale ; une société ou entité similaire gérée ou financée par une telle institution ou administration, ou par l'État) ; | | | | | |

| | | | | | | |
|--|---|--|--|--|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> ○ les personnes qui agissent au nom d'une organisation publique sans avoir été élues, nommées à une fonction ou à un mandat publics ou employées par une organisation publique ; ○ les sociétés ou entités similaires gérées ou financées par une telle institution ou administration, ou par l'État, fournissant des services publics ; ○ des entités du secteur privé, y compris des entités à but non lucratif, fournissant des services publics ? | | | | | |
|--|---|--|--|--|--|--|