

# CONSEILLER EN ETHIQUE

## Rapport annuel



*“Des débuts prometteurs...  
encore du travail en perspective*

RAPPORT ANNUEL  
2019-2020

Français

## SOMMAIRE

Énoncé de mission	Message du Conseiller en éthique	Section 1 : activités	Section 2 : formation et communication	Section 3 : perspectives et axes de travail	Les valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe
-------------------	----------------------------------	-----------------------	--	---	--

## ÉNONCE DE MISSION

---

La fonction de Conseiller en éthique a été créée le 1<sup>er</sup> avril 2019. La personne exerçant cette fonction est chargée d'assurer un rôle consultatif indépendant auprès de la Secrétaire Générale pour les questions de déontologie.

Cette personne fait également office de référente pour les questions éthiques soulevées par les agents du Conseil de l'Europe et par toute personne participant aux activités de l'Organisation.

Elle est placée sous l'autorité directe de la Secrétaire Générale. La durée de son mandat ne peut excéder huit ans. Le premier Conseiller en éthique a été nommé pour une période d'essai d'un an renouvelable. Son mandat peut être consulté sur [www.coe.int/ethics](http://www.coe.int/ethics).

Le Conseiller en éthique est tenu de soumettre à la Secrétaire Générale un rapport annuel présentant l'ensemble des activités relatives à l'éthique réalisées au sein de l'Organisation au cours de l'année considérée. Lors de la création de la fonction, il a été décidé que la personne titulaire de la fonction évaluerait les besoins du Conseil de l'Europe sur la base de l'expérience acquise au terme de la première année. Dans le présent document, qui constitue le premier rapport annuel du Conseiller en éthique, celui-ci présente son expérience et fait des propositions pour l'avenir.

## MESSAGE DU CONSEILLER EN ETHIQUE

---

*Aucun pays, aucune institution n'est à l'abri de la corruption et des comportements contraires à l'éthique. Le Conseil de l'Europe ne fait pas exception. Nous aurions tort de supposer que, en raison de la spécificité de leurs activités, le Conseil de l'Europe et ses organes échappent aux pressions émanant de divers groupes d'intérêt (qu'ils soient publics ou privés). En matière d'éthique, nous devons faire ce que nous disons et montrer l'exemple. L'on attend des titulaires de fonctions publiques qu'ils soient intègres. Ce devoir d'exemplarité s'applique à quiconque travaille pour ou au Conseil de l'Europe : aux agents (y compris au senior management), aux juges de la Cour européenne des droits de l'homme, aux membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) et du Congrès, aux membres de la Conférence des OING et aux experts participant aux activités du Conseil. Nul n'est au-dessus des lois.*

*Les allégations de corruption et de promotion d'intérêts formulées en 2017 contre certains membres ou anciens membres de l'APCE ont été un signal d'alarme pour le Conseil de l'Europe dans son ensemble. L'APCE a créé un Groupe d'enquête indépendant (GIAC), dont le rapport a été rendu public. L'APCE a aussi sollicité l'avis du GRECO sur ses règles déontologiques. Les recommandations du GIAC et du GRECO ont conduit à plusieurs réformes au sein de l'APCE. Plus largement, le Secrétaire Général a renforcé les capacités d'enquête de la DIO dès la fin 2015 et, plus récemment, le 1<sup>er</sup> avril 2019, il a créé la fonction de Conseiller en éthique. Il a ainsi fait la nécessaire distinction entre le rôle de prévention et de conseil (exercé par le Conseiller en éthique) et le rôle d'audit et d'enquête (exercé par la Direction de l'Audit interne et de l'Évaluation (DIO) et par la Direction générale de l'Administration (DGA). En outre, tous les agents ont été soumis à l'obligation de suivre une formation sur l'éthique. Le Conseil de l'Europe est en train de réformer en profondeur ses règles de déontologie et d'intégrité applicables aux agents (et, idéalement, à quiconque participe aux activités du Conseil), sur la base d'une analyse externe indépendante.*

*Après un an d'activité du Conseiller en éthique, il est indéniable que l'Organisation est plus attentive aux questions éthiques, y compris au niveau du senior management. Le nombre et le type de demandes adressées au Conseiller en éthique (voir section 1) montrent aussi que la création de cette fonction répondait à un besoin réel et qu'elle est généralement bien accueillie par les agents et par les personnes participant à nos activités. Le Conseiller en éthique est devenu la personne de référence pour la plupart des questions relatives à l'éthique et les indications qu'il a données ont été suivies dans la grande majorité des cas. Il a pris l'initiative de traiter des aspects transversaux en formulant des recommandations générales destinées aux secteurs concernés de l'Organisation et a coopéré étroitement avec eux. La coopération a été très fluide avec la DIO, la DGA, le Protocole et le Cabinet du Secrétaire Général, puis de la Secrétaire Générale, et de la Secrétaire Générale adjointe.*

*Au cours de sa première année d'activité, le Conseiller en éthique a mis en place les processus et les procédures internes nécessaires à l'exercice de son mandat. Un site web spécifique a été mis en place ([www.coe.int/ethics](http://www.coe.int/ethics)) ; une adresse électronique ([ethics@coe.int](mailto:ethics@coe.int)) a aussi été créée et elle est régulièrement utilisée par les agents qui sollicitent l'avis confidentiel du Conseiller en éthique. En concertation avec le Commissaire à la protection des données ont été établies des procédures permettant de garantir la confidentialité des informations reçues par le Conseiller en éthique. Par ailleurs, le Conseiller en éthique du Conseil de l'Europe est devenu membre du Réseau déontologie des organisations multilatérales (Ethics Network of Multilateral Organisations, ENMO), qui regroupe les conseillers en éthique et les principaux responsables des questions déontologiques au sein des organisations multilatérales et inter-gouvernementales. Le Conseiller en éthique a déjà pu se renseigner utilement auprès de ce réseau.*

*S'agissant des perspectives pour la deuxième année d'activité, maintenant que le bureau du Conseiller en éthique est en place, nous entrons dans une phase cruciale. Alors que l'Organisation développe l'aspect déontologique, elle doit aussi donner au bureau les moyens dont il a besoin pour mener ses tâches à bien.*

*Je tiens à remercier l'ancien Secrétaire Général, l'actuelle Secrétaire Générale et la Secrétaire Générale adjointe, le senior management et tous les agents pour leur ouverture d'esprit et leur coopération sans faille et pour leur engagement en faveur de l'éthique au Conseil de l'Europe. Je me réjouis de travailler avec vous tous durant une nouvelle année.*

Gianluca Esposito,  
Conseiller en éthique du Conseil de l'Europe

## SECTION 1 : ACTIVITES ENTRE AVRIL 2019 ET AVRIL 2020

---

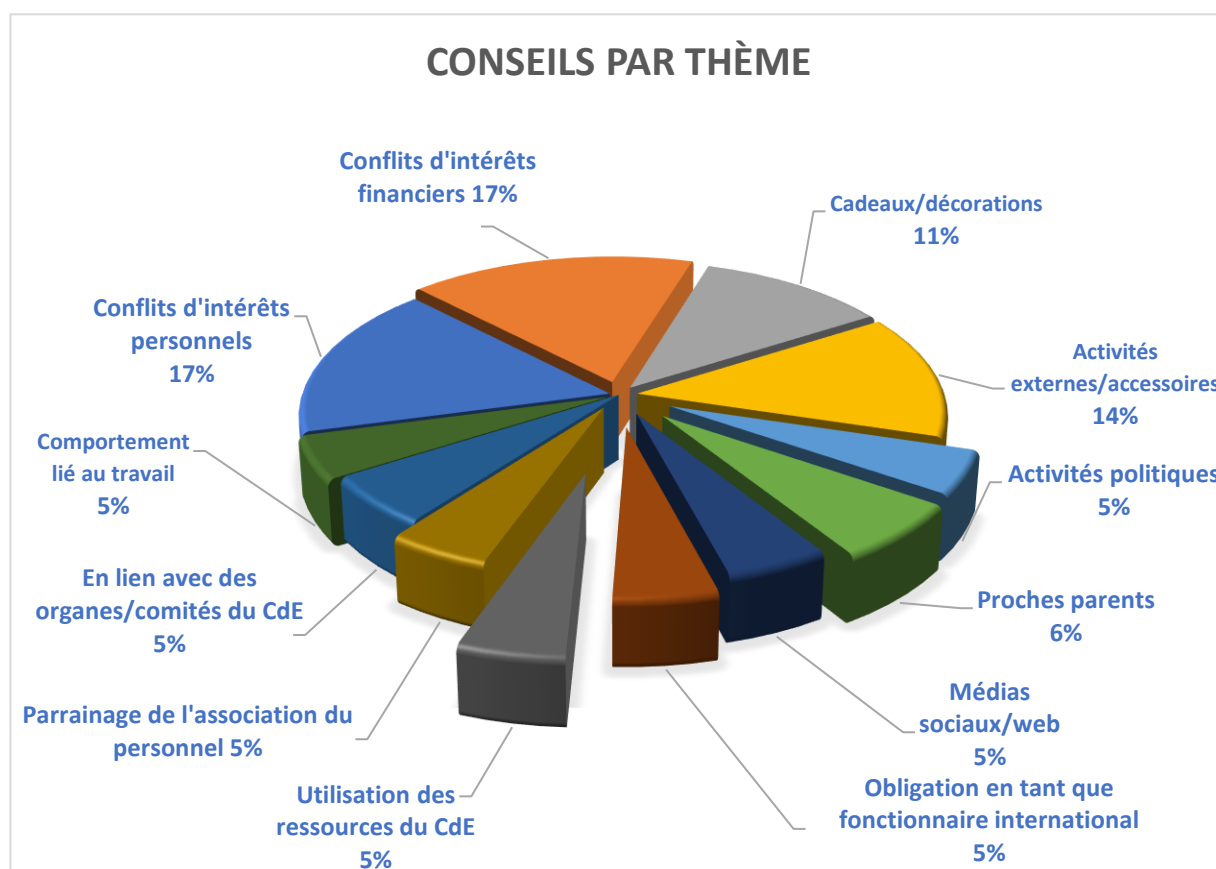
Cette section contient des données couvrant la période du 1<sup>er</sup> avril 2019 au 1<sup>er</sup> avril 2020 et illustrant la gamme des questions déontologiques sur lesquelles l'avis du Conseiller en éthique a été sollicité. Une réponse a été apportée à toutes les demandes reçues, sous la forme d'une consultation (donnée par courriel ou en présentiel, généralement dans les 24 heures) ou d'une orientation vers les secteurs pertinents du Conseil de l'Europe. Sont aussi recensés les domaines dans lesquels le Conseiller en éthique a pris l'initiative de formuler des conseils sur des aspects intéressant l'ensemble de l'Organisation.

### Demandes de conseils en 2019/2020

Entre le 1<sup>er</sup> avril 2019 et le 1<sup>er</sup> avril 2020, le Conseiller en éthique a répondu à 124 demandes, au rythme régulier de 2 à 3 par semaine. Ces demandes concernaient en majorité des conflits d'intérêts, personnels ou financiers (notamment, mais pas exclusivement, dans le contexte des achats). Si la plupart des demandes émanaient d'agents, quelques-unes ont cependant été déposées par des tiers participant aux activités du Conseil de l'Europe (experts, prestataires de services, etc.). Parmi les personnes qui s'adressent au Conseiller en éthique figurent pratiquement autant de femmes que d'hommes.

Il y a plusieurs domaines dans lesquels le cadre juridique du Conseil de l'Europe ne donne guère d'orientations, voire aucune (voir aussi la section 3 ci-dessous) : dans ces domaines, le Conseiller en éthique a dispensé ses meilleurs conseils professionnels, en s'appuyant sur les normes et bonnes pratiques internationales (par exemple, les « *Normes de conduite de la fonction publique internationale* » adoptées en 2013 par la Commission de la fonction publique internationale, l'expérience d'autres institutions internationales et les normes du Conseil de l'Europe). Une procédure détaillée de déclaration des cadeaux a été mise à la disposition de tous les agents. Dans la grande majorité des cas, l'avis du Conseiller en éthique a été suivi.

Conseils par catégorie	en 2019
Conflits d'intérêts personnels	21
Conflits d'intérêts financiers	21
Cadeaux/décorations	14
Activités externes/accessoires	17
Activités politiques	6
Proches parents	8
Médias sociaux/web	6
Obligation en tant que fonctionnaire international	6
Utilisation des ressources du CdE	6
Parrainage de l'association du personnel	6
En lien avec des organes/comités du CdE	7
Comportement lié au travail	6
<b>Total</b>	<b>124</b>





## SECTION 2 : FORMATION ET COMMUNICATION

---

Le Conseiller en éthique a utilisé les modules de formation élaborés par la DIO pour promouvoir la formation à l'éthique dans l'ensemble de l'Organisation. En 2019, un cours en ligne obligatoire sur l'éthique, conçu par la DIO, a été mis à la disposition de tous les agents. Au 31 mars 2020, 2.702 agents (soit environ 98 % du personnel) avaient suivi ce cours. De plus, en novembre 2019, la DIO a lancé une formation en ligne intitulée « *Vigilance et prévention en matière de fraude* », ouverte à tous les agents. Cette formation est obligatoire pour le personnel impliqué dans les processus d'achat ou d'octroi de subventions à n'importe quel titre et/ou ayant un rôle financier officiel. Au 31 mars 2020, 1.463 agents l'avaient suivie. Elle vise à familiariser les agents avec la politique de l'Organisation en matière de lutte contre la fraude et contre la corruption et à les informer sur la manière d'identifier, de signaler et de traiter les activités suspectes<sup>1</sup>.

Le Conseiller en éthique a pris l'initiative de mener des actions de sensibilisation, de promouvoir les comportements éthiques et/ou de proposer des contributions aux secteurs pertinents, en ce qui concerne : (i) l'élaboration éventuelle d'un modèle de clause relative aux conflits d'intérêts, qui serait applicable à tous les contrats du Conseil de l'Europe ; (ii) la modification des règles relatives aux mandats électifs régionaux et locaux des agents ; (iii) la définition de « proche parent »<sup>2</sup> ; (iv) l'utilisation des médias sociaux<sup>3</sup> (voir aussi section 3.) Ces conseils seront pris en compte lors de la révision du cadre réglementaire du Conseil de l'Europe consacré à l'éthique.

Le Conseiller en éthique a aussi pris l'initiative de contacter les candidats au poste de Secrétaire Général adjoint pour leur rappeler les normes applicables en matière d'éthique et d'intégrité, et de donner des indications générales à suivre durant le processus électoral.

À la demande de la coprésidence de l'intergroupe contre la corruption du Parlement européen, le Conseiller en éthique a donné des informations sur l'expérience du Conseil de l'Europe en matière de création d'une fonction de conseiller en éthique.

---

<sup>1</sup> Pour des précisions sur les formations pertinentes, voir le rapport annuel de la DIO pour 2019 et ses rapports sur les déclarations d'intérêts dans le contexte des achats et de l'octroi de subventions.

<sup>2</sup> Dans le contexte du recrutement, voir l'Arrêté n° 744 sur le recrutement d'un candidat qui est le proche parent ou conjoint d'un agent permanent du Secrétariat du Conseil de l'Europe.

<sup>3</sup> Des *Lignes directrices pour l'utilisation des médias sociaux au Conseil de l'Europe* ont été élaborées et peuvent être consultées ici : [https://search.coe.int/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=0900001680720e97](https://search.coe.int/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680720e97)

## SECTION 3 : PERSPECTIVES ET AXES DE TRAVAIL

---

**L**e Conseiller en éthique joue un rôle préventif et consultatif essentiel. Si l'avis du Conseiller en éthique (qui est confidentiel et non contraignant) est effectivement suivi, cela peut aider l'Organisation à se rapprocher de son objectif de respect des normes déontologiques les plus élevées et cela peut permettre d'éviter les conséquences négatives pour le fonctionnement et la réputation du Conseil de l'Europe. Il importe donc que le bureau du Conseiller en éthique dispose de ressources suffisantes pour remplir ses fonctions. S'il était opportun de nommer dans un premier temps un agent familiarisé avec les questions d'éthique, le Conseil de l'Europe pourrait cependant prévoir, à moyen ou à long terme, de renforcer le bureau, notamment dans l'hypothèse où celui-ci serait chargé de tâches supplémentaires en matière de prévention.

À cette fin, il serait envisageable de nommer au poste de Conseiller en éthique une personne extérieure à l'Organisation, pour un mandat de durée déterminée, non renouvelable, et de mettre à la disposition de cette personne les ressources administratives et humaines nécessaires à l'exercice de ses fonctions. Elle serait soumise à l'autorité directe de la Secrétaire Générale, comme c'est déjà le cas aujourd'hui. Vu le nombre de questions reçues qui concernent les conflits d'intérêts, le bureau du Conseiller en éthique pourrait éventuellement – à condition d'être doté de ressources suffisantes – s'occuper de la gestion des « déclarations d'intérêts dans le contexte des achats et de l'octroi de subventions », qui relève actuellement de la compétence de la DIO, étant donné que ces déclarations sont étroitement liées au rôle préventif du Conseiller en éthique.

Plus largement, le cadre éthique du Conseil de l'Europe est en train d'être amélioré, sur la base des recommandations formulées par un consultant externe et par la DIO. Ce cadre devrait s'inspirer des meilleures normes et pratiques internationales, dont certaines émanent d'ailleurs d'organes du Conseil de l'Europe. Alors que ce processus est en cours, le Conseiller en éthique souhaite attirer l'attention sur plusieurs domaines dans lesquels il est nécessaire d'améliorer le cadre actuel.



Il s'agit notamment des domaines suivants :

- (i) favoriser l'application de normes d'éthique et d'intégrité à toutes les personnes participant aux activités du Conseil de l'Europe, y compris aux juges de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>4</sup>, aux membres du Congrès et aux experts<sup>56</sup> ;
- (ii) donner une définition de « proches parents » et établir des règles correspondantes ;
- (iii) mettre les règles du Conseil de l'Europe en conformité avec les « *Normes de conduite de la fonction publique internationale* » de 2013, qui indiquent clairement qu'« *un fonctionnaire international, tout en conservant son droit de vote, doit s'abstenir de toute activité politique, notamment de se présenter à des élections ou d'exercer des fonctions politiques au niveau local ou national* » ;
- (iv) élaborer une politique complète de protection des lanceurs d'alerte, fondée sur les normes que le Conseil de l'Europe a lui-même élaborées et qu'il recommande à ses États membres d'appliquer ;
- (v) prévoir, dans la réglementation interne du Conseil de l'Europe, des dispositions applicables aux agents après la cessation de leurs fonctions ;
- (vi) développer les règles relatives à l'utilisation des médias sociaux ;
- (vii) concevoir un modèle de clause relative aux conflits d'intérêts, qui serait applicable à tous les contrats avec des prestataires extérieurs ;
- (viii) élaborer des dispositions relatives aux conflits d'intérêts dans le contexte des procédures de recrutement ;
- (ix) établir des règles claires concernant le parrainage des activités de l'Amicale (il faudrait éviter le parrainage par des entreprises privées, notamment lorsqu'elles comptent parmi les prestataires de services auxquels le Conseil de l'Europe fait appel).

---

<sup>4</sup> Une résolution de 2008 sur l'éthique judiciaire est applicable aux juges de la Cour européenne des droits de l'homme : [https://www.echr.coe.int/Documents/Resolution\\_Judicial\\_Ethics\\_FRA.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Resolution_Judicial_Ethics_FRA.pdf). Il serait nécessaire de la mettre à jour pour tenir compte de l'évolution des normes et des bonnes pratiques internationales.

<sup>5</sup> Voir aussi le rapport de la DIO sur les mécanismes d'intégrité pour les personnes qui participent aux activités du Conseil de l'Europe. Ainsi que cela est recommandé dans le rapport, lorsque des personnes participent pour la première fois aux activités du Conseil de l'Europe et/ou sont autorisées pour la première fois à pénétrer dans ses locaux, il est essentiel de les informer des normes et principes qu'elles sont tenues de respecter au Conseil de l'Europe. Il est aussi proposé d'établir un plan de réaction simple, qui permette de prendre une décision rapidement en cas de soupçon d'agissements contraires à ces normes et principes. Ce sont là des recommandations qui n'ont rien de compliqué mais qui sont importantes et qui mériteraient d'être étudiées et mises en œuvre dès que possible.

<sup>6</sup> L'APCE et la Conférence des OING ont déjà pris des dispositions pour améliorer leurs cadres respectifs en matière d'éthique et d'intégrité.

## LES VALEURS FONDAMENTALES DU CONSEIL DE L'EUROPE

---

L'éthique est un ensemble de principes et de valeurs qui régissent la conduite d'un individu ou d'un groupe. L'éthique façonne non seulement les comportements individuels mais aussi la culture d'une organisation. Au Conseil de l'Europe, l'accent est mis sur les valeurs suivantes: indépendance, intégrité, respect, responsabilité et professionnalisme. L'éthique étant une dimension absolument essentielle pour le Conseil de l'Europe, celui-ci attend de ses agents et de quiconque participe à ses activités qu'ils respectent ces valeurs, qui sont ancrées tant dans sa réglementation interne que dans sa culture.

\*\*\*

Les informations données au Conseiller en éthique seront traitées de manière confidentielle. Si vous vous posez des questions d'ordre éthique, n'hésitez pas à prendre contact avec le Conseiller en éthique, par téléphone (poste 2841) ou par courriel ([ethics@coe.int](mailto:ethics@coe.int)). Pour mieux connaître les activités du Conseiller en éthique, consultez le site : [www.coe.int/ethics](http://www.coe.int/ethics).