CONSEILLER EN ÉTHIQUE

Rapport annuel 2023

Article de fond :

« Principes clés des bureaux de la déontologie »
par Mme Elia Yi Armstrong
ancienne directrice du Bureau de la déontologie des Nations Unies

RAPPORT ANNUEL
1er janvier – 31 décembre 2023

FRANÇAIS

COUNCIL OF EUROPE
75
1949 - 2024
CONSEIL DE L'EUROPE

SOMMAIRE

Introduction et Mission | Message du conseiller en éthique | Conseils en éthique 2023 | Avis stratégiques et Dialogue | Formation et Communication | ENMO Article de fond | Perspectives et Recommandations

INTRODUCTION ET MISSION

Ce rapport annuel 2023 du conseiller en éthique s'appuie sur les quatre rapports précédents (2019-2022) et couvre la période allant du 1er janvier au 31 décembre 2023.

Le conseiller en éthique assure le rôle de **référent pour les questions et normes liées à l'éthique au sein du Conseil de l'Europe** et exerce ses **fonctions en toute indépendance,** en s'appuyant sur le Statut du personnel et les arrêtés relatifs au personnel, le cadre éthique de l'Organisation, la pratique établie, les normes internationales généralement reconnus et son jugement professionnel.

Fonctions principales :

- **Donner, en toute confidentialité, des conseils et des orientations** aux membres du Secrétariat et aux autres personnes prenant part aux activités du Conseil de l'Europe sur le comportement éthique à adopter et sur toute situation de conflit d'intérêts potentiel – cadeaux et hospitalité, décorations, activités extérieures, déclarations d'intérêts, procédures d'achat et octroi de subventions, signalement d'irrégularités et comportement au travail, etc.
- **Conseiller** l'Organisation sur l'interprétation des règles et stratégies en matière d'éthique et sur les mesures à prendre pour prévenir les représailles, etc.
- **Contrôler l'efficacité** des normes, pratiques et procédures de l'Organisation en matière d'éthique et fournir des conseils concernant les modifications à apporter, le cas échéant
- Mettre en place des **activités de sensibilisation** et des **formations**

Tout en jouissant d'une entière indépendance dans l'exercice de ses fonctions, le conseiller en éthique rend compte directement à la Secrétaire Générale, de manière ponctuelle et par le biais des rapports annuels. Ces rapports, qui sont également transmis au Comité des Ministres, donnent un aperçu des questions liées à l'éthique et des activités menées en la matière au cours de l'année écoulée. Ils peuvent aussi contenir des considérations et recommandations visant à améliorer le dispositif.

MESSAGE DU CONSEILLER EN ÉTHIQUE

L'année 2023 a été marquée par un certain nombre de réalisations, notamment l'entrée en vigueur du ***nouveau cadre éthique*** *du Conseil de l'Europe. L'adoption du nouveau Statut du personnel par le Comité des Ministres en 2021, puis de nouveaux arrêtés relatifs au personnel par la Secrétaire Générale en 2022, a ouvert la voie au nouveau cadre éthique, composé du Code de conduite et de diverses politiques.*

Tout d'abord, le nouveau Code de conduite constitue la clé de voûte de ce cadre et établit un ensemble de normes éthiques. Le code est fondé sur des valeurs fondamentales telles qu'identifiées par les membres du personnel eux-mêmes – professionnalisme, intégrité et respect – et reprend les principes fondamentaux qui sous-tendent ces valeurs, à savoir l'indépendance, la probité, la responsabilité, la dignité, la diversité et la discrétion. Ensuite, la nouvelle Politique sur le respect et la dignité contient des normes régissant les relations entre collègues et décrit les comportements irrespectueux, ainsi que les mécanismes de soutien existants. Enfin, la nouvelle Politique Speak Up relative au signalement obligatoire d'actes répréhensibles assure aussi la protection des personnes à l'origine du signalement. Il s'agit du premier dispositif d'alerte complet du Conseil de l'Europe. Une nouvelle Politique sur l'utilisation des médias sociaux par les membres du Secrétariat a par ailleurs été adoptée.

Cette même année, la fonction de conseiller ou conseillère en éthique est devenue un ***poste permanent*** *à temps plein et un nouveau* ***mandat du conseiller ou de la conseillère en éthique*** *a été adopté afin de clarifier son rôle et ses responsabilités. Il reste à accorder l'attention voulue à la question des besoins en personnel pour que le conseiller ou la conseillère en l'éthique puisse s'acquitter efficacement de toutes ses tâches.*

Alors que les ***membres du Secrétariat sont tenus de respecter*** *le nouveau cadre éthique, d'autres personnes qui prennent part aux activités du Conseil de l'Europe (membres de l'APCE, juges, experts intergouvernementaux et indépendants ou consultants, par exemple) sont seulement « censés » respecter les valeurs et les normes énoncées, dans la mesure où elles sont applicables à leur situation. C'est le maillon faible du dispositif. Il est vrai que divers mécanismes et organes du Conseil de l'Europe, tels que l'Assemblée parlementaire, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux et la Cour européenne des droits de l'homme, se sont dotés de leur propre code d'éthique. Ces codes ont toutefois un objectif différent. Ils ne s'appliquent qu'à leurs membres et prévoient leurs propres mécanismes d'application. Il importe d'assurer l'uniformité des normes éthiques pour toutes les catégories de personnes qui participent à nos activités, au moins en ce qui concerne les relations interpersonnelles et les comportements attendus au sein de l'Organisation en termes de respect et dignité.*

L'un des principaux enjeux d'aujourd'hui et de demain est la ***mise en œuvre*** *des normes éthiques dans toute l'Organisation. Cela requiert notamment des actions de sensibilisation*

réalisées de manière régulière, la formation des agents en fonction des besoins et l'évaluation du dispositif. La nécessité d'un soutien des managers a été soulignée lors d'un échange de vues avec le groupe Senior Management (SMG) en octobre 2023. La sensibilisation aux nouveaux instruments a commencé en 2023 avec la diffusion d'informations sur l'intranet, suivie de la présentation détaillée, en décembre, des nouveaux instruments du cadre éthique pour tous les membres du Secrétariat (en présentiel et en ligne). L'événement a été ouvert par la Secrétaire Générale.

*Le nombre de demandes d'**avis** soumises au conseiller en éthique par les membres du Secrétariat a augmenté en 2023. La fonction consultative reste une mission cruciale du conseiller en éthique. Comme par le passé, ce service est basé sur la confiance et une stricte confidentialité. Les retours reçus des collègues sont encourageants.*

*Le présent rapport contient un article de fond sur un sujet pertinent, intitulé « **Principes clés des bureaux de la déontologie au sein des organisations intergouvernementales** », afin de donner aux lecteurs plus ample matière à réflexion. Je tiens à remercier Mme Elia Yi Armstrong, ancienne directrice du Bureau de la déontologie des Nations Unies et membre de longue date du Réseau Déontologie des organisations multilatérales (ENMO), pour cette précieuse contribution. Les échanges de bonnes pratiques avec d'autres organisations internationales ont été – et demeurent – essentiels pour la mise en place de notre bureau de l'éthique.*

La dernière partie du rapport comporte quelques réflexions et recommandations pour les années à venir. Là encore, si la mise en place du cadre éthique est une réussite, mettre en œuvre et entretenir une culture de l'éthique est un travail de longue haleine qui requiert un dialogue avec l'ensemble des parties prenantes : les politiques et codes d'éthique doivent être des « instruments vivants » qui peuvent évoluer avec le temps.

Enfin, je voudrais remercier la Secrétaire Générale de m'avoir confié la fonction de conseiller en éthique pendant ces dernières années. Je tiens aussi à remercier mes collègues pour leur soutien et leur assistance, en particulier Mme Bianca Valente, du Secrétariat du GRECO, pour son aide et son travaille professionnel, et adresser mes meilleurs vœux à mon successeur.

Björn Janson
Conseiller en éthique du Conseil de l'Europe

CONSEILS EN ÉTHIQUE 2023

Cette partie donne des informations concernant les conseils indépendants prodigués en 2023 aux membres du Secrétariat et à d'autres personnes participant aux activités du Conseil de l'Europe. Elle illustre l'éventail des questions d'éthique sur lesquelles le conseiller en éthique a été consulté. Il a répondu par écrit à toutes les questions relevant de ses fonctions en donnant son avis à titre confidentiel, parfois à la suite de réunions en personne ou en ligne. Certaines questions ont été résolues directement avec les personnes concernées et d'autres dans le cadre d'un dialogue avec les responsables hiérarchiques. Cette partie contient également des informations sur les conseils fournis en lien avec l'analyse des risques effectuée par la Direction de l'Audit Interne, de l'Évaluation et de l'investigation (DIO) dans le cadre du contrôle des déclarations annuelles d'intérêts des membres du Secrétariat.

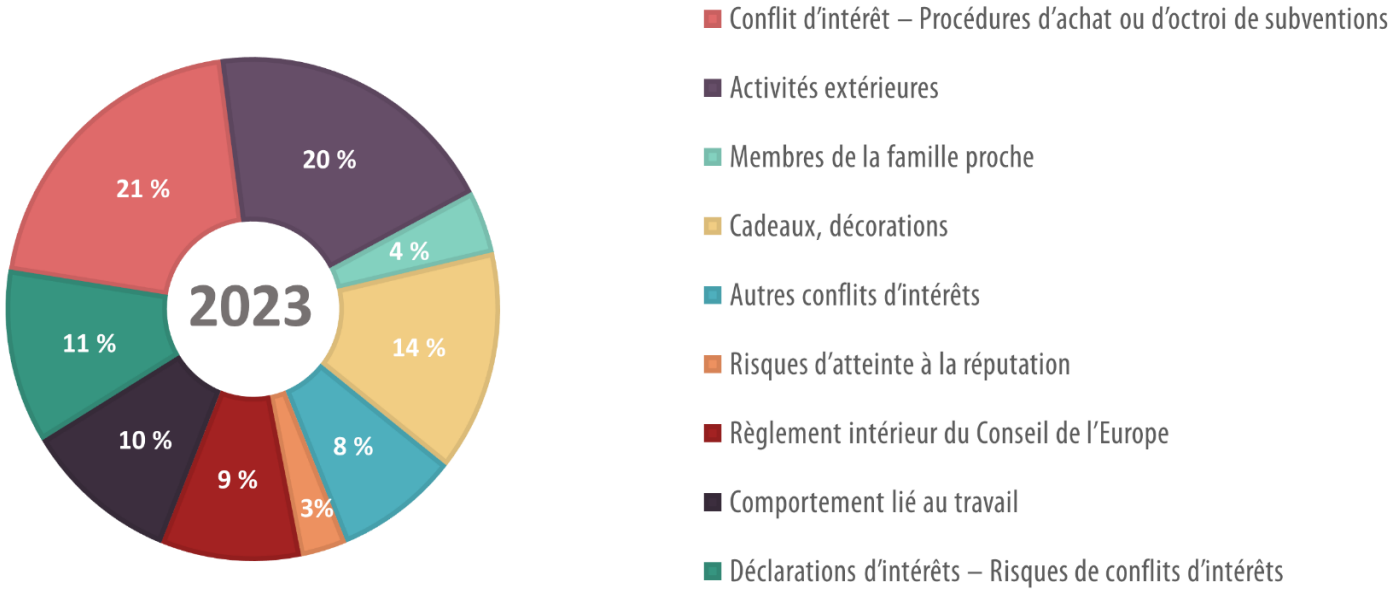
CONSEILS FOURNIS

En 2023, le conseiller en éthique a rendu un avis dans **105** cas, soit une augmentation considérable par rapport à l'année précédente. Cela étant, un nombre bien plus important de cas (environ 200) ont été reçus sur la messagerie du conseiller en éthique mais n'ont pas été enregistrés, faute d'avoir été soumis par des personnes habilitées à le faire ou parce que les questions soulevées ne relevaient pas de ses compétences. Environ **30 %** des demandes enregistrées émanaient de collègues des bureaux extérieurs. La majorité des demandes d'avis concernaient des situations de conflit d'intérêts. Dans certains cas, le conseiller en éthique a été saisi d'un potentiel conflit d'intérêts à la suite d'une simple demande d'avis juridique (l'interprétation d'un contrat par exemple). La grande majorité des demandes émanaient directement des membres du Secrétariat, et seules quelques-unes avaient été déposées par des comités et d'autres personnes participant aux activités du Conseil de l'Europe (experts, prestataires de services, etc.).

Le conseiller en éthique est intervenu dans **11** cas de risques identifiés de conflits d'intérêts à la suite de l'examen annuel des déclarations effectué par la DIO. Ces interventions ont donné lieu à des échanges de vues et à des conseils aux membres du personnel concernés sur la manière de prévenir ou d'atténuer les risques de conflits d'intérêts, ou sur comment apporter des précisions en cas d'insuffisances relevées dans les déclarations, etc. Dans un cas, le conseiller en éthique a formulé un avis stratégique à l'intention de la Secrétaire Générale (voir plus loin).

AVIS PAR CATÉGORIE	2023
Conflit d'intérêt – Procédures d'achat ou d'octroi de subventions	20
Activités extérieures	19
Membres de la famille proche	4
Cadeaux, décorations	14
Autres conflits d'intérêts	8
Risques d'atteinte à la réputation	3
Règlement intérieur du Conseil de l'Europe	9
Comportement lié au travail	10
Déclarations d'intérêts – Risques de conflits d'intérêts	11
Défaut manifeste de fondement	7
TOTAL	105

Les données figurant dans le tableau ci-dessus sont reprises sous forme de graphique ci-dessous (sans « défaut manifeste de fondement ») :



COMPORTEMENTS ATTENDUS DANS LES DOMAINES LES PLUS FRÉQUEMMENT CITÉS

Les questions visant à savoir comment gérer les situations où des cadeaux ou autres avantages sont offerts aux membres du Secrétariat, ainsi que les questions relatives aux droits des agents et agentes s'agissant de l'exercice d'activités extérieures sont fréquentes. Les nouveaux arrêtés relatifs au personnel contiennent des modifications concernant ces points particuliers. Les règles applicables sont rappelées ci-dessous.

Cadeaux et autres faveurs (Arrêtés 180.1-4)

La recherche ou l'acceptation de toute forme d'avantage est susceptible de compromettre l'indépendance et l'impartialité des membres du Secrétariat ainsi que le respect de leur obligation d'éviter les conflits d'intérêts (qu'ils soient perçus, potentiels ou réels). Par conséquent, notre politique est claire : **d'une manière générale, nous devons nous abstenir de solliciter ou accepter tout cadeau ou avantage (pour nous-mêmes ou pour autrui)**. Il est conseillé aux membres du Secrétariat de devancer les problèmes en informant les tiers à cet égard.

À titre exceptionnel, dans des situations où il pourrait paraître « normal » d'offrir un cadeau et où il serait impoli de refuser, le cadeau pourra être accepté, pourvu que sa valeur n'excède pas 50 euros. Si elle dépasse ce plafond, le cadeau devra être refusé ou immédiatement restitué. Il n'est pas toujours évident de déterminer la conduite à tenir en pareil cas car de telles situations peuvent être difficiles à évaluer et nécessiter une réaction rapide. Notre politique de refus de cadeaux est donc une garantie à laquelle on peut toujours se référer. Il est également possible de demander l'avis du conseiller en éthique même à la dernière minute.

Il convient de noter que la définition des cadeaux n'inclut pas les cadeaux symboliques et les souvenirs de faible valeur offerts à des fins promotionnelles (par exemple articles promotionnels peu coûteux, carnets de notes, stylos, sacs fourre-tout avec logo, gadgets de bureau et autres souvenirs). Cependant, une bouteille de vin sera considérée comme un cadeau !

Les cadeaux ou avantages acceptés doivent être déclarés au Protocole (à l'exception des souvenirs, etc.). Il existe un formulaire AMS spécial (9225) pour effectuer ces déclarations.

Il est à noter que les membres du personnel qui participent aux procédures d'achat ou d'octroi de subventions, par exemple en supervisant le recours aux consultants ou en s'occupant de leur recrutement, en effectuant des achats, etc., ne sont pas autorisés à accepter des cadeaux ou avantages ni aucune marque d'hospitalité (sans exception) de la

part de personnes ou d'entités ayant ou cherchant à établir une relation contractuelle avec le Conseil de l'Europe.

En outre, dans l'esprit de ces règles, le même comportement est attendu dans la situation inverse. Autrement dit, les membres du Secrétariat et les autres personnes qui participent aux activités du Conseil de l'Europe doivent s'abstenir d'offrir des cadeaux ou d'autres avantages à des tiers. Toutefois, dans ce contexte également, les cadeaux symboliques, etc. de faible valeur, offerts à des fins promotionnelles, ne sont pas considérés comme des cadeaux.

Activités extérieures (Arrêtés 160.1-7)

Des activités extérieures (anciennement activités accessoires) peuvent être autorisées, sous réserve que celles-ci ne soient pas incompatibles avec les objectifs de l'Organisation, ne l'exposent pas à des risques réputationnels et ne soient pas susceptibles d'interférer avec les fonctions de la personne concernée ou avec ses conditions de travail ou son horaire de travail, etc. Les présentes conditions générales s'appliquent à tous les types d'activités extérieures.

En outre, les arrêtés relatifs au personnel établissent une distinction entre deux types d'activités extérieures. Tout d'abord, les activités extérieures présentant un intérêt pour les travaux du Conseil de l'Europe, c'est-à-dire celles qui pourraient bénéficier à l'Organisation ou aux agents concernés dans l'exercice de leurs fonctions (par exemple, donner une conférence ou publier un article sur un thème se rattachant à l'activité du Conseil), nécessitent l'autorisation préalable de l'autorité hiérarchique dont ils relèvent et de la direction/direction générale, le cas échéant. (Les collègues des bureaux extérieurs sont aussi invités à tenir la direction du bureau pleinement informée, le cas échéant.) Veuillez noter que de telles activités ne peuvent pas être rémunérées, à une exception près : les publications externes au Conseil de l'Europe. L'autre type d'activités extérieures, soit celles dépourvues de pertinence pour le Conseil de l'Europe, ne nécessite pas d'autorisation, pour autant que les conditions générales (ci-dessus) soient respectées. Toutefois, si ces activités étaient rémunérées, l'autorisation préalable du directeur ou de la directrice des Ressources humaines serait requise.

Veuillez noter que ces conditions s'appliquent à tous les membres du Secrétariat, même en cas de congé.

Les demandes d'activités extérieures doivent être effectuées sur l'AMS au moyen des formulaires 3045 ou 3046.

AVIS STRATÉGIQUES

Le conseiller en éthique a fourni des **avis stratégiques** à divers organes de l'Organisation, notamment :

- Avis soumis au Cabinet de la Secrétaire Générale, en étroite concertation avec la DGA, la DIO et la DLAPIL, lors de l'élaboration du nouveau mandat du conseiller ou de la conseillère en éthique qui a ensuite été adopté par la Secrétaire Générale et est entré en vigueur le 1er novembre 2023 ;
- Avis soumis à la DGA concernant des problèmes contractuels liés à la location de bureaux et de places de parking auprès du secteur privé (janvier) ;
- Avis soumis à la DGA à la suite de discussions concernant la finalisation du projet de politique Speak Up (février-mars) ;
- Avis soumis au secrétariat de la Commission de Venise concernant le projet de principes de conduite pour les membres de la Commission de Venise (mars) ;
- Avis conjoint (du conseiller en éthique et de la DLAPIL) soumis à la DGA concernant l'harmonisation des clauses relatives aux conflits d'intérêts utilisées dans l'ensemble du Conseil de l'Europe (février-mai) ;
- Avis soumis à la DGA/DLAPIL sur la signification des principes de confidentialité en ce qui concerne les personnes de confiance (mai) ;
- Avis soumis au Cabinet de la Secrétaire Générale concernant les restrictions aux activités exercées par les agents auprès d'organisations extérieures afin de prévenir les conflits d'intérêts (juillet) ;
- Avis soumis à la DGI concernant les dispositions relatives aux déclarations d'intérêts pour les agents du Registre des dommages causés par l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine (juin-septembre) ;
- Avis soumis à la Direction de la coordination des programmes (DPC) concernant la prévention des avantages indus dont pourrait bénéficier le personnel lors de l'organisation de conférences sur l'assistance technique (septembre) ;
- Avis soumis à la Direction du programme et du budget (DPB) concernant le Code de conduite des membres du Conseil de direction du Fonds de réserve pour les pensions (juillet-septembre) et les déclarations d'intérêts des membres du Comité du budget (octobre) ;
- Avis soumis à la DLAPIL à la suite d'un échange de vues sur les critères d'exclusion lors de l'embauche d'anciens agents du Conseil de l'Europe en qualité de consultants (octobre).

DIALOGUE INTERNE

Le conseiller en éthique a procédé à un échange de vues et a discuté du développement du cadre éthique et du renforcement de ses missions avec le **Comité consultatif d'audit et d'évaluation** (CCAE) à trois reprises, le 15 mars, le 8 juin et le 20 septembre. Le point de vue du CCAE a été dûment pris en compte, notamment en ce qui concerne le renforcement des missions du conseiller en éthique et l'élaboration d'un nouveau mandat. Je tiens à remercier les membres sortants du comité pour leur coopération et leur soutien et je souhaite la bienvenue aux nouveaux membres qui ont été récemment nommés pour poursuivre cet important travail.

Un **groupe informel de coordination sur l'éthique** (conseiller en éthique, DRH et DIO) a été créé en 2023. Le groupe se réunit tous les mois pour échanger sur les enjeux communs et les synergies, notamment en matière de sensibilisation et de formation.

Le 17 octobre, le conseiller en éthique a été invité à se réunir avec le groupe **Senior Management (SMG)**, dirigé par la Secrétaire Générale. Cet échange de vues sur les travaux en cours et les priorités actuelles a été suivi d'une discussion sur la participation potentielle du conseiller en éthique aux activités de formation s'adressant à diverses entités de l'Organisation. L'un des principaux thèmes abordés lors de cette réunion concernait le rôle à jouer par les managers pour assurer l'application des nouvelles normes éthiques ; notamment en montrant eux-mêmes l'exemple.

En outre, le conseiller en éthique a également procédé à des échanges de vues avec plusieurs autres organes et mécanismes internes, dont les personnes de confiance et le Comité du personnel.

FORMATION ET COMMUNICATION

L'entrée en vigueur du cadre normatif en matière d'éthique a été l'un des temps forts de l'année 2023. À la suite de l'adoption des nouveaux instruments, plusieurs articles ont été publiés sur l'intranet du Conseil de l'Europe ainsi que sur les pages d'accueil du conseiller en éthique (externe et interne). L'application des nouvelles normes sera d'une importance capitale au cours des années à venir. C'est pourquoi un événement de lancement – **Présentation du cadre éthique –** a été organisé pour tous les membres du Secrétariat le 1er décembre 2023 au Palais de l'Europe et retransmis en ligne. La réunion a été ouverte par la Secrétaire Générale. Ont suivi des allocutions du Directeur Général de l'Administration, de la Directrice des ressources humaines et du Président du Comité du personnel. La réunion a été animée par le chef de la Division de la communication numérique et éditoriale de la Direction de la Communication (DC). Le conseiller en éthique, la cheffe de la section Performance et Bien-être (DRH), la cheffe de l'Investigation (DIO) et une collègue de la DC ont présenté les nouveaux instruments en détail (photo ci-dessous). De plus, la DC a offert des tasses avec nos valeurs éthiques, qui ont été distribuées à tout le personnel pour promouvoir nos normes éthiques.

Présentation du cadre éthique, Conseil de l'Europe, décembre 2023

Les **formations en ligne « Éthique »** et ***« Vigilance et prévention en matière de fraude »***, lancées en 2019, avaient été suivies par plus de 90 % (Éthique) et 83 % (Vigilance et prévention en matière de fraude) des agents à la fin 2023. À la suite de l'entrée en vigueur du nouveau statut du personnel et des arrêtés relatifs au personnel y afférents, ainsi que des nouvelles normes éthiques, ces outils doivent être mis à jour, voire remplacés. C'est une priorité pour 2024 et des discussions sont en cours à ce sujet avec la DIO et la DRH.

Depuis 2023, le conseiller en éthique (en collaboration avec la DIO et la DRH) fait des **présentations du cadre éthique pour tous les membres du Secrétariat nouvellement recrutés** (7 à 10 fois par an).

ENMO (SYNERGIES AVEC LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES)

Le conseiller en éthique du Conseil de l'Europe est membre du Réseau Déontologie des organisations multilatérales (*Ethics Network of Multilateral Organisations*, **ENMO**), qui rassemble les hauts responsables des questions d'éthique des organisations intergouvernementales. Ce réseau, qui a continué à s'élargir en 2023 (il compte actuellement 52 membres), constitue un espace de discussion permettant d'échanger des informations et des bonnes pratiques en matière de déontologie au sein des organisations multilatérales. L'ENMO dispose de sa propre plateforme d'information sur des questions spécifiques et son mandat est prévu par sa propre Charte. L'ENMO organise des conférences annuelles, des réunions trimestrielles et des séminaires.

Le conseiller en éthique a participé aux réunions trimestrielles de l'ENMO en 2023 et à sa 15e conférence annuelle, organisée par la Banque asiatique de développement à Manille (12-15 septembre 2023), qui portait sur le cadre institutionnel et les structures de gouvernance des bureaux de la déontologie, la conception des programmes d'éthique et la mesure de leur impact. Il a en outre apporté son concours à l'élaboration de **normes et lignes directrices communes concernant les responsabilités et la pratique des bureaux de la déontologie**, qui pourraient être adoptées en 2024. L'expérience acquise au sein de l'ENMO a été utile durant le processus de mise en place du bureau de l'éthique du Conseil de l'Europe et pour la définition de nos normes. Nous avons aussi contribué au processus ENMO.

ENMO, 15e Conférence annuel 2023

ARTICLE DE FOND

« Principes clés des bureaux de la déontologie au sein des organisations intergouvernementales »

par Mme Elia Yi Armstrong, ancienne directrice du Bureau de la déontologie des Nations Unies[1]

Alors que je prends ma retraite après avoir contribué à l'établissement de la fonction de déontologie en 2006 et dirigé le Bureau de la déontologie du Secrétariat des Nations Unies (ONU) à compter de 2015, je suis frappée par les problèmes toujours plus complexes auxquels le système des Nations Unies et d'autres organisations intergouvernementales doivent faire face. Sur le plan externe, ces organisations sont au service d'un monde qui affronte des défis colossaux tels que la guerre et l'instabilité démocratique, les violations des droits humains, le changement climatique et les catastrophes qui s'ensuivent, l'instabilité géopolitique et économique et les difficultés rencontrées pour fournir et distribuer l'aide nécessaire à ceux qui en ont besoin. Les conséquences de la pandémie de maladie à coronavirus (covid-19) perdurent. Sur le plan interne, ces organisations doivent renforcer leurs capacités pour être à la hauteur de ces enjeux externes et pouvoir s'acquitter résolument de leur mandat, tout en restant flexibles pour répondre aux défis imprévus.

Alors que l'action des organisations intergouvernementales à l'échelle mondiale montre les avantages du multilatéralisme, beaucoup reste à faire pour maintenir la confiance du public face au scepticisme à l'égard des institutions publiques, exacerbé par la mésinformation et la désinformation. Je demeure néanmoins convaincue que les référents déontologues ont un rôle indispensable à jouer pour rappeler aux dirigeants et au personnel des organisations intergouvernementales leurs obligations éthiques ainsi que la nécessité de défendre l'intérêt général et les conseiller à ce sujet, préservant ainsi la crédibilité des organisations intergouvernementales et renforçant la confiance du public envers ces institutions.

Alors même que le travail des organisations intergouvernementales est devenu plus difficile, leur personnel et l'ensemble de leurs collaborateurs doivent tenir compte de nouvelles considérations éthiques. La question se pose avec toujours plus d'acuité. Pour ne citer qu'un exemple, les agents doivent faire preuve de retenue dans l'expression publique de leurs opinions, notamment dans le cadre de leur usage personnel des réseaux sociaux, afin de préserver et démontrer leur indépendance et leur impartialité dans un

[1] Les opinions exprimées dans cet article sont celles de l'autrice et ne reflètent pas nécessairement celles de l'Organisation des Nations Unies.

environnement opérationnel de plus en plus polarisé. En outre, les appels à s'investir davantage à l'extérieur et un souci accru de justice sociale ont augmenté l'intérêt des agents pour l'exercice d'une activité à titre accessoire. La pandémie a créé la nécessité de travailler à distance et de manière flexible, ce qui a peut-être amélioré l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, mais a également brouillé la distinction entre les sphères privée et professionnelle pour le personnel. Ces facteurs de risque de conflits d'intérêts potentiels devraient être pris en compte lors de tout processus de mise en œuvre de cadres éthiques par les responsables des questions d'éthique.

Pour rester en phase avec leur temps, les bureaux de la déontologie doivent actualiser leurs prestations et apporter des contributions préventives aux cadres de transparence et de responsabilité de leurs organisations intergouvernementales. Les caractéristiques d'un bureau de la déontologie efficace au sein d'une organisation intergouvernementale découlent de la vaste expérience accumulée par les secteurs public et privé.

Dans le secteur public, en particulier, une caractéristique essentielle est un degré optimal d'indépendance opérationnelle pour garantir l'impartialité de ces instances et les soustraire aux pressions politiques et partisanes. Le propre de cette indépendance est l'existence de lignes hiérarchiques concurrentes et différenciées (conseil d'administration, direction exécutive ou tout comité de contrôle indépendant) ainsi que la limitation des mandats, l'inamovibilité et les restrictions en matière de réembauche pour les hauts responsables des questions d'éthique. Parmi les points clés, citons aussi l'attribution de moyens suffisants pour l'exercice de cette fonction, notamment par le biais d'un processus budgétaire distinct, d'un personnel spécialisé en nombre suffisant et de l'octroi des ressources matérielles et techniques nécessaires à l'accomplissement de la mission. Cela englobe également une délimitation claire de la fonction de déontologie, de nature avant tout préventive. Cela implique d'apporter des éclaircissements et des conseils concernant les codes de conduite ou autres cadres éthiques, ainsi que d'organiser des actions de sensibilisation aux normes et dispositions concernées et des formations à l'éthique. En outre, la fourniture de conseils confidentiels en matière de conflits d'intérêts et les programmes de déclaration des intérêts financiers et autres pour le personnel et l'ensemble des collaborateurs peuvent prévenir les actes répréhensibles, tels que la fraude ou la corruption et d'autres irrégularités, intentionnelles ou non, protégeant ainsi l'intérêt général de l'organisation. À l'instar d'autres bureaux, les bureaux de la déontologie doivent démontrer leur valeur à la direction et au personnel en répondant de manière appropriée aux commentaires reçus et aux évaluations (p. ex. dans le cadre d'examens par les pairs, dans le respect de leur indépendance opérationnelle) et par le biais d'analyses comparatives.

Sur le plan interne, l'établissement d'une coopération active et appropriée avec d'autres organes de contrôle et de surveillance internes aidera les bureaux de déontologie à parvenir à une application cohérente des normes éthiques. Sur le plan externe, le

dialogue professionnel avec les instances chargées des questions d'éthique d'autres organisations intergouvernementales, par l'intermédiaire de communautés de pratique telles que le Réseau Déontologie des organisations multilatérales (ENMO), permettra de partager les enseignements tirés et de favoriser une collaboration plus novatrice sur les principaux défis. Créé en 2010, l'ENMO rassemble les hauts responsables des questions d'éthique d'une cinquantaine d'organisations intergouvernementales multilatérales. Il constitue un espace de discussion permettant à ses membres d'échanger des informations et des expériences, afin d'élargir leurs connaissances, d'améliorer leurs compétences professionnelles et de promouvoir des normes pratiques et des responsabilités fondamentales en matière de déontologie parmi les organisations membres. Tout en notant que le conseiller en éthique du Conseil de l'Europe est un membre actif de l'ENMO et que cette fonction repose sur une base solide, comme en témoigne le nouveau mandat du conseiller ou de la conseillère en éthique, l'ENMO vise à améliorer encore ces fonctions, sur la base des expériences et des bonnes pratiques qui sont communément partagées.

Les bureaux de la déontologie des organisations intergouvernementales continueront d'être au service de leurs organisations (direction, personnel et autres parties prenantes) dans leurs efforts pour s'acquitter de leur mission dans un monde de plus en plus complexe. À cet égard, il y a lieu de rappeler à l'ensemble du personnel et aux principales parties prenantes leur obligation de respecter les normes éthiques les plus élevées de leur organisation dans l'exercice des fonctions qui leur sont confiées par le public. L'expérience m'a appris que la déontologie est une profession noble, mais qu'elle se heurte parfois à des difficultés. Ses origines remontent à une époque où les impératrices et chefs suprêmes d'antan devaient s'en remettre à une personne de confiance et convaincante, consultée à titre confidentiel sur des questions de vie ou de mort. Ces conseillers ou conseillères avaient le devoir de dire la vérité aux puissants, dans un contexte marqué par la suprématie de l'intérêt personnel. Bien que pris individuellement, les bureaux de la déontologie puissent être des structures de petite taille et relativement jeunes, en tant que communauté de pratique, ils jouent un rôle déterminant pour aider les organisations intergouvernementales à préserver leurs valeurs et leurs normes lorsqu'elles naviguent en eaux troubles, et plus que jamais en période d'instabilité et de changement à l'échelle mondiale.

***

PERSPECTIVES ET RECOMMANDATIONS

Le nouveau Statut du personnel, les arrêtés relatifs au personnel et la politique en matière d'éthique sont un premier aboutissement, mais ces règles doivent encore évoluer. Par exemple, les **arrêtés relatifs au personnel** devraient prévoir une restriction claire afin d'éviter tout risque de conflit d'intérêts après la cessation des fonctions, lorsque les membres du Secrétariat quittent leur service ou prennent leur retraite. Des situations de conflit d'intérêts pourraient survenir dans le cas où d'anciens agents, peu de temps après leur départ, effectueraient des prestations auprès de représentations permanentes, ou même avant leur départ si ces personnes sont nommées à un comité du Conseil de l'Europe ou désignées comme candidates au poste de juge à la Cour européenne des droits de l'homme, pour ne citer que quelques exemples. Un « délai de carence » (pour une durée d'un à deux ans par exemple) après le départ de la fonction publique est courant dans les États membres et pourrait également constituer un outil utile au Conseil de l'Europe. Cela pourrait remplacer l'actuelle interdiction absolue de faire appel à des agents retraités en qualité de consultants de l'Organisation. Les restrictions doivent être proportionnées au regard de l'objectif poursuivi. À cet égard, l'interdiction totale de recruter des membres de la famille proche des agents et stagiaires pourrait être réévaluée. Elle paraît en effet discriminatoire et excessivement stricte, en particulier à la lumière des dispositions de l'arrêté relatif au personnel (110.4), qui prévoient déjà que les membres de la famille proche ne peuvent pas travailler dans la même entité ou la même ligne hiérarchique.

En ce qui concerne les **normes éthiques**, tous les instruments sauf un sont en place (des travaux sont en cours à la DGA sur la politique en matière de diversité). Alors que le nouveau cadre éthique est juridiquement contraignant pour tous les membres du Secrétariat, d'autres intervenants qui prennent part aux activités du Conseil de l'Europe (parlementaires, juges, experts intergouvernementaux et indépendants, consultants, etc.) sont seulement « censés » défendre ses valeurs et se conformer à ces normes. Sur ce point, il existe d'ailleurs une demande pertinente de la part du personnel, à savoir que les normes éthiques devraient s'appliquer pleinement à toutes les catégories de personnes travaillant au sein du Conseil de l'Europe. Bien que cet objectif ne soit pas sans soulever des difficultés sur le plan pratique, il paraît important pour l'avenir. Les dispositions relatives aux cadeaux et autres faveurs (Arrêté 180) ont été renforcées. C'est une bonne chose, mais je maintiens ma position : cela devrait être complété par une déclaration de principe dans le Code de conduite énonçant clairement qu'aucun cadeau ne doit être accepté.

Le **cadre institutionnel** en matière d'éthique s'est considérablement étoffé en 2023 avec la création d'un nouveau poste permanent et la définition du mandat du conseiller ou de la conseillère en éthique. L'indépendance de cette fonction est énoncée clairement dans le mandat. Elle devrait toutefois trouver son expression au niveau du cadre institutionnel également. Cela requiert des effectifs suffisants. Or l'équipe du bureau de l'éthique n'est pas

en mesure d'apporter une assistance permanente sur les questions de fond, et la personne qui a la charge de cette fonction ne peut pas être remplacée lorsqu'elle est en congé. Une dotation appropriée en personnel est aussi une nécessité vu les missions supplémentaires qui ont été attribuées au bureau, comme le contrôle des déclarations annuelles d'intérêts prévu à partir de 2025. Il pourrait également être envisagé de transférer le registre des cadeaux du Protocole au bureau de l'éthique. De surcroît, le bureau ne dispose pas de budget propre ; toute activité requiert l'accord de la DGA. Jusqu'à présent, cela a été possible grâce au soutien du directeur général de l'administration et à la souplesse dont il fait preuve, mais cette situation n'est pas viable.

Pour l'**application** des nouvelles normes éthiques, les premières mesures de sensibilisation et de formation menées en 2023 devraient être complétées par de nouveaux modules d'apprentissage en ligne pour tous les membres du Secrétariat ainsi que par une formation sur mesure pour plusieurs services, comme celle fournie aux bureaux externes. En outre, il faudrait davantage insister sur l'éthique dans la formation du management. Les actions de sensibilisation ne doivent pas se limiter au seul Secrétariat : il convient d'aller au-delà pour inclure les membres de divers mécanismes et comités, les experts et les consultants. Dernier point, mais non des moindres, l'**évaluation** du dispositif (normes, institutions et sensibilisation) devrait faire l'objet d'une attention accrue à l'avenir.

Compte tenu de ce qui précède, il est recommandé de :

- **veiller à** ce que les normes éthiques s'appliquent à toutes les catégories d'agents et d'experts au sein de l'Organisation, dans la mesure du possible ;
- **envisager** d'introduire dans les arrêtés relatifs au personnel du Conseil de l'Europe des restrictions après-mandat, éventuellement sous la forme d'un délai de carence pour les activités qui seraient étroitement liées à l'Organisation ;
- **inclure** dans le Code de conduite une déclaration de principe interdisant l'acceptation de cadeaux et autres avantages (en renvoyant à l'arrêté relatif au personnel applicable pour plus de précisions) ;
- **doter** le bureau de l'éthique d'effectifs suffisants ;
- **envisager** de transférer le registre des cadeaux au bureau de l'éthique ;
- **prévoir** une ligne budgétaire distincte pour le bureau de l'éthique ;
- **inclure** des modules « Éthique » pertinents dans les formations s'adressant aux managers ;
- **assurer** la mise à jour de l'e-learning obligatoire sur l'éthique pour les membres du Secrétariat ainsi que des formations axées sur les besoins des différentes composantes de l'Organisation, et des actions de sensibilisation pour les autres personnes participant aux activités du Conseil de l'Europe ;
- **établir des** modèles d'enquêtes générales sur la sensibilisation à l'éthique au sein du Conseil de l'Europe.

DÉFENDRE LES VALEURS ÉTHIQUES AU SEIN DU CONSEIL DE L'EUROPE

Les valeurs fondamentales des personnes qui travaillent pour le Conseil de l'Europe (la principale organisation européenne œuvrant en faveur de la démocratie, de la protection des droits humains et de l'état de droit), telles qu'identifiées par les membres du Secrétariat eux-mêmes, sont le **professionnalisme**, l'**intégrité** et le **respect**. Ces valeurs – notre **ethos** – représentent la culture à laquelle nous aspirons et nous aident à définir ce qui est important dans notre travail quotidien au service de l'Organisation, ainsi que ce qui est attendu des membres du Secrétariat et des autres personnes participant aux activités du Conseil de l'Europe. Ces valeurs sont définies et développées dans le **Code de conduite** – sous les titres « Indépendance », « Probité », « Responsabilité », « Dignité », « Diversité » et « Discrétion » – et dans les autres instruments qui font partie intégrante du **cadre éthique**.

Le **conseiller en éthique** est le référent pour les questions et les normes liées à l'éthique au sein du Conseil de l'Europe. Cette fonction de conseil et de prévention, exercée en toute indépendance, vise à contribuer à l'objectif de l'Organisation d'adhérer aux normes éthiques les plus élevées et d'atténuer les risques susceptibles de compromettre le fonctionnement et la réputation du Conseil de l'Europe.

***

Les informations communiquées au conseiller en éthique sont traitées de manière confidentielle. Si vous avez une question relative à l'éthique, veuillez envoyer un courriel à ethics@coe.int. De plus amples renseignements sont disponibles sur le site www.coe.int/fr/web/ethics/.