

Guide technique sur les instruments de prévention de la corruption

En nous inspirant des guides élaborés par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC) pour l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption – UNCAC (voir le Guide législatif de 2006, consultable sur https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/LegislativeGuide/UNCAC_Legislative_Guide_F.pdf et le Guide technique de 2009, consultable sur https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/TechnicalGuide/10-53540_Ebook_f.pdf), nous souhaitons rédiger un vademecum utile à destination des institutions publiques compétentes qui cherchent à soutenir et à diffuser les normes les plus élevées en matière de prévention de la corruption.

Le Réseau des autorités de prévention de la corruption a été lancé à Sibenik (Croatie) en octobre 2018. Les membres du Réseau s'engagent a) à unir leurs efforts en vue d'améliorer la collecte systématique, la gestion et l'échange d'information entre les autorités publiques de lutte contre la corruption, sur demande ou de manière spontanée, en conformité avec le droit interne du pays concerné ; b) à échanger des renseignements sur leurs expériences et leurs bonnes pratiques ; c) à soutenir les membres du Réseau en renforçant leurs capacités et en favorisant leur indépendance opérationnelle ; et d) à reconnaître et promouvoir les normes internationales existantes en matière de prévention de la corruption.

Le Réseau reconnaît la valeur particulière des rapports d'évaluation du GRECO et les considère comme une source respectée et influente de connaissances et d'expertise dans le secteur de la lutte contre la corruption. Le présent Guide est conçu de manière à promouvoir la mise en œuvre des meilleures pratiques en matière de prévention de la corruption.

Le Guide ne vise pas tant à donner des orientations concernant les modifications à apporter aux législations nationales afin d'incorporer les recommandations du GRECO dans le droit national des États concernés, mais s'efforce plutôt de mettre en relief les questions de politique générale, les aspects institutionnels et les cadres opérationnels liés à une mise en œuvre efficace de ces recommandations. Ce Guide étant complémentaire aux recommandations du GRECO, il contient plusieurs références croisées à ces recommandations et doit être lu conjointement avec elles. En tout état de cause, les deux sources doivent être utilisées ensemble dans la mesure où elles constituent des éléments d'une série complète d'outils visant à parfaire les connaissances et à renforcer les capacités des parties prenantes, en particulier les organismes chargés de la lutte contre la corruption, dans des domaines spécifiques liés à une mise en œuvre satisfaisante des recommandations. La lecture et l'utilisation conjointes des deux sources présentent des avantages importants aussi bien pour les États Membres que pour le Secrétariat. D'une part, les autorités nationales pourront, pour bien comprendre les recommandations pertinentes, tirer profit du cadre consultatif fourni par le Guide. D'autre part, le Secrétariat pourra s'appuyer sur ce Guide pour offrir une assistance plus détaillée en vue de résoudre toutes les questions institutionnelles et de politique générale devant être réglées pour que les recommandations puissent être pleinement mises en œuvre.

L'objectif du présent Guide est de suggérer un ensemble d'options politiques et de considérations que chaque État partie voudra peut-être prendre en compte aux fins de l'application au plan national des recommandations relatives à la prévention de la corruption. Ainsi, le Guide ne soulève que les questions en rapport avec l'application de ces recommandations et n'entend aucunement être une source d'avis complète et détaillée pour les décideurs nationaux, ce qui serait de toute façon difficile au vu des différences qui caractérisent les systèmes juridiques, les traditions et les capacités institutionnelles des États parties.

Codes de conduite

Règles de conduite

1. Contexte et justification

L'élaboration et l'adoption de codes de conduite applicables aux agents publics est une mesure courante qui vise à codifier les normes professionnelles et éthiques. Les codes de conduite sont destinés à créer une culture administrative qui insiste spécifiquement sur la régularité, la dignité, l'équité, l'intégrité et la probité, la correction, la transparence et l'honnêteté.

Les codes de conduite donnent des indications importantes sur le comportement acceptable et attendu des employés ou des membres de groupes. Ils existent depuis des millénaires sous de multiples formes et noms différents – codes éthiques, codes moraux et religieux, édits juridiques et doctrines professionnelles. Ces dernières décennies, les codes de conduite ont gagné en importance pour l'administration publique, à mesure qu'émergeait un mouvement qui a commencé à façonner et à établir des normes généralement acceptées pour ce qui devrait figurer dans un code de conduite.

Un certain nombre de documents internationaux contribuent à établir des normes pour ces codes de conduite. Il s'agit principalement de la Résolution (97) 24 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe portant sur les vingt Principes directeurs pour la lutte contre la corruption¹ et de la Recommandation R(2000) 10 sur les codes de conduite pour les agents publics². On constate également que l'élaboration en 1996 d'un traité contre la corruption par l'Organisation des États américains (OEA)³ a contribué à amorcer le mouvement en faveur d'exigences internationales en matière d'éthique dans le secteur public. Cette même année, l'Organisation des Nations Unies a adopté un Code international de conduite des agents de la fonction publique⁴ qui contenait de brèves recommandations générales. D'autres conventions et orientations ont suivi, dont les travaux influents de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)⁵.

Ces avancées ont contribué à l'adoption de la Convention des Nations Unies contre la corruption (UNCAC)⁶ en 2003, qui fournit des orientations plus formelles. L'Union

¹ Consultable sur <https://rm.coe.int/16806cc17b>

² Consultable sur <https://rm.coe.int/16806cc1ed>

³ « Convention interaméricaine contre la corruption », OEA : <http://www.oas.org/juridico/français/b-58.htm>

⁴ « Annexe : Code international de conduite des agents de la fonction publique », ONU

https://digitallibrary.un.org/record/231078/files/A_RES_51_59-FR.pdf

⁵ « Recommandations du Conseil de l'OCDE sur l'amélioration du comportement éthique dans le service public incluant les principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public », OCDE :

<https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/129/129.fr.pdf>

⁶ « Convention des Nations Unies contre la corruption », ONU :

https://www.unodc.org/res/ji/import/international_standards/united_nations_convention_against_corruption/uncac_french.pdf

africaine a également élaboré sa propre Convention sur la prévention et la lutte contre la corruption⁷. La progression observée ces dernières années a participé à renforcer l'intérêt pour l'élaboration de nouveaux codes de conduite pour les administrations publiques et pour l'amélioration des codes existants dans le monde entier. Alors qu'il y a quelques décennies, de nombreux pays ne disposaient d'aucune directive officielle à l'intention des agents publics, la grande majorité d'entre eux ont adopté des codes de conduite depuis. Les effets dévastateurs de la corruption étant de plus en plus mis en évidence, les pays se tournent davantage vers le renforcement de leurs codes de conduite et mettent l'accent sur les valeurs fondamentales de la fonction publique pour lutter contre ce problème.

2. Recommandations

Lorsqu'elles élaborent et mettent en œuvre des codes de conduite, les institutions compétentes sont invitées à tenir compte des bonnes pratiques suivantes :

- 1) les cadres/valeurs éthiques doivent se traduire en un cadre normatif uniforme et consolidé permettant aux agents publics de travailler dans le respect de l'utilité publique. Les codes de conduite doivent contenir un cadre clair fondé sur des règles et des valeurs, un ensemble de règles éthiques, des règles personnelles et institutionnelles d'intégrité et des normes et valeurs à adopter, parmi lesquelles la probité, l'indépendance, la responsabilité, la transparence et l'impartialité. Ils doivent par ailleurs prévoir, entre autres, le règlement des conflits d'intérêts (y compris la déclaration de situations ponctuelles), les incompatibilités et activités accessoires, la récusation (ou le retrait), les cadeaux et autres avantages, l'utilisation abusive d'informations et de ressources publiques, les contacts avec des tiers, y compris des membres de lobbies, la déontologie relative au cumul des mandats, la préservation de la réputation, la situation après la cessation des fonctions, ainsi que la déclaration de patrimoine, d'intérêts et de passifs.
- 2) Pour que les codes de conduite soient effectivement mis en pratique, il convient de prévoir des mécanismes d'application appropriés, notamment un mécanisme de signalement et de supervision, ainsi que des sanctions adéquates.
- 3) En attendant la mise en place d'un système de responsabilité pour la conduite du personnel, il convient de préciser que la responsabilité de la haute direction peut être engagée pour la conduite de son personnel dans l'exercice de fonctions officielles au nom de l'entité ;
- 4) les codes doivent fournir des orientations adéquates et être accompagnés de commentaires explicatifs et/ou d'exemples concrets, afin de clarifier les normes applicables. Ils doivent être complétés par des mesures pratiques, comme une

⁷ « Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption », Union africaine : https://au.int/sites/default/files/treaties/36382-treaty-0028_-_african_union_convention_on_preventing_and_combating_corruption_f.pdf

formation spécialisée ou des conseils confidentiels. Les codes de conduite doivent être des instruments vivants et doivent donc être régulièrement révisés et mis à jour.

- 5) Les codes doivent être élaborés avec la participation des membres de la profession à laquelle ils s'appliquent et être facilement accessibles au public.

3. Difficultés et solutions

Bien que les codes de conduite soient utiles dans tous les milieux professionnels pour guider le comportement des employés, les codes de conduite à destination des employés de l'administration publique ont plusieurs rôles spécifiques⁸ :

La clarification du droit

Les codes de conduite aident à clarifier le droit. Les lois doivent être rédigées dans une perspective universelle qui couvre la plupart des cas, mais ces énoncés universels ignorent inévitablement certains cas et situations. En outre, les lois doivent être exécutoires, ce qui rend difficile l'élaboration d'une législation qui consacre de manière adéquate des valeurs abstraites comme l'impartialité, la loyauté ou l'intégrité. Les codes et les valeurs éthiques peuvent contribuer à combler ces lacunes et fournir des orientations aux agents publics comme une loi écrite ne pourrait jamais le faire.

Le rôle de l'expertise

Les agents publics fournissent des analyses et des conseils pour l'élaboration ou la mise en œuvre des lois et des politiques. Il est primordial que ces conseils soient présentés de manière impartiale et objective et que les agents publics mènent leurs activités dans le respect d'un code éthique qui les empêche de filtrer certaines informations pour des raisons d'ordre privé ou idéologique.

La limite du pilotage par l'incitation

Si l'efficacité est sans aucun doute une préoccupation pour toute institution qui rend des comptes au public, il convient également de développer la dimension éthique sur le lieu de travail. Il devient de plus en plus important d'élaborer des codes de conduite et des systèmes éthiques encore plus solides dans l'administration publique afin d'instaurer un équilibre entre les considérations économiques et éthiques.

Les normes sociales

Les codes de conduite aident à façonner plus formellement les normes. Le langage utilisé dans un code de conduite peut être particulièrement déterminant. Une fois écrits, les mots permettent non seulement d'appréhender la dimension éthique qui guide le code et l'administration publique, mais ils révèlent aussi les motivations profondes qui sous-tendent la création d'un code.

L'élaboration d'un code de conduite pose trois grands défis :

⁸ Les paragraphes suivants reprennent des informations contenues dans les rapports établis par l'OCDE (*Developing a Code of Conduct for public officials: Insights based on OECD Experiences*)

1. Définir l'objet et le contenu d'un code de conduite
2. Définir son champ d'application
3. Parvenir à une mise en œuvre efficace

a) Définir l'objet et le contenu d'un code de conduite

En règle générale, les codes de conduite sont rédigés pour guider les comportements. Ils énoncent les normes de conduite que l'on attend des agents publics et fixent les contours d'un comportement intègre. En retour, les citoyens savent à quoi s'attendre de la part des agents publics en matière de conduite et d'attitude lorsqu'ils traitent avec eux et ils sont en mesure d'exiger des comptes en cas de non-respect. Dans le but d'anticiper et de prévenir certains types de comportements inacceptables (par exemple, conflits d'intérêts, corruption et autres actions inappropriées), la plupart des codes de conduite décrivent des actions spécifiques qui sont interdites aux agents publics.

Dispositions de fond inscrites dans les codes de conduite

- | | |
|---|---|
| 1. Respect de la loi | 13. Restrictions relatives à l'emploi d'avant et d'après-mandat |
| 2. Intégrité | 14. Devoir de signaler toute activité suspecte |
| 3. Impartialité | 15. Responsabilité individuelle et collective |
| 4. Confidentialité | 16. S'abstenir de rechercher des avantages personnels ou d'abuser des pouvoirs conférés en raison de la charge publique |
| 5. Honnêteté | 17. Utilisation appropriée des ressources publiques |
| 6. Efficience | 18. Sanction des violations |
| 7. Efficacité | |
| 8. Servir l'intérêt général | |
| 9. Éviter les conflits d'intérêts | |
| 10. Déclaration de patrimoine, d'intérêts financiers et d'activités extérieures | |
| 11. Interdiction de la corruption | |
| 12. Acceptation de cadeaux et de faveurs | |

Dans un contexte plus large, les codes peuvent être conçus pour être réglementaires, didactiques ou inspirants.

- a) Les codes réglementaires comportent des règles et des normes de conduite détaillées, qui sont généralement applicables par le biais d'un système de suivi et l'imposition de sanctions.
- b) Les codes didactiques visent à familiariser les agents publics avec leurs dispositions par le biais d'interprétations et de commentaires approfondis.
- c) Les codes inspirants sont une déclaration de valeurs que les praticiens devraient s'efforcer de mettre en pratique.

En pratique, la plupart des codes combinent ces trois dimensions. Dans le même temps, le code de conduite est également le reflet du climat éthique qui prévaut dans le service public. Il intègre les principes et les valeurs jugés importants par l'administration, d'une manière qui peut faire penser à une « boussole morale », guidant les activités quotidiennes

des employés. Le code définit un socle commun de valeurs auxquelles les employés sont censés souscrire et qui se traduisent ensuite en préceptes fondés sur des principes, tels que « ne pas utiliser la charge publique à des fins personnelles » (intégrité) ou « faire preuve d'impartialité dans l'exercice des fonctions publiques » (objectivité), voire en dispositions spécifiques de « droit dur ». Dans la pratique, il est impossible de couvrir l'éventail complet des situations imaginables auxquelles un agent public peut être confronté dans ses activités ou opérations quotidiennes. De même, les normes codifiées de comportement ne pourront jamais saisir et orienter entièrement la façon dont les décisions doivent être prises face à diverses questions éthiques. Lorsqu'ils rédigent un code de conduite, les praticiens doivent trouver le juste équilibre en énonçant des valeurs fondamentales générales qui soient à la fois applicables à des situations complexes et dynamiques et susceptibles d'offrir aux fonctionnaires un cadre facilitant la prise de décisions quotidiennes. Plusieurs pays de l'OCDE ont suivi cette approche, dont l'Australie, le Canada et le Royaume-Uni. Plus précisément, la loi australienne sur la fonction publique (Australian Public Service Act, 1999) décrit les valeurs fondamentales applicables à l'ensemble de la fonction publique, puis les détaille dans un code de conduite concret contenu dans le même document. Au moment de la rédaction du code, il est également utile de fournir des orientations tangibles sur la façon dont ces valeurs peuvent se refléter dans les activités quotidiennes des agents publics. L'insertion d'exemples pratiques dans le code permet de préciser les valeurs formulées en termes généraux. Il est aussi possible d'utiliser d'autres types de documents, comme des lignes directrices. Le Code de conduite d'Emploi et Développement social Canada offre un bon exemple de cette approche en présentant la définition de chaque valeur en juxtaposition avec les comportements attendus. Les comportements attendus sont ensuite déclinés en exemples pratiques et des conseils sont fournis sur la manière dont le fonctionnaire doit agir dans certaines circonstances. De cette façon, le code englobe non seulement les normes de conduite, mais il constitue également un outil pratique pour prendre des décisions éthiques et légales, tout en préservant l'intégrité de la fonction publique et des employés.

b) Définir le champ d'application

L'élaboration d'un code de conduite implique un certain nombre de choix en ce qui concerne son champ d'application. La question fondamentale n'est pas tant de savoir si l'application du code devrait être généralisée (à l'ensemble du secteur public) ou si chaque organisation devrait élaborer son propre code de conduite. Il s'agit plutôt de s'assurer que le code est appliqué à tous les niveaux de l'administration, afin qu'il puisse servir de cadre à un comportement éthique et d'outil de sensibilisation à ces questions et garantir l'engagement de toute la hiérarchie. À cette fin, les définitions de « secteur public » et d' « agent public » doivent être aussi larges que possible pour couvrir tout le spectre de l'administration publique, et en particulier les employés qui, à première vue, ne semblent pas relever du champ d'application du code de par la nature de leurs fonctions ou de leur statut professionnel (par exemple, les employés des entreprises publiques, les agents intérimaires etc.).

Encadré 1. La définition d' « agent public » dans les pays de l'OCDE et dans les conventions internationales
--

Canada – Code de valeurs et d'éthique du secteur public (Canada, Conseil du Trésor) : Le code suit la définition de la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles (LPFDAR) qui définit les « fonctionnaires » comme les personnes employées dans le secteur public, les membres de la Gendarmerie royale du Canada et les administrateurs généraux. Toutefois, le « secteur public » n'inclut pas les Forces canadiennes, le Service canadien du renseignement de sécurité ni le Centre de la sécurité des télécommunications, qui sont assujettis à des exigences distinctes en vertu de la Loi.

Australie – Code d'éthique pour le secteur public de l'Australie-Méridionale (gouvernement de l'Australie-Méridionale, Commissaire à l'emploi dans le secteur public) : Le Code d'éthique pour le secteur public de l'Australie-Méridionale est le code de conduite aux fins de la Loi sur le secteur public de 2009. Tous les employés du secteur public sont liés par ce code indépendamment de la nature ou du niveau de leur emploi, de leur statut professionnel ou de la nature de l'organisation du secteur public dans laquelle ils travaillent.

Pays-Bas – Code de conduite pour l'intégrité dans l'administration publique centrale (Pays-Bas, ministère de l'Intérieur et des relations au sein du Royaume) : Ce code de conduite s'applique à tous les fonctionnaires employés par l'administration publique centrale. Le terme « fonctionnaires » désigne donc les fonctionnaires de l'administration publique centrale. D'autres catégories d'employés travaillent pour l'administration publique centrale, comme les étudiants stagiaires, les travailleurs intérimaires ou les prestataires extérieurs.

Danemark – Code de conduite du secteur public (Agence de modernisation, gouvernement local du Danemark) : Le guide s'applique à tous les employés du secteur public, par exemple les fonctionnaires, les personnes employées sur la base de contrats collectifs ou de contrats individuels, les employés permanents ou à durée déterminée, etc.

France – article 2 de la Loi du 13 juillet 1983 : cette loi établit le code de conduite du secteur public. Ce code s'applique à tous les fonctionnaires employés par l'État et les collectivités territoriales, y compris dans les agences ou les établissements publics nationaux et locaux.

Conseil de l'Europe – R (2000) 10, Code modèle de conduite pour les agents publics (Conseil de l'Europe) : Ce code modèle s'applique à tous les agents publics. Aux fins de ce code, le terme « agent public » désigne toute personne employée par une autorité publique. Ce code peut également s'appliquer aux organismes privés qui fournissent des services publics, mais pas aux élus publics, ni aux membres des gouvernements ou aux titulaires de fonctions judiciaires.

Convention des Nations Unies contre la corruption (UNCAC) (Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, 2004) : L'UNCAC définit le terme « agent public » comme toute personne qui détient un mandat législatif, exécutif, administratif ou judiciaire d'un État partie, qu'elle ait été nommée ou élue, à titre permanent ou temporaire, qu'elle soit rémunérée ou non rémunérée, et quel que soit son niveau hiérarchique. De plus, l'UNCAC s'applique aussi à toute personne qui exerce une fonction publique, y compris pour un organisme public ou une entreprise publique.

Convention de l'UE relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires de l'Union européenne (Union européenne, 1997) : La Convention de l'UE relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des fonctionnaires des États membres de l'Union européenne définit le terme « fonctionnaire »

comme tout fonctionnaire communautaire ou national, y compris tout fonctionnaire national d'un autre État membre.

c) Parvenir à une mise en œuvre efficace

La mise en œuvre d'un code de conduite pour le secteur public dépend de plusieurs facteurs importants, parmi lesquels son insertion dans le cadre juridique pertinent, la prise en compte de ses normes éthiques dans le cadre juridique, le fait que les parties prenantes concernées aient pu prendre part à son élaboration et à son adoption et le respect de la conformité.

Les normes éthiques doivent se refléter dans le cadre juridique, de manière à ce que les lois et les réglementations puissent énoncer les valeurs fondamentales du service public. À cette fin, le fondement juridique du code doit être clair, concis et exécutoire. Toutefois, il n'est pas recommandé de faire du code un texte juridique, car les lois ont tendance à être moins souples et peu adaptables aux nouveaux enjeux. Les instruments qui fournissent des orientations tout en appliquant le code sont des outils essentiels. Une bonne pratique consiste à intégrer les éléments d'un code – notamment les attentes positives en matière de comportement – dans le droit primaire ou dérivé. Cette pratique démontre un engagement clair de la part du gouvernement, favorise la conformité et appuie la mise en application.

Il existe différentes approches pour choisir l'instrument réglementaire adéquat permettant de favoriser l'intégrité dans le secteur public et d'éviter les pratiques contraires à l'éthique ou les actes de corruption. La principale distinction se situe entre une approche fondée sur la conformité/les règles et une approche fondée sur les valeurs. Une approche fondée sur la conformité comporte principalement des mesures de prévention par l'établissement de normes rendues exécutoires par des lois et des réglementations, combinées à des outils de formation, de conseil et de sensibilisation à ces normes. Selon cette approche, un manquement aux règles de conduite peut entraîner l'application de sanctions. D'autre part, une approche fondée sur les valeurs met l'accent sur la sensibilisation aux questions éthiques et aux valeurs du secteur public. Les expériences des différents pays montrent qu'une combinaison judicieuse d'éléments spécifiques de ces deux approches est la clé d'une mise en œuvre réussie des politiques d'intégrité.

Au niveau européen, les États membres disposent d'un certain nombre de lois qui définissent les valeurs et les normes de conduite officielles pour le secteur public. Le cadre juridique pertinent est défini à la fois par les dispositions constitutionnelles, les codes pénaux et les lois et les actes de l'administration publique. Cette structure institutionnelle entraîne souvent une fragmentation des lois, ce qui rend difficile leur application et leur compréhension par des fonctionnaires n'ayant pas reçu de formation judiciaire adéquate. Les codes de conduite ont l'avantage de présenter et d'analyser les informations contenues dans des lois complexes d'une manière plus concise et plus concluante et sont donc des outils utiles pour réglementer le comportement des agents publics.

Il convient également de se demander si les devoirs de conduite sont juridiquement et disciplinairement contraignants ou simplement persuasifs sur le plan éthique et moral. Pour répondre à cette question, il est intéressant d'opérer une distinction entre une déclaration de valeurs et un code de conduite, deux instruments utilisés pour réglementer les comportements et promouvoir les questions éthiques auprès des agents publics. Les déclarations de valeurs identifient et décrivent les principes fondamentaux auxquels les agents publics doivent souscrire dans leurs activités quotidiennes. Toutefois, elles ne précisent généralement pas la manière dont ces valeurs peuvent être intégrées aux pratiques quotidiennes. À l'inverse, les codes de conduite fournissent des orientations et des normes détaillées en matière de comportement. Un code de conduite peut être considéré comme un outil destiné à transformer des valeurs en pratiques. Il peut également servir de référence pour mesurer la performance des individus et des organisations.

Ces instruments peuvent être utilisés séparément, ou sous la forme d'un code unique. Le fait d'avoir deux documents distincts permet aux citoyens de mieux comprendre le comportement attendu des fonctionnaires ainsi que la vision et la mission globales du service public. D'un autre côté, cette approche bidimensionnelle peut aussi se concrétiser au moyen d'un code unique clairement structuré, tel que le Code de conduite autrichien pour la prévention de la corruption. Parmi les exemples de codes qui englobent les valeurs du service public tout en spécifiant les normes de conduite attendues figurent les Sept principes de la vie publique du Royaume-Uni, les Valeurs du service public australien et le Code de valeurs et d'éthique pour le secteur public canadien.

La réussite de la mise en œuvre et l'efficacité du code dépendent essentiellement de la création d'un climat de confiance et de l'adhésion de l'organisation au code. La réalisation de ces deux éléments doit passer par la participation active de toutes les parties prenantes clés à la phase d'élaboration, ainsi que par l'exemple donné au plus haut niveau. La notion de « participation active à la phase d'élaboration » signifie que le code de conduite doit émaner des agents publics eux-mêmes ou, du moins, que ces derniers doivent prendre une part active dans sa préparation pour renforcer le sentiment d'appropriation parmi les personnes auxquelles il s'adresse. D'autre part, la direction de l'organisation doit instaurer un climat propice aux comportements éthiques et responsables par la promotion, l'orientation et le soutien de la mise en œuvre du code de conduite. Le ton donné par l'organisation doit émaner en premier lieu des dirigeants eux-mêmes, lesquels montrent de cette façon le bon exemple aux autres (« donner le ton au plus haut niveau »).

L'élaboration et l'adoption du code de conduite ne doivent pas être considérées comme une fin en soi, mais plutôt comme un premier pas vers la viabilité du code et son intégration dans la culture organisationnelle. Un autre aspect dont les gouvernements doivent tenir compte pour se conformer aux codes de conduite est la gestion efficace des risques. Les organisations doivent être en mesure d'aborder méthodiquement les risques de manquements à l'éthique liés à leurs activités et aux personnes impliquées. Cela permet de prendre des mesures d'atténuation appropriées, opportunes et proportionnées

qui protègent l'organisation et sa réputation en indiquant aux autres employés et au public que les risques de manquements aux normes éthiques sont identifiés et évalués, et que des mesures sont mises au point pour les prévenir. Pour être efficace, la gestion des risques doit impérativement être intégrée à la culture de l'organisation et chacun, des dirigeants aux employés, doit avoir la responsabilité d'identifier, évaluer et gérer les risques en conséquence.

La mise en œuvre efficace d'un code repose sur une communication appropriée autour des normes éthiques, y compris par la dispense de formation et de conseils. Le code peut ainsi prendre vie, faire partie intégrante des organisations (ou de l'ensemble du secteur le cas échéant) et s'enraciner dans leur culture. Cet aspect est d'autant plus important que les agents publics sont responsables de leur propre respect des normes éthiques – il est donc essentiel qu'ils bénéficient d'une communication régulière et actualisée, de formations et de conseils qui leur permettent de connaître et de comprendre le code de conduite auquel ils doivent se conformer. La communication (y compris la dispense de formation et de conseils) autour des normes éthiques doit être envisagée comme faisant partie intégrante du programme global d'intégrité de l'organisation.

D'autre part, une communication appropriée en direction du public sur les normes éthiques applicables ainsi que sur le niveau de conformité (gestion des risques en place, nombre et type d'infractions, sanctions imposées) doit être mise en place, car il est important que le public soit au fait des comportements qu'il peut attendre des agents publics et puisse réagir rapidement pour une application efficace du code.

Étant donné que les risques éthiques évoluent constamment, il est indispensable d'assurer un suivi et des examens réguliers pour évaluer l'adéquation et l'efficacité des mesures et des procédures mises en place, ainsi que des actions entreprises pour remédier à tout manquement aux normes éthiques. Ce suivi doit inclure non seulement des examens proactifs des meilleures pratiques, mais aussi des examens réactifs à la suite d'incidents éthiques détectés par l'organisation elle-même ou signalés dans les médias. Ces examens peuvent donner lieu à des modifications nécessaires du code de conduite en vigueur, à une mise à niveau du programme actuel de sensibilisation/formation ou à la mise en place d'un régime d'application plus rigoureux.

La garantie de la conformité au code est une question qui s'articule autour de deux éléments clés :

- Assurer le suivi de normes de conduite strictes ;
- Signaler, détecter, enquêter, poursuivre et sanctionner les comportements répréhensibles commis par des agents publics.

Assurer le suivi de normes de conduite exigeantes

Les activités de suivi renforcent la responsabilité du système d'intégrité publique en mettant en évidence les efforts et les résultats mesurables. Le suivi fait référence au processus de collecte et d'analyse d'informations sur les produits directs et intermédiaires d'une politique. Chaque politique a généralement un ou plusieurs buts reflétant l'effet escompté. La première étape de tout processus de mesure consiste à identifier les buts et à les traduire en objectifs, qui précisent les différents aspects d'un but en les formulant de manière positive et non ambiguë en une seule phrase. Idéalement, les objectifs répondent aux « qui », « où », « quoi » et « quand » d'un but. Les buts, les objectifs et les indicateurs peuvent être définis tant au niveau des produits (*output*) qu'au niveau des résultats (*outcome*). Ils peuvent également être conçus pour évaluer certaines qualités d'un produit ou d'un résultat, par exemple la valeur par rapport à un intrant (Encadré 2).

Encadré 2. Exemples de produits, de produits intermédiaires et de résultats dans le cadre de l'établissement d'un Code de conduite

Le Principe 4 de la Recommandation de l'OCDE sur l'intégrité publique appelle à « fixer des normes de conduite strictes applicables aux agents publics », notamment « en complétant le système juridique et les politiques institutionnelles par des normes d'intégrité (telles que des codes de conduite ou des codes de déontologie) afin de mieux préciser les attentes et de constituer un socle pour les procédures d'enquête et les sanctions à caractère disciplinaire, administratif, civil et/ou pénal, le cas échéant ». L'introduction d'un code de conduite applicable aux agents publics relève de la mise en œuvre de ce principe. Le tableau suivant présente certains buts, objectifs et indicateurs potentiels qui pourraient figurer au rang des produits et des résultats d'un code de conduite :

	Output	Intermediate Output	Outcome
Goals	Existence of useful Code of Conduct	Establish Code of Conduct	Establish integrity as an organisational value
Objectives	Code of Conduct: <ul style="list-style-type: none"> • exists • covers all relevant topics • is feasible. 	Public officials: <ul style="list-style-type: none"> • know the Code of Conduct and have been trained in using it • initiate discussions on grey areas and ethical dilemmas • suggest solutions. • Managers use the Code as a management tool, e.g. in interviews of candidates for positions in their team, or performance evaluation interviews 	Public administration staff model their behaviour and make decisions based on the rules and principles of the Code of Conduct.
Example indicator	<ul style="list-style-type: none"> • Identified risk areas are covered by the code • Staff of all managerial levels have participated in focus groups for development of Code of Conduct • ... 	<ul style="list-style-type: none"> • Number of integrity-related suggested improvements • Share of staff working in risk areas who have received risk-specific integrity training • All applicants to a vacant position are provided the Code of Conduct, so that they can reflect on it before proceeding in the selection process 	<ul style="list-style-type: none"> • Integrity measured in staff survey • ...

Qui est responsable du suivi de la conformité ?

Les cadres politiques doivent être complétés par des dispositions institutionnelles appropriées qui garantiront la conformité et permettront à terme la mise en place d'une culture de l'intégrité. Les dispositions institutionnelles qui soutiennent les politiques d'intégrité peuvent prendre la forme (i) d'acteurs chargés des questions d'intégrité, (ii) d'organismes de l'administration centrale ou (iii) d'institutions externes indépendantes.

Le suivi de la conformité ne doit pas être un objectif en soi, mais plutôt un mécanisme permettant d'identifier les défaillances de la mise en œuvre actuelle, de prendre les mesures appropriées pour en atténuer les effets et de préserver l'éthique et la culture d'intégrité au cœur des activités de l'institution en vue d'instaurer un climat éthique

permanent. En outre, la question de la responsabilité, en particulier à l'égard des citoyens/du public, doit être dûment prise en compte lors de l'élaboration des mécanismes de suivi. Par ailleurs, le suivi de la conformité ne doit pas être une compétence exclusive (bien qu'une répartition claire des rôles soit nécessaire), mais plutôt perçue comme une tâche commune, puisque la conformité elle-même reflète certaines des valeurs suprêmes de chaque code de conduite, comme l'honnêteté, l'équité ou l'engagement.

Lorsque l'on parle de conformité, il est important de faire la distinction entre l'obligation de rendre compte de la conformité et la responsabilité de la conformité. La première incombe résolument à la direction de l'organisme public. La direction délègue la responsabilité de l'application de la conformité – au moyen de systèmes et de contrôles, de dispositifs de supervision et d'examen – aux responsables de la conformité (*compliance officers*) au sein du service de la conformité, mais elle ne peut s'affranchir de l'obligation de rendre compte du respect de la conformité au sein de l'organisme public.

Une recommandation utile pour toutes les organisations peut être que la direction, qui assume la responsabilité ultime de la conformité, se réunisse périodiquement avec les responsables de la conformité. Ces réunions permettront d'aborder les questions de conformité et d'étudier la manière dont les problèmes actuels sont traités. De cette façon, la direction pourra superviser le respect de la conformité au sein de l'organisme public.

Par ailleurs, il peut être utile d'ajouter aux critères de recrutement des nouveaux membres de la direction de l'organisation une certaine expérience en matière de conformité.

D'autre part, les responsables de la conformité peuvent déléguer tout ou partie du suivi à d'autres membres du personnel, qui leur font ensuite part des résultats. Cette approche permet d'éviter que les employés de l'organisation n'adoptent le point de vue selon lequel « la conformité n'est pas mon problème ». Chaque individu a la responsabilité personnelle d'effectuer son travail en conformité avec les règles de l'organisation.

Par conséquent, bien que l'obligation de rendre compte du (suivi de la) conformité incombe à la direction, la responsabilité de la surveillance de l'éthique dans la fonction publique peut être confiée à des **acteurs chargés des questions d'intégrité**, tels que des hauts fonctionnaires ou des conseillers sur les questions d'intégrité. Les dirigeants jouent généralement le rôle le plus important en s'assurant que leur personnel respecte les règles de leur organisation et en faisant preuve d'un comportement exemplaire à cet égard. De nombreux pays de l'OCDE mettent l'accent sur des règles, des processus et des systèmes de gestion spéciaux. Par exemple, au Canada, les hauts fonctionnaires responsables des valeurs et de l'éthique de la fonction publique sont tenus de veiller à ce que l'organisation incarne les valeurs de la fonction publique à tous les niveaux. Il convient également de déterminer s'il existe un poste à temps complet d'acteur/agent/conseiller pour les questions d'intégrité ou si ces questions font partie des autres tâches quotidiennes de l'organisation. Le modèle choisi doit correspondre au contexte local et à la structure de l'organisation.

Les organismes de l'administration centrale : les normes de conduite fournissent le cadre nécessaire à la mise en place d'une fonction publique professionnelle, impartiale et réactive. Ainsi, les normes peuvent être intégrées dans différentes politiques de ressources humaines pour le secteur public, c'est-à-dire dans des stratégies de recrutement, de promotion et de formation nationale, assurant une mise en œuvre efficace. La responsabilité de l'intégration des normes d'intégrité dans les politiques plus vastes de ressources humaines peut être confiée à des instances de l'administration centrale, telles que les départements de la fonction publique, les agences des ressources humaines ou leurs ministères respectifs. Aux Pays-Bas, le ministère de l'Intérieur et des relations au sein du Royaume s'est vu confier un rôle spécial pour garantir l'intégrité du gouvernement. Entre autres tâches, le ministre est responsable d'une administration publique bonne et efficace et d'un gouvernement sur lequel le public peut compter. De ce fait, le ministre a également la responsabilité globale du professionnalisme, de l'intégrité et de la qualité des fonctionnaires, des administrateurs et des représentants élus, y compris de la surveillance permettant d'évaluer la qualité et l'efficacité du système.

Des institutions externes indépendantes peuvent garantir la surveillance et le contrôle des règles éthiques et des normes de conduite d'une manière juste et impartiale. Elles contribuent également à rétablir la confiance du public dans le processus déontologique. Ces institutions peuvent prendre la forme de commissions du service public ou de la fonction publique, de comités de déontologie, d'institutions supérieures de contrôle des finances publiques, d'ombudsmen, d'organismes de lutte contre la corruption ou même de cours constitutionnelles et d'autorités chargées du maintien de l'ordre. Ces institutions publient généralement des rapports réguliers sur leurs activités qui, selon leur mandat, peuvent inclure les résultats du suivi de l'élaboration, de la mise en œuvre, de l'application ou de l'efficacité des éléments des politiques d'intégrité.

Encadré 3. Exemples d'organismes chargés d'assurer le suivi de la conformité au code de conduite

Le Conseil du Trésor du Canada : Au Canada, le Conseil du Trésor surveille la mise en œuvre du Code de valeurs et d'éthique dans les ministères et les organismes dans le cadre de son rôle de définition des conditions nécessaires pour assurer une bonne gestion au sein du gouvernement. Le Conseil du Trésor traduit les politiques et les programmes approuvés par le Cabinet en mesures et en produits opérationnels et fournit aux ministères les ressources et l'environnement administratif dont ils ont besoin pour être plus efficaces. En particulier, le Conseil du Trésor a élaboré un Cadre de responsabilisation de gestion (CRG), structuré autour de dix éléments clés qui définissent collectivement la gestion et établissent les attentes en matière de bonne gestion d'un ministère ou d'un organisme. La mise en œuvre du Code de valeurs et d'éthique est examinée à travers ce cadre.

La Commission australienne de la fonction publique : En Australie, la Commission de la fonction publique, chargée de définir un cadre d'emploi pour la fonction publique et d'établir des politiques en matière de ressources humaines conformément à la Loi sur la fonction publique de 1999, surveille l'application du code de conduite. Le Commissaire de la fonction publique a même la responsabilité de signaler au ministre de la Fonction publique les manquements au code de conduite (rapports des dénonciateurs), une fois qu'ils ont été traités par l'organisme compétent. Toutefois, conscient des limites potentielles de capacités, le gouvernement australien a mis en

place un service consultatif en matière d'éthique à la disposition des fonctionnaires australiens afin qu'ils puissent demander conseil sur des dilemmes éthiques ou sur la manière d'appliquer les normes de conduite dans leur travail quotidien.

Les outils de suivi

Les enquêtes :

Les outils de suivi traditionnels visent essentiellement à vérifier l'existence d'instruments politiques, tels que des lois, des codes de conduite ou des procédures administratives. En effet, il est beaucoup plus facile de vérifier si une organisation a élaboré un code de conduite ou de mesurer le nombre de sessions de formation dispensées sur le contenu du code que d'évaluer si les agents publics connaissent les normes et les valeurs énoncées dans le code, ou s'ils sont capables d'identifier correctement les dilemmes éthiques et de s'engager à les résoudre conformément aux normes énoncées. Cependant, quelques pays ont adopté une approche plus holistique pour évaluer la mise en œuvre des programmes et mesurer leurs effets sur la culture, les valeurs et les comportements organisationnels. Cet objectif peut être atteint principalement au moyen d'enquêtes visant à déterminer dans quelle mesure les organisations ont intégré un code de conduite dans leurs procédures, et à évaluer l'efficacité dont elles font preuve pour veiller à ce que leurs employés comprennent et appliquent le code.

Selon leurs objectifs, les enquêtes peuvent être conçues à partir de différentes méthodologies et s'adresser à différents groupes de répondants. De nombreux États mènent des enquêtes spécifiques auprès de leur personnel sur l'impact des politiques d'intégrité. Au sein de l'UE, les Pays-Bas et la Finlande ont utilisé cette approche. En Amérique latine, l'enquête menée en 2003 auprès des fonctionnaires de Porto Rico par l'Ethics Resource Centre (Centre de ressources éthiques) et l'Office of Government Ethics (Bureau de l'éthique du gouvernement américain) s'est intéressée à la manière dont les employés « voyaient » l'éthique dans leurs propres organisations, rendant compte des valeurs éthiques ainsi que des pressions exercées pour pousser à l'infraction. Le gouvernement canadien a suivi une approche similaire, lorsque le Conseil du Trésor a réalisé un sondage auprès des fonctionnaires. Les résultats ont révélé des failles dans la stratégie canadienne d'intégrité, car un nombre important d'employés ont affirmé « ne pas pouvoir exprimer un désaccord avec leur supérieur sans encourir de représailles » et que « la haute direction ne tentera pas de résoudre les problèmes soulevés dans le sondage ».

Les employés sont les mieux placés pour savoir ce qui se passe dans le milieu du travail. Pour cette raison, les enquêtes auprès des employés peuvent être un outil puissant pour étayer le suivi de la conformité au code et l'évaluation de l'intégrité globale de l'organisation. Toutefois, en cas de graves lacunes en matière d'intégrité, lorsque les comportements répréhensibles sont endémiques et impliquent la majorité des employés de l'organisation, l'honnêteté des résultats doit être considérée avec prudence. Pour éviter que des réponses biaisées n'affectent la validité de l'évaluation, les enquêtes auprès des employés et les évaluations du personnel ne doivent pas être les seuls moyens de contrôle, mais doivent être combinés à d'autres outils de suivi.

Un moyen efficace de garantir l'objectivité du processus consiste à compléter les enquêtes auprès du personnel par des enquêtes réalisées auprès des cadres supérieurs des organismes publics sur l'adoption des instruments d'intégrité. L'encadré ci-dessous présente une enquête menée auprès des agents de la fonction publique au Royaume-Uni.

Encadré 4. L'Enquête auprès des agents de la fonction publique du Royaume-Uni (*Civil Service People Survey*)

Cette enquête est un outil utile pour identifier, entre autres, les sujets de préoccupation potentielle et les bonnes pratiques. C'est un moyen particulièrement efficace de vérifier la mesure dans laquelle les principaux enjeux éthiques et les codes de conduite sont bien compris et mis en œuvre au sein du gouvernement.

L'enquête comporte quatre questions qui portent plus spécifiquement sur la capacité d'un agent public à soulever des questions d'ordre éthique au sein de l'organisation :

1. Je pense que je peux contester sans risque la manière dont les choses se font dans [mon organisation] - 46 % (2017)
2. Savez-vous comment faire part d'une préoccupation concernant l'application du Code de la fonction publique ? - 68 % (2017)
3. Pensez-vous que si vous soulevez une préoccupation concernant l'application du Code de la fonction publique dans [votre organisation], elle fera l'objet d'une enquête appropriée ? - 70 % (2017)

Les réponses à ces questions viennent éclairer le travail de l'Équipe chargée des questions de rectitude et d'éthique (*Propriety and Ethics Team*) au sein du Cabinet, dont la mission consiste à rédiger et publier le Code de la fonction publique, donner des conseils sur son interprétation et collaborer avec les autres ministères pour veiller au respect des codes de conduite.

Source : <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-people-survey-2017-results--2>

Lorsqu'il s'agit d'évaluer les cas de comportement répréhensible, les enquêtes peuvent recourir à différentes méthodes pour recueillir des informations précises selon la sensibilité des questions. En Belgique, les enquêtes s'appuient sur l'auto-déclaration, la déclaration par procuration ou la déclaration des victimes :

- les enquêtes basées sur l'auto-déclaration demandent aux répondants de signaler leurs propres manquements à l'éthique ;
- la déclaration par procuration, également utilisée aux Pays-Bas et en Estonie, permet de poser des questions sur les comportements répréhensibles observés dans l'environnement de travail direct ;
- la déclaration des victimes consiste à demander aux répondants s'ils ont eux-mêmes subi des comportements répréhensibles.

Les données ouvertes

Les citoyens informés sont plus susceptibles d'exiger des agents publics qu'ils rendent davantage de comptes. Le fait d'encourager la divulgation publique des données stimule l'examen externe et décourage la malhonnêteté. Afin de renforcer les mécanismes de

responsabilité sociale, le public doit avoir librement accès à l'information, y compris aux informations divulguées par les agents publics concernant leurs intérêts privés, leurs biens, les cadeaux reçus, etc. Ces informations, lorsqu'elles sont rendues publiques sous forme de données ouvertes, permettent aux citoyens, aux médias, au gouvernement et aux organisations de la société civile de faire part de leurs préoccupations, le cas échéant. La contribution de la société civile aux activités de suivi peut concourir à améliorer considérablement les services fournis si les organismes publics reconnaissent l'importance de leur contribution en tant que retour d'information utile sur laquelle fonder les mesures correctives. Enfin, la possibilité d'un contrôle public est susceptible de décourager les comportements inappropriés, tout en renforçant la confiance dans les institutions en démontrant un engagement envers la transparence et la responsabilité.

Les mécanismes de signalement

Le public et les employés eux-mêmes constituent la première source de détection des cas de comportement répréhensible. La mise en place de mécanismes de signalement appropriés permet de s'assurer que les préoccupations légitimes au sujet de comportements illégaux ou contraires à l'éthique seront prises en considération et feront l'objet d'une enquête approfondie. Lorsque des employés signalent des conduites répréhensibles, il est important de les protéger contre toute forme de représailles, par exemple en préservant leur anonymat ou la confidentialité de leur déclaration, mais aussi en prévoyant des recours pour leur indemnisation.

Un mécanisme solide de signalement doit permettre d'autres voies de signalement, qu'il s'agisse de voies internes sous la forme de fonctionnaires désignés (c'est-à-dire des supérieurs hiérarchiques ou des hauts responsables de l'éthique) ou de tiers extérieurs à l'organisation⁹. Cela nécessite d'avoir des systèmes efficaces de gestion des plaintes grâce auxquels la direction de l'organisation peut recevoir des notifications d'incidents et des demandes de réponse à des cas de conduite inappropriée.

Toutefois, les mécanismes de signalement – même s'ils sont parfaitement conçus – ne sont efficaces que s'ils s'inscrivent dans une culture organisationnelle plus large d'éthique et d'ouverture, où les employés se sentent en sécurité pour soulever et discuter des questions éthiques. En fait, les employés sont plus susceptibles de dénoncer des actes répréhensibles au travail s'ils font confiance à leurs collègues, à leurs supérieurs et, surtout, à leur haute direction. Une étude récente a montré que l'existence de codes de conduite soulignant l'importance du signalement des actes répréhensibles par les employés ne suffisait pas à encourager le signalement des inconduites, et qu'il existait un lien positif entre la dénonciation interne et la fiabilité perçue des membres des organisations.

Les inspections

⁹ En France, par exemple, les administrations centrales et les autorités locales de plus de 10 000 habitants doivent disposer d'un mécanisme de signalement.

Les mesures visant à assurer la conformité peuvent également comprendre des normes et des procédures pour détecter les comportements illégaux ou contraires à l'éthique. Les inspections et les audits peuvent être des outils intéressants pour évaluer la mesure dans laquelle les agents publics respectent le code de conduite.

Dans des pays comme la Hongrie, la Croatie, les Pays-Bas et la Belgique, les institutions supérieures de contrôle des finances publiques ont étendu leurs contrôles traditionnels de l'efficacité aux audits de performance, qui peuvent inclure l'évaluation des composantes des politiques d'intégrité.

Par exemple, la Cour des comptes de la République de Croatie a effectué en 2013 un audit de performance axé sur le fonctionnement de l'infrastructure de l'éthique dans les organes de l'administration publique. L'audit a été déclenché par des indices d'irrégularités significatives dans les opérations des entités du secteur public ainsi que dans la perception de la corruption et d'autres formes de comportement contraire à l'éthique, alors qu'une infrastructure de l'éthique avait été mise en place et qu'une réglementation avait été adoptée pour définir les valeurs et les principes éthiques des employés. L'objectif était d'évaluer si les organismes gouvernementaux entreprenaient les activités requises et élaboraient des pratiques appropriées pour promouvoir les valeurs et les principes éthiques dans leurs activités quotidiennes, et si les normes éthiques strictes établies pour le secteur public étaient effectivement appliquées. Les enquêteurs ont utilisé plusieurs méthodes aux fins de l'audit, notamment l'analyse de l'organisation interne et du fonctionnement des entités contrôlées afin de déterminer le degré d'application de la réglementation et l'efficacité du fonctionnement de l'infrastructure de l'éthique établie. Les méthodes d'audit comportaient également un questionnaire adressé aux fonctionnaires afin d'évaluer le fonctionnement de l'infrastructure de l'éthique dans les organes de l'administration gouvernementale ainsi que l'éthique dans le comportement des fonctionnaires.

Des tendances similaires peuvent être observées à l'échelle internationale. Dans de nombreux cas, les institutions supérieures de contrôle des finances publiques examinent la conception et la qualité des cadres de lutte contre la corruption et la fraude au niveau pangouvernemental. En 2009, la Cour des comptes des Pays-Bas a enquêté sur l'état de la gestion de l'intégrité au sein de l'administration centrale. L'audit a porté sur les moyens de s'assurer que les fonctionnaires sont incorruptibles et dignes de confiance, et la Cour des comptes s'est servi de l'audit pour promouvoir des mesures de prévention, de détection et de répression afin d'éviter les manquements à l'intégrité. Au niveau européen, la Cour des comptes européenne a publié un rapport sur la gestion des conflits d'intérêts dans une sélection d'agences de l'UE qui examine les politiques et les procédures visant à atténuer les situations de conflit d'intérêts.

La mise en application

La prise de mesures d'application appropriées en cas de manquement aux règles de conduite est un moyen efficace de souligner l'engagement et d'accroître la confiance du public. Dans la mesure où les codes définissent les limites et les attentes en matière de

comportement, il est nécessaire d'introduire un mécanisme d'application efficace et cohérent afin de garantir la conformité et l'efficacité de la politique. Par conséquent, les violations des normes et leurs conséquences doivent être clairement stipulées dans les codes. Dans de nombreux pays, les sanctions courantes en cas de manquements à l'intégrité sont les poursuites disciplinaires et pénales, ainsi que l'annulation des décisions et contrats concernés. Les sanctions disciplinaires sont très similaires, même s'il existe de légères variantes d'un pays à l'autre. Dans tous les pays, la sanction disciplinaire imposée varie en fonction de la gravité de la violation du code, allant du simple avertissement à la révocation et au licenciement, qui sont considérés par la majorité des pays comme les sanctions disciplinaires les plus sévères.

Types de sanctions liées aux manquements aux règles de conduite dans certains pays :

Country	Regulation	Type of Sanction
Australia	Public Service Act, Part 3 (15)	<ul style="list-style-type: none"> - Reprimand - Deductions from salary by way of a fine - Reduction in salary - Termination of employment - Reduction in classification - Re-assignment of duties
Canada	ESDC Code of Conduct, Chapter 5	<p>Breaches of the codes and discipline regulations are determined at the departmental level and may include the following:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Oral reprimand - Written reprimand - Suspension or financial penalty - Demotion - Termination of employment
Denmark	Civil Service Act, Chapter 4, § 24	<ul style="list-style-type: none"> - Reprimand - Warning - Fine - Transfer to other work - Demotion - Dismissal
Japan	National Public Service Act, Subsection 2, Article 82	<ul style="list-style-type: none"> - Dismissal - Formal reprimand - Suspension from duty - Reduction in pay
Netherlands	General Regulation on Government Officials, Article 80-81	<ul style="list-style-type: none"> - Written reprimand - Extraordinary service without remuneration or for a lower than normal remuneration - Reduction of entitlement to annual leave - Fine - Full or partial withholding of salary - Reduction in salary - Transfer - Suspension - Dismissal

Les manquements les plus graves sont souvent également des infractions pénales. Dans la plupart des cas, la responsabilité pénale pour inconduite dans l'exercice des fonctions publiques est généralement suivie d'une action en responsabilité administrative. Ces procédures étant menées en parallèle, une coordination entre les autorités responsables des procédures pénales et administratives est évidemment nécessaire. Les organisations impliquées dans la procédure disciplinaire ont souvent l'obligation de notifier aux autorités de poursuite pénale et aux forces de l'ordre la suspicion d'infraction pénale. Dans l'attente du verdict pénal, l'agent public accusé peut faire l'objet de mesures disciplinaires temporaires, telles que la suspension sans solde ou le déplacement sur un autre poste. Les sanctions en cas de manquement aux règles de conduite sont souvent

appliquées soit par des cadres supérieurs, soit par une autorité centrale ou un tribunal. Le mandat, les fonctions et les attributions des personnes ou des organismes responsables de l'ouverture d'une procédure disciplinaire et de l'imposition de sanctions doivent être clairement définis. Enfin, la publication d'informations sur la nature et les résultats des activités de mise en application du code contribue à décourager la non conformité et peut même améliorer la transparence.

Sensibilisation : Activités de formation et de communication

La diffusion du contenu du code de conduite, la sensibilisation des agents publics et des citoyens à ses dispositions et la formation à l'intégrité sont des éléments essentiels pour entretenir une culture organisationnelle ouverte au sein des institutions publiques, où l'éthique professionnelle peut être librement évoquée et débattue. La mise en place d'activités de communication, de sensibilisation et de formation dans le cadre d'une stratégie globale en matière d'intégrité garantit que les agents publics sont en mesure de traiter efficacement les questions éthiques et de prévenir la corruption. À ce sujet, la Convention des Nations Unies contre la corruption (UNCAC) exige que les États parties « favorisent l'offre de programmes d'éducation et de formation qui permettent [aux agents publics] de s'acquitter de leurs fonctions de manière correcte, honorable et adéquate et les fassent bénéficier d'une formation spécialisée appropriée qui les sensibilise davantage aux risques de corruption inhérents à l'exercice de leurs fonctions » (UNCAC, article 7[d]). De même, la Recommandation de 2017 de l'OCDE sur l'intégrité publique préconise d'offrir aux agents publics une formation initiale, puis une formation en cours d'emploi, sur le thème de l'intégrité afin de mieux les sensibiliser à cet égard et les doter des compétences nécessaires pour appliquer les valeurs et les normes d'intégrité publique.

Activités de formation

Les activités de formation doivent non seulement viser à familiariser les employés avec les règles et les lois pertinentes afin de minimiser le risque d'adopter des comportements contraires à l'éthique, mais aussi fournir des outils de décision pour gérer les dilemmes éthiques complexes. Tout d'abord, tous les agents publics, quel que soit leur statut contractuel (personnel permanent ou temporaire), doivent bénéficier d'une formation initiale sur les normes de conduite établies par le code. Cette formation initiale permet de donner le ton en matière d'intégrité dès le début de la relation de travail et de familiariser les employés avec les principes, les valeurs et les règles liés à une conduite éthique et légale. Cette formation peut prendre la forme de modules d'apprentissage en ligne (Encadré 5). Une formation plus ciblée, pour savoir reconnaître et gérer les conflits d'intérêts et résoudre les dilemmes éthiques dans un contexte spécifique, peut faire l'objet d'une formation en personne (Encadré 6).

Encadré 5. La formation initiale sur l'intégrité pour les fonctionnaires canadiens

Dans le gouvernement canadien, la formation sur l'intégrité à l'intention des employés du secteur public est dispensée à l'École de la fonction publique du Canada. Le Secrétariat du Conseil du Trésor travaille en étroite collaboration avec l'école pour concevoir une formation sur les valeurs

et l'éthique à l'intention des employés. L'école a récemment mis à jour le cours d'orientation sur les valeurs et l'éthique à l'intention des fonctionnaires, qui fait partie d'un programme obligatoire pour les nouveaux employés. En outre, les ministères fédéraux utilisent ce cours pour une remise à niveau aux employés actuels, afin de s'assurer qu'ils comprennent bien leurs responsabilités en vertu du Code de valeurs et d'éthique du secteur public. Le cours est disponible en ligne de manière à garantir son accessibilité à tous les fonctionnaires. Il vise plus précisément à familiariser les fonctionnaires avec les lois et les politiques pertinentes, telles que le Code de valeurs et d'éthique du secteur public, la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles et la Politique sur les conflits d'intérêts et l'après-mandat. La formation comprend aussi des modules sur les dilemmes éthiques, le bien-être au travail et la prévention du harcèlement. Grâce à ces cinq modules différents, les fonctionnaires sont non seulement sensibilisés aux cadres stratégiques et législatifs pertinents, mais ils acquièrent également les compétences nécessaires pour appliquer ces connaissances à leurs tâches et à leurs activités quotidiennes. Le cours de formation comprend aussi un module consacré au Code de valeurs et d'éthique du secteur public. Ce module souligne l'importance de comprendre les valeurs fondamentales du secteur public fédéral comme cadre de prise de décision efficace et de gouvernance légitime et comme moyen de préserver la confiance du public envers l'intégrité du secteur public. Il comporte une partie sur les devoirs et les obligations, décrivant dans le détail les responsabilités des employés, des responsables/supérieurs et des administrateurs généraux/membres de la haute direction. Cette partie traite également du devoir de loyauté envers le gouvernement du Canada et précise que l'équilibre doit être préservé entre la liberté d'expression et l'objectivité dans l'exercice des responsabilités, en s'appuyant sur un exemple tiré des médias sociaux. À la fin du module, deux questions sont posées pour vérifier si les participants ont compris l'objet du Code de valeurs et d'éthique du secteur public et le fondement de l'exercice de leurs responsabilités dans le secteur public. Le module sur les dilemmes éthiques est un volet novateur du cours de formation sur l'intégrité. Le but de ce module est d'assurer une bonne connaissance du Code de valeurs et d'éthique du secteur public et il propose une série d'outils pour cultiver la prise de décision éthique chez les fonctionnaires. Ce module présente également aux fonctionnaires les cinq valeurs fondamentales de la fonction publique canadienne : le respect de la démocratie, le respect envers les personnes, l'intégrité, l'intendance et l'excellence. Cela les invite à réfléchir à la façon dont ils peuvent appliquer ces valeurs dans leur rôle quotidien. Les principaux secteurs à risque de conduite contraire à l'éthique – comme la corruption, l'utilisation inappropriée des biens du gouvernement, les conflits d'intérêts et la mauvaise gestion des fonds publics – sont identifiés et décrits de façon concrète, dans un langage facile à comprendre. En posant trois questions fondées sur des scénarios différents et en demandant aux participants de sélectionner des valeurs contradictoires du secteur public, le module amène également les fonctionnaires à trouver des solutions pour résoudre les conflits entre ces valeurs.

Encadré 6. Formation sur le dilemme au sein du gouvernement flamand (Belgique)

Dans le cadre de la formation sur le dilemme offerte par l'Agence des employés de l'État, les agents publics sont mis dans des situations pratiques dans lesquelles ils sont confrontés à un choix éthique et où la meilleure façon de résoudre la situation avec intégrité n'est pas évidente. L'animateur encourage la discussion entre les participants sur la façon dont la situation pourrait être résolue afin d'explorer les différentes options. C'est le débat en tant que tel, et non la solution, qui est le plus important, car il aidera les participants à identifier les différentes valeurs qui pourraient s'opposer. Dans la plupart des cours de formation, l'animateur utilise un système de cartes. Les règles sont expliquées et les participants reçoivent quatre cartes « option » portant

les numéros 1, 2, 3 ou 4, qui sont ensuite placées sur la table. Les cartes « dilemme » décrivent la situation et donnent quatre options sur la façon de résoudre le dilemme. À chaque tour, l'un des participants lit à voix haute le dilemme et les options proposées. Chaque participant indique ses choix à l'aide des cartes « option » et explique les raisons qui ont motivé sa décision. Ensuite, les participants discutent des différents choix. L'animateur reste neutre, il encourage le débat et suggère d'autres façons d'envisager le dilemme (par exemple, séquence des événements, contours du comportement inacceptable). Voici l'exemple d'un dilemme qui pourrait être proposé : Je suis un chargé de mission. Le ministre a besoin d'un briefing dans l'heure qui vient. Je travaille sur le sujet depuis deux semaines et j'aurais déjà dû avoir terminé. Cependant, il me manque encore des informations. J'attends toujours la contribution d'un autre ministère pour vérifier les données. Mon chef me demande de lui remettre d'urgence mon document, car le directeur de cabinet l'a déjà réclamé. Qu'est-ce que je fais ?

- J'envoie mon briefing sans signaler qu'il manque des informations.
- J'envoie mon briefing, mais je précise qu'aucune décision ne doit être prise sur la base de celui-ci.
- Je n'envoie pas mon briefing. Si on me demande ce qu'il en est, je reporterai la faute sur l'autre ministère.
- Je n'envoie rien et je trouve un prétexte, promettant d'envoyer le briefing le jour suivant.

D'autres situations de dilemme pourraient balayer les thèmes des conflits d'intérêts, de l'éthique, de la loyauté, du leadership, etc. Le contenu de la formation et les situations utilisées peuvent être ciblées sur des groupes ou des entités spécifiques. Par exemple : Vous travaillez dans le service du contrôle interne et vous êtes invité à intervenir dans le cadre d'une formation organisée par les employeurs d'un secteur qui relève de votre responsabilité. Vous serez bien rémunéré, vous établirez des contacts significatifs et vous tirerez des leçons de cette expérience.

Encadré 7. Formation sous forme de « Serious game » pour l'administration pénitentiaire (France)

En France, la direction de l'administration pénitentiaire du ministère de la Justice a développé un *serious game* (jeu sérieux) consistant en des sessions de formation vidéo interactives où les employés pénitentiaires sont confrontés à différents dilemmes éthiques, inspirés de situations réelles. Ces formations leur permettent de faire des choix et de prendre des décisions dans des situations professionnelles, tout en mesurant leurs conséquences éthiques.

Au-delà de la formation initiale proposée au personnel nouvellement recruté, une formation continue doit également être dispensée aux employés en poste. Par exemple, en Catalogne, les stagiaires doivent élaborer leur propre plan d'action en matière d'intégrité, dans lequel on leur demande d'identifier les risques et les défis en matière d'intégrité sur leur lieu de travail. Cette pratique est également un bon exercice d'apprentissage par les pairs, puisqu'elle offre aux participants l'occasion de discuter des obstacles qui ont été identifiés dans la mise en œuvre des activités d'intégrité et d'échanger des idées quant aux solutions. Le champ d'application de la formation varie d'un pays à l'autre. Certains pays disposent d'un programme de formation générale qui couvre l'ensemble de la fonction publique, tandis que d'autres n'ont que des programmes spécifiquement conçus pour des codes organisationnels applicables à des ministères ou à des agences en

particulier. Dans tous les cas, un organisme de l'administration centrale doit être responsable de la formation générale, de la planification centrale, de la coordination et de l'évaluation des résultats. En fait, la plupart des modules de formation des pays de l'OCDE sont élaborés par une entité centrale unique, également chargée de fournir des orientations sur la manière dont les employés doivent appliquer leurs codes de conduite. Comme nous l'avons vu plus haut, dans la mise en œuvre des politiques d'intégrité, il est important que la direction prêche par l'exemple et donne le ton au plus haut niveau. Cela vaut également pour les activités de formation. En vue d'aider les agents publics à bien comprendre et assimiler le code de conduite, les hauts fonctionnaires pourraient participer à chaque programme de formation pour faire preuve d'engagement et offrir des conseils continus au personnel.

Communication

Une communication permanente autour du contenu du code, de l'éthique dans le secteur public et de la prévention de la corruption est un autre moyen de sensibiliser les employés. Parmi les plateformes de communication courantes qui permettent de partager l'information au sein des institutions publiques figurent les portails d'information internes, le courrier électronique, les forums de discussion, les bulletins d'information électroniques, etc. Ces outils offrent une communication rapide et bidirectionnelle, qui permet à la fois de transmettre le message aux employés et leur donne la possibilité d'échanger des informations. Aux Pays-Bas, par exemple, le ministère de l'Intérieur a mis en place un forum de discussion sur le système intranet de l'organisation, sur lequel le personnel peut aborder des questions importantes concernant l'éthique professionnelle. Chaque mois, un sujet pertinent est débattu pendant une demi-heure sur l'intranet. Voici quelques exemples de questions posées : Un entrepreneur vous invite à un événement dans un terrain de golf. Acceptez-vous cette invitation ? Comme nous pouvons le voir, il y a plusieurs réponses possibles à cette question et c'est précisément le message que souhaite faire passer cette pratique. L'objectif est de permettre aux employés de discuter des questions d'éthique et d'identifier les dilemmes qui peuvent survenir au quotidien. À partir du moment où les dilemmes sur l'éthique professionnelle font l'objet de discussions ouvertes et honnêtes, il n'y a pas lieu de les craindre, car les employés seront prêts à réagir d'une manière appropriée.

Au moment d'élaborer des stratégies de communication sur les questions éthiques organisationnelles, il importe d'accorder la plus grande attention à la formulation du message. La responsabilité de promouvoir et de soutenir des réformes qui renforcent la transparence, l'intégrité et l'éthique publique incombe à l'administration centrale, mais aussi à la direction de chaque institution. Le message de communication joue un rôle majeur dans le renforcement de l'efficacité de ces activités. Les codes de conduite donnent des orientations sur les normes de comportement attendues des agents publics, mais pour garantir leur mise en œuvre, leur contenu doit également être communiqué aux parties prenantes externes. Les citoyens doivent être informés du comportement qu'ils peuvent attendre des agents publics et, de cette façon, ces derniers peuvent être tenus responsables lorsqu'ils dérogent aux normes de conduite. Afin de promouvoir plus efficacement le code de conduite dans le secteur public et auprès des parties prenantes

externes, tout en aidant les agents publics à intégrer son contenu dans leurs activités quotidiennes, les gouvernements peuvent concevoir et distribuer des affiches contenant des exemples concrets. Au Mexique, l'affiche des valeurs constitutionnelles est un document d'orientation qui donne aux agents publics des exemples sur la signification de chaque valeur. La même approche a été adoptée en Nouvelle-Zélande avec l'affiche des Normes d'intégrité et de conduite de la Nouvelle-Zélande, qui est exposée dans les institutions publiques à l'attention des agents publics et des citoyens.

Dans le domaine des conflits d'intérêts, de nombreux pays ont mis au point des mesures spécifiques de sensibilisation, à savoir la diffusion de règles ou de directives adressées aux agents publics qui prennent leurs fonctions, des mises à jour proactives concernant les changements apportés au cadre de l'intégrité publique, la publication des politiques en matière d'éthique publique, des rappels réguliers sur les politiques d'intégrité, des formations, une assistance et des conseils réguliers, des services de permanence téléphonique ou d'assistance technique pour transmettre des orientations utiles aux fonctionnaires. La méthode la plus fréquemment utilisée dans les pays de l'OCDE consiste à fournir des lignes directrices aux nouvelles recrues de la fonction publique.

En ce qui concerne les pratiques nationales spécifiques de campagnes de sensibilisation, le Royaume-Uni fournit un bon exemple de campagnes interministérielles. La Commission de la fonction publique, en collaboration avec le Bureau du Cabinet et un groupe de secrétaires permanents, a dressé une liste de contrôle des meilleures pratiques à l'intention des ministères pour faire respecter et promouvoir le code de conduite. De même, aux Pays-Bas, le gouvernement a publié une brochure intitulée « L'intégrité mène le jeu » qui explique en langage courant les règles auxquelles le personnel doit se conformer. Il prend en compte des situations de la vie réelle, telles que la confidentialité, l'acceptation de cadeaux et d'invitations, l'investissement en valeurs mobilières, l'exercice de fonctions supplémentaires ou de mandats d'administrateur et le traitement des actifs.

Les conditions de base pour une mise en œuvre réussie des codes de conduite

a) La clarté du contenu

Le premier pas vers une mise en œuvre efficace consiste à éviter toute ambiguïté. L'identification claire des comportements qui sont attendus et encouragés et de ceux qui sont interdits, y compris les conséquences des violations, peut aider à réduire les zones d'ombre.

b) Des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives

Tous les types de sanctions – administratives, disciplinaires ou pénales – doivent être clairs, efficaces, proportionnés et dissuasifs. Dans certains cas, le conseil individuel ou une formation complémentaire peuvent s'avérer être la meilleure solution. La prise de mesures d'application appropriées en cas d'infraction (certitude de sanction) est un moyen efficace de démontrer l'engagement des dirigeants et d'accroître la confiance du public. Les sanctions courantes en cas de violation de l'intégrité sont de nature administrative, disciplinaire ou pénale. Dans tous les pays, la sanction disciplinaire infligée varie en

fonction de la gravité de la violation du code, allant du simple avertissement à la suspension ou à la révocation du service. En outre, dans de nombreux pays, les entités impliquées dans une procédure disciplinaire ont souvent l'obligation de notifier aux autorités judiciaires et aux forces de l'ordre la suspicion d'infraction pénale. La haute direction, une autorité centrale ou un tribunal applique souvent des sanctions en cas de violation des règles de conduite. Enfin, la publication d'informations sur la nature et les résultats des activités de mise en application de la loi contribue à décourager la non conformité et peut également améliorer la transparence.

Dans certains cas, le conseil individuel ou une formation complémentaire peuvent s'avérer être la meilleure solution, surtout quand l'inconduite découle d'un manque de connaissance des normes applicables. D'où l'importance d'une mise en œuvre efficace des systèmes d'intégrité par la gestion des risques et la sensibilisation.

c) Des contrôles réguliers en matière d'éthique

Le suivi peut contribuer à renforcer davantage l'application du code. Ces contrôles, effectués de préférence par un organisme déontologique indépendant, permettent d'identifier les risques pour l'intégrité au sein de chaque institution. De la sorte, il est possible de prévenir les problèmes avant qu'ils ne surviennent et d'identifier certains secteurs de risque, que ce soit pour les employés ou leurs supérieurs, afin que tous aient une compréhension commune des valeurs et du comportement exigé. Des contrôles réguliers en matière d'éthique peuvent également être effectués dans le cadre du plan d'intégrité d'une institution, établi à la suite de l'autoévaluation du degré d'exposition de l'institution au risque d'occurrence et de développement de la corruption, et de son exposition à des actes éthiquement et professionnellement inacceptables, et à la suite de mesures d'amélioration de la gestion du risque de corruption.

Les contrôles en matière d'éthique peuvent être utilisés lors de l'embauche de nouveaux employés ou simplement pour mesurer la culture éthique d'une organisation.

d) La garantie d'un processus de développement inclusif et participatif

La plupart des études sur les codes de conduite reconnaissent l'importance de la consultation dans l'élaboration des codes de conduite des organismes publics. Il convient d'associer pour cela un certain nombre de parties prenantes, notamment les agents publics, les usagers des services publics et la société civile dans son ensemble. La consultation permet d'obtenir une rétroaction précieuse de la part de ceux qui seront assujettis au nouveau code et participe à transmettre un sentiment d'appartenance.

Par exemple, la Commission slovène pour la prévention de la corruption a mis au point, en coopération avec le pouvoir judiciaire, un questionnaire en ligne pour recenser les dilemmes éthiques auxquels sont confrontés les juges et faire connaître les réactions qu'ils suscitent, ainsi que leurs propositions concernant la structure institutionnelle qui serait chargée de résoudre les dilemmes éthiques. En conséquence, un code de conduite des juges a été élaboré et une Commission d'éthique et d'intégrité a été mise en place.

e) Donner le ton au plus haut niveau

La question du leadership éthique est particulièrement importante dans le contexte de l'établissement et du renforcement de l'infrastructure de l'éthique d'une organisation. On attend de la part des dirigeants d'une organisation qu'ils fassent la promotion d'une culture organisationnelle qui encourage une conduite éthique et un engagement à se conformer à la loi, y compris aux codes de conduite.

La Trousse à outils pour l'éthique publique (*Public Ethics Toolkit – 2017*)¹⁰ décrit le leadership éthique comme allant au-delà de la gestion ordinaire de l'organisation. Il implique l'engagement personnel du dirigeant à améliorer le fonctionnement transparent, équitable et responsable de l'institution dans son ensemble. Par leurs actions et leurs décisions, les leaders éthiques doivent donner l'exemple d'une conduite appropriée et souhaitable et du niveau requis de participation à l'exécution du rôle de l'établissement. Ces dirigeants doivent s'efforcer de renforcer l'attitude éthique des employés et de montrer l'exemple.

D'autre part, la Trousse à outils pour l'éthique publique (2017) insiste aussi sur l'importance du renforcement du leadership éthique par la mise en œuvre d'un système de prévention de la corruption. Un message systématique et explicite sur la prévention de la corruption (et l'éthique publique) envoyé aux employés par la direction démontre qu'il s'agit d'un sujet important pour la direction et peut contribuer à un changement réel et durable dans les croyances et les attitudes des agents publics qui restent sceptiques et éloignés des solutions adoptées.

f) Intégration du code dans un système plus large d'intégrité

Les codes de conduite doivent faire partie d'une structure éthique plus large et s'inscrire dans le cadre d'une vaste initiative intégrée et bien soutenue de lutte contre la corruption qui comprend, entre autres : le droit à l'information, des programmes de formation éthique, des mécanismes de résolution des conflits d'intérêts, la protection des dénonciateurs et le soutien aux médias libres et à une société civile engagée.

L'insertion du code dans un système plus large d'intégrité (internalisation de l'intégrité) implique la construction d'une culture éthique de l'organisation/institution autour des valeurs sur lesquelles le code se fonde. Au-delà de l'élément essentiel qui consiste à donner le ton au plus haut niveau pour promouvoir une culture de l'intégrité (voir ci-dessus), tous les membres de l'organisation peuvent et doivent donner l'exemple, c'est-à-dire que la création d'un bon environnement éthique doit également inclure le respect de la règle du premier pas¹¹ et de l'auto-discipline. La mise en place d'une culture de la reconnaissance doit également être dûment prise en considération, de sorte que la manière dont les valeurs sont traduites en actions soit clairement reconnue et visible. Il

¹⁰ La Trousse à outils pour l'éthique publique (2017) est disponible sur <https://rm.coe.int/1680746d52>. Voir p. 22.

¹¹ Speer, JoAnne (préparé par) ; *Developing a Local Agency Ethics Code: A Process-Oriented Guide* ; Institute for Local Self Government ; 2003 ; disponible sur : http://www.ca-ilg.org/sites/main/files/file-attachments/resources_20426.Complete_Developing_Local_Agency_Ethics_Code_Guide.pdf (visited on July 16, 2019)

s'agit également d'encourager une conduite exemplaire¹² en tant que mécanisme de prévention des fautes préjudiciables.

Les concepts de climat éthique et de culture éthique¹³ doivent aussi être largement pris en compte. Le climat éthique fait référence aux aspects qui déterminent ce qui constitue une conduite éthique et la culture éthique et aux aspects qui stimulent une conduite éthique.

Pour vérifier si une culture éthique est consacrée de manière appropriée, il est possible d'utiliser le modèle de culture éthique à deux facteurs¹⁴, c'est-à-dire une combinaison d'aspects positifs (qualificatifs) et négatifs (disqualificatifs). La culture éthique recherchée doit englober le contrat social, le comportement de leadership, l'éthos organisationnel, la perspicacité individuelle et la réaction à l'inconduite, ce qui se traduit par un comportement éthique, des décisions éthiques et l'engagement des employés.

g) Identification des organes administratifs responsables de la mise en œuvre

La création d'une structure administrative spécifique dotée d'un mandat et de pouvoirs clairs pour contrôler le processus de mise en œuvre est une condition préalable au succès du code de conduite.

Une telle structure peut être soit un organisme, soit une personne placée à l'intérieur ou à l'extérieur de l'organisation concernée, selon le champ d'application du code de conduite. Si un code particulier ne s'applique qu'aux employés et aux autres collègues d'une organisation donnée, la structure peut être un organisme (un comité d'éthique) ou une personne (un conseiller en éthique¹⁵) de l'organisation. Si le code de conduite s'applique à tous les employés du secteur public, alors la structure peut être soit intégrée à l'administration publique, soit constituer un organisme indépendant distinct.

Quel que soit son emplacement, il est important qu'un tel organisme ou une telle personne soit respecté, soit capable d'établir et d'entretenir des relations avec toutes les parties prenantes concernées, facilite une culture de conformité et de comportement éthique, soit facilement accessible et communique efficacement sur les normes et valeurs. Toutefois, pour qu'une telle structure puisse assurer à la fois le conseil, l'orientation et le soutien, ainsi que la supervision et l'exécution, il est essentiel que ces deux rôles soient clairement séparés et ne soient pas assumés par le même organisme et/ou les mêmes personnes.

h) Mise en place d'un mécanisme d'orientation approprié

Outre l'inclusion de toutes les parties prenantes concernées et le renforcement continu des capacités, un mécanisme d'orientation adéquat constitue l'une des principales conditions préalables à une mise en œuvre réussie et efficace du code de conduite. En plus de sa

¹² Paine, Linn S.; *Managing for Organizational Integrity*; 1994; disponible sur : <https://hbr.org/1994/03/managing-for-organizational-integrity> (consulté le 26 août 2019)

¹³ Kaptein, S.P. (Muel); *Developing and Testing a Measure for the Ethical Culture of Organizations: The Corporate Ethical Virtues Model*; Erasmus Research Institute of Management (ERIM), 2007; disponible sur : <https://repub.eur.nl/pub/10770> (consulté le 21 août 2019)

¹⁴ Filabi, Azish; Bulgarella, Caterina; *Organizational Culture Drives Ethical Behaviour: Evidence from Pilot Studies*; OECD Global Anti-Corruption and Integrity Forum; 2018; disponible sur : <https://www.oecd.org/corruption/integrity-forum/academic-papers/Filabi.pdf> (consulté le 22 août 2019)

¹⁵ Pour en savoir plus sur les conseillers éthiques, voir *Trousse à outils pour l'éthique publique 2017*, p. 17.

fonction principale qui est d'assurer la certitude du processus de mise en œuvre dans son ensemble, il contribue également de manière significative à l'identification en temps utile des menaces potentielles pour l'intégrité et des mesures d'atténuation correspondantes, et il sert de facteur de cohérence et d'impulsion supplémentaire pour la culture et le rôle éthiques de chaque employé. C'est pourquoi ce genre de mécanisme assure aussi dans une certaine mesure un rôle de suivi du processus de mise en œuvre du code de conduite. Il peut se traduire par diverses modalités, telles que la fourniture de conseils confidentiels et l'examen de la manière dont les dispositions du code de conduite s'appliquent aux circonstances individuelles, y compris un examen annuel visant à le maintenir à un niveau minimum et à mieux faire connaître son existence (en interne ou à l'externe) ou par le développement de divers outils, documents, fiches d'information sur les questions fréquemment posées, etc.

i) Effectuer des examens réguliers

Des examens réguliers doivent être effectués afin de cerner les nouvelles tendances internes et externes, et de mettre à jour le document en conséquence. Ces examens contribuent également à améliorer la coordination et l'échange d'informations, facilitant ainsi la détection des lacunes dans la mise en œuvre et les mesures d'atténuation potentielles. Le partage d'information atténue le risque d'incompréhension des menaces contre l'éthique et l'intégrité et renforce la capacité de la direction de prendre des décisions appropriées en matière d'éthique¹⁶. Le code de conduite doit être un document vivant, soumis aux modifications correspondantes afin de refléter les changements et les défis internes et externes. La fréquence des examens et les changements qui en découlent des examens doivent toujours être clairement communiqués.

l) Mise en place d'une prise de décision fondée sur l'éthique

La prise de décisions en matière d'éthique et d'intégrité et son utilisation comme base de référence pour un processus décisionnel doivent être l'une des principales conditions préalables à la mise en œuvre appropriée d'un code de conduite. Il doit être évident que les valeurs du code de conduite se traduisent également en actions concrètes, en particulier dans les processus décisionnels. En outre, il convient d'indiquer clairement comment ce type de prise de décision contribue à l'amélioration interne d'une organisation, mais aussi au renforcement de la confiance des citoyens dans le fonctionnement du secteur public.

m) Sensibilisation du public et éducation à l'éthique

Les agents publics doivent être correctement informés et sensibilisés à la signification des dispositions du code. Un programme de diffusion et de formation est essentiel pour s'assurer que les fonctionnaires comprennent les règlements, leurs obligations et les normes auxquelles ils sont tenus de se conformer.

La sensibilisation du public peut être obtenue par le biais de :

- la publication (y compris en ligne) de stratégies d'intégrité ;

¹⁶ Lindner, Samira ; *Implementing Codes of Conduct in Public Institutions* ; Transparency International ; 2014 ; accessible sur : https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Implementing_codes_of_conduct_in_public_institutions_2014.pdf (consulté le 22 août 2019)

- des ateliers annuels sur la lutte contre la corruption ;
- des communiqués de presse, ainsi que des allocutions radiophoniques ou télévisées sur les stratégies de lutte contre la corruption ;
- des débats sur les programmes d'intégrité dans les écoles, les universités ou d'autres établissements publics, comme les bibliothèques ;
- des annonces publicitaires ;
- des rapports publics sur la mise en œuvre des stratégies de lutte contre la corruption, qui font partie, dans certains pays, de la législation anticorruption ;
- l'examen des initiatives de lutte contre la corruption et la publication des résultats de l'enquête.

n) La mise en place d'incitations à la conformité

Le système de mesure de la performance doit viser, d'une part, à encourager la conformité du personnel et, d'autre part, à maximiser une bonne productivité. Une solution pourrait consister à créer un système d'incitations pour obtenir un bon comportement. Des récompenses pourraient être accordées à l'employé et à l'organisation qui adoptent un comportement (individuel ou organisationnel) conforme au code.

o) L'éducation pour renforcer les codes de conduite

Les agents publics et les fonctionnaires doivent bénéficier d'une formation adéquate sur l'importance du code lui-même ainsi que sur l'application de ses dispositions. Il convient de veiller à ce que le code de conduite soit bien perçu à tous les niveaux, renforçant ainsi la compétence éthique¹⁷ des employés.

Il peut s'agir notamment :

- d'une formation initiale suivie d'une formation complète sur l'éthique et l'intégrité dans un certain défini ;
- de cours d'orientation réguliers portant sur les mises à jour des modifications apportées aux lois applicables et à d'autres textes législatifs, ainsi que sur les procédures internes ;
- d'une formation de formateurs, garantissant une interaction entre les employés autour de l'intégrité et renforçant la culture organisationnelle dans laquelle chaque voix est importante ;
- d'une formation en ligne (uniquement sur les codes ou dans le cadre d'un programme d'études plus vaste sur l'éthique et l'intégrité), incluant ainsi davantage de participants que s'il s'agissait d'une formation dans une salle de classe standard.

¹⁷ Witton, Howard ; *Beyond the Code of Conduct: Building Ethical Competence in Public Officials* ; Anti-Corruption Resource Centre ; U4 Brief ; 2009 ; disponible sur : <https://www.u4.no/publications/beyond-the-code-of-conduct-building-ethical-competence-in-public-officials.pdf> (consulté le 25 août 2019)