ZÉRO CORRUPTION PLUS D'INTÉGRITÉ

Guide thématique

CODES DE CONDUITE

Groupe d'États contre la corruption (GRECO)

Bilan des conclusions du GRECO dans le cadre du Cinquième Cycle d'Évaluation

Établi par le Secrétariat du GRECO

GRECO
Group of States against Corruption
Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

ZÉRO CORRUPTION PLUS D'INTÉGRITÉ

Guide thématique

CODES DE CONDUITE

Groupe d'États contre la corruption (GRECO)

Bilan des conclusions du GRECO dans le cadre du Cinquième Cycle d'Évaluation

Établi par le Secrétariat du GRECO

Edition française :
Codes de conduite
www.coe.int/greco
La reproduction d'extraits (jusqu'à 500 mots) est autorisée, sauf à des fins commerciales, tant que l'intégrité du texte est préservée, que l'extrait n'est pas utilisé hors contexte, ne donne pas d'informations incomplètes ou n'induit pas le lecteur en erreur quant à la nature, à la portée et au contenu de ce texte. Le texte source doit toujours être cité comme suit : « ©Conseil de l'Europe, année de publication) ».

Toute autre demande concernant la reproduction/traduction de tout ou partie du document doit être adressée à la Direction de la communication, Conseil de l'Europe (F-67075 Strasbourg Cedex) ou publishing@coe.int.

Toute autre correspondance relative à ce document doit être adressée au Secrétariat du GRECO, Direction générale Droits humains et État de droit, Conseil de l'Europe (F-67075 Strasbourg Cedex) ou dgi-greco@coe.int.

© Conseil de l'Europe, novembre 2026

Table des matières

Introduction 2
QUESTIONS DE FOND 4
Champ d'application personnel 4
Champ d'application temporel 4
Champ d'application matériel 5
Caractéristiques qualitatives 5
Format 5
Exhaustivité 6
Orientations sur mesure et spécialisation 6
Orientations pratiques et détaillées 7
Des orientations claires 8
Des orientations actualisées 9
Caractère contraignant 10
MESURES PRATIQUES DE MISE EN ŒUVRE 11
Publication et diffusion 11
Sensibilisation 11
Conseils confidentiels 13
Formation 16
Calendrier 16
Forme 16
Contrôle et respect des normes 17

Introduction

1. Le présent guide thématique donne une vue d'ensemble de l'approche adoptée par le GRECO à l'égard des codes de conduite et des mesures de mise en œuvre correspondantes (conseil et sensibilisation) dans le cadre du Cinquième Cycle d'Évaluation, qui met l'accent sur la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux et des services répressifs.

2. Ce guide thématique s'appuie sur les rapports d'évaluation du Cinquième Cycle et sur une sélection de rapports de conformité. Il présente les principes directeurs et les points essentiels établis par le GRECO lors du Cinquième Cycle d'Évaluation.

3. Les instruments juridiques du Conseil de l'Europe reconnaissent depuis longtemps l'importance des normes éthiques. En 2000, le Comité des Ministres a adopté la Recommandation n° R (2000) 10 sur les codes de conduite pour les agents publics.

4. Le cadre d'intégrité est un élément particulièrement important de l'action du GRECO, l'organe de lutte contre la corruption du Conseil de l'Europe. Depuis le Deuxième Cycle d'Évaluation, les questionnaires d'évaluation comportent des questions sur les codes de conduite et le cadre applicable en matière d'intégrité. Les rapports du Deuxième Cycle d'Évaluation contenaient des recommandations relatives aux codes de conduite des agents publics. Les rapports du Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO formulaient des recommandations similaires à l'égard des parlementaires, des juges et des procureurs[1].

5. L'importance des codes de conduite s'est accrue au cours du Cinquième Cycle d'Évaluation du GRECO, qui a mis l'accent sur la prévention de la corruption au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et

[1] Leonardo S. Borlini. Codes of Conduct for Public Officials. GRECO findings and recommendations. Mars 2019.

des services répressifs. Les sections 2, 8, 10 et 16 du questionnaire comportaient des questions qui portaient spécifiquement sur les codes de conduite, les conseils confidentiels et la sensibilisation.

6. Sur la base des réponses données par les États membres au questionnaire, les rapports d'évaluation du Cinquième Cycle du GRECO consacrent des sections spécifiques à ces questions, qui décrivent la situation actuelle dans chaque pays. À ce jour, tous les États membres ont reçu des recommandations à cet égard.

7. Le GRECO poursuivra ses travaux dans ce domaine lors du Sixième Cycle d'Évaluation, qui portera sur la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité au niveau infranational. En conséquence, la section 6 du questionnaire du Sixième Cycle concerne les normes d'intégrité, les codes de conduite/d'éthique, la formation et les conseils confidentiels.

QUESTIONS DE FOND

Champ d'application personnel

8. Le champ d'application personnel d'un code de conduite doit être exhaustif. Il doit s'appliquer à *toutes* les personnes qui font partie du groupe cible concerné (par exemple, toutes les personnes qui occupent de hautes fonctions de l'exécutif - PHFE). Par exemple, le GRECO a jugé problématique que les ministres ou les conseillers politiques soient exclus du champ d'application d'un code de conduite applicable à toutes les autres PHFE. Le GRECO a recommandé que toutes les personnes appartenant au groupe cible concerné soient soumises à un système uniforme de normes éthiques. Il peut toutefois être nécessaire de prévoir des mesures d'intégrité particulières applicables à un chef d'État afin de lui fournir des orientations et de rendre son activité plus transparente.

9. L'absence de normes d'intégrité bien définies pour certaines personnes du groupe cible pourrait conduire l'opinion publique à penser qu'elles sont vulnérables à la corruption et sont de ce fait amenées à s'en remettre excessivement à leur conscience personnelle, ce qui n'est pas propice à l'atténuation des risques liés à la corruption. Cela vaut tout particulièrement pour les hauts fonctionnaires de l'exécutif, qui doivent montrer l'exemple et jouir non seulement d'une autorité légale, mais également d'une grande autorité morale pour pouvoir imposer des normes d'intégrité au reste du secteur public.

Champ d'application temporel

10. Tout code de conduite devrait être applicable pendant toute la durée du mandat de son destinataire.

11. Le GRECO a critiqué le fait que les engagements éthiques puissent être annulés et a recommandé que les normes d'intégrité aient un caractère permanent.

Champ d'application matériel

12. Le code de conduite devrait traiter les questions d'intégrité suivantes :

a. prévention et gestion des conflits d'intérêts ;

b. obligations de déclaration ;

c. incompatibilités et activités accessoires ;

d. cadeaux ;

e. restrictions après cessation des fonctions ;

f. contacts avec les tiers et lobbying ; et

g. traitement des informations confidentielles.

Caractéristiques qualitatives

13. Dans ses recommandations relatives aux codes de conduite, le GRECO a souligné l'importance des caractéristiques suivantes.

Format

14. L'instrument ne doit pas nécessairement prendre la forme habituelle d'un code de conduite, pour autant qu'il poursuive un objectif équivalent (en compilant *toutes* les normes pertinentes dans *un seul* document qui comporte des éléments d'orientation détaillés).

15. Ce qui importe, ce n'est pas tant que les instruments pertinents qui contiennent des normes d'intégrité soient dénommés codes de conduite ou lignes directrices. L'essentiel est que ces instruments soient transparents et fonctionnels.

16. Parallèlement, la codification peut s'avérer un atout pour la clarté des normes.

Exhaustivité

17. Tout code de conduite doit aborder *l'ensemble* des questions et normes pertinentes en matière d'intégrité (voir plus haut le champ d'application matériel). Le GRECO évalue en particulier si un code d'éthique donné comporte des lacunes.

18. Le GRECO estime qu'il est utile de regrouper toutes les questions et normes relatives à l'intégrité dans *un seul* document. Lorsque les informations sont dispersées, elles risquent fort d'être ignorées, ce qui peut donner lieu à des connaissances lacunaires.

Orientations sur mesure et spécialisation

19. Chaque organisation, chaque organisme public, est unique par sa nature et ses compétences. Les droits particuliers des différents organismes publics divergent et, par conséquent, les possibilités de comportements contraires à l'éthique des personnes exerçant ces compétences sont également distinctes et présentent leurs propres caractéristiques et difficultés.

20. Le code de conduite doit donc être adapté aux besoins spécifiques de ses destinataires et fournir des orientations pertinentes pour leur travail quotidien, c'est-à-dire pour les différentes situations liées à l'exercice de leurs fonctions.

21. Le GRECO se félicite de l'adoption de codes de conduite spécialisés. Par exemple, les fonctions répressives sont très spécifiques sur le plan de l'organisation, du profil des agents, des domaines dans lesquels ils opèrent, etc., et exigent donc un code de conduite spécifique. De même, un code de conduite destiné aux fonctionnaires n'est pas toujours parfaitement adapté aux PHFE qui exercent des fonctions politiques et qui, contrairement aux fonctionnaires, ne sont pas tenus de rester politiquement neutres.

22. Le GRECO a en outre recommandé d'élaborer un document approprié sur la conduite à adopter par un chef d'État.

23. Afin de fournir des orientations adaptées et utiles, le code devrait être élaboré dans le cadre d'un processus inclusif, en étroite coopération avec toutes les parties intéressées.

24. Le processus d'adoption doit se dérouler de manière à garantir la tenue d'un débat éthique interne dynamique et le soutien et l'appropriation nécessaires des personnes concernées.

25. Le code doit être élaboré sur la base des résultats d'évaluations exhaustives des risques en matière d'intégrité pour la catégorie de destinataires concernée. Il doit cibler les risques de corruption et les questions d'intégrité les plus pertinents pour les fonctions des destinataires.

26. Quant au degré de spécialisation, le GRECO ne remet pas en cause les choix des autorités, mais recommande, dans un souci de cohérence, que les codes sectoriels comportent également, outre des dispositions spécialisées, des dispositions générales applicables à toutes les personnes de la catégorie concernée.

27. En tout état de cause, il convient d'éviter la multiplicité des codes applicables.

Orientations pratiques et détaillées

28. Un contenu présenté comme un ensemble de principes directeurs généraux ne peut être considéré comme un code d'éthique à part entière au sens où l'entend le GRECO.

29. Tout code doit être facile à utiliser et accompagné de documents explicatifs supplémentaires (par exemple, un manuel, des lignes directrices, etc.). Ces éléments doivent être regroupés dans un seul document plutôt que faire l'objet d'explications éparses.

30. Les documents explicatifs doivent comporter les éléments suivants :

a. les définitions pertinentes ;

b. des exemples concrets et pratiques (en temps réel et en situation réelle) :

(i) fondés sur l'expérience acquise dans l'État et les institutions concernés ;

(ii) qui s'appuient sur des cas réels de violations commises (de manière anonymisée), car ces cas sont susceptibles de mettre en évidence les questions où les risques de corruption sont plus élevés ; et

(iii) qui illustrent

(1) *toutes* les questions pertinentes en matière d'intégrité ;

(2) les domaines à risque spécifiques ;

(3) la complexité des situations visées, et

(4) les mesures à prendre pour éviter ou désamorcer les menaces de corruption.

Des orientations claires

31. Lorsque plusieurs instruments sont applicables, il convient d'expliquer quel code s'applique dans quel cas et à qui.

32. La cohérence interne des normes doit être vérifiée.

33. Il serait préférable de supprimer les normes sans rapport avec l'éthique.

Des orientations actualisées

34. La valeur de tout code de conduite réside en partie dans son caractère ouvert et sa capacité d'adaptation. Il est absolument essentiel de réviser et de compléter un code d'éthique afin de garantir que les principes qui y sont consacrés trouvent un véritable écho dans les activités quotidiennes de ses destinataires.

35. Cette mise à jour devrait donc :

a. être régulière ;

b. suivre une évaluation régulière des effets et de l'impact du Code ;

c. aller de pair avec l'identification des domaines à risque (par exemple, le processus de mise à jour pourrait être lié à un mécanisme d'analyse et d'atténuation des risques particuliers de conflits d'intérêts et de corruption) ;

d. garantir que le Code :

(i) soit conforme à la législation et aux instruments réglementaires nationaux pertinents ;

(ii) soit un *instrument vivant* qui tienne compte

(1) des évolutions récentes en matière de prévention de la corruption ;

(2) des changements sociétaux et des nouveaux enjeux qui apparaissent (par exemple, en lien avec l'utilisation des réseaux

sociaux et d'autres outils et phénomènes modernes).

Caractère contraignant

36. Pour que les règles de conduite soient efficaces, il importe qu'il existe une obligation claire de s'y conformer. Le GRECO juge regrettable que les lignes directrices éthiques ne soient pas officiellement contraignantes. Il estime que des principes éthiques contraignants seraient non seulement plus efficaces sur le plan du respect des normes, mais offriraient également des critères qui permettraient de mesurer l'efficacité du système d'intégrité. Le caractère contraignant du code adresse en outre un signal important aux personnes auxquelles il s'applique et au grand public.

37. Afin de garantir sa mise en œuvre effective, le code de conduite devrait expressément mentionner un régime de sanctions prévu, soit dans le code lui-même, soit dans d'autres sources du droit interne, selon le cas.

MESURES PRATIQUES DE MISE EN ŒUVRE

Publication et diffusion

38. La publication du code de conduite est importante pour renforcer l'obligation de rendre des comptes au public. En effet, le code de conduite a pour double rôle de fournir un cadre éthique aux activités des agents concernés, tout en expliquant clairement au public ce que les citoyens sont en droit d'attendre des agents auxquels ils accordent leur confiance.

39. Cela suppose la mise en œuvre des mesures suivantes, qui contribueront à réduire les risques de corruption :

a. La publication du code ;

b. la mise à disposition aisée du Code auprès de ses destinataires et du public ;

c. l'information du public par des mesures *énergiques* destinées à assurer une *large* diffusion du Code.

Sensibilisation

40. Les activités de sensibilisation constituent un moyen important de renforcer l'intégrité en fournissant des informations sur la manière de gérer les dilemmes éthiques rencontrés dans les activités et fonctions quotidiennes, ce qui évite de devoir exercer une grande marge d'appréciation dans la pratique pour décider s'il y a lieu d'agir et de quelle manière face à de tels dilemmes.

41. La sensibilisation doit :

a. avoir une portée globale :

(i) porter sur toutes les normes d'intégrité pertinentes ;

(ii) être accessible à toutes les personnes du groupe cible.

b. être proactive

Elle ne peut être remplacée par diverses lignes directrices et divers documents sur l'éthique ;

c. être efficace

Une communication efficace est essentielle pour favoriser l'apprentissage au sein de l'organisation et réaffirmer les normes de comportement attendues des membres du personnel. Pour être efficace, l'information doit être :

(i) claire,

(ii) suffisamment détaillée et

(iii) accessible ;

d. être axée sur la pratique

Il convient par exemple de mieux faire connaître les conséquences d'un comportement inacceptable ou, au contraire, d'un comportement louable, car les exemples personnels sont souvent plus efficaces que les règles écrites pour maintenir et renforcer les valeurs éthiques et d'intégrité de l'organisation.

Toute violation du code devrait donner lieu à un débat ouvert au sein de l'institution concernée.

42. La sensibilisation prend la forme :

a. d'échanges éthiques internes au sein d'une institution donnée ;

b. d'une stratégie de communication régulière ;

c. de conseils individuels confidentiels ;

d. d'une formation.

Conseils confidentiels

43. Dans ses recommandations relatives à la fourniture de conseils en matière d'intégrité, le GRECO a souligné l'importance des caractéristiques suivantes.

a. Le caractère individuel du conseil ;

b. Sa confidentialité

> Idéalement, la confidentialité du conseil devrait être consacrée par la loi.

c. Son institutionnalisation

> Un mécanisme spécialement prévu à cet effet devrait être :
>
> i) formalisé (la possibilité de demander des conseils individuels pendant les sessions de formation ne peut remplacer l'existence d'un mécanisme spécialement prévu à cet effet et formalisé) ;
>
> ii) facilement accessible ;
>
> iii) communiqué de manière appropriée à ses destinataires.

d. L'expertise de ses dispensateurs

Les conseils devraient être fournis :

i) par des personnes de confiance dûment formées à cet effet,
ou
ii) par un organisme spécialisé.

e. La neutralité et l'indépendance

(i) Les conseils devraient être fournis par des personnes qui n'ont pas de contacts quotidiens avec leurs destinataires et qui ne font pas partie de la chaîne hiérarchique ou de contrôle, afin de ne pas entraver les demandes de conseils.

(ii) Il n'est pas judicieux d'attribuer une fonction de conseil à un organisme chargé de faire respecter les règles de conduite ou de recevoir les plaintes, car ces attributions pourraient avoir un effet dissuasif. Les fonctions de conseil et les compétences relatives au respect des normes (de contrôle/disciplinaires) doivent en effet être confiées à des institutions distinctes.

(iii) La présence d'un membre du gouvernement dans la composition d'un organisme chargé de prodiguer des conseils aux ministres et autres personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif est de nature à compromettre son bon fonctionnement, ainsi que son indépendance et son impartialité vis-à-vis de l'exécutif.

f. La cohérence

(i) Il serait judicieux que le code de conduite soit mis en œuvre par un mécanisme unique doté de compétences d'interprétation, de conseil et d'orientation.

(ii) Lorsque les fonctions consultatives sont réparties entre plusieurs institutions, un mécanisme efficace devrait être mis en place pour garantir leur cohérence. Le GRECO a fait part de ses préoccupations au sujet du fait qu'une telle situation pourrait compromettre l'application cohérente et efficace des normes d'intégrité dans tous les domaines.

g. Le partage des connaissances

(i) Le GRECO a recommandé la création d'une base de données/base de connaissances qui regrouperait les questions reçues et les thèmes traités par l'institution chargée de fournir des conseils. Cette base de données devrait être mise à la disposition de l'ensemble de l'organisation. Elle pourrait servir de vecteur pour communiquer au personnel les enseignements tirés par l'organisation en matière d'éthique et d'intégrité, ainsi que l'importance concrète des politiques, pratiques et procédures de lutte contre la corruption.

(ii) Le GRECO a également souligné combien il était important de constituer une mémoire institutionnelle.

(iii) Le GRECO a par ailleurs recommandé de conserver soigneusement les statistiques relatives aux conseils confidentiels.

Formation

Calendrier

44. Le GRECO a recommandé que la formation à l'intégrité soit dispensée :

a. au début du mandat des personnes concernées (cours d'initiation) ;

et

b. à intervalles réguliers tout au long de leur mandat (cours de remise à niveau), notamment pour tenir compte de toute évolution législative ou autre.

Forme

45. Le GRECO a recommandé que la formation à l'intégrité :

a. soit obligatoire ou prenne la forme d'une séance d'information systématique (notamment pour les ministres et certaines autres PHFE) ;

b. soit adaptée à la spécificité des fonctions, aux risques de corruption et aux vulnérabilités des personnes concernées ; par exemple :

(i) un cours spécial sur l'éthique et les fonctions de direction devrait être envisagé pour les cadres supérieurs ;

(ii) une approche fondée sur les droits de l'homme devrait être utilisée dans la formation des forces de police, afin de souligner l'impact direct des comportements corrompus sur la jouissance des droits de l'homme par les citoyens.

c. soit axée sur la pratique, par exemple en adoptant une approche basée sur des scénarios, des discussions pratiques, des ateliers et des études de cas.

Contrôle et respect des normes

46. Le GRECO a toujours insisté sur la nécessité de rendre les règles de conduite exécutoires et a recommandé que tout code de conduite soit assorti d'un mécanisme adéquat de contrôle et de respect des normes.

47. Le contrôle devrait être assuré par des organismes indépendants appropriés. Il serait préférable qu'un seul organisme administratif soit chargé de mettre en œuvre, de réviser et d'actualiser les normes éthiques applicables à un groupe cible donné.

48. À cet égard, le GRECO a également souligné l'importance des mesures visant à promouvoir et à encourager les comportements éthiques, telles que les remerciements ou les félicitations.

Pour plus d'information,

Secrétariat du GRECO
Direction générale Droits humains et État de droit
Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex

Tél. : + 33 (0)3 88 41 30 43
Fax : + 33 (0)3 88 41 39 55

www.coe.int/greco
www.coe.int

GRECO
Group of States against Corruption
Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE