

Principales caractéristiques du cadre d'éthique pour le secteur public



Proposition de la Présidence néerlandaise

22 novembre 2004

Introduction

L'un des principaux thèmes de la politique des gouvernements des états membres de l'UE accorde une attention accrue aux normes et valeurs partagées de la société. A cet égard, il sera évident en soi que les autorités elles-mêmes puissent poser un exemple important en veillant à un fonctionnement approprié du système administratif et à une approche correcte du public. Dans ce contexte, il est important de prendre la vulnérabilité de l'administration publique en considération. Une administration publique compétente et impartiale est une condition nécessaire à l'exercice approprié de ses fonctions : le public doit avoir confiance dans la façon dont les autorités exercent leurs fonctions conformément à la règle ou à la loi et aux cadres démocratiques, d'une manière honnête et impartiale. Ceci est d'une importance essentielle pour une administration publique de valeur, compétente et fiable. Un préjudice à la qualité et à l'intégrité du fonctionnement des administrations a un impact important sur leur autorité et, par conséquent, sur l'efficacité des actions des administrations. Pour cette raison, la fiabilité de l'administration publique ne peut être garantie que lorsque les principes conducteurs qui régissent le fonctionnement de l'administration sont à la fois explicites et connus de tous les intéressés. Ces lignes directrices constituent l'essence de l'exercice adéquat de ses fonctions par le personnel de la fonction publique – et leur importance a augmenté de façon significative au cours de ces dernières années. L'expansion des pouvoirs discrétionnaires des corps administratifs, les changements dans les relations administratives et l'accent placé sur une politique interactive ont créé plus d'espace pour les responsabilités individuelles des fonctionnaires. A ce titre, il s'agit là d'une évolution favorable. Cependant, il en résulte également pour les fonctionnaires la nécessité d'être pleinement conscients des exigences imposées sur la manière dont ils exercent leurs fonctions.

Vers une compréhension commune de l'intégrité

Malheureusement, dans la pratique, les exigences ne peuvent pas toujours se définir en termes explicites. Les limites du comportement éthique et les jugements de valeur concernant l'intégrité sont relatifs ; ce qu'une personne perçoit comme incontestablement condamnable peut être perçu par une autre soit comme acceptable, soit au moins comme un sujet de discussion. De plus, l'intégrité d'une institution n'est pas peu fréquemment évaluée en termes d'incidence de fraude et de corruption au sein de cette institution. Cependant, 'l'intégrité' est bien davantage que l'absence de fraude et de corruption, et un comportement contraire au principe d'intégrité au sein d'une institution administrative s'étend souvent à d'autres formes de comportement indésirable qui peuvent également exercer une grande influence sur la perception qu'a le public de cette institution. L'intégrité est un tempérament (inclination) qui inclut l'incorruptibilité, la crédibilité, l'impartialité, l'objectivité et la justice. La signification donnée au terme 'intégrité' est directement liée aux normes et valeurs généralement acceptées dans la société ainsi qu'à des principes démocratiques et constitutionnels. Dans ce contexte, l'intégrité implique des

Principales caractéristiques du cadre d'éthique pour le secteur public

décisions prises d'une manière franche et transparente – et l'existence d'une responsabilité pour ces décisions.

Une question clé dans le développement d'une politique d'intégrité est la réalisation d'un équilibre adéquat entre une approche descendante (mesures du management) et une approche ascendante (prise en compte des opinions des fonctionnaires). Une politique d'intégrité idéale se concentrerait sur la prévention des atteintes à l'intégrité d'une manière qui offre de l'espace aux responsabilités individuelles et requiert de la part des fonctionnaires de prendre des décisions soigneusement pesées sur des questions d'intégrité spécifiques au sein de la société et de l'administration. Pour cette raison, la politique d'intégrité accorde une attention particulière aux questions culturelles. L'objectif ultime consiste à arriver à une culture ouverte qui offre de la place à la responsabilité ainsi qu'à ce qui est et n'est pas considéré comme acceptable, bien qu'à l'occasion des règlements plus stricts et davantage d'uniformité seront requis pour des questions spécifiques.

Développer des codes de conduite : une suggestion d'approche pour la mise en oeuvre d'une politique d'intégrité

Des enquêtes ont été menées pour évaluer la mesure dans laquelle la législation pourrait (serait à même de) servir d'outil pour une politique d'intégrité. Elles ont fait apparaître que la nature et la substance de nombreux principes d'éthique des agents publics étaient telles qu'il serait préférable de les inclure dans un code d'éthique plutôt que de coucher des règlements dans la loi procédurale. De nombreuses autorités nationales et des organisations internationales ont déjà introduit des codes de conduite internes qui consacrent une attention aux principes de l'éthique et de l'intégrité des agents publics.¹ Un code de conduite est un outil important et une forme de support dans l'encouragement d'une culture appropriée dans le cadre d'organisations administratives. Il faut qu'un tel code constitue un outil actif et 'vivant' qui soit totalement intégré dans une culture nécessairement ouverte, transparente et honnête. Le code identifie des normes et des valeurs importantes pour l'exercice de la fonction des agents publics dans des organisations administratives.

Le développement d'un code de conduite implique un certain nombre de choix dont la nature dépend de la nature de l'organisation, de sa taille, de la culture organisationnelle et de la composition de la main-d'œuvre. En théorie, il serait possible de mettre en oeuvre un code de conduite en ayant recours à une approche descendante dans laquelle l'employeur du service public définit des règles de conduite qui doivent être observées par les fonctionnaires. Toutefois, un code de conduite est destiné à offrir un cadre pour la prise en

¹ Un exemple d'un tel code de conduite international est la convention des Nations Unies contre la corruption (UNODC) qui requiert l'adoption de codes de conduite dans les administrations publiques (en particulier les Articles 5-11, notamment l'Article 8 traitant des "codes de conduite des agents publics"). Comme les Etats Membres de l'UE sont signataires de l'UNODC, ils sont par conséquent tenus de le mettre en oeuvre. En outre, La Commission Européenne a suggéré une initiative pour l'approche de la corruption dans la Communication sur la corruption COM (2003) 317 en 2003.

Principales caractéristiques du cadre d'éthique pour le secteur public

compte de questions éthiques et à prévoir le développement de la prise de conscience éthique par les intéressés – un objectif pour lequel une approche ascendante est plus appropriée. Cette approche est basée sur l'importance essentielle de la participation de tous les fonctionnaires de l'organisation à la réalisation de l'objectif, à savoir l'engagement. En fait, il s'agit d'une approche orientée processus dans laquelle les discussions et les consultations encouragent la prise de conscience éthique des fonctionnaires et élèvent cette conscience à un niveau supérieur.

Un code de conduite qui prévoit un cadre plus abstrait pour la prise en compte des questions éthiques nécessitera que les fonctionnaires confrontés à un dilemme éthique recourent au cadre du code lorsqu'ils arriveront au moment de prendre une décision sur l'action appropriée à prendre. Le code fixe très peu de solutions ou de règles spécifiques. La nature plus abstraite d'un code complique le développement d'un système de sanctions ; de plus, sa forme abstraite peut être perçue comme vague, et il ne peut pas toujours être clair à l'avance de savoir quel type de conduite est requis dans une situation spécifique.

Un code de conduite approprié se composera d'un ensemble judicieux d'un cadre pour la prise en compte de questions éthiques, de règles spécifiques et d'exemples de situations rencontrées dans la pratique. Les fonctionnaires devront réaliser qu'il est impossible de définir des règles exhaustives pour des actions morales et ils auront besoin de chercher à plusieurs reprises un recours à leur conscience éthique. Un exercice approprié de la fonction des agents publics est une question d'attitude ; c'est une disposition morale. Un code de conduite est un moyen de lancer une discussion sur les normes et les valeurs et un moyen d'attirer en permanence l'attention sur la question. Par conséquent, l'intégration complète d'un code de conduite n'est possible qu'avec des consultations permanentes entre les personnes exerçant une fonction politique, les superviseurs et les fonctionnaires qui s'étendent à des questions telles que l'organisation de cours de formation et la discussion de dilemmes moraux rencontrés sur le lieu de travail. Un code de conduite approprié reposera sur les responsabilités des fonctionnaires individuels. De plus, l'établissement des principaux moraux les plus importants offrira également à la société la clarté nécessaire ; les organisations publiques, sociales et les affaires seront conscientes du cadre éthique dans lequel les fonctionnaires exercent leurs fonctions – et de ce qu'elles peuvent ou ne peuvent pas attendre d'eux. En procédant de la sorte, un code de conduite aidera les fonctionnaires à s'abstenir de tous actes incompatibles avec un exercice approprié de leurs fonctions.

Principales caractéristiques d'un cadre d'éthique

Ce qui suit reflète les valeurs et normes communes que les états membres considèrent importantes pour le fonctionnement correct du service public et pour contribuer à identifier des éléments communs en ce sens dans les États membres européens. Cela peut aider la discussion à mener aux niveaux national et sous-national et servir de 'kit d'outils' / ligne de conduite générale pour le développement d'un code de conduite. Le cadre comporte quatre sections :

Principales caractéristiques du cadre d'éthique pour le secteur public

- La Section I identifie un certain nombre de valeurs de base générales, dont certaines sont des exemples pris dans certains états membres qui pourraient servir de modèles de bonne pratique pour les administrations publiques des états membres de l'UE.
- La Section II aborde des normes de conduite plus spécifiques pour un certain nombre de questions particulières qui sont à considérer comme dérivés ou spécifications plus détaillées des valeurs de base générales ; elles concernent des règlements pour un certain nombre de questions que chaque état membre peut souhaiter prendre en compte.
- La Section III comporte un certain nombre d'actions pour la mise en œuvre, la promotion et la stimulation des valeurs et des normes d'intégrité adoptées par les états membres afin de garantir l'intégrité au sein de leur organisation.
- La Section IV enfin comporte des exemples de méthodes et de procédures en vue d'établir les rapports concernant les infractions liées à l'intégrité qui peuvent avoir été commises au sein de l'organisation.

En pratique, il est impossible pour les gouvernements de formuler des règlements spécifiques qui couvrent toute situation imaginable. Pour cette raison, il est nécessaire d'être à même de chercher un recours à un certain nombre de valeurs de base généralement formulées dans des situations complexes et dynamiques – dans lesquelles il n'y a aucun règlement spécifique et aucune expérience pertinente et dans lesquelles le cours de l'action approprié à prendre n'est pas complètement clair. Les valeurs de base offrent aux fonctionnaires un cadre pour la prise en considération de questions éthiques qu'ils peuvent utiliser dans l'évaluation des possibilités qui s'ouvrent à eux use lorsqu'ils arrivent à l'approche éthique d'une situation spécifique. De plus, la nécessité de formuler des cadres de test schématiques est renforcée par les différences entre les états membres individuels – différences qui rendent impossible et à l'occasion peu souhaitable de stipuler des règlements détaillés pour un nombre excessif de questions.

Le cadre et les dispositions associées sont destinés et établis pour servir d'impulsion initiale.

Section I: Valeurs de base générale

Bien qu'il y ait certaines différences majeures entre les différents états membres, il est néanmoins possible d'identifier un certain nombre de valeurs fondamentales ou de base qui devraient être applicables à tous les gouvernements de l'UE. La liste suivante de six valeurs de base (qui se recouvrent partiellement) est destinée à servir d'impulsion pour une formulation plus détaillée de ces valeurs:

- Principe de l'état de droit

Les actes de l'administration publique devraient être légitimés par la législation nationale, de l'UE et internationale. Par conséquent, la constitution et la législation et les règlements associés devraient servir de cadre ou de référence pour les actes de l'administration publique. Dans ce contexte, on peut accorder une attention au principe de légalité ainsi qu'aux principes généraux d'une administration appropriée.

- Impartialité / objectivité

Comme les fonctionnaires représentent l'intérêt général, le public doit avoir confiance en l'absence de préjugé et en l'impartialité de l'administration – ou, en d'autres termes, dans le fait que l'administration s'abstiendra de favoriser certains plus que d'autres. Les fonctionnaires doivent se forger une opinion exclusivement sur des motifs objectifs et, en se forgeant ces opinions, ils ne peuvent pas être arrêtés par des motifs incorrects ou personnels (comme des convictions politiques, sociales ou d'autres sensibilités ou des conflits d'intérêts (financiers)). Des facteurs additionnels qui jouent un rôle sont l'équité, la neutralité et l'indépendance.

- Fiabilité / transparence

La fiabilité renvoie à la confiance du public en ce que l'administration – et, par conséquent, les fonctionnaires – honoreront leurs accords et tiendront leurs promesses. Ceci est important pour la crédibilité de l'organisation ; la confiance du public dépend entièrement de la fiabilité des fonctionnaires individuels. De nombreuses actes de fonctionnaires, quelque soit l'endroit et le moment où ces actes ont lieu, exercent une influence sur les perceptions qu'ont les autres gens des fonctionnaires – et, par conséquent, sur la confiance pouvant être placée dans l'organisation. A cet égard, il est important de rappeler que la transparence donne aux citoyens un aperçu de la machinerie du gouvernement et contribue par ceci à la confiance et la fiabilité du service public. Le rôle d'un média indépendant comme 'chien de garde bureaucratique' est crucial.

- Obligation de prudence

En plus du soin requis dans la prise de décision, par exemple dans la prise en compte de tous les intérêts pertinents et l'utilisation appropriée des compétences assignées pour arriver à une décision, cette valeur de base se manifeste également dans le soin apporté à l'utilisation des ressources mises à la disposition du service. De plus, le soin est également requis dans le déploiement des ressources financières – le soin sous la forme d'économie, d'efficacité et d'efficience (valeur de l'argent).

- **Courtoisie et volonté d'aider d'une manière respectueuse**

Les actions de fonctionnaires devraient se concentrer sur les intérêts de l'organisation et du public qui est dépendant de cette organisation. Les fonctionnaires devraient traiter les citoyens – et se traiter les uns les autres – avec respect, et ils devraient faire attention à leurs points de vue, perceptions et contributions d'autres. Cette valeur de base s'étend également à des facteurs tels que l'orientation client, l'obligance, la décence, la collaboration, s'abstenir de discrimination, etc.

- **Professionnalisme / responsabilité**

Le professionnalisme ne figure pas à la fin de la liste des valeurs de base en raison du fait qu'il est considéré comme la valeur la moins importante, mais parce qu'il contient les valeurs de base susmentionnées. Le professionnalisme comporte la conduite appropriée à un fonctionnaire. Il implique également que les fonctionnaires n'ont pas uniquement besoin d'exercer leurs fonctions d'une manière appropriée (dans un "sens technique"); ils doivent également agir avec intégrité dans un sens éthique et devraient être tenus responsables de leurs actions. Ceci comporte à son tour la capacité d'agir (simultanément) en accord avec les valeurs de base mentionnées plus haut et, de plus, à agir de façon autonome en accord avec l'esprit de la loi dans des situations non couvertes par les règles spécifiques (suivantes).

Section II: Normes de conduite spécifiques

Une grande partie des états membres a déjà déterminé la plupart des normes spécifiques mentionnées ci-dessous. Aux pays qui n'ont pas couvert certains de ces thèmes, il peut être recommandé d'envisager de le faire. Ces normes de conduite spécifiques pour un certain nombre de questions particulières devraient être considérées comme des dérivés ou des spécifications plus détaillées des valeurs de base générales mentionnées dans la section précédente. Elles se rapportent à des règles couvrant un certain nombre de questions que chaque état membre voudra presque certainement mettre en oeuvre.

- **Traitement de l'information / confidentialité / liberté d'expression**

De par leurs fonctions, les fonctionnaires sont fréquemment conscients d'informations sur des questions, faits et circonstances qu'ils savent – ou dont ils devraient se rendre compte – qu'elles doivent être traitées de façon confidentielle. De nombreux gouvernements nationaux ont introduit des règlements et/ou des lois qui incluent des dispositions qui, soit, interdisent aux fonctionnaires la divulgation d'informations de cette nature ou, du moins, leur imposent une obligation de traiter les informations mises à leur disposition dans l'exercice de leurs fonctions avec le soin requis. Toutefois, il est important de se rappeler que les fonctionnaires sont également membres du public et que, pour cette raison, ils jouissent également de tous les droits concomitants garantis par la constitution. Il convient de se rendre compte que le fait que les fonctionnaires ont un emploi auprès des services publics n'implique certainement pas qu'ils ont renoncé à leurs droits fondamentaux. Par exemple, la liberté d'expression est un droit fondamental dans tous les états membres de l'UE – et un droit qui s'étend à tous les membres du public et aux fonctionnaires. Cependant, ceci est sans préjudice de la nécessité pour les fonctionnaires de respecter certaines limites dans l'exercice de leurs droits fondamentaux ou de leur responsabilité pour les violations de ces limites. Par exemple, dans l'exercice de leur droit à la liberté d'expression, les fonctionnaires peuvent ne pas donner matière à une situation dans laquelle l'exercice approprié de leurs fonctions ou le fonctionnement approprié du service administratif – dans la mesure où cela dépend de l'exercice de leurs fonctions – n'est plus raisonnablement assuré. De plus, les fonctionnaires ont l'obligation de traiter comme confidentielles les informations secrètes qu'ils reçoivent en relation avec leurs fonctions. Dans ce contexte, un soin particulier est également requis dans les contacts avec la presse et le parlement.

- **Acceptation de dons ou de faveurs**

Dans certaines sociétés, c'est une coutume généralement répandue pour des individus particuliers de s'offrir mutuellement un cadeau ou un don dans certaines situations. Cette coutume est également habituelle dans le secteur des affaires. Le donateur peut souhaiter remercier un fonctionnaire, améliorer la relation, influencer le fonctionnaire – ou peut-être demander quelque chose en échange. Par conséquent, accepter un don peut mettre l'intégrité d'un fonctionnaire en péril. Pour cette raison, les dons ne peuvent jamais être acceptés simplement – ou, à l'occasion, ne peuvent pas être acceptés du

Principales caractéristiques du cadre d'éthique pour le secteur public

tout. Il est essentiel que les fonctionnaires puissent toujours préserver leur indépendance. Accepter un don est uniquement autorisé lorsque cette indépendance n'est pas menacée.

Un certain nombre de principes (procéduraux) devraient être observés afin d'éviter que les fonctionnaires ne deviennent dépendants des autres :

- Les fonctionnaires qui se voient offrir un cadeau ou une faveur devraient en notifier leur superviseur ;
- Le superviseur prend l'offre en considération sur la base d'un certain nombre de critères, en particulier, pour ce qui concerne le contexte dans lequel l'offre est faite et la valeur du don ou de la faveur. Il convient de se poser les questions suivantes :
 - Pourquoi cette offre est-elle faite ?
 - A quel point l'offre est-elle faite (par exemple, avant ou après l'attribution d'un contrat) ?
 - Quelle est la valeur du cadeau ou de la faveur ? Un don ou une faveur excédant une certaine valeur ne peut pas être accepté² et les cadeaux ne peuvent jamais être reçus à domicile. Le cas échéant, les fournisseurs reçoivent un courrier attirant leur attention sur ces règlements.

- Eviter les conflits d'intérêts

Les conflits d'intérêts constituent un danger majeur pour une administration publique honnête. Comme les fonctionnaires représentent l'intérêt général, le public doit avoir confiance en l'absence de préjugé et en l'impartialité de l'administration – ou, en d'autres termes, en ce que l'administration s'abstiendra de favoriser certains plus que d'autres. Les fonctionnaires doivent se forger une opinion exclusivement sur des bases objectives et, lorsqu'ils se forment des opinions, ils ne devraient pas être gênés par des motifs impropres ou personnels. Par conséquent, les fonctionnaires ne peuvent pas avoir un intérêt personnel ou être parties aux décisions qu'ils prennent dans l'exercice de leurs fonctions. De plus, ils doivent éviter tout semblant de conflit d'intérêts. Une variété d'outils pourrait être utilisée pour éviter les conflits d'intérêts parmi lesquels, les plus importants sont les suivants :

- *Règlements régissant les activités extérieures des fonctionnaires, le cas échéant.* Les règlements de cette nature peuvent inclure les dispositions suivantes :

- une obligation de déclarer (toutes) les activités extérieures ;
- la classification de la permissibilité de ces activités extérieures ;
- l'interdiction d'activités extérieures constituant des risques pour un exercice approprié de leurs fonctions ou un fonctionnement approprié du service public ;
- des enregistrements sont conservés de toutes les activités extérieures autorisées;
- la divulgation des activités extérieures de la direction.

² Chaque état membre a le pouvoir d'établir une norme adéquate en fonction des règlements nationaux d'application.

Principales caractéristiques du cadre d'éthique pour le secteur public

- Règlements régissant les intérêts financiers des fonctionnaires.

Les règlements de cette nature peuvent inclure les dispositions suivantes :

- une obligation de déclarer les intérêts financiers des fonctionnaires tout en respectant la législation correspondante, y compris la législation sur la protection des données à caractère personnel ;
- l'examen par la direction des intérêts financiers déclarés en termes de risques potentiels pour un exercice approprié de la fonction des fonctionnaires ou d'un fonctionnement approprié du service public;
- l'interdiction d'intérêts financiers constituant un risque pour un exercice approprié de leurs fonctions ou un fonctionnement approprié du service public ;
- des enregistrements sont conservés de tous les intérêts financiers ne constituant pas de risque ;
- la divulgation des intérêts financiers de la direction avec le respect de la législation correspondante, y compris la législation sur la protection des données à caractère personnel.

- Règlements pour contrecarrer ce qu'il convient d'appeler le 'revolving door employment'.

Le terme 'revolving door employment' est utilisé pour se référer à des situations dans lesquelles un ancien fonctionnaire est engagé par son ancien ministère immédiatement ou peu de temps après avoir démissionné de son emploi puis continue à travailler pour le ministère (et à exercer plus ou moins les mêmes fonctions), par exemple en tant qu'indépendant ou par le biais d'une consultance externe. Cette conduite suscite facilement une impression de favoritisme, de concurrence déloyale ou un semblant de conflit d'intérêts. par conséquent, cette interprétation constitue un risque pour l'intégrité de l'administration publique.

Pour éviter toute conduite de cette nature, les administrations publiques devraient introduire des règlements qui interdisent aux personnes démissionnant du service public d'être engagées de quelque manière que ce soit par le ministère en question pour la prestation de services en tant que sous-traitants externes pendant une période de deux ans à compter de la démission. En outre, durant la même période, ils ne pourraient pas être impliqués dans un travail réalisé en sous-traitance par une agence qu'ils auraient rejointe après avoir quitté le service public. Des exceptions à cette règle seraient autorisées uniquement dans le cas où des accords auraient été conclus avec les fonctionnaires dans le cadre de la résiliation de leur contrat de travail qui stipulent qu'ils continueront à travailler pour le ministère pendant une période spécifique et convenue, nécessaire pour leur permettre de trouver un nouvel emploi.

- Utilisation de ressources, d'équipements et de biens publics

Les fonctionnaires ont recours à une grande variété de ressources durant l'exercice de leurs fonctions, parmi lesquelles du temps et de l'argent mais également des équipements de l'entreprise comme les téléphones (mobiles), les ordinateurs, les imprimantes, les télécopieurs et les photocopieurs. Pour ce qui est du facteur temps, il est important de souligner que les employés devraient travailler de façon efficace et ne pas abuser du temps de bureau

Principales caractéristiques du cadre d'éthique pour le secteur public

pour leur compte privé, comme ce que font ceux qu'on appelle les 'cuckoo workers'. Pour ce qui est de l'utilisation de l'équipement de bureau, il est important de souligner qu'il est mis à la disposition des travailleurs sur le principe qu'il sera exclusivement utilisé pour le travail des fonctionnaires. Une partie de cet équipement est utilisée loin de leur lieu de travail ; par exemple, les fonctionnaires peuvent emporter un téléphone mobile ou un ordinateur portable sur le terrain ou à leur domicile. Cependant, tout équipement emporté à domicile peut uniquement être utilisé pour le travail. Un usage privé limité est néanmoins autorisé pour autant qu'il ne dégénère pas en abus. Il pourrait être recommandable pour les administrations publiques d'établir un 'règlement interne' pour l'utilisation de biens et d'équipements publics.

- Utilisation des facilités de courrier électronique, intranet et Internet

Les fonctionnaires peuvent utiliser les facilités de courrier électronique, intranet et Internet pendant leur travail ; ces systèmes de courrier électronique, intranet et Internet sont mis à leur disposition dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions et, par conséquent, ils doivent être utilisés pour des tâches découlant de l'exercice de ces fonctions. Néanmoins, un usage limité de ces systèmes à des fins privées est permis – pour autant que cela ne perturbe pas le travail journalier, ne soit pas nuisible à l'exercice de leurs fonctions et que les systèmes ne soient pas utilisés dans des buts interdits. Les employés ne sont pas autorisés à faire usage de systèmes de courrier électronique pour envoyer des messages à contenu pornographique, raciste, discriminatoire, insultant ou offensant, ou à les utiliser en vue de harcèlement (sexuel). De plus, les courriels qui incitent à la haine et/ou à la violence sont interdits eux aussi.

Les employés ne sont pas autorisés à visiter des sites Internet à contenu pornographique, raciste, discriminatoire, insultant ou offensant ou à télécharger et/ou distribuer du matériel de cette nature depuis ces sites. Des enregistrements peuvent être conservés de l'usage du courrier électronique et d'Internet. Et l'utilisation de pare-feu peut être envisagée pour éviter ces situations.

- Achats et marchés

Comme les enjeux sont souvent très élevés pour les fournisseurs au service public – il est possible qu'ils puissent avoir recours à davantage que la seule qualité de leur produit dans leurs efforts de persuader un fonctionnaire de faire appel à leurs services. Les décisions d'achat de biens et de services devraient être prise en toute indépendance. Les fonctionnaires ont le devoir d'éviter que les décisions d'achat et de marché ne soient influencées par des promesses de dons, etc.

- *Conflits d'intérêts*

Les conflits d'intérêts devraient être évités par l'implication d'un certain nombre de personnes dans la prise de décisions d'achat. Les fonctionnaires qui sont au courant du travail extérieur du fournisseur devraient toujours laisser la prise de décisions à d'autres. En général, les administrations publiques ont introduit des règles qui séparent les responsabilités en matière de gestion du budget.

Principales caractéristiques du cadre d'éthique pour le secteur public

De plus, les fonctionnaires ne sont pas autorisés à participer aux achats et à la fourniture de biens et de services à l'administration publique.

- Seuil financier de la procédure européenne d'appels d'offres obligatoire
Les achats et les contrats dont le montant estimé est de € 154,014 et plus sont régis par les règles d'appels d'offres européennes telles que stipulées dans les directives UE pertinentes. Les administrations publiques peuvent utiliser leurs propres règlements en matière d'appels d'offres pour des montants inférieurs à ce seuil.

Section III: Mise en œuvre, promotion et stimulation de l'intégrité

Pour la mise en œuvre, la promotion et la stimulation des valeurs et des normes d'intégrité, les dispositions suivantes sont prévues pour encourager la culture qui contribue à promouvoir de meilleures normes d'intégrité au sein de l'organisation.

- **Recrutement**

La sélection du personnel est un facteur crucial pour l'amélioration de l'intégrité dans le secteur public. Une partie du processus de sélection devrait également comprendre la connaissance de l'éthique et de l'intégrité requises par les candidats pour travailler dans le service public, par exemple, l'utilisation de dilemmes éthiques dans les évaluations. Des informations sur l'éthique et l'intégrité devraient être mises à la disposition des futurs débutants en particulier sur la manière dont il leur sera demandé de se comporter sur le plan éthique.

Une partie du processus de sélection devrait également comprendre la connaissance de l'éthique et de l'intégrité requises par les candidats pour travailler dans le service public, par exemple, l'utilisation de dilemmes éthiques dans les évaluations.

- **Formation**

Des modules d'éducation et de formation spécifiques devraient être conçus et proposés au sein de l'organisation. Ceci n'est pas seulement important pour l'intégration des nouveaux mais en particulier pour les managers qui demandent une telle formation car la gestion de questions éthiques et le fait de s'attaquer à des dilemmes moraux sont des tâches extrêmement difficiles. Ce qui rend la formation indispensable. Le programme de formation idéal est un mélange de questions éthiques, de règles procédurales et de situations pratiques. Un comportement éthique ne peut être atteint avec des cours de formation organisés une seule fois. Toute stratégie sur le plan de la formation doit être ouverte, sans limite de durée, globale, répétitive et doit s'adresser à tous les employés au cours de toutes les phases de leurs carrières. Plusieurs pays ont de bons modèles pratiques à cet égard. Au Royaume-Uni, le secrétariat administratif du cabinet prévoit une formation d'intégration organisée au niveau départemental. Chaque département comporte un certain nombre d'agents nommés ('nominated officers') auxquels les fonctionnaires peuvent s'adresser s'ils sont inquiets parce qu'il leur est demandé d'agir d'une manière incompatible avec le Code de la fonction publique. Le secrétariat administratif du cabinet organise des séminaires de formation à l'intention d'agents nommés qui couvrent le Code en détail ainsi que leur rôle. Le "Centre for Management and Policy Studies" (CMPS) organise des cours portant sur le Code de la fonction publique à l'intention des fonctionnaires et des ministres.

Les Etats membres peuvent également envisager de donner de meilleurs conseils à leurs fonctionnaires sur ce qu'ils devraient faire dans des cas de conflits d'intérêts (formation pratique en matière de dilemme). De plus, les Etats membres devraient faire davantage pour promouvoir des normes éthiques élevées chez les dirigeants par le biais de formations spéciales à l'intention de ce groupe. C'est extrêmement important car les nouveaux développements dans le domaine de la décentralisation de la GRH vont probablement encore accroître les responsabilités des dirigeants.

- **Mobilité**

Une politique de mobilité à intervalles réguliers au cours de la carrière des fonctionnaires peut jouer un rôle important dans la promotion de l'éthique et de l'intégrité dans le secteur public. De potentiels conflits d'intérêts doivent être pris en compte dans les procédures et pratiques de mobilité afin d'éviter toute suspicion qu'un fonctionnaire puisse être influencé. Il existe certaines preuves que la plupart des cas de corruption et de fraude surviennent dans les secteurs/domaines de la passation des marchés publics, la construction, la police et la santé. Dans leur lutte contre le comportement contraire à l'éthique, les Etats membres devraient concentrer leur attention sur ces secteurs. Dans ces secteurs en particulier, la rotation des postes est un moyen efficace de prévenir le comportement contraire à l'éthique.

Plusieurs pays ont de bons modèles pratiques à cet égard. Dans ces pays, il est de plus en plus exigé que les agents de la fonction public seniors soient déplacés dans de nouvelles fonctions après, par exemple, quatre ans et/ou que les agents de la fonction publique junior soient encouragés à changer de fonctions régulièrement pour l'avancement de leur carrière.

- **Communication**

Si une organisation ne réussit pas à accorder suffisamment d'attention à l'intégrité, le risque d'infractions aux convenances augmente. Sans communication, les employés peuvent se mettre à penser que l'intégrité n'est pas considérée comme quelque chose de très important. Sans valeurs, normes et règlements clairs, spécifiques et bien communiqués, les employés ne savent pas quel comportement on attend d'eux ni comment l'intégrité est préservée au sein de l'organisation.

Il convient de consacrer son attention sur l'intégrité sur une base régulière par le biais de différents moyens de communication. L'importance de l'intégrité peut être soulignée par des conseils publiés sur des sites intranet/Internet départementaux, par une formation en dilemmes et des ateliers pédagogiques ainsi que par des appréciations régulières du personnel et des évaluations des fonctions. Les Etats membres devraient également tester des formes supplémentaires et nouvelles de techniques de sensibilisation. Surtout, comme les valeurs évoluent, la communication de systèmes d'intégrité et de codes d'éthique doit être une tâche continue. Une conséquence logique est que les tests réguliers des attitudes et des valeurs deviennent plus importants.

- **Leadership**

Comme mentionné plus haut, le leadership constitue un élément crucial de la mise en œuvre et de la préservation de la conduite éthique sur le lieu de travail. Le rôle du manager est double. Tout d'abord, il doit être une personne de principe qui agit bien. Le manager montre l'exemple. Cela signifie que le comportement du manager est observé, suivi et copié. Mais il ne suffit pas qu'il agisse bien uniquement. Le manager doit également être un leader moral ; cela signifie par exemple transmettre activement les normes requises pour un comportement éthique, s'assurer que les nouveaux soient

Principales caractéristiques du cadre d'éthique pour le secteur public

sensibilisés aux normes et lignes de conduite éthiques, récompenser un bon comportement et sanctionner un mauvais comportement.

Qui plus est, il est important de souligner la nature évolutive du rôle du manager à mesure qu'il avance dans la hiérarchie vers des positions plus responsables. Cela signifie qu'à mesure que le rôle du manager évolue parallèlement à sa progression dans l'organisation, la nature de son rôle vis-à-vis de l'éthique et de l'intégrité évolue elle aussi. Alors que tous les fonctionnaires ont un rôle à jouer dans la préservation et le soutien des normes d'éthique et d'intégrité, le manager doit jouer un rôle d'exemple dans la poursuite du développement de normes et de lignes de conduite éthiques et dans l'établissement de la politique afin de s'attaquer de façon adaptée aux défis survenant sur le terrain.

Enfin, le chef de l'organisation a le rôle principal du leadership dans l'établissement et la préservation de normes pour l'organisation et en particulier pour l'équipe de direction.

Section IV: Méthodes et procédures pour rendre compte des infractions – associées à l'intégrité³

Cette section comporte un certain nombre de lignes de conduite auxquelles les agents de la fonction publique peuvent avoir recours lorsqu'ils doivent faire face à des situations dans lesquelles l'intégrité joue un rôle. Elle comporte en particulier un certain nombre de méthodes et de procédures d'élaboration de rapports d'infractions – associées à l'intégrité – pouvant avoir été commises au sein de l'organisation et souligne l'importance de la sanction de fautes.

- **Personne de confiance intégrité (PCI)**

Des situations se présentent toujours qui ne sont pas couvertes (de façon exhaustive) par des règlements. Dans de telles situations, il est conseillé aux fonctionnaires de consulter un collègue ou un superviseur – ou, dans des cas où cela est considéré comme peu désirable, une personne de confiance intégrité. La personne de confiance peut s'entretenir de la situation avec eux, en toute confidentialité, et peut les conseiller sur la façon d'aborder une question d'intégrité.⁴

De plus, les fonctionnaires peuvent également être confrontés à une situation dans laquelle ils remarquent que d'autres dans l'organisation violent des règles ou des normes. Lorsque cette situation se produit, la question est de savoir : Que doivent-ils faire ? Dans certains cas, ils sont tenus de faire rapport de l'incident. Dans des situations où une infraction est commise par un agent de la fonction publique, le fonctionnaire qui remarque l'infraction est tenu d'en faire rapport au procureur général ; dans le cas d'une violation de l'intégrité, ils peuvent faire rapport de l'incident à leur manager. Dans toutes ces situations, les fonctionnaires peuvent prendre contact avec une personne de confiance intégrité pour lui demander conseil. Pour ce qui est de la position de la PCI au sein de l'organisation, il est conseillé, d'un point de vue d'accessibilité, de désigner une personne dont la fonction n'est ni trop élevée ni trop basse dans la hiérarchie, et cela peut valoir la peine de désigner un PCI externe supplémentaire également.

- **Procédure de déclaration de violation d'intégrité**

Dans la majorité des états membres de l'UE, les codes pénaux obligent les fonctionnaires et les organismes publics à rapporter au procureur général toutes les infractions commises par des fonctionnaires qu'ils peuvent être amenés à découvrir, y compris la corruption de fonctionnaires.

Il est possible que, durant l'exercice de leurs fonctions, les fonctionnaires tombent sur d'autres irrégularités qui, bien que n'étant pas des infractions

³ Pour certains pays, la section IV ne se reflète pas dans leurs systèmes administratifs et leur culture. Ils sont également d'avis que la IV devrait être présentée comme meilleures pratiques ou suggestions. D'autres pays semblent vouloir étudier les possibilités de la section IV mais ont besoin d'une étude plus développée que celle fournie dans le présent document.

⁴ *Guidance document Confidential Integrity Counsellor*, (CiC) élaboré par le Ministère de l'Intérieur et Relations du Royaume des Pays-Bas en mai 2003. Le document peut être téléchargé sur le site Internet néerlandais consacré à l'intégrité : www.Integriteitoverheid.nl (comprend une version anglaise) sous la sous-section: Handreikingen en modellen.

Principales caractéristiques du cadre d'éthique pour le secteur public

pénales commises par des fonctionnaires, peuvent constituer une violation de normes éthiques ou d'autres règles similaires – et qui peuvent, à l'occasion, occasionner un préjudice majeur (y compris une atteinte à la réputation) au service public ou à l'administration. Un fonctionnaire prudent ne devra pas fermer les yeux sur une violation à ces règles, mais les présenter à l'attention des autorités compétentes. Au vu de cela, il est approprié dans les intérêts d'une bonne administration de prendre des mesures pour renforcer l'obligation statutaire de rapport de toutes violations commises par les fonctionnaires à ces autorités. Cette obligation devrait être assortie d'un système permettant aux fonctionnaires de faire rapport d'infractions internes à l'intégrité à leurs supérieurs sans préjudice de leur position. En agissant de la sorte, une organisation administrative se voit offrir une occasion de réaliser des investigations internes sur les violations de l'intégrité, d'imposer des sanctions à l'auteur ou aux auteurs dans le cas où ces infractions sont prouvées et de réaliser un examen critique des procédures administratives internes dans une volonté d'éviter toute répétition d'un abus similaire à l'avenir.

Un tel système pourrait comprendre ce qui suit :

- une définition des formes de conduite qui doivent être signalées ;
- si le rapport est obligatoire ou facultatif ;
- l'autorité à qui rapporter, en tout premier lieu, la conduite impropre (rapport interne) ;
- l'autorité à qui la conduite doit être rapportée dans le cas où le fonctionnaire qui aurait dû être contacté en tout premier lieu est exclu (par exemple, parce que le fonctionnaire fait partie de la conspiration) ;
- la désignation d'un système de personnes de confiance intégrité ;
- une obligation pour l'autorité compétente au sein de l'organisation de mener un enquête sur les allégations et de faire rapport des résultats de l'enquête à l'informateur dans un délai raisonnable ;
- une occasion pour le fonctionnaire de faire rapport de la violation à une agence extérieure et indépendante (commission éthique) dans le cas où les autorités traiteraient ou évalueraient le rapport interne d'une manière incorrecte de l'opinion de l'informateur ;
- cette agence / commission étudie le rapport et conseille l'organisme administratif responsable ;
- protection légale des fonctionnaires qui font rapport d'une violation de bonne foi et en conformité avec la procédure ainsi que pour les personnes de confiance qui exercent leurs fonctions conformément aux règlements.

- Sanctions

Les fonctionnaires qui enfreignent les règlements stipulés dans le code de conduite ou négligent la nécessité de préserver leur intégrité d'une manière ou d'une autre sont réputées avoir failli à leurs devoirs. Dans certaines circonstances, la conduite d'un fonctionnaire en dehors des heures de travail peut également être considérée comme constituant un manquement à ses devoirs ; ceci s'applique à une conduite ayant porté préjudice aux intérêts du service public ou ayant fait de son intégrité un problème au niveau de l'exercice de ses fonctions. Ceci peut entraîner des mesures disciplinaires. Dans des situations où il y a suspicion qu'un délit a été commis par un fonctionnaire, par exemple l'acceptation de pots-de-vin, l'incident sera

Principales caractéristiques du cadre d'éthique pour le secteur public

également signalé au département du ministère public. Dans de telles situations il est possible que des mesures disciplinaires s'accompagnent d'une condamnation en justice.