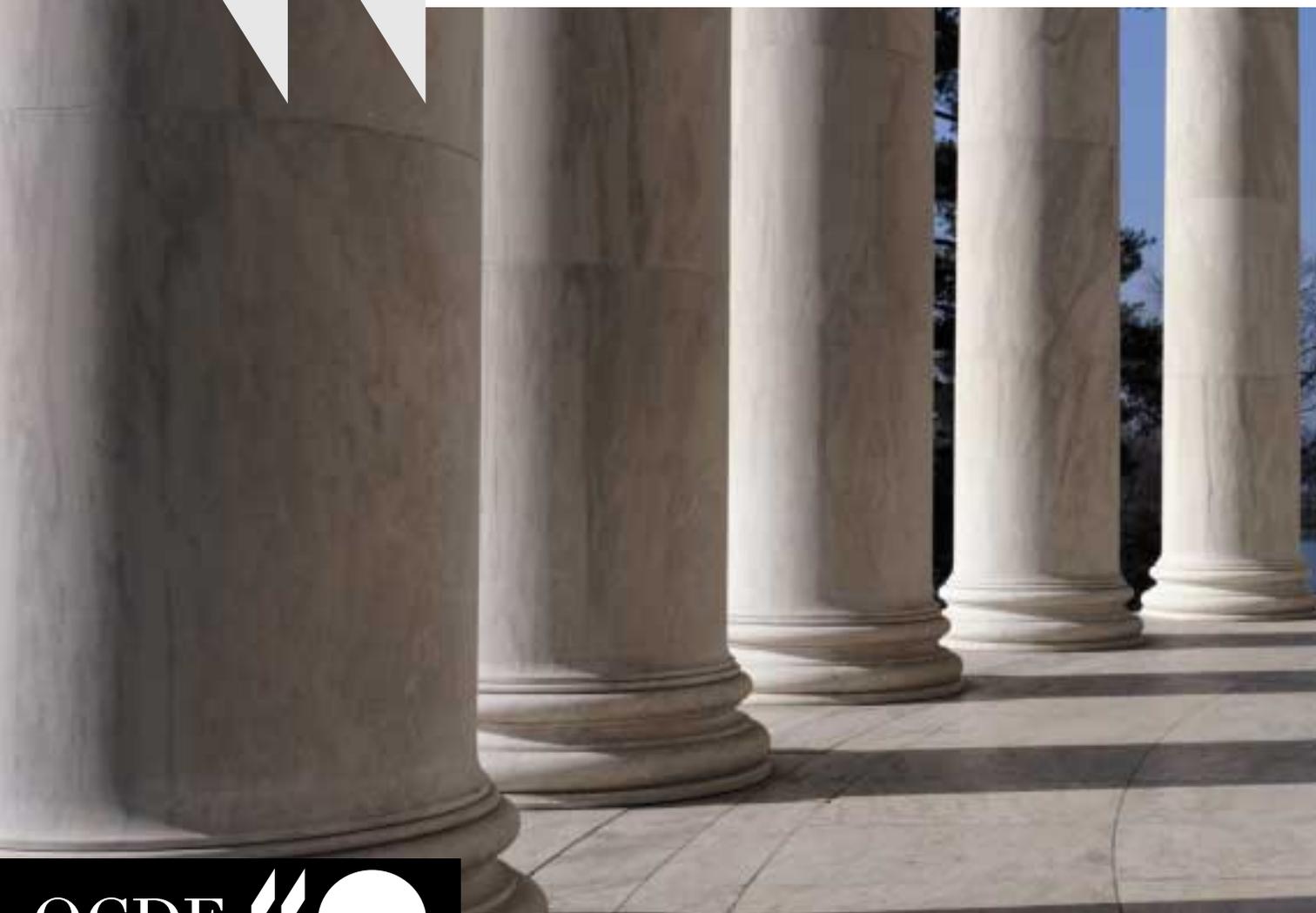


Renforcer l'éthique dans le service public

LES MESURES
DES PAYS DE L'OCDE

GOUVERNANCE



© OCDE, 2000

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférentes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef de la division des Publications
Direction des relations publiques et de la communication
2, rue André-Pascal
75775 Paris, Cedex 16, France.

Renforcer l'éthique dans le service public

Les mesures des pays de l'OCDE



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1^{er} de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays Membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus Membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996) et la Corée (12 décembre 1996). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Also available in English under the title:
TRUST IN GOVERNMENT
Ethics Measures in OECD Countries

© OCDE 2000

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, Tél. (33-1) 44 07 47 70, Fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, ou CCC Online : www.copyright.com/. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

AVANT-PROPOS

En avril 1998, lors de sa réunion annuelle, le Conseil de l'OCDE au niveau des ministres a demandé une enquête sur la mise en œuvre de la recommandation de l'OCDE datant de 1998, relative à l'amélioration du comportement éthique dans le service public. Le présent ouvrage présente les résultats de cette enquête, menée dans les 29 pays de l'OCDE.

Ce rapport a été préparé par János Bertók (Service de la gestion publique de l'OCDE), qui tient à remercier les pays de l'Organisation ayant participé à l'enquête et, en particulier, les membres du Groupe consultatif sur l'éthique dans la fonction publique qui l'ont aidé dans sa tâche. Le présent rapport est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

TABLE DES MATIÈRES

Préface	9
Résumé	11
I. Introduction	23
I.1. Enquête de l'OCDE sur l'éthique.....	23
<i>Structure du rapport</i>	24
<i>Méthodologie et champ d'action</i>	24
I.2. Rappel historique.....	25
<i>Une approche globale de l'OCDE pour examiner l'environnement du service public</i>	25
<i>Définir une infrastructure de l'éthique</i>	25
<i>Deux grandes approches au sein de la zone de l'OCDE</i>	28
<i>Recommandation de l'OCDE sur l'amélioration du comportement éthique dans le service public</i>	29
<i>L'OCDE cible également son action sur « l'offre » de corruption</i>	30
<i>Extension aux pays non membres</i>	30
I.3. Pourquoi l'éthique est-elle d'actualité ?.....	31
<i>Réformes de la gestion publique</i>	31
<i>Conséquences et enjeux des préoccupations éthiques</i>	32
<i>Un environnement décisif</i>	33
II. Mettre en œuvre une infrastructure de l'éthique	35
II.1. Un service public fondé sur des valeurs.....	35
<i>Sous quelle forme sont exprimées les valeurs essentielles ?</i>	37
<i>Réformulation des valeurs fondamentales du service public</i>	38
<i>La communication des valeurs</i>	40
<i>Connaître les valeurs et agir en conséquence</i>	40
II.2. Mobiliser les valeurs.....	42
<i>Les formes de l'énonciation des normes de conduite</i>	42
<i>Autres directives spécifiques</i>	43
<i>Dispositions juridiques</i>	45
II.3. De l'édition au respect des règles.....	46
<i>Établissement d'un milieu de travail favorable</i>	47
<i>Gestion des ressources humaines</i>	48
<i>Sensibilisation et formation des agents publics aux questions déontologiques</i>	51
<i>Politiques relatives aux déclarations</i>	54
<i>Procédures permettant de rendre compte des actes répréhensibles et des soupçons de corruption</i>	58
<i>Procédures permettant au public de dénoncer les actes contraires à l'éthique</i>	61
<i>Mesures de contrôle interne pour l'amélioration de la déontologie dans les services publics</i>	62
II.4. Comment détecter les comportements contraires à l'éthique dans le service public.....	64
<i>Procédures disciplinaires dans le cas d'un manquement aux normes du service public</i>	64
<i>Enquêter et engager des poursuites contre les comportements contraires à l'éthique</i>	66
<i>La surveillance indépendante</i>	69

II.5. Coordination et gestion de l'éthique publique et de la lutte contre la corruption	73
<i>Création d'un cadre institutionnel de coordination</i>	74
<i>Développement de plans et de stratégies pour la promotion en matière d'éthique et de prévention de la corruption</i>	75
II.6. Évaluation de l'efficacité de la gestion de l'éthique publique.....	77
<i>Cadre institutionnel permettant d'évaluer les mesures en matière d'éthique publique</i>	77
<i>Les mesures couronnées de succès et les domaines à risques</i>	78
II.7. La transparence en tant qu'élément moteur.....	81
<i>Annexe</i> : Recommandation du Conseil 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 (1998)	83
Notes.....	89
Chapitres par pays	91
Allemagne	93
Australie.....	107
Autriche	123
Belgique	131
Canada.....	145
Corée.....	155
Danemark	161
Espagne	169
États-Unis	177
Finlande	189
France	195
Grèce.....	203
Hongrie	211
Irlande.....	217
Islande	225
Italie	233
Japon	245
Luxembourg	253
Mexique.....	261
Norvège	269
Nouvelle-Zélande	275
Pays-Bas.....	283
Pologne.....	291
Portugal.....	305
République tchèque.....	313
Royaume-Uni	319
Suède	327
Suisse	335
Turquie	349
Notes.....	356
Liste des graphiques	
1. Les 8 valeurs essentielles du service public les plus fréquemment citées par les pays de l'OCDE.	36
2. Comment communiquer les valeurs fondamentales du service public.....	40
3. Activités faisant l'objet de normes de conduite.....	42

4. Types de comportements répréhensibles criminalisés par les pays de l'OCDE	46
5. Mesures de gestion visant à garantir un haut niveau de probité et à contribuer à la prévention	48
6. Détecter et communiquer des conflits d'intérêts	48
7. Mesurer la gestion des ressources humaines pour développer un environnement favorable au respect de l'éthique	49
8. Information de la déclaration d'intérêts : qui doit déclarer	55
9. Information de la déclaration d'intérêts : que doit-on déclarer.....	57
10. Information de la déclaration d'intérêts : fréquence de la déclaration	58
11. Rendre compte des actes contraires à l'éthique ou des soupçons de corruption : procédures et obligations dont disposent les agents publics	59
12. Rendre compte des actes contraires à l'éthique : procédures et institutions du public	62
13. Instances chargées d'enquêter sur les comportements contraires à l'éthique et la corruption dans le service public.....	67
14. Surveillance indépendante de l'administration.....	70
15. Garantir la cohérence de la politique de déontologie et de lutte contre la corruption.....	74
16. Organismes chargés de coordonner la politique d'éthique publique	75

Liste des tableaux

1. Valeurs essentielles du service public définies dans les documents officiels des pays de l'OCDE.....	36
2. Les valeurs essentielles contenues dans des cadres juridiques	37
3. Les révisions récentes des valeurs fondamentales du service public	38
4. Communication des valeurs fondamentales dans les pays de l'OCDE.....	41
5. Sources formelles des normes de conduite.....	43
6. Groupes professionnels ayant des directives spécifiques	44
7. Interdictions et restrictions pour les agents publics.....	47
8. Activités sensibles nécessitant une attention spéciale.....	50
9. Mesures complémentaires accordées aux activités sensibles	50
10. Formation des fonctionnaires aux questions déontologiques	51

Liste des encadrés

1. L'infrastructure de l'éthique	26
2. Les sept principes de la vie publique au Royaume-Uni.....	39
3. Les documents qui énoncent les normes de conduite souhaitées en Nouvelle-Zélande	44
4. Politique relative aux déclarations d'intérêts en Italie.....	59
5. Les tâches du Vérificateur général au Canada.....	71
6. Le mandat du Médiateur parlementaire en Finlande	72
7. Évaluation des règles et mesures déontologiques aux États-Unis.....	78

PRÉFACE

Les citoyens doivent pouvoir faire confiance aux services publics. Ils attendent des agents de la fonction publique qu'ils veillent à l'intérêt public en toute équité et gèrent correctement les ressources de l'État au quotidien. S'ils sont équitables et fiables, les services publics inspirent confiance à la population et créent un climat propice aux activités des entreprises, contribuant ainsi au bon fonctionnement des marchés et à la croissance économique. Le respect d'une éthique est une condition préalable implicite pour que l'opinion publique accorde sa confiance à l'administration. C'est aussi un élément capital de la bonne gouvernance. Le présent rapport de l'OCDE présente – et cela, pour la première fois – un panorama complet des dispositions concernant l'éthique adoptées par les 29 pays de l'Organisation, montrant les tendances générales, les pratiques intéressantes et les solutions innovantes.

La rapidité d'évolution de l'environnement socio-économique, notamment l'exigence toujours plus grande de transparence, nécessite que les pouvoirs publics réexaminent et ajustent certains mécanismes afin que les comportements de leurs agents correspondent réellement aux attentes des citoyens. Après de longues consultations et discussions entre pays Membres sur les méthodes qui donnent de bons résultats dans la pratique, l'OCDE a élaboré une vision globale de l'éthique aux termes de laquelle différentes mesures se conjuguent pour fonder un système rigoureux et cohérent de promotion de normes éthiques. En outre, l'Organisation appuie les efforts déployés par ses pays Membres pour améliorer les mécanismes permettant de veiller au respect de ces normes et de sanctionner les actes délictueux.

Pour les administrations, adapter la mission de service public aux besoins actuels et faire en sorte que leurs valeurs et normes fondamentales répondent à l'évolution des aspirations des citoyens constituent un enjeu essentiel. De nos jours, l'ensemble des valeurs fondamentales devrait combiner des valeurs « traditionnelles » telles que l'impartialité, la légalité et l'intégrité, et des valeurs nouvelles telles la transparence et l'obligation de rendre des comptes, toujours plus demandées.

Pour transposer ces valeurs dans la pratique, les pays Membres doivent légiférer et fixer un certain nombre de codes de conduite, notamment en ce qui concerne l'utilisation d'informations officielles et de ressources publiques, l'acceptation de cadeaux et d'avantages et l'exercice d'activités en dehors de la fonction publique. Dans le même ordre d'idées, les domaines sensibles où le risque de conflit d'intérêts est potentiellement plus élevé, tels que la Justice, les Impôts ou les Douanes, et l'articulation entre sphère politique et sphère administrative exigent l'élaboration de normes particulières. En outre, il importe que les pouvoirs publics exploitent les possibilités offertes par les nouvelles technologies pour informer la population des normes auxquelles les agents de la fonction publique doivent se conformer.

En cette période de consensus croissant entre les pouvoirs publics sur la définition des éléments indispensables d'une stratégie effective et globale de l'éthique, le présent rapport contient une somme d'informations sur les dispositions en matière de gestion de l'éthique résultant de comparaisons entre les pays de l'OCDE, et dont il n'existe aucun équivalent. Cet ouvrage est destiné à favoriser l'apprentissage mutuel et à aider les décideurs à élaborer des stratégies modernes en matière d'éthique, tant dans les pays Membres que dans les pays non membres de l'Organisation.

Ce travail de grande valeur vient compléter d'autres initiatives récentes telles que la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics et les Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE, qui s'inscrivent dans le cadre plus large des efforts déployés par l'OCDE pour promouvoir la bonne gouvernance, dans le secteur public comme dans le secteur privé.

Donald J. Johnston
Secrétaire général de l'OCDE

RÉSUMÉ

L'intégrité est une condition essentielle de la mise en place par les pouvoirs publics d'un cadre efficace et fiable dans lequel inscrire la vie économique et sociale des citoyens. Les institutions et mécanismes de nature à promouvoir l'intégrité sont maintenant considérés comme des éléments fondamentaux de la bonne gouvernance. Ce rapport¹ présente – pour la première fois – une base de données complète des mesures de ce type adoptées par 29 pays Membres de l'OCDE. Il dresse un bilan des tendances communes et des bonnes pratiques.

Assurer l'intégrité signifie que :

- Le comportement des agents publics correspond aux missions de l'organisation dans laquelle ils travaillent.
- La bonne marche des affaires publiques est fiable.
- Les citoyens doivent recevoir un traitement impartial sur la base de la légalité et de la justice.
- Les ressources publiques sont utilisées de manière efficace efficiente et appropriée.
- Les procédures qui permettent de prendre les décisions sont transparentes afin de permettre à la surveillance du public et aux réparations d'exister.

Les pays sont soumis à une pression constante pour que leurs mesures en faveur de l'intégrité répondent aux réalités contemporaines. Celles-ci sont soumises à des changements rapides, comme la mondialisation, l'intégration européenne, les demandes accrues des citoyens en matière de performance et de redevabilité. Les pouvoirs publics des pays Membres ont réformé leur secteur public afin de permettre une plus grande flexibilité dans la réalisation des objectifs des politiques publiques. La décentralisation et les délégations de compétences en matière de gestion des services publics, ont réduit les contrôles et offert aux responsables une flexibilité accrue pour prendre des initiatives. Le recours aux méthodes du secteur privé a renforcé l'efficacité et l'efficience du secteur public. Cependant, cette évolution a aussi conduit à une fragmentation des valeurs « traditionnelles » du service public, des normes et des méthodes d'action.

Les mesures favorisant l'intégrité sont désormais des éléments décisifs de la bonne gouvernance

L'intégrité nécessite de forger des liens solides entre les idéaux à atteindre et les comportements

Les réformes ont changé le contexte du service public...

... qui nécessite des mécanismes plus efficaces afin de permettre l'adhésion aux valeurs fondamentales du service public

Cette situation appelle des mécanismes visant à améliorer la redevabilité des agents publics dans l'exercice de leurs nouvelles compétences autonomes, et à assurer leur adhésion aux valeurs nouvelles ainsi qu'à répondre aux attentes des citoyens. Il est crucial de parvenir à un équilibre entre la décentralisation des pouvoirs et l'obligation de rendre compte pour la mise en place d'une fonction publique professionnelle et performante. Dans la mesure où les réglementations et le contrôle exercé au niveau central sont limités, le rôle des valeurs – et des notions d'intérêt public qu'elles incarnent – acquiert de plus en plus d'importance, aussi bien comme guide de conduite que comme référence et dénominateur commun pour l'ensemble du service public.

Le rapport indique les efforts accrus et les progrès réalisés dans la gestion de l'éthique dans la zone OCDE

Les pays de l'OCDE partent de postulats communs pour définir leur infrastructure de l'éthique...

Le rapport décrit des tendances communes qui sous-tendent l'élaboration de l'infrastructure de l'éthique dans les pays de l'OCDE. Les conclusions de l'étude expliquent pourquoi un système cohérent de mécanismes de soutien est nécessaire dans les domaines suivants pour :

- Communiquer et inculquer les valeurs fondamentales et les normes éthiques aux fonctionnaires (afin de leur donner orientations et conseils pour les aider à résoudre les dilemmes de nature éthique).
- Promouvoir ces normes, prévenir les situations susceptibles de donner lieu à des conflits d'intérêt et récompenser les normes de conduite élevées au cours du déroulement de carrière.
- Surveiller le respect de ces valeurs et rendre compte, détecter et faire des enquêtes, et sanctionner les actes contraires à l'éthique.

... Cependant les mesures concrètes en place sont déterminées en fonction de leur contexte

Le rapport démontre que, malgré les évolutions communes, les mesures adoptées illustrent des différences nationales en ce qui concerne les priorités respectives des différents pays, leur culture sociale, administrative et politique. La seconde partie du rapport présente une base de données mise à jour des mécanismes en place pour promouvoir l'intégrité et la lutte contre la corruption dans l'ensemble des pays de l'OCDE. Ces données comprennent les mesures les plus récentes ou en projet.

Une affirmation de valeurs fondamentales offre la base de l'action du service public dans les pays de l'OCDE

Des valeurs fondamentales devraient offrir une base solide aux actions quotidiennes du service public

La première étape consiste à définir les valeurs fondamentales du service public et les normes de conduite afin de créer une culture au sein de laquelle les agents publics et la société partagent une même conception du comportement à attendre des titulaires de charges publiques. L'enquête a révélé que les pays de l'OCDE avaient tous défini un ensemble de valeurs fondamentales du service public applicables à l'action quotidienne de l'administration. Même si ces valeurs apparaissent sous des formes diverses, y compris dans des textes officiels – comme par exemple les constitutions – et dans des publications qui font leur promotion, les pays Membres tirent ces valeurs des mêmes sources essentielles, la démocratie et la profession.

Plus du tiers des pays Membres ont déjà mis à jour les valeurs du service public fondamentales au cours des cinq dernières années, et de nouvelles révisions sont encore prévues. Au cours de ces mises à jour, les pays de l'OCDE ont repris les valeurs « traditionnelles » en leur donnant un nouveau contenu et en les conjuguant avec des valeurs « nouvelles » qui incarnent une culture du service public de plus en plus orientée vers les résultats.

L'impartialité est placée en tête de la liste des valeurs fondamentales du service public. De nos jours cette valeur implique également un égal accès aux services publics, ainsi que l'égalité de traitement devant la loi. Comme le démontre l'enquête, les valeurs « traditionnelles », mises à jour, constituent encore l'ossature des valeurs du service public – impartialité, légalité et intégrité sont les trois valeurs fondamentales du service public les plus souvent citées dans les pays de l'OCDE : mais elles ont été complétées par des valeurs « nouvelles » (comme l'efficacité et la transparence) qui reflètent des évolutions de la demande sociale et des changements dans la gestion publique.

La législation en matière de normes de comportement est devenue la base principale de l'élaboration de valeurs fondamentales au sein du service public

Les valeurs fondamentales du service public aident les agents publics à forger leur jugement sur ce qui est bien et ce qui est adapté dans le cadre de leurs fonctions quotidiennes. Afin de rendre ces valeurs effectives, la quasi-totalité des pays Membres ont décrit plus en détail les normes attendues de l'ensemble des fonctionnaires dans des situations sensibles. Le rapport indique clairement que les normes ont établi des frontières que les agents publics ne doivent pas dépasser, en particulier s'agissant de l'utilisation d'informations officielles et de ressources publiques, de l'acceptation de cadeaux et d'avantages, et de l'exercice d'activités en dehors de la fonction publique. Dans toute la zone de l'OCDE, le rapport illustre également la forte tendance à légiférer en matière de normes de comportement applicables à l'ensemble de la fonction publique, tandis que des documents visant à guider les agents structurent largement les normes qu'ils doivent respecter.

L'enquête met l'accent sur la nécessité de cibler des groupes précis travaillant dans des domaines sensibles ou dans des domaines où des risques de conflit d'intérêts existent. Ceci inclut en particulier les fonctions régaliennes de l'État et les secteurs dans lesquels les citoyens sont totalement dépendants des services publics. Le rapport illustre que la vaste majorité des pays de l'OCDE utilise, à côté des normes générales applicables à l'ensemble de la fonction publique, des directives supplémentaires à l'intention de groupes ou professions spécifiques. Les pays Membres ont mis particulièrement l'accent sur l'administration judiciaire, fiscale et des douanes, ainsi que la police et la défense nationale.

Le rapport indique que l'interface administration/monde politique constitue un domaine d'intérêt croissant pour lequel plus de la moitié des pays ont déjà élaboré des lignes directrices spécifiques. Certains pays ont élaboré des codes de conduite pour les ministres afin de les guider en

La mutation de l'environnement du secteur public a contraint à une actualisation de ses valeurs fondamentales

L'impartialité, la légalité et l'intégrité constituent les caractéristiques propres au service public

Les situations présentant un risque de conflit d'intérêts appellent des normes détaillées au sein du service public

Certaines professions sont soumises à des normes supplémentaires...

... ceci concerne également des codes destinés aux ministres

matière de bonne marche des affaires publiques. Le plus difficile pour les pays est de savoir comment définir des normes de conduite cohérentes pour l'ensemble de la fonction publique et, en même temps, prendre en compte les spécificités des différents secteurs ou de chacun des organismes publics.

La législation entérine les normes déontologiques et permet de structurer la gestion de l'éthique

La législation offre par ailleurs le cadre nécessaire aux procédures d'enquêtes, au fonctionnement des dispositifs d'alerte, à l'application des mesures disciplinaires et à l'action en justice lorsque les agents de la fonction publique n'observent pas les normes de comportement qui leur sont prescrites. Cependant, un nombre croissant de pays ont récemment intégré d'autres composantes de leur infrastructure de l'éthique au cadre juridique en vigueur, notamment sous la forme de codes de conduite.

La législation pénale sanctionne les formes de corruption spécifiques...

Le rapport démontre que la quasi-totalité des pays de l'OCDE prévoit des sanctions pénales contre les formes actives et passives de corruption commises par des agents publics. De même un nombre croissant de pays prévoit des sanctions pénales contre les autres formes de corruption comme la corruption directe, indirecte ou encore les tentatives de corruption. Ils ont élargi le champ d'application aux agents publics étrangers. Un nombre grandissant de pays de l'OCDE ont ainsi rendu passibles de sanctions pénales les manquements généraux au respect des valeurs et principes essentiels de la fonction publique, comme l'impartialité de la prise de décision, et la défense de l'intérêt public : il est interdit d'utiliser une charge publique en vue d'un bénéfice personnel.

... de même que les infractions aux valeurs fondamentales du service public

Rendre les valeurs opérantes nécessite de communiquer les valeurs fondamentales du service public et de former les agents en vue de leur sensibilisation

La participation active du personnel à la modernisation des valeurs crée une identité de vues

Le rapport montre qu'un tiers des pays de l'OCDE ont mené des consultations au sein de leur service public et au-delà avec des groupes spécifiques. Ils ont en outre fait publier le document provisoire sur les valeurs publiques afin de générer un engagement public. La participation du personnel concerné au processus de révision a été un facteur crucial d'établissement d'une identité de vues parmi les agents publics. Elle a ensuite conduit à une mise en œuvre plus aisée.

Les pouvoirs publics devraient s'efforcer d'inculquer aux agents les valeurs et normes...

Le rapport démontre que la vaste majorité des pays Membres ont mis en place une communication des valeurs ; la moitié des pays se concentrent sur les nouvelles recrues en leur fournissant des informations lorsqu'ils entrent dans la fonction publique. Dans un tiers des pays de l'OCDE, un énoncé des valeurs fait partie du contrat d'embauche. Le rapport montre également que la quasi-totalité des pays de l'OCDE prévoit une formation au profit des agents publics dans le but principal de les sensibiliser aux questions de déontologie. Mais l'accent est mis de plus en plus souvent sur l'acquisition des compétences nécessaires au traitement de difficultés de nature éthique par les agents publics et à la résolution des dilemmes qui en découlent. De plus, les agents de la fonction publique ne sont pas seuls pour faire face aux choix de nature éthique qui peuvent survenir sur leur lieu de travail : ils ont la possibilité, de se tourner vers leur supérieur afin de recueillir leur avis tandis que certains pays prévoient

l'accès à des organismes extérieurs, comme des agences centrales spécialisées pour garantir la neutralité du conseil fourni.

Un nombre grandissant de pays ont reconnu les avantages de l'utilisation des nouvelles technologies, notamment l'Internet et les CD-ROMs interactifs pour véhiculer des informations sur les valeurs et les comportements attendus ainsi que pour former les agents publics aux questions de déontologie.

... et d'explorer les solutions innovantes issues des nouvelles technologies

L'examen de la gestion des mesures prises devrait être fondé sur un environnement de travail qui met l'accent sur l'intégrité, les valeurs fondamentales du service public et la transparence

L'édification d'un environnement de travail favorable débute par des mesures de gestion d'ordre général. Le rapport montre que la vaste majorité des pays de l'OCDE a recours aux principales mesures de gestion suivantes, afin d'assurer la transparence :

- Fixation de délais à respecter.
- Demande d'avis motivés pour les décisions.
- Possibilité de recours contre certaines décisions.

Créer un environnement général de gestion qui assure la transparence...

Ces mesures de gestion sont considérées comme des instruments élémentaires pour l'instauration d'un environnement de travail favorable.

En particulier, la gestion des ressources humaines contribue de façon déterminante à la mise en place d'un environnement qui favorise le respect de la déontologie en renforçant le professionnalisme et la transparence dans la pratique quotidienne. L'enquête a montré que les pays de l'OCDE sont conscients de l'importance d'une gestion saine des ressources humaines et fondent presque tous le recrutement et l'avancement dans la fonction publique sur le mérite. La grande majorité des pays garantit la transparence des processus de sélection en publiant aussi bien les règles de recrutement que les avis de vacance d'emploi. Plus de la moitié des pays tient également compte de l'éthique dans le recrutement et l'évaluation des performances.

... et renforce le mérite et l'intégrité depuis le recrutement jusqu'au développement de carrière

Ce rapport illustre que la grande majorité des pays de l'OCDE s'intéresse aux conflits d'intérêts en demandant qu'ils soient recensés et qu'on en fasse état. Deux tiers des pays ont mis au point des mesures particulières de lutte contre la corruption dans des domaines sensibles, comme la passation des marchés publics. Les pays de l'OCDE accordent une attention de plus en plus soutenue aux agents qui occupent des postes les exposant tout particulièrement à la corruption. Deux tiers des pays ont recours pour ces fonctionnaires à des mesures supplémentaires, comme des réglementations et directives spécifiques, des contrôles plus rigoureux ou des redéploiements réguliers.

Mettre davantage l'accent sur la prévention des conflits d'intérêts possibles

Les pays de l'OCDE, à peu d'exception près, demandent que soient déclarés les états financiers personnels afin de réduire autant que possible les conflits entre les devoirs publics et les intérêts privés. Environ la moitié des pays exigent également que soient déclarés les emplois extérieurs et les cadeaux reçus. La transparence exigée est d'autant plus grande que la fonction est élevée. Habituellement, la plupart des pays demandent la divulgation de telles informations aux élus et aux hauts

Publier des informations sur les intérêts privés rend le processus de prise de décision plus transparent...

fonctionnaires. Et, dans quelques pays seulement, elle est demandée aux agents publics en général. Certains secteurs sensibles, comme les administrations fiscales et douanières, imposent aussi des obligations de déclaration plus rigoureuses.

... et favorise la détection des actes répréhensibles

L'objectif essentiel de la politique de déclaration d'intérêts consiste à éviter les conflits d'intérêts et à fournir des directives ; cependant certains pays utilisent les déclarations d'intérêts afin de déceler les cas d'enrichissement illicite et de contribuer aux enquêtes et aux procédures disciplinaires. En règle générale, les nouveaux venus dans la fonction publique sont tenus de faire une déclaration à leur entrée, puis régulièrement, une fois par an, dans un peu plus de la moitié des pays de l'OCDE. Dans la majorité des cas, l'information est à usage officiel interne exclusivement et reste confidentielle, mais certains pays en autorisent la publication de façon à ce que le public puisse exercer une surveillance étroite.

La gestion implique également de contrôler le respect des normes applicables

Créer un contrôle interne judicieux afin de déceler les irrégularités commises par des agents particuliers ou des dysfonctionnements systémiques

Presque tous les pays de l'OCDE appliquent des mesures de contrôle interne permettant aux gestionnaires d'identifier et de mettre au jour tout phénomène rendant la corruption possible. Le rapport montre que les pays de l'OCDE soit, ont renforcé les mesures juridiques déjà en vigueur, soit ont mis en place un cadre juridique prévoyant des dispositifs de contrôle interne. Le contrôle interne, qui est un instrument largement reconnu dans toute la zone de l'OCDE, appuie les efforts de prévention de la corruption en permettant d'attirer l'attention sur les défaillances individuelles et les dysfonctionnements systémiques. En outre, les contrôles internes aboutissent à des recommandations visant à améliorer la gestion et, dans certains cas, permettent d'informer directement les responsables politiques.

Intégrer les dispositifs de contrôle interne au cadre de gestion

Néanmoins, l'organisation, la fréquence des contrôles et le suivi des mécanismes en place varient d'un pays à l'autre. La plupart des pays ont mis en place des dispositifs de contrôle interne dans chacun de leurs organismes publics et dans les ministères, et des bilans sont réalisés une fois par an ou lorsque le besoin s'en fait sentir. Les conclusions de ces bilans sont généralement adressées à la direction au sein des organisations, et ces documents ne sont accessibles au public que dans un petit nombre de pays. Les contrôles internes s'accompagnent souvent d'une forme de supervision externe qui permet également de vérifier l'efficacité des dispositifs de contrôle interne.

Le contrôle interne doit être accompagné d'une surveillance s'exerçant de manière indépendante...

L'étude révèle que tous les pays de l'OCDE sont dotés d'institutions qui exercent une surveillance de manière indépendante sur les activités publiques. En dernier ressort les fonctionnaires sont ainsi redevables de leurs actions vis-à-vis du public. Dans pratiquement tous les pays, c'est le pouvoir législatif – soit le Parlement/Congrès soit les commissions parlementaires – qui entreprend de passer en revue les activités du service public. Les autres types de bilans pratiqués vont de l'audit externe indépendant à des examens judiciaires ou déontologiques spécifiques en passant par les enquêtes effectuées par des médiateurs. Donner à un mandataire indépendant ou à une commission (médiateur) le droit d'examiner les cas de mauvaise administration

est devenu une pratique courante dans plus de la moitié des pays. La création d'une unité indépendante spécialisée chargée de la déontologie du service public constitue une tendance croissante.

Le rapport démontre que dans de nombreux pays, tant les audits internes que les audits externes sont considérés comme des moyens importants de révéler et de faire enquête sur les cas de fraude et de corruption en s'appuyant sur leur rôle de garant de la légalité et de l'affectation des recettes et dépenses publiques. Les audits internes sont utilisés dans certains pays, tandis que la grande majorité des pays de l'OCDE ont recours à des audits externes réalisés uniquement par des organes de contrôle supérieurs dont la compétence s'étend à l'ensemble de la fonction publique. Les deux tiers des pays publient régulièrement les rapports d'audit externe, afin d'informer le public.

... dans laquelle l'audit externe joue un rôle déterminant

Permettre aux agents publics et aux citoyens de s'approprier les actions visant à rendre compte des comportements contraires à l'éthique et assurer une protection aux individus qui donnent l'alerte

Deux tiers des pays Membres obligent les agents publics à dénoncer les comportements contraires à l'éthique et/ou mettre en place des procédures pour en faciliter la mise au jour. Parmi les pays s'étant dotés de dispositifs d'alerte, deux tiers prescrivent les règles et procédures à suivre dans le cadre juridique, tandis que d'autres les définissent dans leur règlement interne. En outre, les gestionnaires ainsi que des organisations désignées à cet effet sont chargées à la fois d'apporter une assistance et de mener des enquêtes sur les cas individuels. De nos jours, l'Internet offre au public un nouveau moyen de rendre compte d'éventuels comportements contraires à l'éthique.

La mise à jour des actes non conformes à l'éthique est devenue une source de préoccupation croissante des pouvoirs publics...

Il apparaît de plus en plus nécessaire dans les pays de l'OCDE d'assurer la protection de ceux qui donnent l'alerte au sein de la fonction publique. Près de la moitié des pays Membres offrent une protection générale essentiellement dans le cadre de la fonction publique. Les garanties les plus courantes sont la protection juridique et le respect de l'anonymat.

... et aussi d'assurer une protection à ceux qui donnent l'alerte

Les pays de l'OCDE partagent de nombreux points communs en ce qui concerne les procédures permettant aux citoyens de faire connaître les actes contraires à l'éthique commis par des agents publics. Les deux tiers des pays Membres donnent au public d'autres voies, telles que le dépôt de plaintes, les services d'un médiateur, des centres d'appel et des lignes téléphoniques.

Les pays donnent aussi au public les moyens de dévoiler les actes contraires à l'éthique

Prendre des mesures contre les violations de normes constitue une responsabilité partagée des gestionnaires et des organismes externes d'enquête

Tous les pays de l'OCDE reconnaissent qu'en cas de manquements aux normes prescrites dans la fonction publique, des actions disciplinaires peuvent être menées dans le cadre de l'organisation où ils se sont produits. L'ensemble des gouvernements ont mis en place un cadre général de procédures disciplinaires qui à la fois sont un moyen pratique pour les gestionnaires de prendre des sanctions justes et en temps voulu. Elles

La législation permet aux mesures disciplinaires de sanctionner les infractions aux normes du service public

offrent une garantie de procédure aux agents concernés. C'est dans les lois – applicables à la fonction publique ou au service public en général – que sont principalement énoncées les procédures et sanctions disciplinaires prévues pour les agents publics dans la plupart des pays. Toutefois, les documents internes des organismes publics ou les contrats ministériels sont souvent complémentaires de la législation générale. Dans certains cas, la violation des règles administratives peut aussi constituer une violation du Code pénal.

Les gestionnaires jouent un rôle déterminant pour engager des procédures disciplinaires

Le rapport indique que les gestionnaires jouent un rôle essentiel dans la mise en application en temps voulu des mesures disciplinaires dans leurs organismes, mais ils peuvent aussi recevoir l'aide d'institutions externes particulières. Dans nombre de pays, il appartient aux gestionnaires de détecter les manquements aux règles de la fonction publique et de les sanctionner en appliquant en temps voulu des mesures administratives et disciplinaires adéquates dans les organismes du secteur public dont ils ont la responsabilité.

Les procédures disciplinaires sanctionnent les manquements et garantissent également un traitement équitable

L'enquête a confirmé que les pays de l'OCDE utilisent des catégories de sanctions disciplinaires très semblables. Elles vont de l'avertissement et de l'admonestation à des amendes, voire au renvoi temporaire ou au licenciement définitif. Tous les pays considèrent le licenciement comme la sanction disciplinaire la plus grave. Le rapport démontre que les pays assurent un traitement équitable dans le cadre des procédures disciplinaires essentiellement par l'octroi de garanties spéciales aux agents publics. L'une des plus importantes de ces garanties dans la plupart des pays consiste à mettre en place une possibilité de recours juridique contre une action disciplinaire.

Les gestionnaires partagent la responsabilité dans ce domaine avec des organes d'enquête indépendants...

Même s'il appartient en première instance aux gestionnaires du service public de lancer une enquête lorsqu'un comportement contraire à l'éthique est présumé, le rapport confirme que des organes externes continuent d'être les plus importants canaux pour enquêter sur les comportements contraires à l'éthique et engager des poursuites à leur encontre. Deux tiers des pays ont mis en place des organismes d'enquête dont la compétence s'étend à l'ensemble de la fonction publique, tandis que la fonction d'investigation est exercée au sein même de chaque organisme du service public dans presque la moitié des pays. Moins d'un tiers des pays emploient des organes d'enquête spécialisés qui ont compétence exclusive dans un secteur particulier.

... ces organes extérieurs jouent toutefois un rôle de premier plan en cas d'enquête et de poursuites

Lorsque l'on soupçonne une infraction au droit pénal, la police est naturellement l'organe d'enquête auquel on fait appel le plus couramment dans les pays de l'OCDE. C'est généralement au procureur public qu'il appartient, dans la plupart des pays de l'OCDE, d'engager des poursuites en cas de comportement contraire à l'éthique. C'est en particulier le cas lorsque la corruption est le fait de titulaires d'une charge publique. Les organes chargés d'enquêter et/ou d'engager des poursuites ont autorité à porter directement les cas de soupçon de corruption devant les tribunaux dans tous les pays de l'OCDE. En outre, les deux tiers des pays ont fait savoir qu'ils avaient instauré des procédures et des dispositifs pour porter les actes contraires à l'éthique à l'attention des organes exerçant une surveillance indépendante des activités de la fonction publique.

Les pays de l'OCDE s'efforcent de garantir l'objectivité et l'impartialité des enquêtes et des poursuites et de préserver l'indépendance des institutions qui en sont chargées par des lois qui s'y appliquent expressément.

La gestion de l'éthique publique et la politique de lutte contre la corruption comprend la coordination et l'évaluation des différentes mesures en place

L'enquête a montré que les mesures favorisant l'intégrité, sont une combinaison d'actions compatibles les unes avec les autres et qui prennent en compte l'environnement propre à la fonction publique au sens le plus large. Ce constat implique de coordonner l'extrême variété des activités existantes et de veiller à ce que l'éthique et les mesures de lutte contre la corruption soient compatibles et complémentaires. Quelques pays ont mis au point un ensemble complexe de mesures alors que plus de la moitié des pays ont confié à des institutions centrales la responsabilité de coordonner la mise en œuvre des mesures relatives à la déontologie, notamment d'assurer la compatibilité des textes juridiques et de fournir des orientations au plan national pour aider à élaborer des stratégies de prévention dans chacun des organismes. On se préoccupe de plus en plus des moyens d'associer les organisations non gouvernementales et les syndicats à la préparation ainsi qu'à la mise en œuvre des mesures favorisant l'intégrité.

Tandis que l'évaluation des comportements individuels relève de la responsabilité de la direction de chaque organisme de la fonction publique, la majorité des pays de l'OCDE ont mis au point des procédures et ont confié aux organisations publiques le soin d'évaluer l'efficacité des mesures destinées à favoriser un comportement éthique et à prévenir les comportements contraires à l'éthique dans leur service public. En règle générale, les institutions centrales, les ministères de la fonction publique ainsi que les organismes d'audit sont mandatés pour mener à bien des examens et présenter une synthèse de leurs conclusions dans des rapports annuels ou bisannuels. Les pays de l'OCDE recourent le plus fréquemment à une analyse des dysfonctionnements systémiques et des tendances que font ressortir les procédures disciplinaires et les infractions au code pénal.

Bien que certains pays n'aient pas mis en place de procédures centralisées ou d'organe central pour évaluer l'efficacité des mesures destinées à favoriser les comportements éthiques et à prévenir les actes contraires à l'éthique dans l'ensemble de la fonction publique, ils s'efforcent d'évaluer certains domaines sensibles au sein du service public. De plus, les pays qui ont récemment lancé des programmes spécifiques de lutte contre la corruption n'ont pas encore achevé de les mettre en œuvre, et l'efficacité de ces mesures sera évaluée lorsque cette mise en œuvre sera complète.

Tirer les enseignements de l'enquête...

Dans un monde en rapide évolution qui nécessite des agents publics de nouvelles méthodes de travail, l'administration devrait énoncer la mission qu'elle entend confier à son service public. Cela permettrait aux agents publics d'être guidés en ce qui concerne leurs buts, le rôle qu'on attend d'eux, et les valeurs à respecter. Il s'agit d'une étape cruciale pour

La coordination des mesures favorisant l'intégrité est une condition préalable au succès

Gérer la mise en œuvre des mesures favorisant l'intégrité implique également une évaluation

Les pouvoirs publics devraient doter leur fonction publique de missions claires

la rénovation et l'enracinement d'une nouvelle culture du service public. Cependant, une telle déclaration nécessite d'être complétée par une communication qui aide le public à visualiser, et à intégrer la mission du service public. Établir la confiance dans les institutions publiques joue un rôle central pour assurer la visibilité de la mission et des normes attendues auprès du public.

Les mécanismes destinés à préserver les valeurs doivent être adaptés de façon à refléter les évolutions de la gestion publique en cours

Les tendances récentes en matière de gestion publique suggèrent que les pays soient conscients qu'il importe d'adapter leurs structures pour favoriser l'intégrité et lutter contre la corruption dans le service public. Le questionnaire utilisé dans l'enquête de l'OCDE offre un cadre à cette évaluation, tandis que le rapport – principal produit de l'enquête – constitue un document riche d'informations jamais rassemblées. Il donne des orientations aux décideurs en décrivant les tendances récentes des mesures prises pour favoriser l'intégrité, propose une base de données de solutions adoptées dans chaque pays Membre et les décrit dans leur contexte national.

Intégrer à l'ensemble de la gestion les mesures favorisant l'intégrité

Les mesures favorisant l'intégrité ne devraient pas être considérées comme une activité distincte, mais plutôt comme partie intégrante de tous les systèmes de gestion. D'un côté, cela permet également de mieux appréhender la nécessité de cohérence entre les éléments d'un cadre de gestion de l'éthique rigoureux et centralisé fondé sur le respect des normes qui s'inscrivent dans un système de gestion publique fondé sur des règles et des procédures. D'un autre côté, elles favorisent les éléments d'un cadre déontologique fondé sur des attentes et des incitations qui, par définition, ne sont pas exécutoires dans un système de gestion décentralisée basé sur les résultats. Bien sûr, les pays doivent tirer leurs propres conclusions en prenant en compte leur propre tradition politique et administrative.

L'accent se déplace de l'application des règles vers la prévention

Des efforts continuels sont nécessaires pour construire une infrastructure de l'éthique. Les pays sont de plus en plus conscients de la nécessité des mesures préventives, car ils reconnaissent que plus ils s'attachent à la prévention moins ils ont besoin de mettre l'accent sur l'application des règles. La prévention est à long terme un investissement moins onéreux et a un impact plus positif sur la culture du service et sur les relations entre le service public et la société civile.

Ce rapport est un instrument unique pour les pays non membres et les administrations infranationales

Ce rapport décrit les expériences respectives des pays de l'OCDE, et notamment les défis auxquels ils ont été confrontés et les solutions qu'ils y ont apportées. L'information sur les tendances générales et sur les solutions concrètes apporte également un éclairage unique aux pays non membres sur les orientations générales, et peut les aider à mettre en place leurs propres cadres de gestion de l'éthique. En outre, l'expérience des administrations centrales est utile pour les administrations infranationales.

Les administrations centrales peuvent elles aussi tirer des enseignements d'autres acteurs sur ces sujets

Cependant, certaines administrations infranationales ont apporté des solutions très novatrices en créant un Cadre général de déontologie. Les exemples récents montrent que ces mesures en faveur de l'intégrité constituent un élément fondamental du processus de décentralisation pour que les institutions publiques infranationales puissent se doter d'une identité propre et que la confiance du public dans ces institutions puisse être préservée².

... et aborder les enjeux qui se profilent à l'horizon pour définir des orientations

L'intégration des questions d'éthique est une tâche de plus en plus difficile dans un service public qui se rapproche davantage des autres secteurs. Le maintien de normes distinctes s'appliquant au service public nécessite des efforts particuliers de la part des gestionnaires afin de motiver les agents publics. En outre, les pouvoirs publics doivent prévoir à l'avance les situations qui risquent d'affaiblir le respect des valeurs et normes de comportement de la fonction publique. Ils doivent offrir des réponses adaptées pour assurer la prévention d'effets contraires.

Les citoyens ont confiance dans leurs institutions publiques lorsqu'ils savent que les charges publiques sont utilisées dans l'intérêt général. Comparé à la situation en vigueur il y a encore quelques années, les citoyens exigent des détenteurs d'une charge publique et des institutions étatiques une plus grande transparence et une plus grande redevabilité. En effet, le public attend davantage d'informations sur les intérêts privés qui interfèrent dans les processus de prise de décision des institutions publiques, notamment au niveau de l'interface entre secteur public et secteur privé.

Les demandes visant à rendre la vie publique plus transparente jouent un rôle tout à fait moteur dans les pays de l'OCDE. Par la nature de ses travaux analytiques sur l'éthique publique ainsi que la richesse et la diversité des expériences de ses pays Membres, l'OCDE est un forum adapté à l'approfondissement des questions liées à la transparence dans le service public comme les déclarations d'intérêts privés par les groupes de pression.

Les changements structurels intervenus au cours des deux dernières décennies apparentent de plus en plus l'emploi dans le secteur public à celui du secteur privé. De plus, l'interaction accrue entre le secteur public et le secteur privé nécessite une intégration rapide par les agents des valeurs fondamentales du service public et de ses normes. Cette intégration garantit la conformité de ces valeurs aux exigences que ces services requièrent dans l'intérêt général le plus large. L'OCDE est bien placée pour analyser les techniques novatrices et les méthodes pratiques permettant dans les pays Membres, de recenser les instruments modernes de gestion susceptibles d'aider les agents publics à intégrer la notion d'intégrité. Au cours des prochaines années, les pays Membres trouveront une occasion unique de réponse aux défis auxquels ils sont confrontés en explorant les moyens d'utiliser les nouvelles technologies de la manière la plus complète possible.

Les pouvoirs publics devraient prévoir à l'avance les domaines susceptibles de poser problème...

... tels que les intérêts particuliers qui interfèrent dans les décisions publiques

L'OCDE pourrait aider à envisager les questions nouvelles, telles que l'élaboration de mécanismes transparents permettant de déclarer les intérêts privés...

... et trouver le meilleur usage des nouvelles techniques qui aident à intégrer la notion d'intégrité dans un monde en rapide évolution

I. INTRODUCTION

I.1. Enquête de l'OCDE sur l'éthique

Les travaux du Comité de la gestion publique de l'OCDE (PUMA) sur l'éthique et la prévention de la corruption appuient les pays Membres dans leur effort pour améliorer leurs systèmes de gouvernance et de gestion du secteur public. Ces travaux visent plus précisément à aider les pouvoirs publics à contrôler l'environnement dans lequel opère le service public afin de maintenir des cadres efficaces pour encourager l'intégrité et prévenir la corruption des agents publics.

Pour appuyer ces efforts, le PUMA de l'OCDE a lancé durant l'été 1999 une enquête sur la gestion de l'éthique dans le service public dans l'ensemble des pays de l'OCDE. **L'objectif** était de fournir des données comparatives afin d'aider les pays Membres à maintenir le bon fonctionnement des institutions et des systèmes visant à encourager l'éthique dans le service public. L'enquête visait plus précisément à :

- Fournir, à des fins d'analyse, une base de données exhaustive sur tous les pays Membres.
- Identifier les pratiques prometteuses (celles qui fonctionnent et comment elles fonctionnent dans leur environnement national respectif).
- Fournir un cadre d'évaluation.

Pour l'enquête, on a utilisé un **questionnaire**³ qui a fait le plus large usage possible des données comparatives indiquant comment les pays Membres abordent le problème global des mesures propres à favoriser l'intégrité et à la lutte contre la corruption. Pour faciliter les comparaisons et donner aux pays la place de présenter plus en détail leurs institutions et de décrire l'environnement dans lequel elles existent et fonctionnent, le questionnaire a utilisé à la fois des questions fermées et des questions ouvertes. L'enquête a rassemblé des informations émanant des administrations sur les politiques et pratiques visant à encourager les comportements éthiques et à combattre la corruption dans leurs contextes nationaux respectifs.

Ce rapport est le **principal résultat** de l'enquête. Il a été rédigé à partir des réponses fournies par les administrations centrales. De plus, quelques administrations ont également fourni des informations émanant du niveau infranational. Ce rapport détaillé, le premier du genre, consiste en une analyse comparative des tendances et des pratiques prometteuses ainsi que des informations les plus récentes sur les politiques et les pratiques (institutions, procédures) utilisées par les pays Membres pour encourager les comportements éthiques, prévenir et lutter contre les comportements non conformes à l'éthique. Ce rapport a été soumis à la réunion du Conseil de l'OCDE au niveau des ministres les 26 et 27 juin 2000.

Il sera diffusé selon une stratégie de communication (examinée par le Comité PUMA) qui consiste à fournir différents documents pour différents groupes cibles, notamment :

- Une publication phare, comprenant les analyses détaillées et les rapports nationaux, qui s'adresse à un large public.
- Une brève Note de synthèse à l'intention des décideurs, qui décrit les principaux résultats et les principales tendances.
- Des brochures destinées aux professionnels et autres groupes cibles et un document de synthèse résumant les conclusions et illustrant les tendances par quelques exemples nationaux.

Structure du rapport

Le rapport se compose **d'analyses effectuées sur la base des données** fournies par les pays. La **première partie** du rapport est **analytique** et vise à appuyer l'élaboration de stratégies dans les pays Membres. Elle le fait en encourageant les responsables de l'élaboration de politiques à étudier et à comparer les expériences d'autres pays et en fournissant des informations sur les tendances, les modèles et les solutions novatrices concrètes, dans leur contexte national respectif, visant à aider l'apprentissage organisationnel. Cependant cette approche ne classe pas les pays : le rapport se focalise sur la direction générale et sur les progrès observés au sein de la zone de l'OCDE et non pas sur une analyse comparative des progrès accomplis dans les différents pays Membres.

La **deuxième partie** du rapport présente **les données directement observables sur les actions des pays Membres** (réglementations, institutions et procédures) et les replace dans leur contexte en fournissant des informations sur l'environnement politico-administratif et social. Les chapitres par pays, rédigés sur la base des réponses au questionnaire, fournissent des données concrètes sur les politiques et les pratiques mises en œuvre par les pays Membres de l'OCDE pour :

- Redéfinir et partager les valeurs.
- Identifier, communiquer et inculquer les normes conformes à l'éthique, contrôler et récompenser les comportements conformes à l'éthique.
- Rendre compte, détecter, examiner, poursuivre et punir les comportements répréhensibles.

Les rapports par pays fournissent un registre des cadres juridiques et institutionnels mis en place pour gérer l'éthique dans le service public et indiquent les domaines sur lesquels les pays concentrent leurs efforts.

Méthodologie et champ d'action

Les travaux de l'OCDE sur l'éthique dans le secteur public ont utilisé une méthodologie qui se focalise sur les mécanismes mis en place pour **promouvoir l'intégrité** et **contrer** les actes **répréhensibles**. Le premier de ces aspects (promouvoir l'intégrité) se concentre sur les comportements exceptionnels attendus des détenteurs d'une charge publique lorsqu'ils se trouvent confrontés à des dilemmes éthiques résultant de l'application de normes et de valeurs concurrentes dans l'exercice de leurs fonctions. Afin de favoriser une interprétation commune et de permettre de comparer les mesures utilisées par les différents pays pour promouvoir des normes de conduite élevées dans la fonction publique, l'enquête a fourni les **définitions** suivantes pour les termes les plus fréquemment utilisés :

- Éthique : normes qui traduisent les valeurs et les idéaux caractéristiques en pratiques quotidiennes.
- Valeurs : principes collectivement partagés qui guident le jugement porté sur ce qui est bon et approprié.
- Normes de comportement : critères à respecter pour les actions effectives des fonctionnaires/agents publics.

Le deuxième aspect désigne **les actes répréhensibles** plutôt comme **le résultat d'une défaillance du système et un problème de gestion** que comme des actions individuelles. En outre, le phénomène est considéré comme ayant des facettes multiples et englobant tout un éventail de formes plus ou moins graves :

- Comportement inapproprié allant à l'encontre des conventions acceptables ou des pratiques à privilégier.
- Actes contraires à l'éthique allant à l'encontre des valeurs et des principes éthiques.
- Délits commis par des fonctionnaires. Ce terme inclut la corruption qui est considérée par l'opinion publique comme la faute la plus grave du fait de sa caractéristique propre : un abus de pouvoir dans l'exercice d'un emploi public en vue d'en retirer un profit personnel qui n'est pas uniquement financier.

Le **champ d'application de l'enquête** a porté essentiellement sur la fonction publique. Son objectif a été d'assurer la comparabilité des données recueillies. Il a donc été demandé à chaque pays de fournir des informations sur les **fonctionnaires** (définis par des statuts spéciaux) travaillant **dans les administrations centrales/nationales/fédérales**, y compris ceux ayant des fonctions d'administration centrale gérées au niveau local. Lorsque des informations complémentaires sur d'autres groupes pertinents (exerçant des emplois publics au niveau local, sur des élus, etc.) ont été recueillies, cela est indiqué dans le rapport. C'est le cas, par exemple, lorsque le questionnaire utilise le terme **d'agents publics** pour inclure les détenteurs d'une charge publique.

Les **pays Membres ont été étroitement associés à la préparation** non seulement de l'enquête mais aussi du rapport. Dans un premier temps, le projet de questionnaire a été envoyé pour commentaires aux membres du Groupe de référence sur l'éthique dans le service public⁴ et il a été validé par un pays Membre. Ensuite, tous les membres du Comité PUMA ont reçu le projet de questionnaire révisé pour commentaires en mai 1999, puis pour le remplir en juin 1999. Le Secrétariat a traité les données recueillies au cours du second semestre 1999. Le Groupe de référence sur l'éthique dans le service public a discuté un **avant-projet** de rapport en septembre 1999 puis le projet révisé a été réexaminé et approuvé par le Comité de la gestion publique lors de sa dernière session le 28 octobre 1999. Les chapitres par pays du **projet de rapport** ont été envoyés aux représentants des pays pour commentaires en décembre 1999 tandis que les chapitres analytiques ont été discutés par le Groupe de référence sur l'éthique dans le service public lors de sa dernière réunion des 20 et 21 janvier 2000. Le Comité de la gestion publique procédera à l'examen final du rapport proposé lors de sa séance d'avril 2000 et soumettra le rapport final au Conseil avant sa réunion de juin 2000.

1.2. Rappel historique

Une approche globale de l'OCDE pour examiner l'environnement du service public

La contribution de l'OCDE dans ce domaine repose sur la conviction que le rôle de l'État dans l'encouragement de l'intégrité et la prévention des actes répréhensibles englobe l'élaboration et le maintien de mécanismes interdépendants tels que des systèmes adéquats de contrôle, d'orientation et de gestion. Leur association cohérente fournit aux fonctionnaires des incitations appropriées à réaliser les objectifs auxquels ils aspirent, encourage les modèles dans les services publics et décourage les comportements répréhensibles par des mécanismes efficaces de prévention et de discipline. Ces deux éléments sont nécessaires au succès.

A partir de l'expérience de ses pays Membres, l'OCDE a identifié les institutions, systèmes, outils et conditions utilisés par les pouvoirs publics pour promouvoir l'intégrité dans le secteur public, c'est-à-dire les éléments et fonctions nécessaires à une bonne **infrastructure de l'éthique**. De plus, l'OCDE a établi une liste et un ensemble de principes visant à fournir aux gestionnaires des références sur la manière d'examiner leurs systèmes de gestion de l'éthique.

Ces travaux ont conduit à l'adoption par le Conseil de l'OCDE, en avril 1998, de la « **Recommandation sur l'amélioration du comportement éthique dans le service public** », qui repose sur ces principes de gestion de l'éthique. A la demande des ministres des pays de l'OCDE, le Comité de la gestion publique prépare actuellement un rapport sur la mise en œuvre de la Recommandation. Bien que les motivations varient d'un pays à l'autre, les réponses à l'enquête ont prouvé que l'encouragement de l'intégrité dans le service public n'a jamais été aussi prédominant qu'aujourd'hui et toute une série d'initiatives récentes exposées dans le rapport démontrent les efforts considérables entrepris par les pays de l'OCDE.

Définir une infrastructure de l'éthique

Les actes répréhensibles sont un phénomène complexe ; les travaux du PUMA ont donc été motivés par la reconnaissance du fait que la prévention de ces actes doit être aussi complexe que le phénomène lui-même. De plus, les actes répréhensibles ne sont pas une cause mais une conséquence, le résultat d'une défaillance systémique ou d'une culture qui ne met pas suffisamment en valeur un

comportement éthique. En 1996 et 1997/98, le PUMA a déjà réalisé deux enquêtes sur la gestion de l'éthique et des comportements dans le secteur public afin de **déterminer les facteurs qui influent sur les comportements éthiques dans le service public**. Dans son analyse, le PUMA a adopté une approche globale et inventé la notion d'**infrastructure de l'éthique**, en tant que pierre angulaire d'une stratégie d'ensemble. Le premier rapport⁵ de 1996 cherchait essentiellement à établir comment aider les fonctionnaires à observer les normes d'intégrité et d'éthique les plus strictes dans un secteur public qui évolue rapidement sans remettre en cause les grandes orientations des réformes de la gestion publique qui visent à améliorer l'efficacité et l'efficience. Tous les pays de l'OCDE couverts par la première étude⁶ utilisent une panoplie d'outils et de processus de réglementations pour éviter les comportements indésirables et inciter à une bonne conduite. Mais pour construire une infrastructure de l'éthique dans le service public, il n'existe pas de méthode unique. Ce qu'il faut plutôt, c'est conjuguer incitations et sanctions pour encourager des normes de conduite professionnelles.

Encadré 1. **L'infrastructure de l'éthique***

Une infrastructure de l'éthique qui fonctionne bien fournit un cadre pour le service public qui encourage des normes de comportement élevées. Chaque fonction et élément est un module important et distinct mais les différents éléments doivent être complémentaires et se renforcer mutuellement. Les éléments doivent agir les uns sur les autres de manière à créer les synergies nécessaires pour devenir une infrastructure cohérente et intégrée. Les éléments de l'infrastructure peuvent être classés selon les principales fonctions auxquelles ils servent – orientation, gestion et contrôle – en notant que différents éléments peuvent remplir plusieurs fonctions.

L'orientation est fournie par un engagement fort des dirigeants politiques ; par une déclaration qui présente les valeurs par exemple sous la forme de codes de conduite, et par des activités d'intégration professionnelle comme l'éducation et la formation.

La gestion peut être réalisée par le biais de la coordination, assurée par un organe spécial ou un organisme central de gestion existant déjà et par le biais des conditions, des politiques et des pratiques en matière de gestion de la fonction publique.

Le contrôle est assuré principalement grâce à un cadre juridique qui rend possible les investigations et les poursuites indépendantes, grâce à des mécanismes efficaces de responsabilisation et de contrôle et grâce à la transparence, à l'implication du public et à son rôle de surveillance.

Le dosage idéal et l'importance de ces fonctions dépendront du contexte culturel et politico-administratif de chaque pays.

* La notion d'infrastructure de l'éthique a été présentée plus en détail dans le rapport intitulé « L'Éthique dans le service public : Questions et pratiques actuelles », 1996, OCDE, PUMA.

Les paragraphes qui suivent décrivent les composantes clés des huit éléments de l'infrastructure de l'éthique et les illustrent par un certain nombre d'exemples récents tirés de l'enquête de 1999/2000 :

1. *Un engagement politique*

A défaut d'un engagement politique durable en faveur de comportements éthiques dans l'administration, les efforts pour encourager ces comportements seront vains. Les plus récents exemples montrent que les tentatives des pays de l'OCDE en vue d'améliorer l'éthique dans le secteur public ont été encouragées au plus haut niveau politique, par le président coréen qui a chargé le gouvernement, en août 1999, d'élaborer une stratégie et un programme de lutte contre la corruption. Le gouvernement de la République tchèque a adopté, en février 1999, le programme gouvernemental de lutte contre la corruption.

2. Des codes de conduite pratiques

Les codes de conduite jouent un rôle essentiel en énonçant les normes de comportement attendues, en particulier dans les pays de l'OCDE qui ont limité les règles s'appliquant aux fonctionnaires et adopté une approche plus managériale de la gestion publique. Certains pays ont opté pour un code de conduite de la fonction publique de large portée à partir duquel les différentes agences élaborent des codes spécifiques reflétant leur mission et leurs objectifs particuliers : en Australie, par exemple, le *Public Service Bill* de 1999 a actualisé le code de conduite de la fonction publique. Dans d'autres pays, les codes sont tous établis au niveau des organismes.

3. Des mécanismes d'intégration professionnelle

Toutefois, sauf à être dûment communiqué et inculqué, le contenu des codes de conduite, voire des dispositions légales, reste lettre morte. Les mécanismes d'intégration professionnelle sont les processus par lesquels les fonctionnaires apprennent et adoptent les règles d'éthique, les normes de conduite et les valeurs du service public. La formation (formation initiale et formation continue) est un élément essentiel de la sensibilisation à l'éthique et du développement de compétences permettant de résoudre les dilemmes d'ordre éthique ; de bons modèles (en particulier, des managers) sont également utiles. Ainsi, les questions d'éthique font désormais partie intégrante de la formation initiale des futurs managers en Belgique, tandis qu'au Royaume-Uni tous les responsables du secteur privé entrant dans la fonction publique sont tenus de se focaliser sur les questions d'éthique au cours de leur stage de formation initiale obligatoire. En République tchèque, le concept de formation des agents publics a intégré l'éthique comme l'un des modules de formation initiale et continue.

4. Un organisme de coordination de l'éthique

Cet organisme peut prendre des formes diverses (commission parlementaire, agence centrale ou organisme *ad hoc*) et assumer des fonctions diverses : de « promoteur général » de l'éthique dans le secteur public, rôle qui est exercé en Norvège par le ministère du Travail et de l'administration publique et en Nouvelle-Zélande par la *State Services Commission* ; de « conseiller », ce qui est le cas du Bureau de déontologie de l'administration publique (*Office of Government Ethics*) aux États-Unis et du Bureau du conseiller en éthique pour les détenteurs d'une charge publique dans l'Exécutif et le Bureau des valeurs et de l'éthique pour la fonction publique au Canada ; « comité permanent de surveillance » ce qui est le cas de la Commission sur les normes de conduite dans la vie publique (*Committee on Standards in Public Life*) au Royaume-Uni ou de « chien de garde » effectuant notamment des investigations, ce qui est le cas de la Commission permanente d'investigation contre la corruption en France et de la *New South Wales Independent Commission Against Corruption* en Australie. Mais l'existence d'un organisme de coordination ne doit pas être interprétée comme dégageant les ministères et les directeurs de leur responsabilité de veiller à l'adoption de comportements éthiques à l'intérieur de leurs administrations.

5. De bonnes conditions d'emploi dans la fonction publique

Les niveaux élevés de comportement éthique attendus des fonctionnaires ne sont qu'un aspect du problème. L'autre aspect est celui des « conditions d'emploi générales » assurant des conditions de travail et de vie décentes aux « serviteurs du public » ; elles se composent d'un ensemble d'éléments fondamentaux tels qu'un degré suffisant de sécurité de l'emploi, de perspectives de promotion et de carrière, d'une juste rémunération ou d'un statut social. Des politiques justes et impartiales de gestion des ressources humaines peuvent garantir que les processus de sélection et de promotion du secteur public soient basés sur les exigences professionnelles générales et sur la non-discrimination et que d'autres facteurs tels que, par exemple, les considérations d'ordre politique, soient minimisés. Si les fonctionnaires ont le sentiment d'être sous-payés, débordés de travail et incertains quant à leur emploi, ils seront moins susceptibles d'adhérer aux initiatives destinées à améliorer les performances, notamment dans le domaine de l'éthique.

6. *Un cadre juridique efficace*

Le cadre juridique est ce qui donne son efficacité à l'infrastructure globale de l'éthique. Les lois et réglementations définissent les normes élémentaires de comportement des fonctionnaires et assurent leur application par le biais de systèmes d'enquêtes et de poursuites. Lors de l'examen de son cadre juridique, un pays doit s'assurer que la législation de la fonction publique et le code pénal existant, les textes relatifs aux conflits d'intérêt et autres réglementations applicables aux fonctionnaires sont clairs et cohérents. Parmi les initiatives récentes, on peut citer la loi japonaise sur l'éthique dans la fonction publique (qui a été adoptée en août 1999 et doit entrer en vigueur en avril 2000), qui constitue la première législation du genre dans ce pays. Cette loi oblige le Cabinet à établir un nouveau code de conduite. Il s'agit d'une disposition réglementaire qui interdit aux fonctionnaires de recevoir des cadeaux et/ou des invitations de sociétés privées relevant de leur compétence. De plus, les hauts fonctionnaires de l'administration centrale seront tenus de faire état des cadeaux ou invitations d'une valeur supérieure à 5 000 yen et certaines personnes occupant des postes de haut niveau seront tenues de signaler également leurs opérations boursières ou financières. Selon la loi, l'interdiction de recevoir des cadeaux et/ou des invitations doit être établie par l'ordre du gouvernement. La Pologne, elle aussi, a adopté récemment une loi imposant à tous les fonctionnaires de déclarer leurs avoirs financiers, leurs biens immobiliers et leurs participations dans des entreprises.

7. *Des mécanismes efficaces de responsabilisation*

Des mécanismes de responsabilisation doivent encourager les comportements conformes à l'éthique en faisant en sorte que les actes contraires à l'éthique soient difficiles à commettre et faciles à détecter. Ces mécanismes établissent des directives pour contrôler les résultats obtenus grâce aux activités des pouvoirs publics et s'assurer du respect des procédures. Ils englobent des procédures administratives internes (exigeant que les activités ou les requêtes soient consignées par écrit) ; des processus détaillés comme des audits et évaluations des performances d'une agence ; ou de nouveaux types de procédures telles que les procédures d'alerte (qui peuvent encourager les agents à révéler les actes répréhensibles commis par d'autres ou à refuser de commettre un acte inapproprié). Ces procédures peuvent également être externes au service public (par exemple les mécanismes de surveillance de type commissions législatives ou parlementaires).

8. *Une société civile active*

L'éthique relève de la responsabilité de chacun, y compris des médias faisant preuve de détermination qui, en poussant leurs investigations, aident les citoyens à surveiller les actions des autorités publiques. Les lois sur la liberté de l'information ont garanti aux citoyens un accès aux informations publiques dès les années 1960. Elles peuvent institutionnaliser et soutenir la prise de conscience et la réceptivité du public. Par exemple, aux États-Unis, une telle loi a été votée en 1967, au Danemark en 1970 tandis que les autres pays de l'OCDE l'ont adoptée plus récemment comme la République tchèque et le Japon en 1999. Dans d'autres pays de l'OCDE (le Royaume-Uni et la Suisse) les projets d'une telle loi sont à l'étude.

Deux grandes approches au sein de la zone de l'OCDE

Il existe deux approches générales à l'égard de l'amélioration des comportements éthiques dans le service public. L'une est axée sur le strict respect des procédures descriptives/administratives, les mécanismes de contrôle et les règles détaillées qui définissent ce que les fonctionnaires doivent éviter, ce qu'ils devraient faire et comment ils devraient le faire. Cette approche est appelée **gestion de la déontologie fondée sur le respect de règles**. L'autre approche, fondée sur les aspirations, consiste à encourager les comportements appropriés par des mesures incitatives plutôt qu'à faire la police et à punir les erreurs et les actes répréhensibles. Elle est connue sous le nom de **gestion de l'éthique fondée sur l'intégrité**. Les tendances internationales en matière de gestion de l'éthique font apparaître des orientations communes en dépit de la diversité politique, administrative et culturelle des pays.

Deux réunions internationales, qui ont eu lieu en novembre 1997 à Paris⁷ ont révélé l'**existence d'un consensus** sur les éléments de l'infrastructure de l'éthique et sur la nécessité d'avoir un outil qui permette de contrôler la fonctionnalité des systèmes nationaux de gestion de l'éthique. Le Colloque a été une réunion phare sur l'éthique dans le service public qui a réuni plus de 130 participants et observateurs de haut niveau des pays de l'OCDE, des pays d'Europe centrale et orientale et des organisations internationales. L'immense majorité des représentants nationaux a souligné la forte **complémentarité** entre la gestion traditionnelle fondée sur le respect de règles et la gestion fondée sur l'intégrité. Ils ont constaté que les réglementations et les contrôles sont essentiels mais pas suffisants pour le maintien de l'intégrité et qu'ils doivent être complétés par des directives et des incitations.

En 1997-98, une enquête complémentaire conduite dans 15 pays a révélé que les domaines qui préoccupent le plus les pouvoirs publics sont ceux dans lesquels le secteur privé entre en contact avec des agents publics ayant un pouvoir discrétionnaire. Les mesures les plus couramment utilisées pour lutter contre la corruption dans le secteur public sont notamment des sanctions pénales et autres mesures légales, de plus en plus complétées par une plus grande transparence (réglementation des conflits d'intérêts et déclaration des intérêts personnels) et par des contrôles. Les méthodes d'évaluation de l'efficacité des mesures de lutte contre la corruption sont moins bien définies et prennent essentiellement la forme de notifications ou d'inspections périodiques⁸.

Recommandation de l'OCDE sur l'amélioration du comportement éthique dans le service public

Au vu des conclusions et des analyses antérieures, les pays de l'OCDE ont reconnu le rôle d'une bonne gestion nationale dans une lutte effective contre la corruption et se sont engagés à améliorer les éléments de leurs systèmes nationaux de gestion de l'éthique. Dans une Recommandation de l'OCDE adoptée en avril 1998, les pays Membres se sont engagés à réexaminer régulièrement les politiques, procédures, pratiques et institutions qui encouragent des normes de conduite élevées, évitent les actes répréhensibles et font obstacle à la corruption. Pour disposer d'un outil stratégique, une liste de référence, contenant 12 principes de gestion de l'éthique dans le service public, a été élaborée et acceptée par les représentants des pays Membres de l'OCDE afin d'aider les gouvernements à examiner leurs systèmes de gestion de l'éthique. Grâce à cet instrument, le Conseil de l'OCDE a recommandé aux pays Membres de prendre des mesures pour veiller au bon fonctionnement des institutions et des systèmes destinés à encourager un comportement conforme à l'éthique dans le service public. Ce résultat peut être obtenu :

- En développant et en réexaminant périodiquement les politiques, les procédures, les pratiques et les institutions influençant les comportements éthiques dans le service public.
- En soutenant les actions conduites par les pouvoirs publics pour maintenir des normes de conduite élevées et contrer la corruption dans le secteur public.
- En incorporant la dimension éthique dans les cadres de gestion pour faire en sorte que les pratiques de gestion soient en accord avec les principes et les valeurs du service public.
- En combinant judicieusement les systèmes de gestion de l'éthique fondés sur des idéaux et ceux fondés sur le respect des règles.
- En évaluant les effets des réformes de la gestion publique sur les comportements éthiques dans le service public.
- En prenant comme référence les Principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public pour garantir des normes de conduite élevées en matière d'éthique.

Principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public

Les douze Principes⁹ sur la base desquels a été établie la Recommandation de l'OCDE identifient les fonctions d'orientation, de gestion ou de contrôle au moyen desquelles on peut contrôler les systèmes de gestion de l'éthique dans le service public. Ces Principes s'inspirent de l'expérience des pays de l'OCDE et reflètent des points de vues partagés sur une bonne gestion de l'éthique. Ils aident les gestionnaires à examiner la fonctionnalité des éléments d'une infrastructure de l'éthique.

Le Conseil de l'OCDE a également donné pour instruction au Comité de la gestion publique d'analyser les informations fournies par les pays Membres sur la manière dont ils appliquent ces Principes et d'aider ces pays à améliorer les comportements dans le service public (par ex. : en facilitant la mise en commun d'informations et en diffusant des pratiques prometteuses). Le Conseil a également demandé au Comité de la gestion publique de présenter dans les deux ans un rapport analysant les expériences, les actions et les pratiques des pays Membres qui se sont révélées efficaces dans leur contexte national particulier. Les 27 et 28 avril 1998, le Conseil de l'OCDE réuni au niveau des ministres a salué l'approbation de la Recommandation et demandé que ce rapport lui soit remis lors de sa réunion en 2000.

L'OCDE cible également son action sur « l'offre » de corruption

Les activités anticorruption de l'OCDE visent tout particulièrement « l'offre » de corruption et elles ont abouti notamment à l'élaboration de la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers et des Principes de l'OCDE relatifs au gouvernement d'entreprise. Entrée en vigueur le 15 février 1999, la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption, érige en délit le fait d'offrir, de promettre ou de verser des pots-de-vin à un agent public étranger pour que celui-ci agisse ou s'abstienne d'agir dans le cadre de transactions internationales. Un texte connexe met effectivement fin à la pratique de la déductibilité fiscale des paiements effectués à des agents publics étrangers, et donne d'un agent public une définition très large qui englobe toutes les personnes exerçant une fonction publique. Les 34 pays signataires de la Convention, dont les 29 pays Membres de l'OCDE et cinq pays non membres (Argentine, Brésil, Bulgarie, Chili et République slovaque) s'engagent à adopter des règles communes pour punir les entreprises et les particuliers se rendant coupables de corruption.

La Convention exige que la corruption d'agents publics étrangers soit passible de sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives comparables à celles frappant la corruption d'agents nationaux. Elle engage les signataires à interpréter la juridiction territoriale dans un sens le plus large possible et à instaurer la juridiction de la nationalité si celle-ci est en accord avec leur système juridique. Lorsqu'il n'y a pas de responsabilité pénale des entreprises, les pays sont tenus d'imposer des sanctions non pénales dissuasives, notamment des amendes financières. Pour assurer une mise en œuvre effective, les mécanismes de suivi reposent sur des procédures rigoureuses de surveillance qui examinent la législation de chaque pays pour établir si elle est conforme aux normes fixées par la Convention, évaluer les performances de chaque pays et faire des recommandations qui sont adressées aux ministres des pays participants.

L'OCDE accueille également le Secrétariat du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI), créé lors du Sommet du G-7 qui s'est tenu à Paris en 1989. En 1990, le GAFI a formulé quarante Recommandations qui couvrent tout le champ de la lutte contre le blanchiment des capitaux. Ces Recommandations ont été révisées en 1996 afin de prendre en compte l'expérience acquise au fil des années. Le GAFI a pour principal objectif de favoriser l'instauration d'un réseau mondial de lutte contre le blanchiment d'argent s'articulant autour de plusieurs volets : expansion appropriée grâce à l'adhésion de nouveaux membres, établissement d'organismes régionaux de lutte contre le blanchiment dans différentes parties du monde et développement d'une collaboration étroite avec les organisations internationales intéressées. Le GAFI a également d'autres missions, en particulier suivre les progrès accomplis par les différents pays pour mettre en œuvre les recommandations visant à contrer l'action des blanchisseurs d'argent et passer en revue les tendances et techniques du blanchiment ainsi que les mesures prises pour combattre ce phénomène.

Extension aux pays non membres

Soutenir la bonne gouvernance dans les pays en transition

SIGMA, une initiative conjointe¹⁰ de l'OCDE et de l'Union européenne, financé principalement par le programme de l'Union européenne PHARE, aide les pays d'Europe centrale et orientale à renforcer leurs principaux systèmes de gouvernement et à promouvoir l'intégrité dans les institutions publiques. Ces efforts sont axés en particulier sur les domaines suivants : préparation d'une législation sur la fonction

publique pour créer l'environnement juridique permettant à une administration publique professionnelle d'avoir des normes éthiques élevées ; renforcement du contrôle financier et des audits extérieurs (par ex., à travers des instances et institutions de contrôle financier et comptable et un médiateur) ; élaboration d'une législation sur les marchés publics et création de systèmes équitables de marchés publics ; transparence accrue de l'administration, et notamment adoption de lois sur la liberté de l'information mais aussi élaboration et mise en œuvre de codes déontologiques, de stratégies et de lois anticorruption.

Promouvoir l'intégrité dans les pays en développement

Le Comité d'aide au développement¹¹ (CAD) de l'OCDE a adopté en 1995 les « Orientations sur le développement participatif et la gouvernance ». Ce document a approuvé la nécessité de lutter contre la corruption, d'améliorer la transparence et la responsabilité de l'utilisation des fonds publics et de traiter ces problèmes dans le cadre d'un dialogue entre donateurs et bénéficiaires de l'aide au développement. En 1996, tous les membres du CAD avaient mis en place ou renforcé leurs dispositifs de lutte contre la corruption en totale conformité avec la Recommandation. L'examen de leurs expériences et une évaluation de leurs efforts s'achèveront en décembre 2000. L'année suivante, le CAD a adopté une Recommandation par laquelle les membres ont décidé d'introduire ou d'imposer des dispositions anticorruption dans les marchés bilatéraux financés par l'aide. En outre, une série d'études pilotes ont été entreprises avec des diagnostics nationaux de l'ampleur du problème. Un réseau informel a été constitué en 1998 pour guider ces études pilotes et regrouper les efforts afin de faire en sorte que la mise en œuvre des actions anticorruption devienne un facteur important de détermination des performances globales et des niveaux d'affectation de l'aide future.

Par l'intermédiaire de son Centre de développement et en étroite collaboration avec le PNUD¹², l'OCDE conduit également un projet distinct de recherche sur la corruption dans les pays en développement et les économies émergentes. Ce projet vise à faire des recommandations sur la politique à suivre aux gouvernements des pays en développement et aux agences d'aide dans leur lutte contre la corruption, et à permettre aux pays Membres de l'OCDE de comprendre plus clairement les causes et les conséquences de la corruption dans les pays en développement. En utilisant un cadre d'analyse des problèmes de corruption pour examiner les études de cas nationales, le projet cherche à identifier les différentes formes de corruption observées dans les pays et à concevoir les stratégies anticorruption adaptées.

En février 1999, le Centre de développement de l'OCDE a organisé une importante conférence internationale sur le rôle du secteur privé dans la lutte contre la corruption dans les pays en développement et les économies émergentes. Cette conférence a conduit à l'élaboration d'un guide pour les actions du secteur privé contre la corruption, encouragé les entrepreneurs à soutenir l'utilisation des « pactes d'intégrité » dans les procédures de passation des marchés publics et à entreprendre d'autres actions pour promouvoir la réforme du système judiciaire et des douanes, et faciliter une coopération accélérée entre les associations d'entrepreneurs et autres acteurs de la lutte contre la corruption comme les ONG (par exemple *Transparency International*), la presse et diverses autres associations non commerciales.

I.3. Pourquoi l'éthique est-elle d'actualité ?

Réformes de la gestion publique

Les agents publics accomplissent leurs tâches dans un environnement qui change rapidement, notamment du fait des restrictions qui pèsent sur les ressources, des exigences nouvelles des citoyens et d'une surveillance renforcée de la part du public. Ils sont donc obligés d'innover dans la gestion de l'action publique pour atteindre leurs nouveaux objectifs devenus plus complexes. Cependant, ces réformes ont eu des conséquences inattendues pour l'universalité des valeurs et des normes traditionnelles du service public. Autrement dit, l'infrastructure de l'éthique doit évoluer – il faut en particulier adapter les mécanismes de la responsabilité – pour assurer la qualité du service public et veiller à ce que soit remplie la mission fondamentale du service public, c'est-à-dire le service de l'intérêt général.

Conséquences et enjeux des préoccupations éthiques

Les organismes publics, qui poursuivent des objectifs multiples, sont toujours exposés à des conflits qui, en théorie, appellent des arbitrages¹³. L'antagonisme des objectifs, selon notamment qu'ils ressortent des valeurs éthiques traditionnelles ou des valeurs importées du secteur privé, par exemple l'efficacité, l'efficacité ou l'économie, a suscité des tensions dans le service public, conduisant chaque agent public à s'interroger sur sa mission, et parfois à se méprendre sur l'application quotidienne des normes déontologiques. Les préoccupations qui suivent s'inspirent des réponses nationales au questionnaire.

Pour que leur service public soit en mesure de faire face aux missions, tensions et exigences économiques et sociales de plus en plus complexes, les pays Membres de l'OCDE ont mis en application d'importantes réformes du fonctionnement de leurs administrations centrales. L'élément capital de ces réformes est le remplacement du principe de la réglementation détaillée par la gestion des performances. Cette **déconcentration de la gestion du service public** réduit les contrôles et donne aux responsables la **flexibilité** qui leur permet de gérer le personnel et les ressources d'une façon à la fois créative et adaptée à chaque projet, pour atteindre les objectifs des autorités publiques. Exemple récent et marquant, la nouvelle loi australienne sur la fonction publique, *Public Service Act*¹⁴ loi cadre adoptée par le Parlement en octobre 1999, abroge la réglementation antérieure, quatre fois plus volumineuse, normative, technique et détaillée. La nouvelle loi autorise les responsables d'organismes publics à définir les conditions de recrutement, de rémunération et d'emploi du personnel, comme leurs homologues du secteur privé, sauf lorsque des motifs d'intérêt public s'y opposent.

Cependant, cette flexibilité accrue a **engendré un environnement fragmenté** dans le service public, où la connaissance et la compréhension des principes et de la pratique, notamment l'application des valeurs et normes déontologiques, peuvent varier sensiblement. Autres conséquences : l'affaiblissement des mécanismes classiques de contrôle du respect des normes et le changement de signification de la responsabilité (par exemple en Nouvelle-Zélande). De plus, l'ouverture de l'administration a permis de multiplier les possibilités d'échanges horizontaux entre les secteurs public et privé. Le recrutement dans le secteur privé, notamment aux postes de direction, révèle l'opposition des valeurs du secteur privé et du secteur public. Au-delà de ces échanges de personnels, plusieurs pays (par exemple l'Espagne, la Suède) font observer que les tâches subalternes augmentent les risques de **conflit** entre les obligations publiques et les intérêts privés, ce qui peut nuire aux relations de confiance qui doivent unir l'employeur et l'employé.

Les pays de l'OCDE mentionnent les **difficultés budgétaires** comme le problème le plus fréquent de leurs services publics. Les restrictions budgétaires ont obligé les autorités publiques à réévaluer leurs priorités et leurs programmes relatifs à la prestation des services. Les autorités ont aussi repensé la ligne de partage entre ce qui doit être au centre de leurs activités et ce qui pourrait (ou devrait) être confié à l'entreprise ou au secteur associatif pour augmenter le rapport coût-efficacité de l'administration et élargir le choix offert aux citoyens. Dans ce contexte, les administrations lèvent progressivement le monopole des fonctions du secteur public et **empruntent des méthodes de gestion au secteur privé**. Ce mouvement revêt de multiples formes : privatisation massive (par exemple au Canada, aux États-Unis), développement de la sous-traitance, conseil du secteur privé et accords de partenariat (par exemple en Nouvelle-Zélande), et même refonte de la fonction publique (par exemple en Irlande, en Nouvelle-Zélande) ou réduction d'effectifs (par exemple aux États-Unis) et blocage des rémunérations des agents publics (par exemple au Canada).

La multiplication des contacts avec les entreprises a **changé les rapports des secteurs public et privé**, ce qui **modifie les limites de l'acceptable ou du licite**. Ainsi, accepter des cadeaux, des avantages ou bénéficier d'une hospitalité, sont devenus partout des questions particulièrement sensibles (au Japon). Et les agents publics ont plus souvent l'occasion de tirer indûment profit de la situation lorsqu'ils pensent que cela ne nuit à personne et que, même s'il y a entorse, il n'y aura pas de sanction (par exemple, les kilomètres gratuits du programme pour grands voyageurs au Canada). De plus, l'effort d'application des méthodes du secteur privé a donné plus de poids aux valeurs et aux normes de l'entreprise. Toutes les réformes de la gestion publique évoquées ci-dessus sont retenues comme les

principales causes de la **crise des valeurs** dans l'administration classique de l'activité publique (par exemple en Grèce).

Certains pays de l'OCDE font valoir que l'interpénétration accrue des secteurs public et privé **aggrave, elle aussi, le risque de malversations**, lorsque l'environnement juridique et institutionnel du service public ne permet pas de maîtriser les risques qu'entraînent ces nouvelles relations d'interdépendance. Les institutions publiques sont d'autant plus vulnérables que la transparence est insuffisante (par exemple, dans les mécanismes publics de prise de décision en Corée et dans les services hospitaliers en Grèce) ou qu'un vaste mouvement de décentralisation des services publics est en cours (par exemple en France, en Hongrie, en Pologne). Lorsque les entreprises d'État (Espagne) ou les banques publiques (Islande) ont exercé leurs activités dans le cadre d'une surveillance moins stricte ou moins transparente, suivant des mécanismes de responsabilité ambigus, régis par des règles de droit privé ou spéciales, elles sont devenues plus exposées aux pressions extérieures. De plus, la publicité faite à leurs conflits d'intérêts a nui à l'image du service public tout entier. Dans les **domaines sensibles**, par exemple les marchés publics, le dysfonctionnement des procédures a entraîné des difficultés (Belgique, Grèce), et la rigidité et la lourdeur des procédures ont nui à la transparence de la passation des marchés publics (France).

Un environnement décisif

Les réponses au questionnaire indiquent aussi que le **contexte social, politique et économique** a une influence déterminante sur les conditions de fonctionnement du service public. La diminution de la valeur réelle des traitements dans la fonction publique (Turquie) ou le décalage entre les revenus du secteur privé et les traitements des fonctionnaires soulèvent un grave problème dans certains pays (par exemple la Hongrie, le Mexique, la Pologne, le Portugal, la République tchèque). C'est, avec l'augmentation de la charge de travail, ce qui explique les nombreux départs du service public et la baisse de son **prestige**. Aussi prête-t-on moins d'attention aux normes éthiques, et le niveau des salaires dans le secteur privé incite fortement au départ les fonctionnaires expérimentés et qualifiés (en France, on dit des hauts fonctionnaires qui partent dans le secteur privé pour une meilleure rémunération qu'ils se livrent au « pantouflage »). De plus, les pays **en transition** ont dû faire face à l'évolution rapide de l'environnement politique, social et économique. Il en est résulté une transformation des valeurs collectives fondamentales, de la législation et de l'organisation institutionnelle, autant de facteurs d'incertitude sur la conduite attendue des agents publics.

Le contexte politique exerce un effet déterminant sur le fonctionnement du service public. Les réformes de la gestion publique peuvent faire évoluer la limite qui sépare la gestion stratégique et l'art de diriger, d'une part, et la politique, d'autre part (Islande, Nouvelle-Zélande). Les pays s'inquiètent aussi de l'**esprit partisan** et du **clientélisme politique**. Ces derniers se manifestent tant par le maintien du système des dépouilles dans les banques du secteur public (par exemple en Islande) que par l'abus de biens publics qui résulte de pressions politiques (par exemple en Turquie). Autre source de préoccupations (Norvège) : les présomptions de « nomination politique » à un emploi public en fonction de l'affiliation à un parti, ainsi que la réintégration dans la fonction publique, sur un poste permanent, des fonctionnaires qui ont occupé un poste politique (notamment celui de ministre ou de secrétaire d'État). Autre domaine sensible : les liens qui unissent le monde politique et celui des affaires (par exemple, en 1997, les versements effectués par de grandes entreprises privées à des responsables politiques en Irlande ont déclenché une enquête qui, dans ses conclusions, recommande de renforcer les moyens de veiller au respect de l'éthique dans la vie publique).

En Italie, la corruption si fréquente des pouvoirs publics est imputée principalement à la détérioration permanente de la vie politique¹⁵. Pourtant ce n'est pas dans le personnel des services publics que se trouvent les principaux contrevenants, mais dans le monde politique et des entreprises. La publication de ce rapport sur les origines de la corruption est pour beaucoup dans la très forte sensibilisation à ce problème de la société tout entière.

Au total, et à de très rares exceptions près, les pays de l'OCDE font connaître que les questions d'éthique suscitent beaucoup d'intérêt au niveau national. Lorsque l'intérêt est moindre, c'est que les

cas avérés ne permettent pas de conclure à une évolution significative sur la dernière décennie (Allemagne) ou que les statistiques ne révèlent pas d'augmentation sensible (Suisse). Cependant, les médias s'intéressent davantage aux cas de conduites non conformes à l'éthique mis au jour, notamment lorsque de hauts fonctionnaires y sont impliqués.

Dans les pays nordiques, le développement d'un état d'esprit constructif, reposant sur des éléments essentiels, par exemple un large accord sur les valeurs, les normes et la transparence, joue, lui aussi, un rôle capital dans le maintien d'un haut degré d'intégrité. Dans ces pays, les débats sur les questions d'éthique ont principalement pour thème l'éthique politique (Islande) et les problèmes qui naissent au **point de rencontre de la politique et de l'administration**, notamment dans les rapports entre les ministres et les fonctionnaires (Danemark). Certains pays (par exemple la Nouvelle-Zélande) mentionnent aussi ce qui paraît être l'absence d'impulsion et de modèles au niveau politique.

Les changements précités du service public se sont accompagnés d'une **augmentation très sensible des attentes de la société** relatives au comportement et à l'efficacité des agents publics. Le public a pris conscience des questions et des dilemmes éthiques. Toutefois, dans certains cas, les valeurs collectives traditionnelles peuvent s'opposer aux principes d'un service public moderne fondé sur les résultats (par exemple, aider sa famille et ses amis est aujourd'hui qualifié de népotisme et de favoritisme en Islande). De plus, le secteur privé est, lui aussi, plus sensible aux questions éthiques et cherche à coopérer avec le service public pour réparer tout effet secondaire (par exemple en Australie, au Canada et aux États-Unis).

La sauvegarde d'une déontologie du service public est reconnue comme **prioritaire** par l'ensemble des pays de l'OCDE. Elle est considérée comme un facteur essentiel pour maintenir la confiance que la société et les responsables politiques portent au service public.

II. METTRE EN ŒUVRE UNE INFRASTRUCTURE DE L'ÉTHIQUE

Cette partie centrale du rapport **résume les résultats** de l'enquête et **livre une analyse** des politiques et méthodes utilisées pour encourager le respect de l'éthique, prévenir et combattre les pratiques non conformes à l'éthique dans le service public. Les chapitres qui suivent permettent une comparaison générale des cadres et **mécanismes** (notamment les lois, les institutions, les procédures, etc.) que les pays de l'OCDE utilisent pour concrétiser les valeurs dans le service public et :

- Définir, diffuser et imposer les valeurs et les normes éthiques.
- Vérifier que les comportements répondent à l'éthique définie et encourager l'application de normes de conduite rigoureuses par la gestion de carrière dans le service public.
- Déceler, signaler, examiner, poursuivre et punir les malversations des fonctionnaires.

Cette partie résume en outre l'expérience acquise par les pays de l'OCDE qui veillent à l'exhaustivité et à la cohérence des mesures visant à promouvoir l'intégrité et à empêcher les pratiques non conformes à l'éthique, par exemple par la gestion, la coordination et l'évaluation de l'efficacité de ces mesures. Enfin, l'analyse exposée donne une vue d'ensemble des grandes tendances de la gestion de l'éthique, notamment de ses ressorts, des nouveaux centres d'intérêt, ainsi que des solutions récentes et des méthodes originales qui ont donné de bons résultats dans un contexte national déterminé.

II.1. Un service public fondé sur des valeurs

Les valeurs sont à la base du service public. Elles représentent les principes communément admis qui influent sur notre perception de ce qui est bien et convenable. Les valeurs définies dans les documents officiels sont les points de repère qui permettent aux citoyens de connaître la mission et la vision des organisations publiques et elles régissent aussi de façon générale les activités quotidiennes du service public.

Tous les pays de l'OCDE ont défini une série de valeurs essentielles sur lesquelles s'appuie le service public. Dans leurs réponses au questionnaire, les pays de l'OCDE ont indiqué quelles étaient leurs valeurs fondamentales ainsi que les principales sources de ces valeurs de manière à faire ressortir leurs priorités et leurs préoccupations. Il est possible qu'ils appliquent aussi d'autres valeurs qu'ils n'ont pas mentionnées dans leurs réponses. En outre, la même valeur peut recouvrir des notions différentes d'un pays à un autre.

Mais les **valeurs essentielles mentionnées sont assez homogènes** (le graphique 1 présente les huit valeurs essentielles du service public les plus fréquemment citées par les pays de l'OCDE). Par ailleurs, les pays ont défini un grand nombre de valeurs qui correspondent à leurs environnements national, social, politique et administratif (le tableau 1 donne un aperçu plus détaillé des valeurs essentielles du service public mentionnées par les pays de l'OCDE). On y retrouve des valeurs fondamentales plus abstraites ainsi que les valeurs spécifiques qui en découlent, telles qu'appliquées à un contexte plus concret. Ce lien montre la forte interdépendance des valeurs essentielles et permet d'élaborer des normes plus spécifiques.

L'une des caractéristiques communes de base est que les pays de l'OCDE puisent à la **même origine, aux mêmes grandes sources des valeurs**, à savoir :

- la société ;
- la démocratie ; et
- la profession.

Graphique 1. Les 8 valeurs essentielles du service public les plus fréquemment citées par les pays de l'OCDE

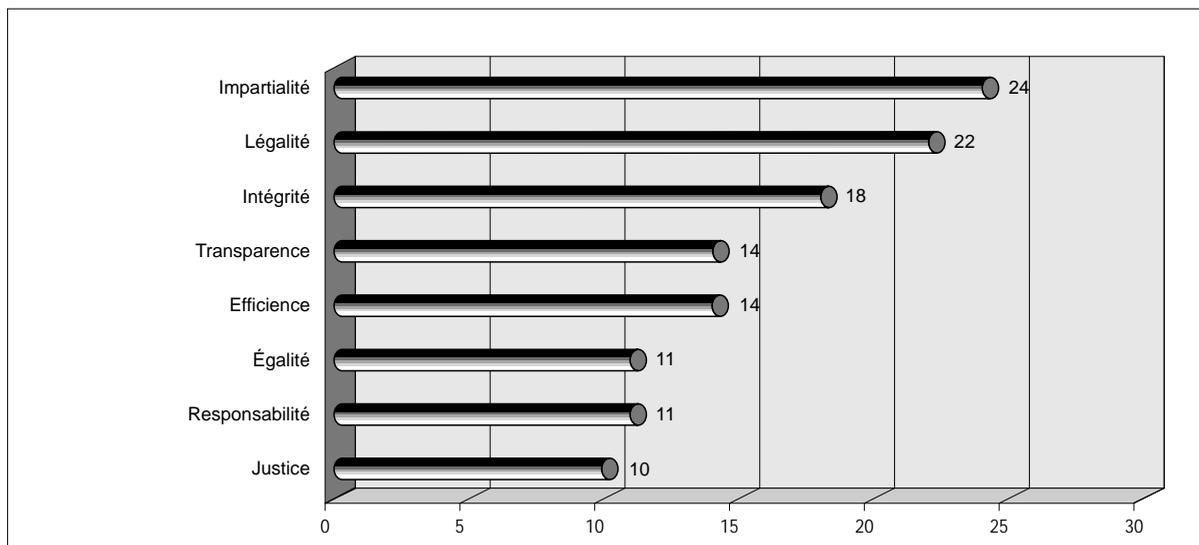


Tableau 1. Valeurs essentielles du service public définies dans les documents officiels des pays de l'OCDE*

Impartialité, neutralité, objectivité	AUS AUT CAN CZE DEU DNK ESP FIN GBR GRC HUN IRL ISL ITA JPN KOR LUX NLD NOR POL PRT SWE TUR USA
Légalité	AUT BEL DEU CAN CHE DNK ESP GBR GRC HUN JPN IRL ISL ITA KOR MEX NLD NOR PRT SWE TUR USA
Intégrité, honnêteté	AUT AUS BEL CAN DEU DNK GBR GRC JPN KOR MEX NLD NZL POL PRT SWE TUR USA
Transparence, franchise, déclaration appropriée des renseignements	CAN FIN ISL GBR GRC IRL LUX MEX NLD NZL NOR PRT SWE USA
Efficacité	AUS CHE DNK ESP GRC HUN IRL ITA MEX NZL NOR PORT SWE USA
Égalité	AUS DEU IRL JPN LUX NLD NOR PRT SWE TUR USA
Responsabilité, obligation de rendre compte	AUT DEU FRA FIN GBR HUN ISL MEX NZL PRT SWE
Justice, équité	AUS DEU ESP HUN IRL NZL NOR PRT SWE TUR
Confidentialité, respect des secrets officiels	AUT CZE DEU FRA IRL JPN KOR NLD SWE USA
Professionalisme	AUS BEL DEU HUN IRL KOR POL PRT
Service d'intérêt général, service du bien commun	CHE DEU ESP HUN JPN PRT SWE
Absence d'intérêts privés, absence d'interdépendance entre les intérêts privés et l'intérêt public, prévention des conflits d'intérêts	CAN CZE DEU IRL JPN SWE USA
Obéissance	BEL DEU FRA ITA JPN KOR
Protection des ressources de l'État	IRL TUR NOR SWE USA
Loyauté, fidélité à l'État	DEU ITA KOR NOR TUR
Bienveillance, humanité	AUS KOR HUN

* Les abréviations suivantes sont utilisées dans les tableaux de ce rapport : DEU (Allemagne), AUS (Australie), AUT, (Autriche), BEL (Belgique), CAN (Canada), KOR (Corée), DNK (Danemark), ESP (Espagne), USA (États-Unis), FIN (Finlande), FRA (France), GRC (Grèce), HUN (Hongrie), IRL (Irlande), ISL (Islande), ITA (Italie), JPN (Japon), LUX (Luxembourg), MEX (Mexique), NOR (Norvège), NZL (Nouvelle-Zélande), NLD (Pays-Bas), POL (Pologne), PRT (Portugal), CZE (République tchèque), GBR (Royaume-Uni), SWE (Suède), CHE (Suisse), TUR (Turquie).

A l'intérieur de ce cadre, les pays utilisent des variantes compte tenu de leurs particularités. Au Canada, par exemple, un groupe de travail de sous-ministres a regroupé les valeurs essentielles¹⁶ du service public autour des valeurs démocratiques, des valeurs professionnelles traditionnelles et nouvelles, des valeurs liées à l'éthique et des valeurs liées aux personnes.

Autre caractéristique commune, les pays possèdent des valeurs non seulement « traditionnelles », mais également « nouvelles ». Les valeurs « traditionnelles » correspondent à la mission fondamentale du service public, tandis que les valeurs « nouvelles » définissent les exigences de la nouvelle philosophie. Les pays Membres ont aussi indiqué qu'ils avaient conservé et redéfini leurs **valeurs liées à la société et leurs valeurs démocratiques** « traditionnelles », les plus fréquentes étant l'impartialité (absence de discrimination) et la neutralité ; l'intégrité et l'honnêteté (qui exigent les plus hautes normes d'éthique) ; la justice et l'équité ; la bienveillance et l'humanité.

Parmi les autres valeurs démocratiques, on retrouve la légalité (respect de la primauté du droit et en particulier des dispositions de la Constitution) ; la transparence et la franchise, notamment la déclaration appropriée de renseignements ; la responsabilité (tant pour ce qui est de préserver la réputation que d'assumer la responsabilité des fautes commises), la responsabilisation (qui peut résister à l'examen public le plus minutieux) et l'obéissance ; l'égalité ; le service du bien commun et la loyauté envers l'État et la fidélité à l'État.

Les **valeurs professionnelles** sont celles qui accusent le plus de variation et auxquelles les récentes réformes de la gestion publique ont imprimé le plus de changements. Pour onze pays de l'OCDE, l'efficacité est une valeur essentielle du service public. Parmi les autres valeurs professionnelles figurent la protection des ressources de l'État ; la confidentialité et le respect des secrets officiels ; la compétence et l'excellence professionnelles ; ainsi que l'emploi fondé sur le mérite. Les nouvelles valeurs professionnelles, telles que la prééminence du service (Australie, Finlande), l'obtention de résultats (Australie) ou la satisfaction des citoyens (Hongrie), témoignent de la nouvelle philosophie de la gestion publique.

Certains pays ont mentionné à la fois les valeurs fondamentales ainsi que celles qui en découlent. Ces dernières signifient que le comportement généralement attendu doit s'appliquer à une situation ou à une relation plus spécifique. Par exemple, en ce qui concerne l'impartialité, quatre pays – Australie, Hongrie, Irlande et Pologne – ont mentionné la neutralité comme étant une valeur essentielle distincte. Or la déclaration de cette valeur a joué un rôle essentiel dans la transformation de l'administration et de l'établissement d'une « nouvelle philosophie du service public » dans les deux pays en transition.

Sous quelle forme sont exprimées les valeurs essentielles ?

La grande majorité des pays Membres possèdent des cadres juridiques qui contiennent les valeurs du service public ; mais certains pays énoncent également leurs valeurs dans d'autres documents d'orientation. Dans la plupart des cas, les valeurs essentielles sont définies dans des textes législatifs et des lois générales, mais les pays de l'OCDE les énoncent aussi dans des constitutions, dans des lois fondamentales et dans les règlements régissant plus spécifiquement la fonction publique ou le service public. Le tableau 2 indique les pays qui recourent à ces textes législatifs ou réglementaires.

En outre, les valeurs que doivent observer les fonctionnaires sont énoncées dans la législation du travail (République tchèque et Allemagne), les lois sur la procédure administrative (Islande et Suède), la loi sur l'accès à l'information et le Code pénal (Islande), la législation sur les conflits d'intérêts (Espagne), les instructions du gouvernement fédéral (Suisse) ou les lettres circulaires du ministère des Finances (Irlande).

Tableau 2. **Les valeurs essentielles contenues dans des cadres juridiques**

Lois, textes législatifs	AUT CAN DNK DEU FRA HUN ISL ITA KOR LUX MEX NLD NOR POL PRT SWE USA
Constitution	DEU ESP FIN GRC JPN KOR MEX POL PRT SWE TUR
Législation relative au service public	DEU FIN GBR HUN ISL KOR NLD POL TUR
Lois sur la fonction publique	AUS BEL CAN CHE DEU ESP GRC JPN MEX NLD

Parmi les autres documents juridiques où sont définies les valeurs figurent les décisions du Médiateur et les décisions judiciaires (Danemark) ; les conventions collectives et les contrats de travail (Allemagne), et des textes juridiques (Norvège).

En mars 1998, le gouvernement australien a modifié le Règlement sur le service public (*Public Service Regulations*) pour y incorporer les valeurs nouvellement établies du Service public de l'Australie (SPA)¹⁷. Le Règlement exige que les chefs d'organismes assurent la promotion et la préservation des valeurs du SPA et il leur confie le soin d'administrer les normes de conduite au sein de leur propre organisation et de fournir des renseignements au Commissaire au service public (*Public Service Commissioner*) en vue de leur intégration au Rapport annuel sur l'état du service.

Les autres documents comprennent un large éventail de publications, telles qu'un document de perspective concernant l'ensemble de la fonction publique (Nouvelle-Zélande) ou des organismes spécifiques (Norvège), des directives (Danemark, Finlande), des chartes (chartes de l'éthique dans le service public en Corée et au Portugal), des codes pour les groupes professionnels (Nouvelle-Zélande) des rapports (Canada, Norvège), des documents de travail sur les valeurs (Australie), ou des manuels et traités sur la législation relative au service public (Allemagne), d'autres publications et des documents de promotion (brochures au Canada, affiches et dépliants aux États-Unis).

En Europe, dans les pays de droit romain, la **jurisprudence** (ouvrages juridiques et administratifs) a joué un rôle important dans l'élaboration des valeurs du service public. Bien explicitées, les valeurs ont régulièrement été utilisées pour la formation initiale des futurs fonctionnaires ainsi que dans les activités de formation continue. De plus, ces valeurs essentielles ont souvent été puisées dans des manuels et traités pour être incorporées à des documents juridiques et elles sont maintenant énoncées dans des codes du service public ou de l'administration, voire dans les constitutions des pays de l'Europe continentale. En France par exemple, trois valeurs fondamentales – à savoir l'égalité, la neutralité et la continuité – ont été créées par la jurisprudence pour s'appliquer au service public.

Reformulation des valeurs fondamentales du service public

Près de la moitié des pays Membres ont reformulé les valeurs fondamentales du service public durant la dernière décennie. Au cours des cinq dernières années seulement, un grand nombre de pays ont révisé les valeurs fondamentales et 11 d'entre eux ont reformulé leur déclaration sur ces valeurs. D'autres révisions sont en cours dans certains pays comme par exemple en Belgique. En Irlande, le projet d'un code de conduite regroupant les valeurs fondamentales du service public est étudié par le gouvernement et devrait bientôt être envoyé à la Commission parlementaire pour la discussion.

Les pays sont conscients que **les agents concernés doivent participer** au processus de révision afin d'obtenir leur adhésion et de consolider plus tard la mise en œuvre. Dans certains cas, la coopération a débordé du cadre du service public et rejoint la collectivité, dans le but d'informer la population et de susciter une perception positive du service public au sein de la société.

Des fonctionnaires et agents de toute l'administration ont participé à la reformulation de la déclaration sur les valeurs fondamentales en Irlande, au Mexique, en Suisse et au Royaume-Uni, tandis que leurs **représentants** (par le biais des syndicats par exemple en Allemagne, en Italie, au Portugal et au Royaume-Uni, et des associations professionnelles en Allemagne et en Suisse) ont également pris part au processus de révision.

Tableau 3. **Les révisions récentes des valeurs fondamentales du service public**

1999	AUT CHE GBR
1998	AUS POL
1997	DEU POL PRT
1995	ESP FRA MEX
1994	ITA POL
1993	AUT USA
1992	CZE HUN

C'est le pouvoir législatif qui a approuvé la déclaration des valeurs essentielles en Allemagne, au Portugal, en Espagne et en Suisse, mais les organes du pouvoir exécutif ont aussi joué un rôle de premier plan, à savoir le gouvernement (au Portugal), les ministères (en République tchèque et au Royaume-Uni) et certains organismes centraux (en République tchèque).

La **consultation** a été le **mécanisme le plus fréquemment utilisé** (Australie, Allemagne, Italie, Portugal, Suisse, Royaume-Uni et États-Unis). Des dirigeants d'organismes publics ainsi que des groupes d'employés ont participé aux échanges (Australie), alors que des experts spécialisés (responsables de l'éthique aux États-Unis, fonctionnaires chargés de responsabilités en éthique en Irlande) ont tenu une série de rencontres pour reformuler les valeurs essentielles. Aux États-Unis, l'organisme responsable, le Bureau de déontologie de l'administration publique (*Office of Government Ethics*), a **publié** le projet de règlement afin de permettre au public de formuler des commentaires, et toute personne intéressée pouvait faire part de ses observations. En Italie – outre les commentaires, propositions et évaluations présentés par le syndicat – les réactions des médias à la liste révisée des valeurs essentielles ont été examinées de près. La Pologne a tenu un référendum général sur le texte de la nouvelle Constitution, qui contenait la liste révisée des valeurs essentielles du service public.

Au Royaume-Uni, le Premier ministre a mis sur pied un **comité spécial** chargé « d'examiner les problèmes que posent actuellement les normes de conduite de tous les titulaires de charge publique [...] et de présenter des recommandations quant aux changements qu'il faudrait peut-être apporter aux mécanismes en place pour atteindre des normes d'éthique du plus haut niveau dans la vie publique. » Après avoir reçu près de 2 000 lettres et communications écrites du public et entendu les témoignages de plus d'une centaine de personnes lors d'audiences qui se sont poursuivies sur six semaines, la Commission sur les normes de conduites dans la vie publique (*Committee on Standards in Public life*, (le comité Nolan) a redéfini les principes généraux de la vie publique dans son premier rapport, déposé en mai 1995. Les sept principes en question sont décrits en détail dans l'encadré 2. Plus récemment, jusqu'en avril 2000, le Cabinet a lancé parmi les fonctionnaires et d'autres groupes un débat sur le projet des valeurs dans la fonction publique. L'affirmation de cette vision constitue une partie centrale de la réforme de la fonction publique actuellement en cours au Royaume-Uni.

Encadré 2. Les sept principes de la vie publique au Royaume-Uni

Altruisme : le titulaire d'une charge publique devrait prendre ses décisions en tenant uniquement compte de l'intérêt public. Ses décisions ne devraient pas être motivées par l'obtention d'un avantage financier ou autre avantage matériel, que ce soit à son profit, ou à celui de sa famille ou de ses amis.

Intégrité : le titulaire d'une charge publique ne devrait pas se placer dans une situation financière ou autre où il serait redevable à toute personne ou organisme de l'extérieur susceptible d'influer sur l'exercice de ses fonctions officielles.

Objectivité : dans l'exercice d'activités publiques, y compris pour nommer des candidats, adjuger des marchés ou recommander l'attribution d'une récompense ou d'un avantage, le titulaire d'une charge publique devrait fonder ses décisions sur le mérite.

Responsabilité : le titulaire d'une charge publique doit rendre compte de ses décisions et de ses actes au public et soumettre ces décisions et actes à tout examen convenant à sa charge.

Transparence : les décisions et les actes du titulaire d'une charge publique devraient être les plus transparents possible. Le titulaire d'une charge publique devrait motiver ses décisions et il devrait restreindre la diffusion de l'information uniquement si l'intérêt général au sens large l'exige clairement.

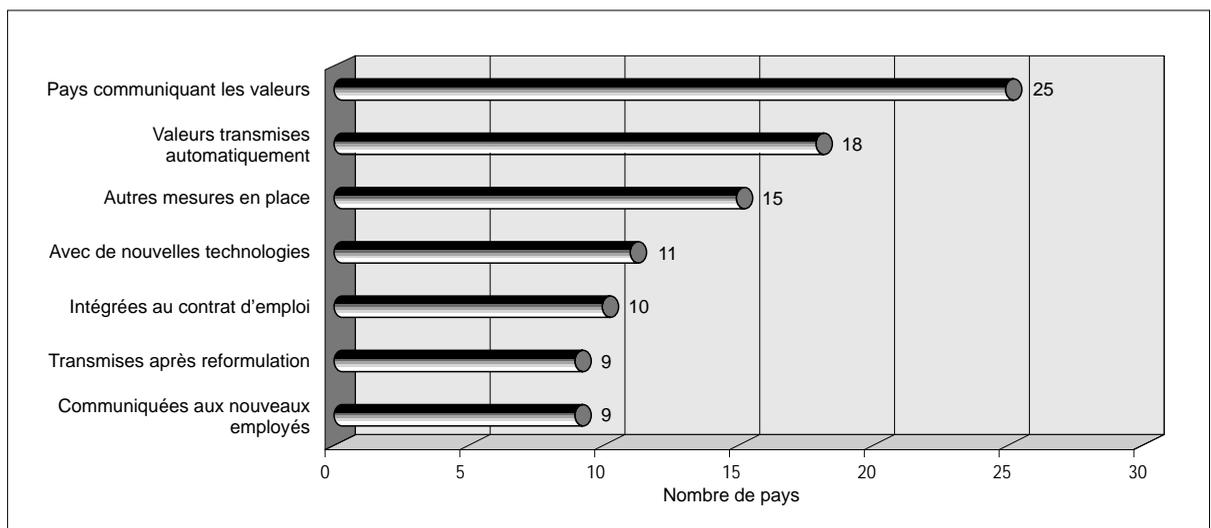
Honnêteté : le titulaire d'une charge publique a l'obligation de déclarer tout intérêt personnel ayant un rapport avec ses fonctions officielles et de prendre des mesures pour résoudre tout risque de conflit de manière à protéger l'intérêt public.

Capacités de direction : le titulaire d'une charge publique devrait servir et appuyer ces principes grâce à sa capacité de direction et en montrant l'exemple.

La communication des valeurs

Tant qu'elles ne sont pas communiquées, les valeurs restent à l'état de vœux. La **grande majorité des pays Membres ont pris des mesures pour transmettre et communiquer les valeurs fondamentales du service public** aux fonctionnaires. La plus courante consiste à transmettre ces valeurs à toute personne qui entre dans le service public. En outre, neuf pays Membres communiquent ces valeurs fondamentales du service public après qu'elles aient été révisées à l'ensemble des fonctionnaires et ils transmettent les valeurs essentielles à toute personne qui accède à un nouveau poste dans un autre organisme du service public. Dix pays ont indiqué que ces valeurs fondamentales étaient intégrées au contrat ou document d'emploi, ainsi que dans les cours de formation initiale et continue. De plus, huit pays communiquent les valeurs fondamentales par le biais d'instruments relevant des nouvelles technologies, tels que l'Internet, l'Intranet et les CD-ROMS. Le graphique 2 et le tableau 4 donnent une idée des moyens auxquels recourent les pays.

Graphique 2. Comment communiquer les valeurs fondamentales du service public



Dans quatre pays, il n'existe, de façon générale, aucun mécanisme centralisé ou systématique pour communiquer les valeurs fondamentales du service public. Mais chaque ministère possède des programmes de formation continue permettant de communiquer et de consolider ces valeurs fondamentales (par exemple, en Nouvelle-Zélande). La Grèce a rapporté qu'aucune politique de communication n'était encore en vigueur, mais qu'une politique était en cours d'élaboration et qu'il était prévu de transmettre automatiquement ces valeurs fondamentales à toute personne entrant dans la fonction publique et d'utiliser des nouvelles technologies à cette fin.

Connaître les valeurs et agir en conséquence

La fonction des mécanismes mentionnés ci-dessus a pour objet de renseigner les agents sur les principes généraux. Mais les mesures prises pour définir – ou redéfinir – et énoncer les valeurs fondamentales pourraient ne connaître qu'un succès mitigé si les pays ne mettaient pas autant l'accent sur la communication des valeurs et les moyens de les inculquer. Les réactions des fonctionnaires et agents publics au sujet de leur compréhension des principes généraux indiqueraient quelles valeurs fondamentales les guident en fait quotidiennement dans l'exercice de leurs attributions officielles.

Certains pays ont fait appel à un nouvel instrument, les **enquêtes**, pour mesurer les perceptions des valeurs dans le service public. Par exemple, en 1999 le ministère finlandais des Finances a réalisé

Tableau 4. Communication des valeurs fondamentales dans les pays de l'OCDE

	Valeurs transmises automatiquement	Intégrées au contrat d'emploi	Transmises après reformulation	Communiquées aux nouveaux employés	Avec des nouvelles technologies	Autres mesures en place
ALLEMAGNE	-	-	-	-	✓	✓
AUSTRALIE	✓	✓	-	✓	✓	✓
AUTRICHE	-	-	-	-	✓	✓
CANADA	✓	✓	-	-	-	-
CORÉE	✓	-	✓	-	-	✓
DANEMARK	-	-	-	-	-	✓
ESPAGNE	✓	-	-	✓	-	✓
ÉTATS-UNIS	✓	✓	-	✓	✓	-
FINLANDE	-	-	-	-	-	✓
FRANCE	-	-	-	-	-	✓
GRÈCE	+	-	-	-	+	-
HONGRIE	✓	✓	-	-	✓	✓
IRLANDE	✓	✓	✓	✓	-	-
ISLANDE	-	✓	-	-	-	✓
ITALIE	✓	✓	-	✓	✓	-
JAPON	✓	-	-	-	-	✓
LUXEMBOURG	✓	-	✓	-	✓	-
MEXIQUE	-	-	✓	-	-	-
NORVÈGE	✓	-	-	✓	-	✓
PAYS-BAS	✓	✓	✓	-	✓	-
POLOGNE	✓	✓	-	-	-	✓
PORTUGAL	✓	-	✓	-	✓	✓
RÉPUBLIQUE TCHÈQUE	✓	*	-	✓	**	-
ROYAUME-UNI	✓	✓	✓	✓	✓	-
SUISSE	✓	-	✓	-	✓	-
TURQUIE	✓	-	✓	✓	-	✓

✓ Oui.

- Non.

+ Projet.

* Dépend de l'organisation.

** Dépend des facilités techniques.

Les valeurs en Belgique, Nouvelle-Zélande et Suède ne sont pas communiquées d'une façon systématique ou centralisée.

une enquête dans le but de savoir ce que les fonctionnaires pensaient des valeurs fondamentales du service public. L'enquête a confirmé que les valeurs du service public avaient considérablement évolué au cours de la dernière décennie, seuls 3 pour cent des répondants jugeant qu'elles n'avaient pas changé, alors que 41.2 pour cent estimaient que les valeurs n'étaient pas les mêmes dans le service public/administration de l'État et dans le secteur privé, et que 38.5 pour cent étaient d'avis qu'elles ne différaient pas. Les répondants ont indiqué que les six grandes valeurs essentielles de l'administration de l'État étaient les suivantes :

- Légalité (65.5 %).
- Service (61.5 %).
- Savoir-faire (58.1 %).
- Impartialité (57.5 %).
- Justice (56.6 %).
- Transparence (47.8 %).

Selon une récente étude menée auprès des professionnels des ressources humaines du service public de l'Australie du Sud, les huit grandes valeurs sur lesquelles se fondaient ces gestionnaires étaient, dans l'ordre, les suivantes : équité, honnêteté/droiture, transparence, mérite, respect, impartialité, légalité et intégrité.

II.2. Mobiliser les valeurs

Les valeurs fondamentales transmettent aux activités du service public leurs orientations fondamentales. Mais les agents doivent cependant connaître avec plus de précision les normes qu'ils devraient appliquer dans leur travail quotidien et ils doivent savoir où se situent les limites d'un comportement acceptable. Des **directives supplémentaires** peuvent non seulement mieux clarifier les normes mais aussi aider à interpréter les valeurs dans des situations concrètes et à établir des valeurs souhaitables. Le **cadre juridique** représente les fondations car il établit les normes de conduite (par exemple, les interdictions et restrictions) que doit observer chaque fonctionnaire. En outre, la législation définit le cadre à l'intérieur duquel des enquêtes sont ouvertes et des poursuites sont engagées. Mais il s'agit d'instruments relativement rigides qui visent plutôt à fixer des limites et à faire respecter les normes minimales de conduite.

La quasi-totalité des pays de l'OCDE définissent les normes de conduite que sont tenus d'observer les fonctionnaires. De façon générale, il existe des normes pour les situations pouvant donner lieu à un conflit d'intérêts. Par exemple, toutes les normes couvrent les questions relatives à l'acceptation de cadeaux et avantages (tels que rétributions, paiements et divertissements) et à l'utilisation des informations officielles. Les autres aspects fréquemment couverts concernent les activités supplémentaires, tels que les emplois à l'extérieur du service public et les emplois après le départ du service public : la moitié des pays de l'OCDE exigent des conditions spéciales et/ou la permission pour les fonctionnaires avant de passer du service public au secteur privé. En outre, les pays soit portent une attention spéciale à des questions spécifiques telles que les procédures d'alerte (Australie) et l'interdiction de participer à des groupes d'intérêt pendant les douze mois suivant le départ du service public (Mexique), soit exigent généralement un comportement qui inspire un respect et une confiance accrues (Allemagne) et qui ne discrédite pas le service public (Japon).

Les formes de l'énonciation des normes de conduite

Les pays de l'OCDE énoncent les normes de conduite que sont tenus d'observer les fonctionnaires dans divers documents. Les trois types de documents les plus courants sont les lois, les codes d'éthique

Graphique 3. Activités faisant l'objet de normes de conduite

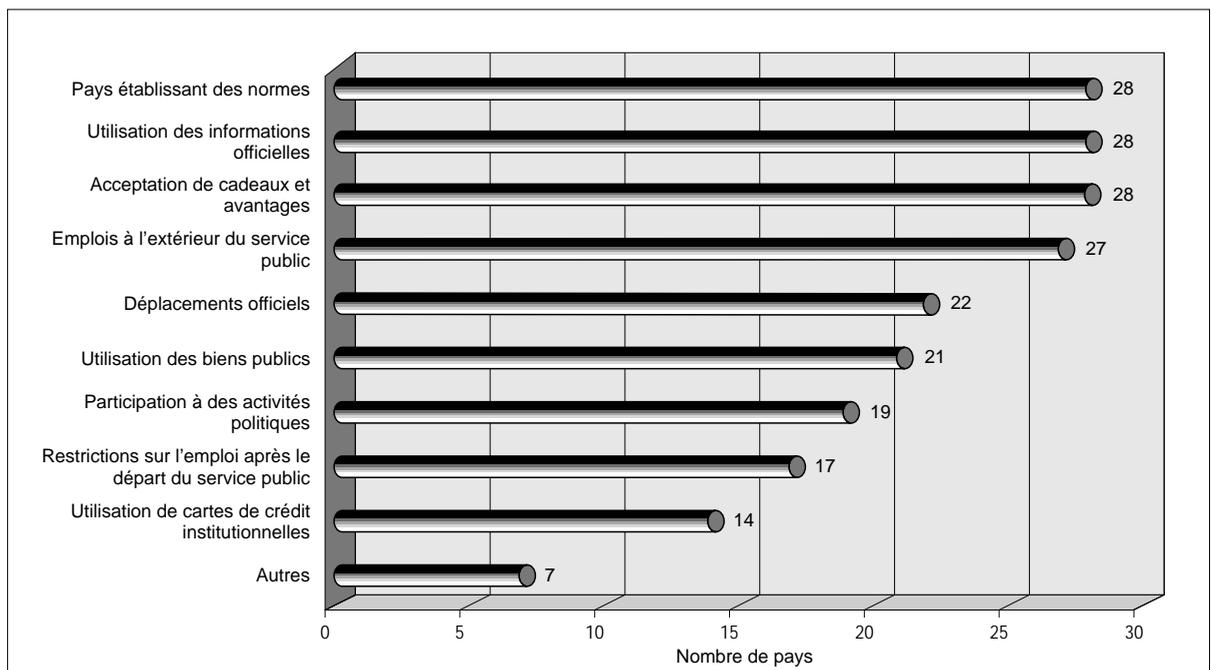


Tableau 5. Sources formelles des normes de conduite

Lois, règlements, documents juridiques	AUT BEL CAN CZE DEU DNK ESP FIN FRA GRC HUN ISL ITA JPN KOR LUX NDL NOR POL PRT TUR USA
Codes de conduite, codes de déontologie, codes régissant le service public	AUS CAN CHE FRA GBR GRC IRL ITA JPN NDL NZL
Guides, directives, instructions	AUS CAN DEU DNK FRA GBR IRL NDL NZL USA

et les directives. Le tableau 5 énumère les principales sources que peuvent consulter les agents publics pour connaître les normes de conduite.

Plus des deux tiers des pays de l'OCDE **ont établi un cadre juridique** définissant les normes de conduite que sont tenus d'observer les agents publics. Les documents juridiques sont variés et il peut s'agir de constitutions (Turquie), de lois générales sur la fonction publique (Danemark, France, Hongrie) ou le service public (Japon), de codes de procédure administrative (Grèce, Portugal), de législation du travail (République tchèque), ou encore de codes consacrés à l'éthique (États-Unis), de règlements sur la discipline (Portugal) et de codes régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat pour le service public (Canada).

Les **codes de conduite** et les codes de déontologie (France, Italie) ou les codes régissant le service public (Royaume-Uni) sont également une source courante des normes de conduite dans un tiers des pays Membres. Au Canada, le code régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat pour le service public a été adopté en tant que régulation tandis que le code régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat pour les détenteurs de charges publiques est un code de conduite.

Parmi les **autres sources** figurent les chartes du service à la clientèle (Australie), les circulaires (Norvège) ou lettres circulaires (Irlande), les publications (manuel aux États-Unis) la jurisprudence (France) et les cours de formation des fonctionnaires (Finlande). Aux États-Unis, l'Office de l'éthique dans l'administration publique adresse régulièrement des avis aux responsables de l'éthique afin de leur transmettre des directives sur la mise en œuvre des règles et règlements relatifs à l'éthique. Ces directives sont habituellement distribuées à chaque agent par les responsables de l'éthique dans les organismes (voir l'encadré 3).

Autres directives spécifiques

La grande majorité des pays de l'OCDE appliquent des **directives complémentaires qui s'adressent à des groupes ou professionnels particuliers** en plus des normes générales visant l'ensemble des fonctionnaires. Cela concerne surtout des domaines particulièrement sensibles ou exposés à un conflit d'intérêts particulier. En outre, certaines groupes professionnels ont leurs propres codes déontologiques qui exigent des normes spécifiques du comportement éthique. Ces normes peuvent aussi être comprises dans les statuts professionnels et les organismes professionnels spécifiques d'autorégulation jouent un rôle majeur dans l'application de ces normes. Les secteurs concernés sont ceux des fonctions vitales de l'État telles que l'exécution de la loi, le pouvoir judiciaire et la défense nationale ; des domaines ayant des incidences financières (administration fiscale et douanière) ; et des professions qui traditionnellement s'autorégulent (médecins, personnel médical, avocats). Les organismes centraux d'administration jouent un rôle clé dans la détermination des domaines d'application de ces normes, comme par exemple en Suède où les différentes agences déterminent une opinion sur le besoin d'un code de déontologie ou sur des orientations à l'attention de secteurs ou de groupes professionnels spécifiques. Les pays appliquant des directives spécifiques et imposant des exigences supplémentaires sont mentionnés au tableau 6.

Il existe également des directives spécifiques pour les services de sécurité (Pologne, Turquie), les marchés publics (Canada, Norvège) et les audits (Australie, Pologne), ainsi que pour d'autres groupes professionnels, notamment les ingénieurs (Canada, Italie, Turquie), les comptables (Canada, Pologne, Royaume-Uni), les diplomates (Australie, Suisse), les statisticiens (Canada, République tchèque). Des

Encadré 3. Les documents qui énoncent les normes de conduite souhaitées en Nouvelle-Zélande

Les pays recourent à divers documents pour énoncer les normes de conduite que l'ensemble du service public, chaque organisme ou des groupes spécifiques sont tenus d'observer. La Nouvelle-Zélande, par exemple, se sert à la fois d'un code général et de codes propres à des organismes ainsi que d'autres documents d'orientation :

- Un code général établissant les normes fondamentales (le code de conduite du service public (*Public Service Code of Conduct*)) qui s'applique uniquement aux fonctionnaires.
- Des documents d'orientation (série de documents concernant les principes, les conventions et les pratiques (*The Principles, Conventions and Practice Guidance Series*) qui ont été publiés pour la première fois en 1995 et qui constituent un outil de référence pour l'ensemble des agents publics.
- Des énoncés des attentes relatives aux normes de conduite qui s'adressent aux « Chief executives » (directeurs généraux).
- Des énoncés des attentes relatives aux performances des ministères. Les « Chief Executives » sont chargés d'établir des normes pour leurs propres employés, de publier un code de conduite pour leur ministère, de veiller au maintien de la discipline et, de façon générale, de tracer la voie à suivre en fonction de la nature des activités du ministère.
- Il peut s'avérer nécessaire de temps à autre de publier d'autres instructions lorsqu'une attention particulière doit être portée à certaines questions (comme cela a dernièrement été le cas pour les primes accordées aux grands voyageurs par certaines compagnies aériennes), mais les ministères émettent leurs propres directives au sujet des normes de conduite attendue, ainsi que des instructions au personnel.
- D'autres documents, tels que le Guide du Bureau du Conseil des ministres (*Cabinet Office Manual*) (publié et mis à jour par le Bureau du Conseil des ministres), servent de référence pour orienter les agents et les responsables politiques qui sont amenés à travailler à l'interface des milieux administratif et politique.

pays ont élaboré des directives spéciales pour certains secteurs (par exemple, la France pour les ministères du transport, de l'équipement et du logement) ou inspections (par exemple au Danemark pour l'autorité du contrôle financier (*Financial Supervisory Authority*) ou en Pologne pour les agents des inspections de la protection de l'environnement et du contrôle sanitaire et de l'Inspection du travail).

Dans la majorité des pays de l'OCDE, il existe des directives spécifiques destinées aux responsables politiques et aux fonctionnaires travaillant à l'interface des milieux politique et administratif. Dans l'ensemble, ces directives visent à garantir l'impartialité politique du service public. Dans certains cas, la législation interdit toute activité politique. Par exemple, au Japon, l'article 102 de la loi sur la fonction publique nationale interdit aux fonctionnaires de s'engager dans des activités politiques. Il existe des dispositions similaires en Corée, mais elles sont appliquées de façon assez souple dans le cas du personnel travaillant à l'interface des milieux politique et administratif.

Certains pays ont élaboré des **codes à l'intention des ministres** qui offrent des orientations sur des questions liées à la gestion des affaires publiques. En Irlande, le Guide du Conseil des ministres (*Cabinet Handbook*)¹⁸, qui a été approuvé par le gouvernement, débute par des chapitres sur les questions

Tableau 6. Groupes professionnels ayant des directives spécifiques

Juges, administration de la justice	CAN CHE DEU ESP GBR ISL POL PRT SWE TUR
Administration fiscale	CZE DEU DNK FRA FIN GBR HUN NOR
Police	CHE DEU FRA FIN GBR ISL POL
Défense nationale	BEL CAN CHE DEU DNK FIN TUR
Avocats, conseillers juridiques	CAN GBR ITA POL PRT TUR
Personnel médical	CAN DEU ISL ITA NOR PRT
Fonctionnaires des douanes	CAN CZE DEU NOR POL

de la responsabilité, de l'éthique et des conflits d'intérêts. Au Royaume-Uni, le code ministériel (*Ministerial Code*)¹⁹ renferme des règles sur les relations des ministres avec le service public de manière à préserver l'impartialité politique de celui-ci. En outre, les tâches des conseillers spéciaux et les limites imposées à leur activité politique sont définies dans un contrat type, et des directives particulières sont données aux secrétaires généraux des ministères au sujet des contacts entre fonctionnaires et partis d'opposition, des liens avec des groupes de réflexion affiliés à un parti politique, etc. Dans d'autres pays, comme le Canada, le Premier ministre donne aux ministres des directives additionnelles qui traitent des relations avec la fonction publique et du partage des responsabilités.

Certains pays cherchent à donner des directives en prévision de la période critique entourant la tenue d'une **campagne électorale** et le changement de gouvernement. Par exemple, au Royaume-Uni, le Secrétariat du gouvernement (*Cabinet Office*) a émis des directives spéciales pour toutes les campagnes électorales (pour les échelons locaux, la décentralisation et l'élection des députés au Parlement européen en 1999 ; pour les élections locales et les référendums en 1998 et pour les élections générales en 1997). Ces documents ont permis de donner aux fonctionnaires des directives sur leur rôle et leur conduite pendant les campagnes électorales, notamment en ce qui concerne les enquêtes, les demandes de renseignements, l'usage des biens publics et la participation à ces campagnes²⁰. En Australie, le ministère du Premier ministre et du Cabinet (*Department of the Prime Minister and Cabinet*) est chargé d'informer les agents de la façon dont il convient de traiter les affaires courantes pendant la période de transition.

Les pays ont indiqué que dans le cas des normes de conduite, l'une de leurs grandes préoccupations était, d'une part, **d'assurer une certaine uniformité** dans l'ensemble du service public et, d'autre part, **de tenir compte des particularités** de chaque secteur et institution. Aux États-Unis, un décret pris en 1965 a permis d'établir un code de conduite type donnant à chaque organisme la possibilité d'élaborer ses propres normes internes (et dans certains cas professionnelles). Tous les organismes ont développé leurs codes, mais le degré de **divergence** au niveau de l'interprétation et de l'application des normes était tel que les critiques ont réclamé l'adoption d'une série **uniforme** de normes qui s'appliquerait de la même manière à l'ensemble du pouvoir exécutif. Le président Bush a réagi en prenant en 1989 le décret n° 12 674 en vertu duquel l'Office de l'éthique dans l'administration publique devait élaborer les seules normes de comportement éthique (*Standards of Ethical Conduct*) d'application générale qui sont encore en vigueur aujourd'hui.

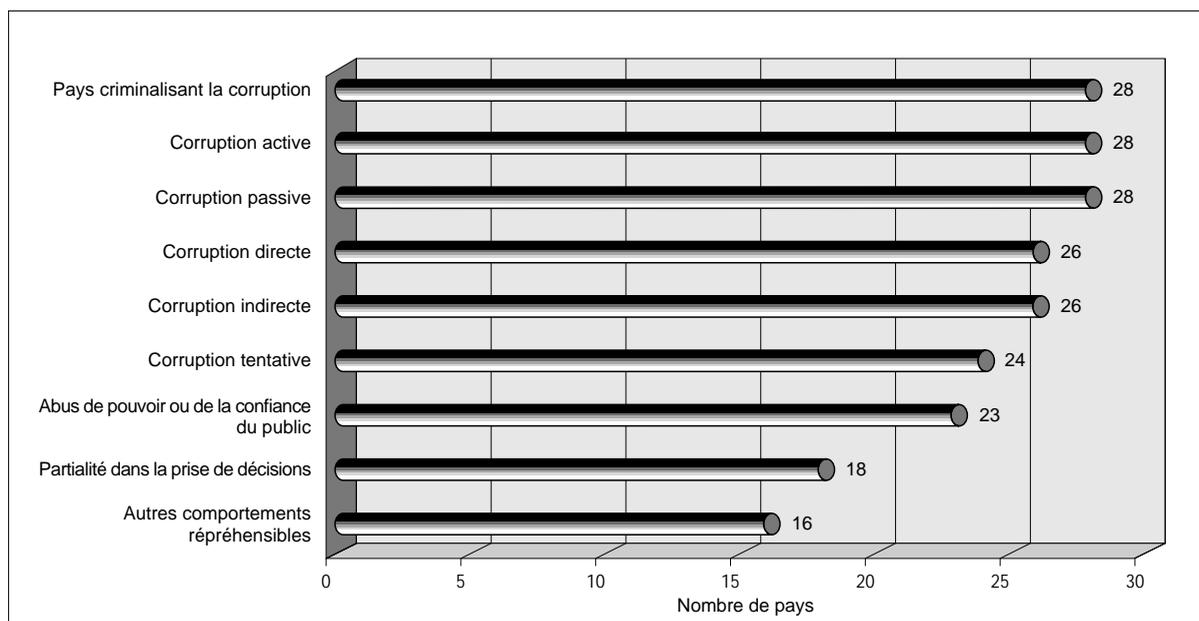
Dispositions juridiques

La législation pénale donne du « muscle » à toute l'infrastructure juridique de l'éthique. Les codes pénaux tracent en quelque sorte la ligne de démarcation en définissant les types de comportement considérés comme inacceptables. **Tous les pays de l'OCDE sanctionnent les pratiques de corruption des agents publics.** En outre, la grande majorité des pays criminalisent la corruption active et passive, la corruption directe et indirecte et les tentatives de corruption en les définissant dans leur code pénal²¹. Les deux autres types de comportement répréhensible des agents publics sont la partialité dans les décisions prises dans l'exercice de fonctions officielles et l'abus de pouvoir ou de la confiance du public (voir le graphique 4 pour connaître les comportements répréhensibles criminalisés par les pays de l'OCDE). Le terme « agent public » doit être pris au sens large : « titulaire de charge publique » (Italie) ou « personnes exerçant une fonction publique » (France). Des organismes internationaux, dont l'OCDE, l'Organisation des États américains, l'Union européenne et le Conseil de l'Europe, sont favorables à la criminalisation d'autres types de comportement répréhensible grâce à la conclusion de conventions visant à lutter contre la corruption (telle que la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales).

La grande majorité des pays de l'OCDE énoncent d'autres interdictions et restrictions imposées aux agents publics dans leurs lois sur :

- La fonction publique (Danemark, France, Finlande, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Corée, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Espagne et Turquie).
- Le service public (Australie, Japon, Mexique, Espagne, Turquie et Suisse).

Graphique 4. Types de comportements répréhensibles criminalisés par les pays de l'OCDE



- L'administration publique, les organismes publics et les employés de l'État (Danemark, France, Italie, Norvège, Suisse et États-Unis).

Les **autres documents juridiques** sont constitués des lois spécifiques qui concernent les procédures administratives (République tchèque, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Italie et Portugal), la gestion financière ou les finances publiques (Australie, Nouvelle-Zélande), les secrets officiels (Canada, Royaume-Uni) ou la vie privée (Australie), les déclarations (Grèce, Italie et Turquie), les conflits d'intérêts (République tchèque, Espagne) et le cumul des pensions (France). De plus, des lois portant plus particulièrement sur la lutte contre la corruption ou sur l'éthique imposent aussi des normes plus strictes aux fonctionnaires en Allemagne, en Irlande (loi sur la corruption dans les organismes publics – *Public Bodies Corrupt Practices Act*), loi sur la prévention de la corruption (*Prevention of Corruption Act*) et loi sur l'éthique (*Ethics in Public Office Act*), en Italie (loi n° 662 de 1996), en Turquie (loi sur la lutte contre la subornation et la corruption), au Royaume-Uni (loi de 1989 sur la corruption dans les organismes publics (*Public Bodies Corrupt Practices Act 1889*), loi anticorruption de 1916 (*Prevention of Corruption Act 1916*) et aux États-Unis (loi sur l'éthique dans l'administration publique (*Ethics in Government Act*)). Certains pays définissent aussi des règles qui portent sur des groupes et secteurs particuliers, notamment le groupe de la haute direction (loi sur les titulaires de charge publique de grande responsabilité au Portugal), les services de la statistique et de l'administration fiscale (République tchèque), la passation des marchés publics (France) ou la police (Autriche). Les interdictions et les restrictions les plus courantes sont regroupées dans le tableau 7.

II.3. De l'édition au respect des règles

Pour promouvoir l'intégrité, il faut que les valeurs et les normes soient claires. Mais il doit y avoir des mécanismes de soutien pour communiquer et inculquer ces valeurs et les normes, pour s'assurer de leur respect et pour récompenser la probité, d'une part, et pour dénoncer, détecter et sanctionner les fautes professionnelles, d'autre part. Dans les sections qui suivent il est question des institutions et des procédures sur lesquelles s'appuient les pays de l'OCDE pour promouvoir un haut niveau de probité et pour prévenir et détecter les fautes professionnelles. On y met l'accent sur les moyens de se servir des politiques de gestion – en particulier dans le domaine des ressources humaines – pour fournir des incitations, des directives et des conseils afin de promouvoir un haut niveau de probité, pour prévenir

Tableau 7. Interdictions et restrictions pour les agents publics

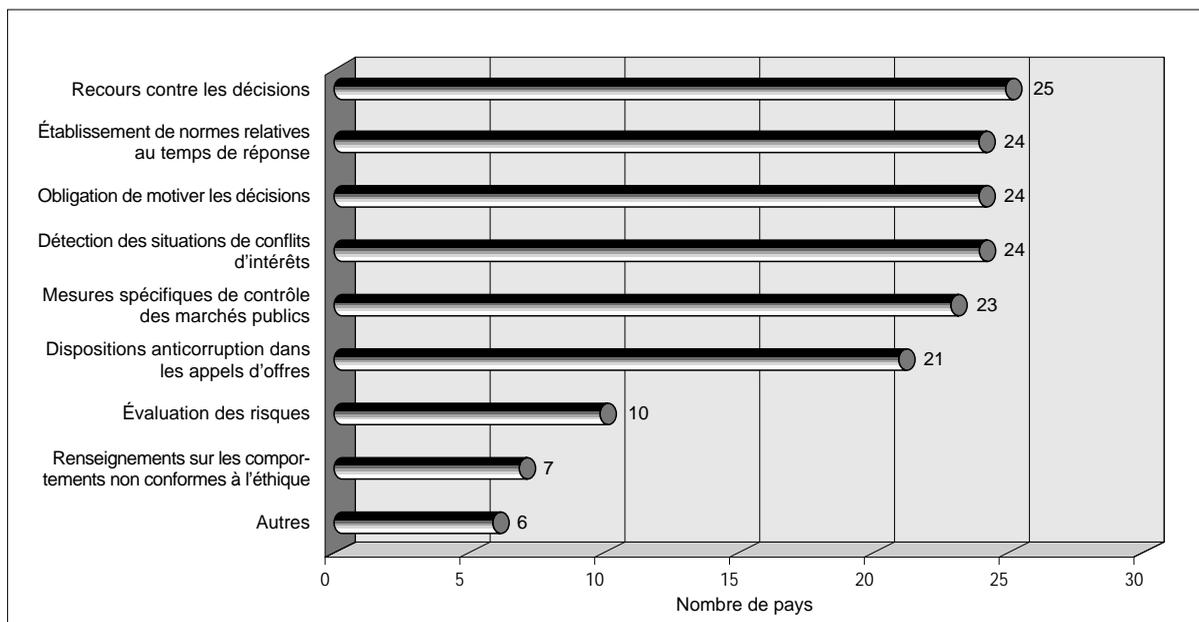
Divulgence d'informations confidentielles ; usage non autorisé d'informations officielles confidentielles ; utilisation à mauvais escient de renseignements personnels	AUS AUT BEL CAN CHE CZE DEU DNK FIN FRA GBR GRC HUN ISL IRL ITA JPN KOR MEX NDL NZL POL SWE TUR USA
Maladministration, usage abusif d'installations publiques ; usage abusif de ressources ou fonds publics	AUS AUT BEL CAN CHE CZE DEU DNK ESP FRA HUN ITA KOR MEX SWE USA
Trafic d'influence ; usage de son influence en échange d'avantages	BEL CAN DEU DNK ESP FRA HUN IRL ITA KOR MEX NZL POL USA
Fausse déclaration en vue d'induire des responsables en erreur ; falsification de documents publics ou rédaction de faux documents publics	AUS AUT BEL CHE DEU FRA IRL ITA JPN KOR MEX POL TUR USA
Restriction des types d'emplois secondaires ou de l'emploi dans le secteur privé	AUT BEL CZE DEU DNK ESP FIN FRA GRC IRL KOR POL TUR USA
Interdiction d'accepter des cadeaux et avantages	BEL CZE DEU DNK FIN GBR IRL JPN KOR SWE TUR USA
Fraude électorale ou immixtion dans des élections	CAN CHE CZE GBR HUN IRL KOR MEX SWE
Intervention dans l'adjudication de marchés publics ou d'autres procédures publiques ou entrave à de telles opérations	AUT BEL DEU FRA MEX POL SWE TUR USA
Restriction de la participation à des activités politiques	DEU IRL JPN KOR TUR USA
Discrimination	AUS AUT DEU GBR IRL TUR USA
Participation à des grèves	DEU ITA KOR POL TUR USA
Refus de s'acquitter d'obligations juridiques ; abandon de poste ; refus de s'acquitter de ses fonctions	DEU ISL JPN KOR
Népotisme	DEU GRC POL USA
Grave négligence répétée ; négligence professionnelle	ISL ITA KOR TUR
Représailles contre une personne ayant rapporté un acte répréhensible dans l'intérêt public	HUN SWE USA
Enrichissement illégal	CZE MEX

les situations de conflits d'intérêts, et pour s'assurer que les mesures de contrôle interne et les déclarations permettent de détecter les actes non conformes à l'éthique.

Établissement d'un milieu de travail favorable

L'environnement organisationnel général exerce une influence directe sur la façon dont sont appliquées au quotidien les valeurs du service public et les normes d'éthique. Les politiques et pratiques générales de gestion définissent le cadre à l'intérieur duquel l'organisation s'engage à respecter ces normes d'éthique. Elles permettent de veiller à l'efficacité des principes généraux et des valeurs fondamentales du service public – tels que l'impartialité, la légalité, la transparence ou la responsabilisation – en offrant des garanties et des incitations appropriées pour une conduite irréprochable. D'une part, les **pays de l'OCDE cherchent à assurer la transparence de leurs administrations** et à rendre les fonctionnaires responsables de leurs décisions, ceci en particulier, grâce à l'établissement de normes concernant l'opportunité des réponses aux demandes, la motivation des décisions administratives, et les voies de recours du public contre ces décisions. D'autre part, les pays cherchent à **prévenir l'apparition de situations de conflits d'intérêts** dans le service public : la majorité des pays de l'OCDE exigent que les fonctionnaires rapportent les situations de conflits d'intérêts. Les mesures de gestion générale prises par les pays de l'OCDE sont présentées dans le graphique 5.

Graphique 5. Mesures de gestion visant à garantir un haut niveau de probité et à contribuer à la prévention

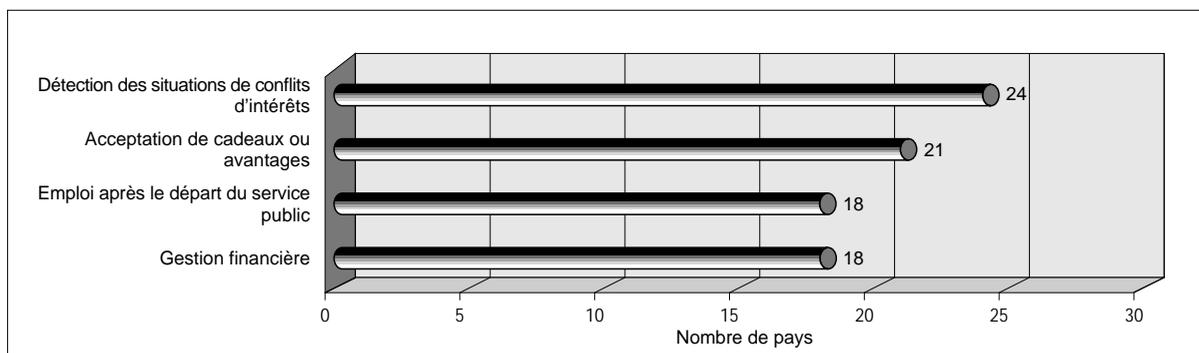


En outre, les pays de l'OCDE ont fait porter leurs efforts sur des secteurs exposés à la corruption et ont mis en place des **mesures spécifiques de contrôle** des procédures de passation des marchés publics en général. Par exemple, l'Allemagne a mis l'accent sur l'application conséquente du **principe de la présence multiple** : c'est-à-dire que la gestion doit dans la mesure du possible éviter de prendre seule les décisions aux étapes successives de la planification, de l'adjudication et du règlement des comptes du processus de passation des marchés publics. Les pays de l'OCDE appliquent aussi dans une large mesure des **dispositions anticorruption** pour les demandes de soumission : les règles en vigueur interdisent aux fournisseurs et aux entrepreneurs reconnus coupables de corruption de participer pendant un certain temps à des appels d'offres. Certains pays exigent aussi qu'une évaluation des risques soit effectuée dans les secteurs les plus vulnérables et que les renseignements internes concernant les comportements et les transgressions éventuelles soient communiqués.

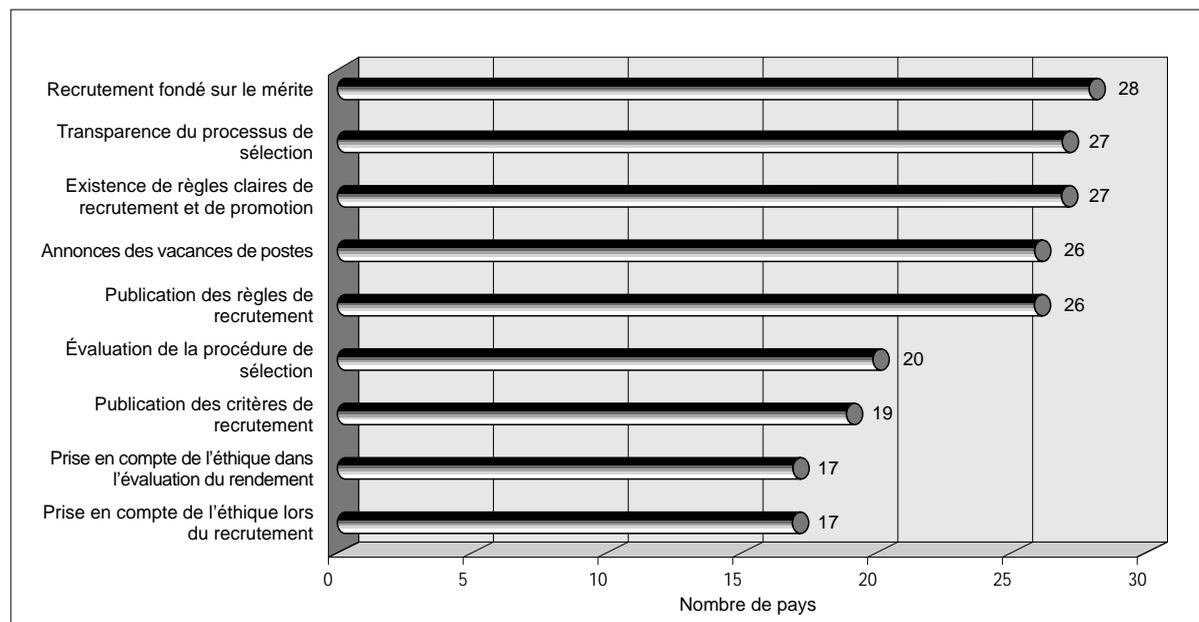
Gestion des ressources humaines

En général, les pays de l'OCDE ont indiqué que la gestion des ressources humaines joue un rôle clé dans l'établissement d'un environnement favorable au respect de la déontologie. Plus particulièrement,

Graphique 6. Détecter et communiquer des conflits d'intérêts



Graphique 7. Mesurer la gestion des ressources humaines pour développer un environnement favorable au respect de l'éthique



elle permet **d'appliquer les valeurs fondamentales** en assurant la mise en pratique quotidienne du **professionnalisme**, de la compétence et de la **transparence**.

Les pays de l'OCDE sont presque **unanimes à fonder le recrutement et la promotion sur le mérite** dans le service public. Ils établissent les règles, les directives et les politiques nécessaires pour les procédures de recrutement et de promotion. En outre, ils mettent en place des mécanismes pour veiller à la transparence du processus de sélection en publiant ces règles, directives et politiques de recrutement et en annonçant les vacances de postes ainsi qu'en évaluant la procédure de sélection. Les deux tiers des pays de l'OCDE veillent à ce que seuls les critères de sélection publiés et pertinents soient pris en compte lors du recrutement.

La moitié des pays ont indiqué qu'ils prenaient **en compte les considérations déontologiques dans la procédure de recrutement**. Parmi les mesures utilisées figurent :

- La vérification des antécédents des candidats à des postes de haut niveau (États-Unis), assurer la sécurité des postes administratifs de haut niveau (par exemple en Autriche et en Hongrie).
- Approbation par les services de sécurité en ce qui concerne les postes représentant un risque potentiel pour la sécurité nationale ou autres intérêts nationaux importants (Pays-Bas).
- La vérification des dossiers criminels (Pologne, Mexique, Turquie).
- L'évaluation des normes d'éthique des candidats lors des entretiens (Australie, Japon, Norvège, Suisse) et de la période de probation (République tchèque) dans le cadre de l'évaluation globale de leur aptitude à occuper le poste considéré.

L'Australie a précisé que dans certains organismes publics l'un des critères de sélection consiste à évaluer dans quelle mesure les candidats appliqueraient les valeurs du service public à leur travail.

En outre, certains pays peuvent prendre en compte le respect de l'éthique dans les entretiens et rapports **d'évaluation de la performance**, mais dans la majorité des pays il n'y a pas obligation de le faire. De plus, des mesures telles que la rotation du personnel, la restriction des types d'emplois pouvant être occupés dans le secteur privé après le départ du service public, la formation en déontologie et l'adoption rapide de mesures disciplinaires en cas de comportements contraires à l'éthique sont

également considérées comme des mesures complémentaires suffisantes et nécessaires ; chacune de ces mesures est examinée dans les sections qui suivent.

Plus des deux tiers des pays de l'OCDE ont répondu qu'ils portaient une **attention spéciale aux fonctionnaires occupant des postes particulièrement exposés à la corruption**. En général, il s'agit de professionnels œuvrant dans des secteurs où interviennent des intérêts économiques (perception des impôts, douanes, fonctionnaires s'occupant des marchés et des licences), l'application de la loi (police, poursuites judiciaires, magistrats) ainsi que la sécurité nationale. Le tableau 8 indique les pays qui accordent une attention spéciale aux secteurs mentionnés.

Tableau 8. **Activités sensibles nécessitant une attention spéciale**

Administration fiscale	AUS CZE DNK FRA GBR KOR MEX NOR POL PRT TUR
Services des douanes	AUS CZE DNK GBR KOR MEX NZL NOR POL PRT TUR
Marchés publics, adjudication de marchés	AUT DEU IRL MEX NOR POL TUR USA
Police, application de la loi, magistrats, administration pénitentiaire	AUT FRA ITA KOR NZL PRT USA

Les autres secteurs particulièrement vulnérables sont les suivants :

- Audit (Canada, Pologne, Portugal).
- Postes rattachés à l'exécution du budget (Australie, Japon), aux services financiers (Danemark, Grèce, Pays-Bas) et à la gestion de la dette (Nouvelle-Zélande).
- Certains autres secteurs tels que la sécurité sociale (Australie), les domaines où œuvrent les médecins et le personnel médical (Norvège), le service postal, les transports, le logement (France), les travaux publics (Grèce), les technologies de l'information (Suisse), le contrôle des frontières (Nouvelle-Zélande) ou les affaires étrangères (Australie).

Dans les secteurs auxquels il faut porter une attention spéciale pour y préserver l'intégrité, les pays ont signalé qu'ils prenaient des **mesures** similaires telles que la rotation fréquente du personnel (ou incitation à ne pas occuper le même poste pendant une longue période), l'adoption de règles plus strictes et de directives complémentaires ainsi que le renforcement des mesures de contrôle interne, d'inspection et de l'audit (les pays qui recourent à ces mesures sont énumérés dans le tableau 9). A titre de mesures de prévention, les pays demandent aussi que la déclaration des intérêts financiers et des biens, et l'évaluation des risques soient plus rigoureuses et que les enquêtes sur les antécédents soient plus circonstanciées (Pays-Bas, États-Unis) ; ils portent davantage l'attention sur l'application du principe de la présence multiple, selon lequel un fonctionnaire ne doit pas prendre seul une décision (Allemagne) ; ou ils offrent une formation et un cheminement de carrière particulier accompagnés d'une rémunération compétitive (Portugal). De plus chaque ministère et organisme public peut aussi accorder une attention spéciale à certains agents publics (Islande) ; ou les organismes peuvent avoir l'entière responsabilité de définir les mesures nécessaires (Suède).

Tableau 9. **Mesures complémentaires accordées aux activités sensibles**

Rotation du personnel, redéploiement régulier	CZE DEU GRC JPN KOR MEX NLD POL
Vérification, inspection plus détaillée, mesures de contrôle interne	CHE HUN ITA MEX POL PRT TUR USA
Directives complémentaires, réglementation spécifique	AUT CAN DNK FRA GRC NOR
Déclaration des intérêts financiers, des revenus ou des biens	AUS GRC IRL ITA KOR NLD
Formation spécifique	AUS GBR HUN ITA

Lorsqu'ils recourent à ces mesures, les pays prennent en compte les besoins spécifiques et les particularités du groupe visé. Par exemple, l'Australie fait donner par le ministère des Affaires extérieures et du Commerce (*Department of Foreign Affairs and Trade*) des séances d'information préalables aux affectations à l'étranger afin de sensibiliser les fonctionnaires aux questions d'éthique ; elle exige que les hauts fonctionnaires responsables de la passation des marchés et de l'importation déclarent leurs intérêts financiers ; elle tient des séances spécifiques de sensibilisation à la fraude à l'intention du personnel des douanes et de la sécurité sociale, ainsi que des séances obligatoires de sensibilisation aux questions juridiques pour le personnel responsable de la passation des marchés ; elle utilise les technologies de l'information pour assurer le suivi de l'approbation des dépenses liées à l'octroi de subventions, de financement et de prêts ; elle a élaboré des plans de contrôle des fraudes dans les organismes afin de minimiser la fraude dans l'administration des salaires, des allocations de voyage et des achats (y compris pour l'utilisation des cartes de crédit au sein de l'administration) et la gestion des biens et des actifs corporels ; et elle a mis sur pied un organisme (comité consultatif à haut niveau) spécifiquement chargé de la prévention et de la détection des fraudes au Bureau australien du fisc (*Australian Taxation Office*).

L'attention et les efforts spéciaux qu'ils portent à certains domaines de l'administration publique permettent aux pays non seulement d'adopter des mesures concrètes et efficaces pour prévenir la corruption, mais également de rendre l'environnement général du service public plus favorable au respect de l'éthique ainsi que l'indiquent les exemples donnés. Il convient de bien définir le partage efficace des pouvoirs entre, d'une part, l'institution centrale responsable de la gestion ou l'organisme central responsable de l'éthique et, d'autre part, les ministères. Aux États-Unis, par exemple, c'est l'Office de l'éthique dans l'administration publique qui diffuse la politique générale en matière de déontologie applicable à l'ensemble de l'administration publique, mais ce sont les organismes et ministères qui sont chargés d'élaborer des normes et des mesures visant à prendre en compte la situation particulière de certains groupes d'agents, comme les agents des douanes ou du fisc.

Sensibilisation et formation des agents publics aux questions déontologiques

Les contacts professionnels donnent aux agents la possibilité d'appliquer les valeurs essentielles à des situations concrètes. Mais il faut alors les informer des normes de conduite attendue et mettre au point des techniques pour les aider à résoudre les dilemmes auxquels ils sont confrontés en matière d'éthique. **Tous les pays de l'OCDE offrent une formation en déontologie**²². La participation aux séances de formation peut être obligatoire ou facultative (compte tenu de la latitude dont disposent les agents) ou les deux dans certains pays. En Australie, par exemple, elle est surtout facultative, mais parfois obligatoire lorsque l'organisme a cerné un besoin précis. Par contre, au Luxembourg, tous les nouveaux fonctionnaires doivent obligatoirement suivre la formation initiale alors que la participation aux autres séances de formation en déontologie est facultative.

Tableau 10. **Formation des fonctionnaires aux questions déontologiques**

Participation obligatoire à la formation	AUS DEU FRA GBR GRC JPN KOR LUX MEX POL TUR USA
Formation à la discrétion des ministères et organismes	AUS AUT CAN CHE CZE DEU DNK IRL ISL JPN KOR NDL NZL NOR POL SWE
Formation additionnelle	CZE DEU ESP FRA FIN GBR GRC HUN LUX PRT USA
Formation offerte dès l'entrée en fonction	FRA FIN GBR HUN KOR LUX PRT TUR USA
Participation facultative à la formation	AUS CAN DNK ESP LUX NZL NOR

La **portée** de la formation en déontologie varie grandement d'un pays à un autre. Dans certains pays il existe un programme de formation générale qui s'adresse à **l'ensemble du service public**, alors que dans d'autres il y a des programmes de formation spécifique qui sont élaborés par chaque ministère et organisme. Dans ce premier cas, il est plus probable que la participation à la formation aux

questions déontologiques soit obligatoire. Mais, même dans les programmes de formation générale, la portée de la formation obligatoire est variable et peut toucher l'ensemble du service public ou certains groupes seulement. En Allemagne et en Italie, par exemple, la formation est obligatoire pour toutes les personnes employées dans le service public. En Corée, elle s'adresse à tous les agents publics, et en Grèce, à la majorité des fonctionnaires. Dans des pays tels que la Finlande, la Hongrie, le Luxembourg, et les États-Unis, tous les **nouveaux** fonctionnaires sont tenus de suivre une formation en déontologie. Au Royaume-Uni l'éthique fait partie de la formation initiale pour tous les nouveaux hauts fonctionnaires tandis que la formation initiale pour tous les nouveaux fonctionnaires est dans la responsabilité des ministères et des agences. Toutefois, s'il s'agit des hauts fonctionnaires, la formation en éthique est actuellement révisée. En République tchèque, l'éthique fait aussi partie du concept de la formation, aussi bien initiale que continue, des fonctionnaires.

La portée de la formation obligatoire peut aussi varier selon le groupe professionnel. Au Japon, par exemple, tous les agents d'administration admis dans le service public après avoir passé l'examen de recrutement de niveau I doivent suivre une formation en déontologie ; il en est de même au Mexique, où une formation de ce genre est dispensée à tous les fonctionnaires de niveau intermédiaire et supérieur, et en Pologne, où elle s'adresse à tous les directeurs généraux. En France, des Tables rondes sur l'éthique et les questions disciplinaires font partie du programme de formation des hauts fonctionnaires²³. Certains pays prévoient une formation obligatoire à l'intention de tous les fonctionnaires affectés à certains secteurs, comme le service des douanes (Pologne) ou l'administration fiscale (Pologne, Corée).

Dans les pays où ce sont les ministères et les organismes déconcentrés qui sont chargés de définir la portée de la formation en déontologie, celle-ci est souvent offerte sur une base facultative et est rarement obligatoire. Une formation personnalisée est offerte pour répondre à certains besoins spécifiques des fonctionnaires de chaque ministère ou organisme et elle consiste à fournir sur demande des renseignements aux employés (Canada, Irlande) ou à leur donner des directives précises lorsqu'ils sont confrontés à des problèmes d'éthique (France). Les séances de formation sont principalement **organisées** par chaque ministère et organisme. Toujours est-il que dans certains pays il s'établit une étroite coopération avec certains autres organismes spécifiques pour déterminer le contenu de la formation en déontologie. Les cours peuvent être conçus selon les exigences établies par l'organisme central responsable de l'éthique (États-Unis), ou être évalués ou dispensés par des instructeurs ayant été formés par un organisme central similaire. En Norvège, c'est le ministère du Travail et de la Fonction publique qui est responsable de l'élaboration des programmes de formation en déontologie. Des centres nationaux de formation (Finlande, Grèce, Hongrie, Italie, Corée, Espagne et Royaume-Uni), des établissements privés de formation (Corée), et des consultants externes (Norvège) sont aussi appelés à fournir la formation en déontologie dans les ministères et organismes déconcentrés.

Dans la quasi-totalité des pays, la **formation a pour but** général de **mieux sensibiliser** les agents aux questions d'éthique. Une formation leur est dispensée afin de veiller à ce qu'ils connaissent bien les normes de conduite qu'ils sont tenus de respecter à titre d'employés de l'État. Chaque pays communique ces normes sous diverses formes : valeurs essentielles (Canada, Allemagne), principes d'éthique (Australie), code régissant la fonction publique et règles déontologiques propres au ministère (Royaume-Uni), lois (Turquie), règles disciplinaires (France), règles et procédures fondamentales de l'administration fédérale et des organismes (textes législatifs sur les conflits d'intérêt, normes de comportement éthique aux États-Unis). Parmi les autres objectifs figurent la prévention des comportements répréhensibles (Nouvelle-Zélande), la promotion du comportement attendu et une aide pour **acquérir les compétences nécessaires** afin de pouvoir raisonner sur les questions de moralité (Norvège), et exercice du sens de l'éthique (Japon, Pays-Bas). Les cours de formation en déontologie portent à la fois sur la théorie générale (Corée) et sur des études de cas particuliers (Corée, Pologne), et ils comprennent des lectures et des débats consacrés à des questions d'éthique pertinentes (Japon). Certains pays intègrent la formation aux questions déontologiques dans d'autres programmes de formation : en Hongrie, par exemple, la formation en déontologie est offerte uniquement dans le cadre de la formation initiale générale et des activités de formation ultérieures. De la même manière, en Islande, elle est intégrée à des cours tels que la gestion des ressources humaines ou la procédure

administrative. Dans certains autres pays, la formation en déontologie est offerte à la fois dans un programme de formation consacré spécifiquement à l'éthique et dans d'autres cours de perfectionnement en gestion (Norvège, Espagne). La formation aux questions déontologiques vise également à aider les agents à exercer leurs nouvelles responsabilités à l'issue d'une promotion (Corée) ou dans le cadre de leur perfectionnement professionnel (Norvège). Les cours de formation complémentaire en déontologie peuvent porter sur des questions particulières et des problèmes nouveaux (Allemagne), et permettre à certains employés, notamment les personnes nommées par le président, de recevoir chaque année une formation en éthique (États-Unis). De telles mesures sont un bon point de départ pour sensibiliser les agents aux questions déontologiques et assurer l'intégrité du service public.

Directives, avis et conseils pour résoudre les problèmes d'éthique au travail

Dans la majorité des pays de l'OCDE, ce sont les **supérieurs** hiérarchiques immédiats et les **gestionnaires** qui sont chargés de fournir des directives, des avis et des conseils aux agents afin de les aider à résoudre les problèmes d'éthique au travail²⁴. Ils ne sont cependant pas les seuls à le faire. Les gestionnaires partagent cette responsabilité avec :

- Les agents confidentiels en matière d'intégrité (*integrity confidential officers*) dans les ministères aux Pays-Bas.
- Les délégués syndicaux au Danemark.
- Les services juridiques et organisationnels et les services du personnel en Pologne.
- Des organismes centraux et des commissions tels que la Commission de la fonction publique (*State Services Commission*) en Nouvelle-Zélande, les commissaires à la fonction publique (*Civil Service Commissioners*) au Royaume-Uni, le bureau des valeurs et de l'éthique pour le service public (*Office of Values and Ethics for the Public Service*) à l'appui des ministres délégués au Canada et le ministère du Travail et de la fonction publique en Norvège, qui jouent un rôle complémentaire en aidant les gestionnaires des ministères à s'acquitter de ces responsabilités.

Dans d'autres pays, ce ne sont pas les supérieurs dans les ministères qui sont chargés de fournir des directives, des avis et des conseils au sujet des questions d'éthique, mais plutôt **certaines organismes centraux ou des commissions** qui en sont particulièrement responsables :

- La Commission des charges publiques (*Public Offices Commission*) en Irlande.
- La Commission gouvernementale des appels du personnel en Corée.
- Le ministère du Contrôle et du développement administratif au Mexique.
- La Présidence du personnel de l'État en Turquie.
- Les secrétariats des commissions de déontologie en France, auxquels peuvent s'adresser les fonctionnaires pour s'informer de questions telles que le passage du secteur public au secteur privé.

Dans d'autres pays, les directives, avis et conseils sont donnés par des **spécialistes** qui peuvent être rejoints en personne, au téléphone ou par courrier électronique et répondre à une demande d'aide. Aux États-Unis, il y a dans chaque organisme un ou plusieurs employés responsables de la déontologie, tandis qu'au Japon ce sont les personnes chargées de promouvoir les règles de discipline qui sont responsables de ces tâches dans chaque ministère et organisme. En vertu de la récente loi sur l'éthique dans le service public national (*National Public Service Ethics Law*), ces fonctions seront assumées par l'agent de supervision pour les questions d'éthique que les vice-ministres désigneront dans chaque ministère et organisme. Aux Pays-Bas des postes similaires de responsables de la déontologie (*integrity confidential officers*) ont été créés dans les ministères pour donner, entre autres, des directives et des conseils. En France, en plus des commissions de déontologie, il y a dans différents secteurs des correspondants en déontologie et des gestionnaires des ressources humaines qui peuvent aussi donner directement aux fonctionnaires des conseils sur les questions d'éthique. En Australie, la ligne d'aide téléphonique de la Commission du service public et de la protection du principe du mérite (*Public Service and Merit Protection Committee*) permet d'apporter un soutien, des recommandations et des conseils de nature générale au personnel de l'ensemble des organismes, mais en outre, plusieurs institutions ont mis sur pied des mécanismes officiels de mentorat pour aider personnellement les employés à faire face aux questions d'éthique.

Les pays donnent des exemples d'autres instruments qu'ils utilisent pour faciliter l'établissement d'un milieu de travail généralement favorable à l'éthique. En Allemagne, par exemple, on attend des hauts fonctionnaires – grâce à leur conduite exemplaire et à leur aptitude à animer un débat – qu'ils créent des conditions de confiance qui permettent d'engager des débats sur les questions d'éthique dans leur service. En Australie, des réseaux comme le Réseau de conduite et de performance (*Performance and Conduct Network*), établi par la Commission du service public et protection du mérite (*Public Service Merit*), offrent au personnel de l'ensemble du service public la possibilité de discuter des questions d'éthique et d'échanger des idées sur les meilleurs moyens de maintenir des normes acceptables. En Pologne, depuis le milieu de 1997, le Bulletin de la fonction publique, qui est distribué à tous les fonctionnaires, a permis de publier des articles, des commentaires et des entrevues portant sur les questions d'éthique. Ces initiatives démontrent que les pays veillent de plus en plus à diffuser par le biais de mécanismes structurés les outils nécessaires pour promouvoir activement l'intégrité dans le service public.

Recours aux nouvelles technologies pour sensibiliser et former les agents publics à l'éthique publique

Les pays ont reconnu les avantages que pouvait présenter l'utilisation des nouvelles technologies pour sensibiliser et former les agents publics aux questions d'éthique publique. L'**Internet** est devenu un instrument d'usage très répandu. Les organismes responsables de la diffusion de codes de conduite dans le service public ont souvent conçu des sites Internet consacrés à la communication de renseignements sur les lois, les documents d'orientation et d'autres ressources et matériel de formation liés aux programmes d'éthique. Les pays ont lancé diverses initiatives pour tirer parti de ce nouvel outil de communication. Par exemple, au Royaume-Uni, le Secrétariat du gouvernement a créé un site Internet²⁵ consacré spécifiquement à la déontologie qui présente des renseignements sur les règles et les normes de conduite du service public. Au Canada, la page d'accueil du Bureau du conseiller en éthique permet, entre autres, d'avoir accès aux règles régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat ainsi que les groupes d'intérêt. En outre, ce site Internet offre à l'occasion une tribune spéciale où les agents et les citoyens peuvent librement faire part de leurs commentaires et suggestions sur des questions d'actualité. Cela a été le cas pour la préparation de l'examen parlementaire de février 2000 qui porte sur la question de la mise en œuvre et de l'administration de la loi sur l'enregistrement des groupes d'intérêt²⁶. Le site Internet du centre de ressources en déontologie de l'Office de l'éthique dans l'administration publique (OGE) aux États-Unis, qui renferme des documents de référence et d'autres ressources se rapportant au programme de formation en déontologie du pouvoir exécutif, en est un autre exemple. Le site présente un jeu consistant en des questions-réponses sur la déontologie qu'il est possible de télécharger et qui peut être intégré à un programme de formation informatisé. En outre, un fureteur donne accès à un module d'initiation portant sur les règles de base que doivent suivre les fonctionnaires lorsqu'un cadeau leur est proposé par des personnes de l'extérieur, sur les exceptions à ces règles et sur les conséquences auxquelles s'exposent les agents qui acceptent de tels cadeaux²⁷. Le recours aux nouvelles technologies est un moyen très répandu et attrayant de donner des directives, des avis et des conseils sur les questions de déontologie.

D'autres pays comme l'Australie et la Nouvelle-Zélande se sont également servi de l'**informatique et de l'Internet** comme nouvel instrument de **formation** dans le service public. La série des ressources en déontologie du secteur public (*Public Sector Ethics Resource Series*) a été spécialement conçue pour aider les instructeurs non spécialisés et les gestionnaires en fournissant de l'information sur les ressources disponibles afin de répondre aux besoins spécifiques de tous les fonctionnaires d'aujourd'hui. La série consiste en des disques optiques compacts sur lesquels sont enregistrés des émissions dramatiques télévisées captivantes ainsi que du matériel de formation, des documents de référence et des ressources documentaires qui forment en ensemble cohérent facilitant la prise de décisions en matière d'éthique publique²⁸.

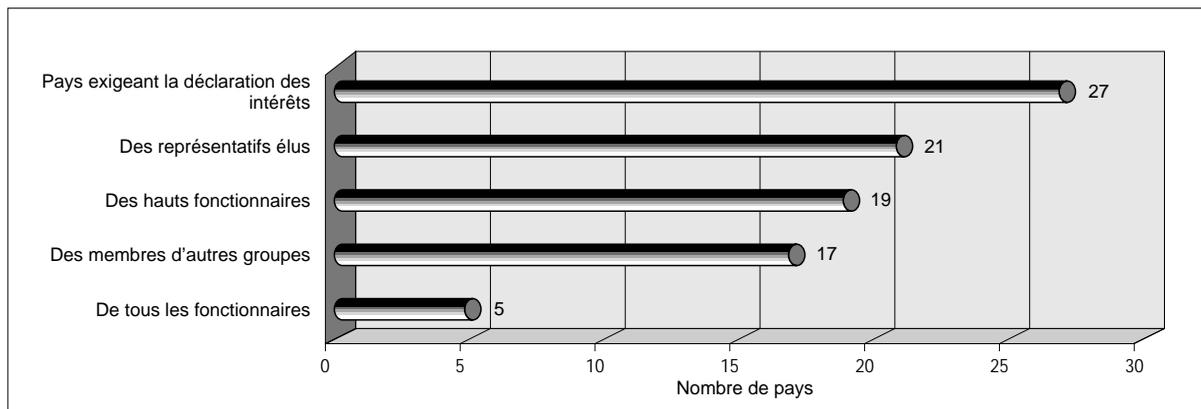
Politiques relatives aux déclarations

Les pouvoirs publics cherchent à **réduire le plus possible les risques de conflits entre intérêts personnels et fonctions officielles** des titulaires de charge publique. Dans un premier temps, ils établissent des règles claires et donnent des directives sur la conduite à adopter pour prévenir les conflits

d'intérêts. Mais encore faut-il savoir si l'agent a des intérêts personnels et directs dans un processus particulier de prise de décisions. La déclaration des renseignements sur les intérêts personnels rend le processus décisionnel encore plus transparent car elle permet de prévenir et de détecter les risques de confusion entre intérêt public et intérêts personnels. Tout bien considéré, il doit en résulter une plus grande confiance du public à une époque où les échanges entre secteurs public et privé se sont considérablement accrus.

La quasi-totalité des pays de l'OCDE exigent que les agents du service public déclarent leurs intérêts financiers personnels. La portée des exigences relatives aux déclarations varie d'un pays Membre à l'autre. Dans certains pays, tous les agents ont l'obligation de se conformer à la politique relative aux déclarations, tandis que dans d'autres, ce sont seulement les hauts fonctionnaires ou ceux qui travaillent dans des secteurs sensibles mettant en jeu des intérêts financiers ou antagoniques qui sont tenus de le faire. De façon générale, une plus grande transparence est exigée des hauts fonctionnaires et des représentants élus. Le graphique 8 donne une idée des catégories qui sont tenues de déclarer leurs intérêts et actifs financiers personnels.

Graphique 8. Information de la déclaration d'intérêts : qui doit déclarer



Une attention spéciale est portée au **niveau politique**, notamment aux parlementaires (Irlande, Italie, Japon, Nouvelle-Zélande, Portugal), aux membres du cabinet, aux ministres (Italie, Japon, Nouvelle-Zélande, Portugal et Espagne) ou à leur personnel politique (Portugal), aux secrétaires d'État (Pologne), voire au président, au vice-président et aux personnes qui sont nommées par le président et dont la nomination doit être confirmée par le Sénat – y compris tous les secrétaires du cabinet et leur personnel (États-Unis). Certains pays exigent des déclarations similaires des agents publics au niveau infranational (principalement régional), par exemple les gouverneurs de province en Belgique²⁹, les conseillers en Italie, les *voivodes* et les *vice-voivodes* (chefs des bureaux régionaux et leurs adjoints) en Pologne.

Les politiques relatives aux déclarations d'intérêts s'appliquent au personnel travaillant dans des **secteurs vulnérables** où interviennent des services financiers, telles la gestion de la dette (Nouvelle-Zélande), la gestion des contrats publics (Nouvelle-Zélande, États-Unis), la passation de marchés (Norvège, États-Unis), l'administration fiscale (Norvège) ou les audits (Corée, Pologne). Elles visent aussi les hauts dirigeants de la Banque centrale et des entreprises d'État (Belgique, Corée) ainsi que certains groupes de fonctionnaires aux ministères des finances et des affaires économiques aux Pays-Bas. En Suisse, la déclaration d'intérêts obligatoire est restreinte aux diplomates, aux garde-frontières, aux douaniers, aux militaires et aux dépositaires de secrets d'État ; en général, elle est exigée de la part des agents qui exercent une activité secondaire. De la même manière, les juges sont tenus de se conformer à la politique de divulgation depuis mars 2000 en Finlande.

Dans cinq pays (Australie, Grèce, Mexique, Pologne et Turquie), tous les agents publics ont l'**obligation générale** de divulguer leurs intérêts financiers. Dans d'autres pays, **aucune exigence générale** de divulgation des intérêts ne s'applique. Toutefois, les employés de l'État ont la « responsabilité (implicite ou autre) de déclarer les situations réelles, potentielles ou apparentes de conflits d'intérêts dans une situation donnée » (Nouvelle-Zélande). De la même manière, en Allemagne, les agents dans leur ensemble n'ont pas l'obligation générale de déclarer des renseignements sur leurs avoirs financiers personnels et leurs dettes, mais ils doivent remplir une déclaration lorsque leurs intérêts financiers – ou ceux de l'un de leurs proches – peuvent être un motif suffisant pour les exclure de l'exécution d'une tâche. En outre, les cadeaux doivent, en principe, être déclarés avant d'être acceptés – et il n'est en tout état de cause autorisé d'en recevoir que dans les circonstances exceptionnelles. Au Canada, les fonctionnaires doivent remplir une déclaration confidentielle lorsque leurs biens, leurs activités et leurs investissements ont un lien avec l'exécution de leurs tâches et responsabilités. En Irlande, la loi sur l'éthique dans l'exercice d'une charge publique (*Ethics in Public Office Act*) de 1995 exige la déclaration des intérêts des nombreux organismes du secteur public comme par exemple les organismes financés entièrement ou partiellement par le budget central ou désignés par un ministre.

Les exigences relatives aux déclarations sont plus rigoureuses dans le cas des politiciens et des hauts fonctionnaires. En ce qui concerne les politiciens, plus leurs responsabilités sont importantes et plus ils sont susceptibles d'être soumis à un examen public. Aux États-Unis, par exemple, les déclarations que doivent remplir les responsables politiques sont plus détaillées et plus exhaustives et le public peut les consulter sur demande. Ce groupe de responsables politiques comprend, entre autres, le président et le vice-président ; les personnes qui sont nommées par le président et dont la nomination doit être confirmée par le Sénat et les hauts fonctionnaires, soit quelque 25 000 personnes aux États-Unis, ou les membres du Cabinet et les parlementaires au Portugal. Au Royaume-Uni, tous les députés sont tenus de remplir une déclaration publique de leurs intérêts. En outre, les ministres doivent veiller à ce qu'il n'y ait aucun conflit entre leurs intérêts personnels et leurs fonctions officielles, ce qui peut les obliger à céder certains intérêts ou à ne pas prendre part à certaines décisions du gouvernement. Il peut y avoir des secteurs plus exposés que d'autres aux conflits d'intérêts comme c'est le cas pour le ministère du Commerce et de l'Industrie (*Department of Trade and Industry*). Lorsqu'ils considèrent les situations qui pourraient présenter des risques de conflits d'intérêts, les ministres sont tenus de remplir une déclaration confidentielle portant sur un large éventail d'intérêts personnels.

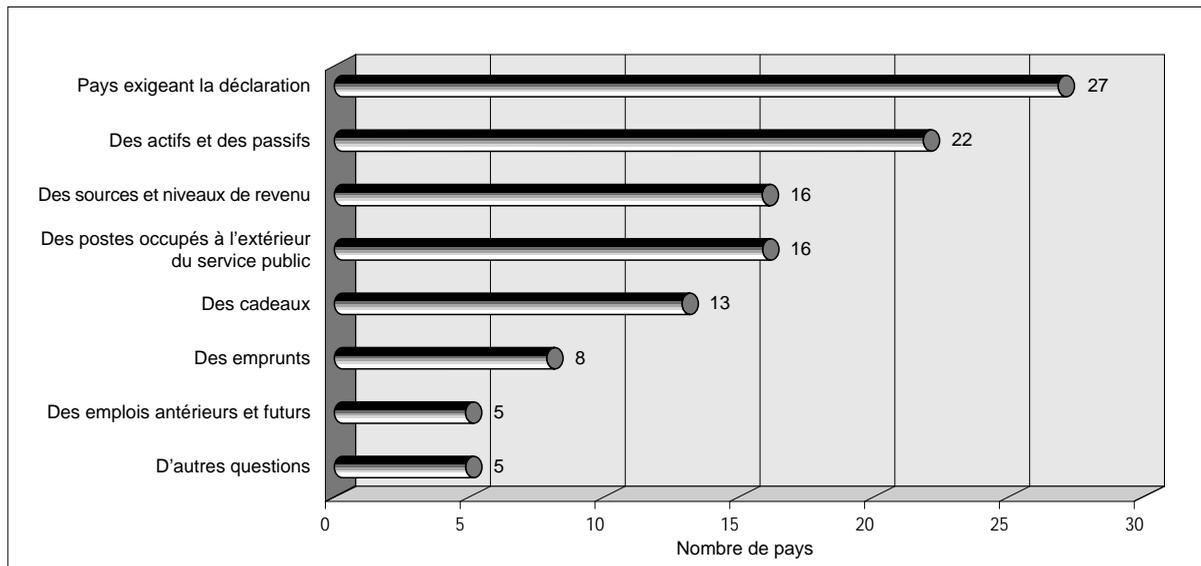
Tout comme pour les politiciens, dans **certains secteurs les exigences relatives aux déclarations d'intérêts sont plus strictes**, ce qui est le cas de l'administration fiscale (Corée, Pologne) et douanière (Corée, Suisse), des travaux publics (Grèce), de la sécurité de l'État (Pologne), des poursuites judiciaires et de la police (Corée), des garde-frontières, des militaires et des diplomates ou des dépositaires de secrets officiels (Suisse). Au Mexique, les exigences de déclaration sont plus rigoureuses pour les biens des conjoints.

La majorité des pays de l'OCDE demandent des renseignements sur les intérêts financiers et les emplois actuels, tels que les actifs, les dettes, y compris les emprunts, et les sources et niveaux de revenu. Certains pays demandent aussi des renseignements sur les cadeaux reçus et les emplois occupés à l'extérieur de l'administration au moment de la réception des cadeaux, sur les emplois antérieurs, voire sur les contrats signés avec des employeurs précédents ou futurs (États-Unis). Au nombre des nouveaux secteurs figurent aussi les voyages gratuits ou à prix réduits (Australie, Irlande, États-Unis), les marchés publics (Irlande), les contrats d'association et les investissements (Australie), les actions (Australie, Irlande) et les indemnités supérieures à certains montants qui ont été reçues avant l'entrée dans le service public (5 000 dollars aux États-Unis). Le graphique 9 donne un aperçu des principales exigences.

Objet de la politique relative aux déclarations d'intérêts

C'est l'objectif général de la politique relative aux déclarations qui détermine comment sont utilisés les renseignements recueillis. Dans les pays de l'OCDE, ces renseignements visent généralement

Graphique 9. Information de la déclaration d'intérêts : que doit-on déclarer



soit à **prévenir les conflits d'intérêts** et à donner des directives soit à détecter l'enrichissement illégal, et à contribuer aux enquêtes et aux procédures disciplinaires. Dans la majorité des cas, les renseignements sont donc exclusivement utilisés à des fins officielles internes et demeurent **confidentiels**. Ce sont les supérieurs et les gestionnaires qui y ont accès. Les organismes extérieurs concernés, par exemple la Commission des charges publiques en Irlande, le Comité d'éthique du service public en Corée ou les parlementaires en Australie, peuvent aussi demander à y avoir accès.

Mais dans quelques cas, la politique a pour but de **soumettre les renseignements à une surveillance du public** et c'est pour cette raison que les données sont publiées dans le journal officiel (Italie, Corée) ou dans un registre (*Register*) (Irlande), et que le grand public peut les consulter directement (Portugal, États-Unis) ou indirectement en s'adressant aux députés (République tchèque). Le Japon a indiqué que les renseignements recueillis peuvent être consultés par le public sur demande afin de contribuer au renforcement du sens de l'éthique politique des représentants élus et des membres du Cabinet et permettre ainsi de consolider les valeurs démocratiques.

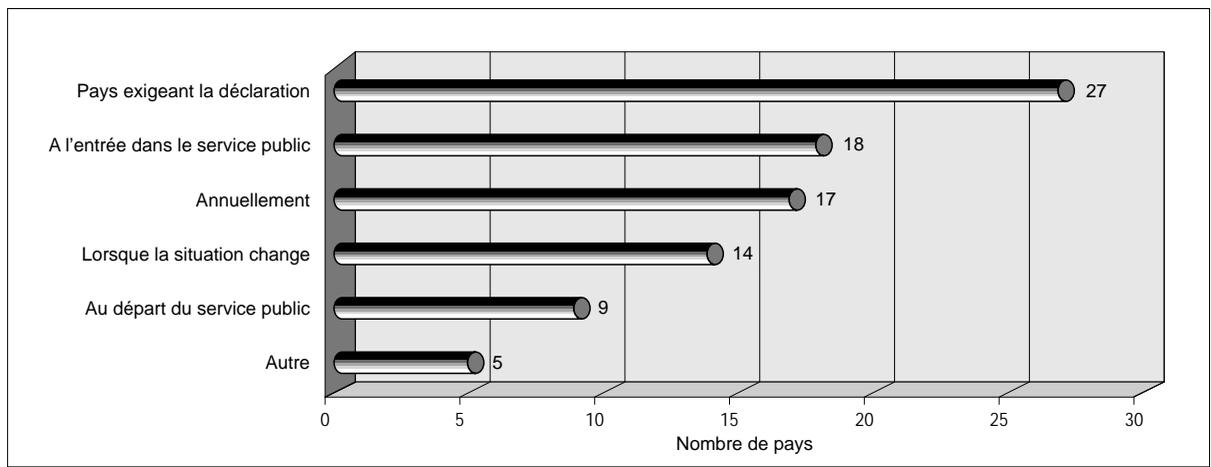
Certains pays ont mis en place un **système mixte** et rendent publics les renseignements divulgués par les responsables politiques (notamment le président et le vice-président, les personnes qui sont nommées par le président et dont la nomination doit être confirmée par le Sénat) et les hauts fonctionnaires (États-Unis) et les agents publics (à partir du rang de sous-ministre en Corée) ou les membres du Parlement et les hauts conseillers (Irlande) tout en maintenant confidentiels les renseignements déclarés par les fonctionnaires de niveau inférieur ainsi que les informations divulguées par leurs conjoints et enfants (Irlande). Au Royaume-Uni, les politiciens élus aux niveaux national (députés) et local (membres des conseils municipaux – *Local Councillors*) et ceux nommés aux conseils d'administration d'organismes publics doivent remplir une déclaration publique de leurs intérêts, tandis que ceux qui sont à l'emploi du service public (aux niveaux tant national que local) doivent remplir une déclaration confidentielle de tous leurs intérêts susceptibles de nuire à l'exercice de leurs fonctions officielles.

La politique relative aux déclarations comporte d'autres dimensions, à savoir comment et dans quelle mesure sont protégés les renseignements recueillis, s'ils sont protégés, et qui est chargé de veiller à leur utilisation efficace. D'une part, dans certains cas, la protection des données déclarées est assurée par des textes juridiques ou réglementaires ayant préséance sur tous les autres, par exemple, la loi sur la

protection des renseignements personnels au Canada. D'autre part, des organismes centraux spécialisés sont chargés de l'administration de la politique et veillent à son application, par exemple, l'Office de l'éthique dans l'administration publique aux États-Unis ou le Bureau du conseiller en éthique au Canada.

Les pays de l'OCDE exigent que les intérêts financiers et les biens personnels soient déclarés périodiquement mais aussi au moment d'entrer dans le service public ou de le quitter ou encore lorsque les circonstances évoluent. La fréquence de la divulgation des renseignements est en moyenne d'une année, mais certains pays la portent à deux ans (Grèce) ou à cinq ans (Turquie).

Graphique 10. Information de la déclaration d'intérêts : fréquence de la déclaration



Procédures permettant de rendre compte des actes répréhensibles et des soupçons de corruption

Le risque de corruption est sensiblement plus élevé dans un environnement fermé. La divulgation des actes non conformes à l'éthique dans le service public est devenue une préoccupation croissante dans les administrations publiques des pays de l'OCDE. **Les deux tiers des pays Membres (19) obligent leurs fonctionnaires à faire état des comportements contraires à l'éthique et/ou ont mis en place une procédure pour faciliter leur mise en évidence.** Dans cette section sont présentés les textes juridiques et réglementaires, les politiques visant à rendre compte des comportements contraires à l'éthique. Ils traitent plus spécifiquement de la protection dont jouissent ceux qui « tirent la sonnette d'alarme » et des possibilités offertes à un plus large public.

Les deux tiers des pays de l'OCDE ont mis en place des procédures pour inciter les fonctionnaires à dénoncer les actes contraires à l'éthique commis par d'autres fonctionnaires. En général, **ces procédures sont définies dans des textes juridiques et réglementaires** ; mais en Australie, en Corée, en Nouvelle-Zélande, en Suisse et au Royaume-Uni, les règlements internes jouent également un rôle important en la matière. L'Australie recourt à la fois à des lois et à des règlements internes : le Règlement sur le service public définit les exigences minimales de tout mécanisme de dénonciation tandis qu'il incombe aux chefs d'organismes d'établir des procédures pour le traitement des allégations de manquement au code de conduite dans leur organisme. De la même manière, des règlements internes définissent la procédure de dénonciation appliquée par chaque organisme du service public au Royaume-Uni, alors que le Code régissant la fonction publique (*Civil Service Code*) précise les agissements que devraient rapporter les fonctionnaires (actes jugés illégaux, irréguliers, contraires à l'éthique, voire risques de prévarication).

Encadré 4. Politique relative aux déclarations d'intérêts en Italie

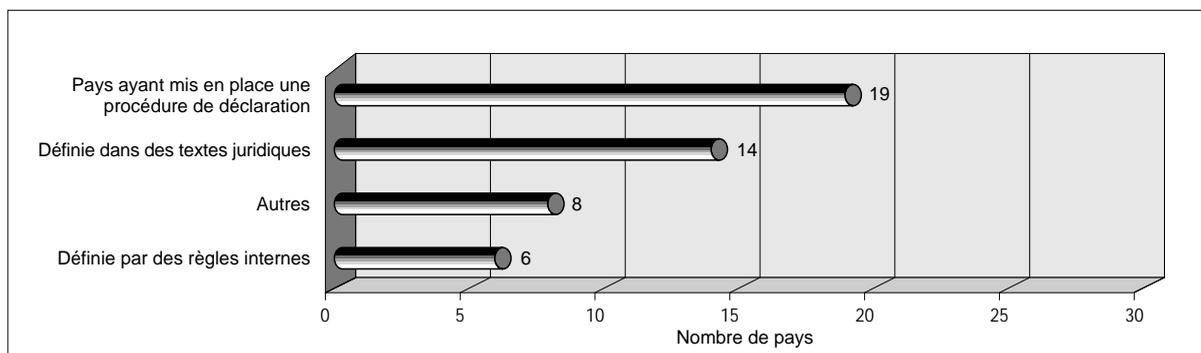
Afin de prévenir la corruption, en 1982, l'Italie a adopté un système de divulgation de renseignements très complet qui s'adresse tant aux politiciens qu'aux cadres d'entreprise. En vertu de ce système les responsables suivants sont tenus de déclarer, chaque année ainsi qu'à leur entrée dans le service public et à leur départ, leurs revenus ou avoirs personnels :

- Membres du Sénat et de la Chambre des députés, le Premier ministre, les ministres, les secrétaires d'État, les conseillers régionaux, les conseillers provinciaux, les conseillers des communes qui sont la capitale d'une province ou qui ont une population de plus de 50 000 personnes.
- Présidents, vice-présidents, administrateurs et directeurs généraux des institutions publiques (y compris des entreprises publiques) qui sont nommés ou dont la nomination est approuvée par le Premier ministre, le Conseil des ministres ou des ministres.
- Présidents, vice-présidents, administrateurs et directeurs généraux de sociétés dans lesquelles l'administration centrale ou des organismes publics détiennent une participation de plus de 20 pour cent.
- Présidents, vice-présidents, administrateurs et directeurs généraux de sociétés privées dont l'administration centrale ou des organismes publics assument plus de 50 pour cent des dépenses administratives inscrites à leur bilan, à condition que le montant annuel de ces dépenses soit supérieur à cinq cent millions de lires.
- Directeurs généraux d'entreprises autonomes de l'administration centrale.
- Directeurs généraux d'entreprises spéciales créées en vertu du décret royal n° 2 578 du 15 octobre 1925 et de communes qui sont la capitale d'une province ou qui ont une population de plus de 100 000 personnes.

Les renseignements divulgués sont publiés dans des bulletins établis par la présidence du Conseil des ministres et peuvent être consultés par le grand public.

En outre, les gestionnaires ainsi que les organismes responsables des questions d'éthique sont également résolus à faciliter la procédure visant à rendre compte. Ces organismes sont chargés à la fois de **fournir une aide** et d'**ouvrir des enquêtes sur des cas particuliers**. En 1993, la France a créé au ministère de la Justice un Service central de prévention de la corruption, qui donne des informations sur les moyens de détecter la corruption dans le service public. En Australie, lorsque les agents qui tirent le signal d'alarme ne sont pas satisfaits des résultats d'une enquête menée au niveau de l'organisme, ceux-ci peuvent demander au Commissaire au service public d'approfondir l'enquête. En outre, celui-ci a publié une brochure et utilise l'Internet pour **informer** les agents publics de la procédure à suivre dans ces situations.

Graphique 11. Rendre compte des actes contraires à l'éthique ou des soupçons de corruption : procédures et obligations dont disposent les agents publics



Dans les pays ayant une longue tradition en droit administratif, les fonctionnaires sont personnellement entièrement responsables de la légitimité de la légalité de leurs actes dans le cadre de leurs fonctions officielles. Ils auront donc à répondre, en termes de droit pénal, de règles disciplinaires et de dispositions relatives à la responsabilité, de tout acte officiel illégitime qu'ils commettent et ce, même si un haut fonctionnaire a approuvé ledit acte. En cas de conflit entre le respect de la loi, d'une part, et l'obéissance – obligation de se conformer aux instructions des supérieurs – d'autre part, et si les fonctionnaires ont des doutes au sujet de la légitimité de tout geste qu'il leur est demandé de poser, ils doivent d'abord faire part de leurs doutes à leur supérieur. Par exemple, en Allemagne, les fonctionnaires ont l'obligation d'**émettre des réserves** : faire part sans retard au supérieur immédiat de tout doute quant à la légitimité d'un ordre officiel. Si le supérieur maintient son ordre, le fonctionnaire concerné doit en faire part au supérieur du supérieur immédiat ; si ce dernier le confirme – ce qui est généralement le cas – le fonctionnaire doit l'exécuter à moins que cela ne l'oblige à commettre une infraction criminelle ou administrative ou à porter atteinte à la dignité humaine. Par la suite, les fonctionnaires sont à l'abri de toute poursuite qui pourrait s'ensuivre aux termes des règles disciplinaires ou des dispositions relatives à la responsabilité, mais uniquement s'ils se sont acquittés de leur obligation d'émettre des réserves.

Dans près de la moitié des pays Membres, les fonctionnaires **sont tenus** en vertu de la loi de rapporter les comportements contraires à l'éthique ou tout crime, y compris la corruption. Cette obligation de rendre compte est prescrite par les règles générales du service public en Australie, en Allemagne, en Italie et en Hongrie, et par les règles du pouvoir exécutif en matière de normes de conduite aux États-Unis ainsi que par la législation pénale : le Code pénal au Luxembourg, le Code de procédure pénale en France et aux Pays-Bas et le Code d'instruction criminelle en Belgique.

Quelques pays n'ont mis en place aucune procédure formelle visant à rendre spécifiquement compte de ces actes, quoique les gestionnaires aient pour tâche de superviser le personnel et de rapporter tout acte contraire à l'éthique, comme cela est indiqué dans la réponse du Danemark par exemple.

Protection

Il semble que les pays de l'OCDE éprouvent le besoin croissant de protéger ceux qui attirent l'attention sur les actes contraires à l'éthique du service public. La moitié des pays Membres assurent une protection, qui prend le plus souvent la forme d'une protection juridique et de la garantie de l'anonymat, quoique la protection ordinaire contre le renvoi ou d'autres mesures de représailles s'applique aussi dans ces cas-là. La Belgique n'offre pas une telle protection actuellement ; mais l'accord de gouvernement du nouveau gouvernement – constitué à la mi-mai 1999 – renferme une disposition prévoyant l'établissement dans chaque ministère d'un point de contact garantissant l'anonymat aux citoyens et aux agents qui font état de dysfonctionnement et d'abus.

De nombreux pays ont adopté des **dispositions juridiques** dans les années 90 pour définir à la fois la protection et la procédure à suivre pour dénoncer les malversations. Le code civil en Grèce et la loi relative à l'emploi en Nouvelle-Zélande garantissent la protection tandis qu'en Hongrie, le code pénal a introduit une catégorie juridique concernant la « persécution dont peuvent être victimes les personnes ayant fait un rapport dans l'intérêt public » (ceux qui ont tiré le signal d'alarme) et prévoyant des sanctions à l'encontre de quiconque prendrait des mesures contre une personne qui tirerait le signal d'alarme dans l'intérêt public. En Australie, les dispositions juridiques équivalentes figurent dans le dispositif réglementaire – qui interdit aux fonctionnaires de prendre des mesures de discrimination à l'encontre des personnes qui ont tiré le signal d'alarme ou de les prendre pour victime – et dans la procédure de dénonciation des comportements contraires à l'éthique. Cette protection n'est offerte que lorsque la personne mettant à jour un acte contraire à l'éthique le fait selon la procédure appropriée et qu'elle ne révèle **pas** les faits aux médias. Grâce à ces conditions, il est possible de s'assurer que la procédure définie dans les dispositions juridiques est respectée.

En Allemagne, en raison du principe général prépondérant selon lequel les fonctionnaires sont nommés à vie, les agents qui dénoncent des actes contraires à l'éthique en empruntant les canaux appropriés ont droit à un système étendu de protection. Ils sont notamment protégés contre toute mesure arbitraire

prise par l'employeur du service public, en particulier par les supérieurs qui pourraient (aussi) être incriminés par suite de la dénonciation et ce, même si celle-ci s'avère par la suite non fondée.

Les pays de l'OCDE tiennent de plus en plus à assurer une **protection complète** – comprenant à la fois une protection juridique et un soutien institutionnel – au bénéfice des agents qui tirent le signal d'alarme. Les États-Unis ont adopté la première loi concernant la protection de ces agents (*Whistleblower Protection Act*), qui confère au Bureau du Conseiller spécial (*Office of Special Counsel*) le pouvoir d'administrer ladite loi. Le Bureau du Conseiller spécial (OSC) assure une protection juridique aux agents qui ont dénoncé les actes de corruption ou contraire à l'éthique contre des représailles injustifiées de la part du personnel de l'organisme considéré. L'OSC reçoit les plaintes concernant des pratiques iniques et mène des enquêtes à ce sujet. Une fois son enquête terminée, il a le pouvoir de s'opposer aux mesures envisagées par l'organisme ou de les limiter, et il peut présenter des recours judiciaires, y compris saisir la Commission de protection du régime du mérite (*Merit Systems Protection Board*). Dernièrement, la loi sur les divulgations d'intérêt public (*Public Interest Disclosure Act, 1999*) est entrée en vigueur en juin 1999 au Royaume-Uni. Cette loi récente assure une protection complète en cas de plainte auprès du tribunal de travail en vue d'obtenir compensation. Elle s'applique à de nombreuses catégories d'agents, aux personnels d'agences (etc.), qui soulèvent des cas de pratiques répréhensibles (crimes et délits, infractions, erreur judiciaire, danger pour la santé ou l'environnement) dans la mesure où ils agissent de bonne foi. Même dans le cas d'une déclaration « plus large » (par exemple pour la police, membre des Parlements ou les médias) le dénonciateur est protégé s'il ne le fait pas pour un gain personnel ou remplit une des conditions suivantes :

- Est convaincu que la déclaration interne ou auprès du responsable indiqué le pénaliserait.
- Est convaincu qu'un recouvrement était probable et il n'y avait pas de responsable indiqué.
- A déjà soulevé le problème à l'intérieur ou avec un responsable indiqué.

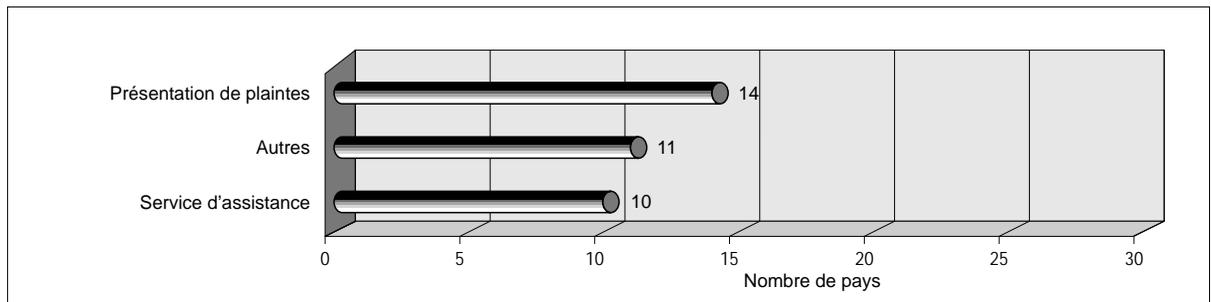
L'importance de cette question émergente est clairement indiquée par le fait que le projet de loi sur la protection des agents qui ont donné l'alerte (*Whistleblowers Bill*) qui est actuellement en discussion au sein du gouvernement en Irlande, assure la protection des agents en cas d'engagement de la responsabilité civile pénale, y compris pour les fonctionnaires, dont certaines déclarations. De la même manière, une organisation supranationale (Union européenne) qui avait dû faire face au problème de ces mécanismes d'alerte en 1999 a demandé que soient élaborées des directives sur la procédure de dénonciation des actes contraires à l'éthique.

Procédures permettant au public de dénoncer les actes contraires à l'éthique

Il semble que dans les pays de l'OCDE les procédures permettant au public de dénoncer les actes non conformes à l'éthique commis par des fonctionnaires se ressemblent beaucoup. Des mécanismes similaires sont en place dans chaque pays, tels qu'une procédure de présentation des plaintes, des services d'assistance et des lignes téléphoniques, des médiateurs. En Australie, la procédure peut aussi faire intervenir la police, l'auditeur général (*Auditor-General*) et l'inspecteur général du renseignement et de la sécurité (*Inspector-General of Intelligence and Security*) dans certains cas. En République tchèque, une instance générale, la Commission gouvernementale pour la protection des intérêts économiques, a été mise sur pied le 23 septembre 1998 pour lutter contre la corruption, notamment dans le cadre du processus de privatisation des entreprises d'État. Aux États-Unis, l'anonymat est considéré comme l'un des piliers de la procédure de présentation des plaintes car il assure une protection contre les représailles et met le plaignant en position de confiance et de sécurité.

L'Internet est un nouveau moyen qui permet au public de rendre compte des actes contraires à l'éthique. Par exemple, le Département du commerce des États-Unis a déjà créé sur sa page d'accueil un service d'assistance pour dénoncer la corruption qui permet de présenter des plaintes relatives à des transactions commerciales dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption³⁰. En Australie, il existe un site Internet consacré aux personnes qui veulent tirer le signal d'alarme³¹.

Graphique 12. Rendre compte des actes contraires à l'éthique : procédures et institutions du public



Dans quelques pays, il n'existe aucune procédure formelle ni institution permettant au public de dénoncer les actes répréhensibles commis par des fonctionnaires.

Mesures de contrôle interne pour l'amélioration de la déontologie dans les services publics

La quasi-totalité des pays de l'OCDE appliquent des mesures de contrôle interne qui permettent aux gestionnaires de reconnaître et de rapporter toute situation susceptible de donner lieu à la corruption. Les objectifs généraux des systèmes de contrôle interne consistent à la fois à détecter les irrégularités – non-respect des normes, y compris corruption, fraude, etc. – et à identifier les sources de ces irrégularités et les faiblesses des systèmes. De plus, les examens des mesures de contrôle interne permettent de faire des recommandations spécifiques en vue d'apporter des améliorations aux systèmes.

En général, les mesures de contrôle interne prennent la forme de contrôles financiers, d'audits internes et de contrôles de gestion. En outre, il a aussi été fait mention de mesures spécifiques – contrôle des fraudes, contrôle de la sécurité et contrôle des biens – en vue de veiller à la bonne utilisation des ressources publiques. Certains pays, entre autres le Danemark, la République tchèque et la Suède, ont indiqué qu'il existait un large éventail de mesures de contrôle, qui variaient d'un organisme à l'autre.

Dans les pays de l'OCDE, la tendance générale est soit à l'établissement d'un cadre juridique, soit au renforcement des dispositions juridiques déjà en vigueur pour les mesures de contrôle interne. L'initiative la plus récente est celle du Luxembourg qui a adopté en juin 1999 une loi visant la mise en place d'un système de contrôle interne d'ici à janvier 2000. En vertu de cette loi, une nouvelle structure a été créée, la direction du contrôle financier, et tous les ministères sont tenus de veiller à l'application efficace de la procédure obligatoire de vérification interne. D'autres pays ont aussi adopté une législation sur le contrôle interne, comme la loi de 1997 sur la comptabilité et la gestion financière (*Financial Management and Accountability Act 1997*) en Australie ou la loi n° 6 de 1997 sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration centrale en Espagne. Certains pays ont mis à jour leurs systèmes de contrôle interne en adoptant de nouvelles dispositions juridiques. L'Italie, par exemple, a récemment adopté le décret législatif n° 286/1999 sur la réorganisation du contrôle de l'administration publique, qui vient compléter les décrets de 1993 et de 1994.

Outre les dispositions juridiques, la politique générale ou les règles internes et les directives prévoient aussi l'existence de mesures internes de contrôle (en République tchèque et en Allemagne). Mais il existe quelques exceptions. Le Japon et la Norvège ne disposent pas de mécanisme institutionnalisé particulier de contrôle interne pour améliorer la déontologie dans le service public, mais ils recourent aux mécanismes habituels de contrôle de gestion et de contrôle financier qui font partie intégrante des pratiques permanentes de gestion.

Le fonctionnement du système de contrôle interne et la participation de différents organismes aux mesures de suivi varient grandement d'un pays à l'autre. Les États-Unis, par exemple, établissent une très nette distinction entre le contrôle « interne » – entités qui répondent ou se rapportent au chef de l'organisme – et le contrôle « externe » – entités qui n'exercent aucune fonction de surveillance directe

au sein de l'organisme. La plupart des pays appliquent des mesures de contrôle interne dans chaque ministère et organisme, mais ces mesures sont souvent complétées par une certaine forme de surveillance externe.

D'après les réponses des pays, ce sont des **unités internes** qui se chargent des examens du contrôle interne : par exemple, aux États-Unis, il y a des inspecteurs généraux dans les principaux organismes et ministères et, en Turquie, chaque ministère possède sa commission d'enquête. Mais des **organismes externes** sont également responsables du contrôle interne dans certains cas, comme en Italie (les inspections du service civil et des finances), en Pologne (le Département de contrôle et de supervision) ou en Espagne (l'Office de l'inspection).

Les organismes externes jouent aussi un rôle clé dans le suivi, le maintien et l'amélioration de l'ensemble du système de contrôle interne. Par exemple, en Australie, le ministère du procureur général (*Attorney-General's Department*) et la police fédérale mènent tous les ans des examens d'assurance de la qualité dans certains organismes.

Au **Royaume-Uni**, tous les organismes publics possèdent une fonction d'audit interne qui est chargée de la surveillance des systèmes de contrôle interne. De plus, les services des ressources humaines sont responsables de la supervision de l'application des normes d'éthique, par exemple, des règles portant sur les conflits d'intérêts ; de nombreux ministères mettent sur pied des comités d'éthique à cette fin. En outre, les chefs de l'audit interne rendent chaque année une opinion générale sur le système de contrôle interne.

Aux **États-Unis**, les inspecteurs généraux assument des fonctions étendues en matière de contrôle interne dans chaque ministère et organisme. Il doivent : procéder à des audits et examens périodiques des programmes, des dépenses et des mesures de contrôle interne de l'organisme, enquêter sur les irrégularités, présenter des recommandations afin d'apporter des améliorations, s'assurer que l'organisme applique les recommandations obligatoires et présenter leurs conclusions au Congrès.

La **mise en œuvre des recommandations** est **obligatoire** et fait l'objet de vérifications dans d'autres pays également, comme en Pologne. Mais certains pays ont indiqué ne pas avoir mis en place le type de mesures de suivi nécessaires (par exemple, la République tchèque) ni exiger l'établissement de mécanismes de suivi de la mise en œuvre des mesures qu'il est recommandé d'appliquer pour améliorer les systèmes (Corée, Turquie).

La **fréquence** des examens du contrôle interne varie également, mais dans la majorité des pays elle est annuelle. Elle peut aussi dépendre de la nature de chaque organisme compte tenu de ses besoins réels et de ses plans/programmes de contrôle. Par exemple, l'Australie a rapporté que la fréquence des examens du contrôle interne n'était pas précisée dans la Politique du *Commonwealth* sur le contrôle des fraudes (*Commonwealth's Fraud Control Policy*), mais qu'elle était déterminée par le chef de l'organisme, ce qui donnait une certaine latitude à chaque organisme. Aux Pays-Bas, la fréquence des examens du contrôle interne, faits par les contrôleurs des ministères, dépend du risque et du montant des sommes qui entrent en jeu.

L'**accès aux rapports** varie aussi, mais ceux-ci sont généralement adressés à des responsables de l'organisme (superviseurs de l'organisme, inspecteurs chargés d'audit interne du ministère, employés concernés par l'enquête) et à des organismes de surveillance externes, tels que l'office national de la vérification, et de hauts responsables (ministres, députés, Congrès, etc.). Quelques pays seulement, comme le Danemark, la France, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis, autorisent le public à consulter les rapports des examens du contrôle interne. La France a indiqué que l'une des mesures adoptées pour améliorer les relations entre l'administration publique et les citoyens était de permettre au public d'avoir accès à ces renseignements, sous réserve de certaines exceptions.

Les pays de l'OCDE reconnaissent généralement que le contrôle interne complète les mesures de prévention de la corruption. Il permet de contrôler la gestion des ressources publiques, de repérer et de signaler les lacunes ainsi que de recommander l'adoption de mesures de gestion et, dans certains cas, d'informer directement les politiciens et le grand public. Ces initiatives sont essentielles à l'établissement d'un cadre de gestion où les risques de conduites non conformes à l'éthique sont toujours

élevés et les gratifications peu nombreuses. Mais les systèmes internes de maintien des normes devraient être complétés par des examens indépendants.

II.4. Comment détecter les comportements contraires à l'éthique dans le service public

Les détenteurs d'une charge publique sont responsables de leurs actes. Le public a le droit de passer au crible directement ou indirectement, les activités du service public. Par mécanismes indirects il faut entendre la recherche indépendante menée par des établissements autonomes externes, ainsi que par les institutions internes. La section ci-après donne une vue d'ensemble des procédures et mesures disciplinaires auxquelles a recours les gestionnaires dans le cas d'un manquement aux normes du service public. Les sections suivantes récapitulent les institutions et procédures qui sont chargées d'enquêter sur les malversations les plus graves et de les poursuivre, y compris les infractions passibles de sanctions, telles que la corruption commise par des agents publics. La dernière section passe en revue les expériences des pays de l'OCDE en ce qui concerne les enquêtes indépendantes visant l'administration.

Procédures disciplinaires dans le cas d'un manquement aux normes du service public

Les pouvoirs publics de tous les pays de l'OCDE ont mis au point des procédures disciplinaires. D'un autre côté, il est du devoir des gestionnaires de détecter les manquements aux règles du service public et d'appliquer en temps voulu les mesures administratives et disciplinaires appropriées dans les différents organismes du secteur public.

La plupart des pays de l'OCDE ont mis en place un cadre juridique expressément adapté au service public – en règle générale des **lois relatives à la fonction publique ou au service public au sens le plus large** – en tant que **base juridique** des procédures et sanctions disciplinaires applicables aux agents publics. Dans certains cas, ces dernières ont été adoptées relativement récemment (loi de 1998 relative à la fonction publique en Pologne) ou modifiées récemment (loi du Japon relative au service public national, modifiée en juillet 1999³²) tandis que d'autres ont été adoptées il y a fort longtemps telle la loi de 1922 relative au service public en Australie ou l'arrêté royal du 2 octobre 1937 en Belgique.

En outre, dans un petit nombre de pays comme le Canada, la Nouvelle-Zélande et l'Italie, des **documents d'agence ou des contrats de ministère** viennent compléter le cadre juridique général en définissant certaines obligations ou points de détail des procédures et méthodes disciplinaires visant à imposer des sanctions. Toutefois, au Royaume-Uni, les règlements internes du ministère de la fonction publique ne prévoient de procédures disciplinaires que dans le cas de manquement aux normes de conduite de l'organisation. L'application des sanctions relève du ministère concerné, qui tient compte des circonstances individuelles, et ne fait pas l'objet d'une législation générale.

Les pays de l'OCDE prévoient souvent des mesures et des procédures disciplinaires dans des textes et règlements généraux³³, toutefois certains pays ont élaboré certaines lois disciplinaires spécifiques destinées à leurs fonctionnaires (Portugal, Espagne).

Dans certains cas, les pays ont mis au point des textes juridiques différents, concernant des groupes d'agents publics différents. L'Allemagne établit une distinction en adoptant des mesures disciplinaires conformément à la catégorie d'emploi : le **Code disciplinaire fédéral** vise les fonctionnaires d'État, tandis que le **droit général du travail** régit les mesures disciplinaires applicables aux employés et aux salariés du service public. De même, la Pologne prévoit des applications variées des mesures disciplinaires consignées dans la loi sur la fonction publique, la loi limitant les activités économiques des personnes qui occupent une charge publique, la loi sur le personnel des gouvernements locaux autonomes et la loi sur le Code du travail, selon les trois catégories suivantes : fonctionnaires, employés de l'administration centrale et employés des administrations autonomes locales. En République tchèque, le **Code général du travail** prévoit des sanctions applicables en cas de manquement grave de la part des fonctionnaires. Ce Code ayant une portée générale et n'étant pas adapté expressément au service public, il existe **d'autres textes juridiques spéciaux** visant certains groupes de fonctionnaires tels que les policiers, les membres de l'administration carcérale ou les fonctionnaires des douanes ; de surcroît une loi relative à la fonction publique est en cours de préparation.

En outre, certains pays ont adopté des **lois additionnelles** expressément destinées aux fonctionnaires, qui peuvent se traduire par des mesures disciplinaires. Par exemple au Canada, la loi sur la gestion des finances publiques prévoit des sanctions spécifiques pour les cas de gestion inappropriée des deniers publics, acceptation ou offre de dessous de table.

Dans certains cas, la violation des règlements administratifs peut relever aussi de la **procédure pénale**. L'abus d'autorité, le détournement des deniers de l'État, la gestion malhonnête des intérêts publics, la corruption passive, l'acceptation d'une gratification, la falsification de documents officiels par des fonctionnaires, la complicité dans la fraude, et le non-respect du secret officiel figurent dans le Code pénal (Suisse). Même la France, l'Islande et les États-Unis appliquent des codes de même nature, qui prévoient des sanctions plus sévères.

Les gestionnaires d'organismes publics déconcentrés ont un rôle fondamental à jouer quand il s'agit de lancer en temps utile les mesures disciplinaires dans les organismes publics, mais ils peuvent par ailleurs être aidés par des institutions externes spécifiques. C'est ainsi que le Luxembourg établit une distinction en fonction de la gravité de l'infraction : dans le cas des manquements mineurs, la responsabilité des **enquêtes** disciplinaires incombe au supérieur hiérarchique et c'est le Conseil de discipline qui intervient dans les cas plus graves. Aux États-Unis, l'*Office of Special Counsel*, a le pouvoir, de par ses statuts, de lancer une action disciplinaire contre des fonctionnaires fédéraux en introduisant une action contre le fonctionnaire incriminé auprès du Bureau de protection des systèmes fondés sur le mérite (*Merit Systems Protection Board*).

Les **sanctions disciplinaires** dont il est fait état dans les réponses à l'enquête **sont très semblables mais présentent** selon les pays **quelques variations de détail**. Chaque pays a énuméré les sanctions disciplinaires qui varient conformément à la gravité de l'infraction. Les infractions mineures donnent simplement lieu à un avertissement, tandis que les infractions plus graves peuvent être sanctionnées par la radiation. Tous les pays considèrent que le renvoi est la mesure disciplinaire la plus sévère. Les dispositions concernant les mesures disciplinaires sont **les suivantes** :

- Avertissement, sous forme orale ou écrite, réprimande, admonestation, blâme et mise en demeure (publique ou privée au Mexique), conseils (Australie).
- Griefs matériels par simple paiement d'une pénalité ou par rétention et réduction du salaire et/ou des prestations complémentaires :
 - Amende.
 - Retenue sur salaire.
 - Diminution du salaire, réduction des avantages annexes.
 - Réduction de la pension (Allemagne, Corée).
 - Suppression de la pension (Allemagne).
- Incidences sur la carrière présente ou future : rétrogradation, frein à l'avancement, perte du titre (Hongrie), transfert disciplinaire (Espagne).
- Suspension des fonctions, renvoi temporaire.
- Renvoi, interdiction d'exercer.

De toutes ces mesures disciplinaires, la réprimande et le renvoi sont les plus courantes dans les pays de l'OCDE. Certains d'entre eux ont des mesures plus spécifiques destinées à la réparation des dommages ou à la prévention de situations similaires. Ainsi au Luxembourg, une agence peut nommer du personnel spécialement chargé de mener à terme, aux dépens du fonctionnaire en cause, les travaux que celui-ci n'a pas terminés. En Allemagne, en dehors des procédures disciplinaires, le fonctionnaire peut se voir interdire, pour des raisons impératives liées au service, de continuer à exercer ses fonctions.

Les pays garantissent un **traitement équitable** dans les procédures disciplinaires en fournissant aux agents publics des **garanties spéciales**. Celles-ci prévoient par exemple qu'aucune action disciplinaire ne peut être entreprise avant que l'agent n'ait été autorisé à plaider sa cause. De surcroît, il a le droit d'avoir accès aux documents liés à son cas dès que les enquêtes ont été menées à terme (Luxembourg). Seuls les tribunaux peuvent frapper une personne d'incapacité d'occuper une charge publique (Islande).

Dans la plupart des réponses il a été signalé que l'agent public faisant l'objet d'une action disciplinaire peut demander **réparation**. En Italie, la Constitution stipule que le droit à demander réparation, notamment à faire appel auprès d'un tribunal est un droit fondamental. Dans la plupart des pays, il est possible d'en appeler des décisions relatives aux mesures disciplinaires ou des notifications de renvoi auprès de **tribunaux ordinaires** (Danemark, Islande, Irlande, Norvège, Portugal, Suède) ou de **tribunaux administratifs** (Allemagne, Finlande, France, Corée, Pologne, Turquie). Dans certains pays, il existe d'autres **instances spécifiques d'appel**. Celles-ci vont des autorités supérieures au sein de la hiérarchie interne (France, Portugal, Turquie), dont le ministre soi-même (Islande, Norvège, Portugal) à des organisations externes spécialisées.

Parmi les autres **instances d'appel spécialisées**, que l'on peut saisir pour rectifier une décision, on peut citer le Comité de la fonction publique en Finlande, la Commission gouvernementale des appels du personnel en Corée et la Commission disciplinaire en Pologne. Au Royaume-Uni, la Commission d'appel de la fonction publique constitue une possibilité alternative d'appel pour les fonctionnaires contre les décisions disciplinaires ou autres. Ces instances représentent parfois une étape intermédiaire avant la saisie du tribunal. C'est ainsi qu'en Norvège, le recours lancé par le fonctionnaire est d'abord adressé au ministère concerné puis au Roi dans le Conseil et, si nécessaire, le tribunal décidera alors de la légalité de la décision de ces instances d'appel. Pareillement, en Finlande, une décision du Comité du service public peut faire objet d'un appel auprès du Tribunal administratif suprême. De surcroît, certains pays comptent d'autres instances permettant des procédures en recours juridique. En Belgique, par exemple, les fonctionnaires peuvent non seulement faire appel d'une décision auprès de l'instance d'appel correspondante, mais en outre ils peuvent produire une requête en annulation d'une sanction disciplinaire au Conseil d'État.

Le droit d'appel est parfois soumis à **certaines conditions**, en ce qui concerne par exemple les délais. En Turquie, les fonctionnaires ont le droit de faire opposition aux autorités disciplinaires dans un délai de 7 jours et de présenter leur cas devant les tribunaux administratifs dans un délai de 60 jours. Dans certaines circonstances, les sanctions particulièrement graves ne peuvent faire l'objet d'un appel (en Australie par exemple) que par l'intermédiaire d'un Comité d'appel (*Discipline Appeal Committee*). En Islande, c'est seulement dans les cas de perte de fonction définitive que les fonctionnaires peuvent faire appel devant les tribunaux. Le droit de faire appel n'est pas accordé à certains agents publics : aux États-Unis certains hauts fonctionnaires ne font pas nécessairement l'objet d'une suspension mais peuvent être révoqués par le président sans droit de faire appel.

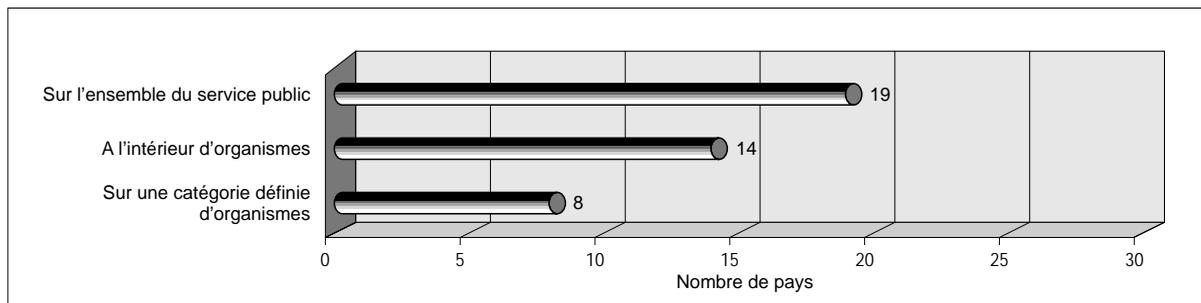
Les réponses au questionnaire montrent que les pays de l'OCDE sont conscients du fait que des actions disciplinaires doivent être menées lorsqu'il y a manquement aux normes du service public. Leur but est de doter les administrateurs d'un instrument adéquat leur permettant d'appliquer en temps utile des sanctions justes et de prévoir des garanties assurant aux agents publics concernés une action judiciaire équitable.

Enquêter et engager des poursuites contre les comportements contraires à l'éthique

Les pays de l'OCDE ont mis en place **diverses instances chargées d'enquêter sur les malversations** et sur la corruption dans le service public. En règle générale, ils ont créé des organismes d'enquête ayant compétence sur l'ensemble du service public, et il arrive qu'au sein des organismes déconcentrés un service chargé des enquêtes soit déjà mis en place. En outre, dans un quart des pays, il existe des services d'enquête qui ont exclusivement compétence sur une organisation ou sur une catégorie définie d'organismes publics.

Comme pour les cas disciplinaires, les **ministères, départements et organismes déconcentrés** sont généralement responsables, au premier chef, de lancer des enquêtes portant sur les cas supposés de comportements contraires à l'éthique. Dans certains cas l'organisme ou le ministère est tenu par la loi de mener une enquête. C'est ainsi qu'en Australie, selon le plan de dispositif de mise en garde, certaines agences sont tenues d'enquêter sur les informations révélées concernant des manquements au Code de déontologie et de veiller à ce que les faits révélés soient traités aussi rapidement que possible. En Italie, chaque ministère a mis en place des sections d'inspection chargées d'enquêter sur les

Graphique 13. Instances chargées d'enquêter sur les comportements contraires à l'éthique et la corruption dans le service public



manquements à la déontologie au sein de leurs propres services. Au Luxembourg, le Statut général des fonctionnaires de l'État prévoit que des supérieurs hiérarchiques peuvent lancer une enquête dès qu'ils reçoivent des preuves démontrant que des agents ne se sont pas acquittés de leurs obligations fondamentales. Afin de garantir l'impartialité de l'enquête, ce Statut spécifie en outre que l'enquête ne doit jamais être menée par le fonctionnaire qui a détecté, ni par la personne éventuellement appelée à trancher sur ce cas.

Les pays s'emploient de plus en plus à renforcer leurs services internes d'investigation (par exemple Italie, Luxembourg), mais des **instances externes** continuent d'être les éléments les plus importants quand il s'agit d'enquêter sur les conduites contraires à l'éthique publique et d'engager des poursuites correspondantes.

Certains pays ont recours à des **instances d'enquête spécialisées** qui ont uniquement compétence **sur un secteur** ou une catégorie précise d'organismes du service public. Par exemple, en Hongrie, le Bureau du contrôle du service gouvernemental n'intervient que dans le secteur du pouvoir exécutif. En Italie, l'Observatoire chargé de suivre les travaux publics, l'Autorité chargée des travaux publics et le Service central des inspecteurs fiscaux sont des instances d'enquête spécialisées dans les branches respectives de l'administration. De surcroît, la loi n° 662 de 1996 exige de toutes les institutions italiennes qu'elles mettent en place un service d'enquête – une inspection interne – ayant expressément compétence sur le secteur en question. Au Canada, le Bureau du Conseiller en éthique a le pouvoir de juridiction sur les titulaires de charge publique comme les ministres, les employés des ministères, les secrétaires parlementaires et les personnes nommées par le gouverneur en conseil. Le Conseiller en éthique peut, à la demande du Premier ministre, entreprendre des enquêtes sur des questions d'éthique concernant les titulaires d'une charge publique.

D'autres **organismes chargés d'enquêtes** ont compétence sur **l'ensemble du service public**. Par exemple, en Australie, l'Agence d'examen et de protection du principe du mérite (*Merit Protection and Review Agency*) peut enquêter sur certains recours en appel et certaines plaintes au sein du service public. En Suède, le ministre de la Justice est chargé de la supervision, pour le compte de l'État, de tous les fonctionnaires, tant à l'échelle nationale que municipale, et il intervient dans des cas d'abus. Le Luxembourg met actuellement en place un nouveau service spécialisé dans les enquêtes sur les cas disciplinaires dans toute l'administration centrale, selon un calendrier défini par la déclaration gouvernementale du 12 août 1999.

Dans de nombreux pays, on trouve **une combinaison d'organismes d'enquête divers** ayant compétence sur la totalité du service public. Aux États-Unis, à côté des Inspecteurs généraux (que l'on trouve dans les principales Agences), le *Federal Bureau of Investigation* est le principal organe d'enquête du Département américain de la justice, tandis que l'*Office of Special Counsel* joue le rôle d'agence indépendante chargée des enquêtes au sein du pouvoir exécutif dans des cas spéciaux telles que les représailles suite à une dénonciation. En Grèce, la Commission des institutions et de la transparence (qui rend compte au Parlement), l'Inspection des finances et l'Agence des poursuites du crime économique

(qui rend directement compte au ministre des Finances) ainsi que le Corps des inspecteurs-contrôleurs de l'administration publique (rendant compte au ministre de l'Intérieur, de l'Administration publique et de la Décentralisation) œuvrent à côté du défenseur du citoyen (Médiateur), qui est doté de pouvoirs administratifs indépendants. On trouve d'ailleurs un Médiateur dans la plupart des pays de l'OCDE.

Certains pays assignent des fonctions similaires à celles du Médiateur à d'autres **organismes indépendants** ou créent des organes indépendants – permanents ou *ad hoc* – pour mener des enquêtes. En Irlande, par exemple, la *Public Offices Commission*, créée au titre de la loi de 1995 sur la déontologie dans le service public, a le droit d'enquêter sur des cas supposés de corruption qui enfreignent cette loi. La Commission est indépendante du gouvernement et elle est composée du Contrôleur et Auditeur général, du Médiateur, du président de la Chambre basse du Parlement et de hauts fonctionnaires parlementaires. Si cette Commission est d'avis que le fonctionnaire, objet de l'enquête, a pu se rendre coupable d'un manquement à ses fonctions, elle peut faire un rapport, par écrit, au directeur des poursuites publiques.

D'autres pays ont évoqué la possibilité de mettre en place une **commission d'enquête spéciale** en cas de soupçons de comportements contraires à l'éthique. Le Danemark a récemment adopté la loi relative à la Commission d'enquête qui confirme les principes du fonctionnement de telles commissions. En Italie, chaque Chambre du Parlement, ou le Parlement même a le droit de créer une Commission spéciale d'enquête composée de membres du Parlement, et chargée d'enquêter sur des problèmes présentant un intérêt particulier sur le plan du bien-être général, et notamment dans les cas de corruption dans le service public.

De nombreux pays attestent que l'**audit** joue un rôle important quand il s'agit de déceler les cas de fraude et de corruption et d'engager les enquêtes correspondantes. Certains pays (Canada, Corée, Turquie) ont recours à l'**audit interne** et la très grande majorité des pays de l'OCDE comptent un **organisme d'audit suprême**, ayant compétence sur l'ensemble du service public. Son rôle essentiel – contrôler la prudence et la probité des recettes et des dépenses de l'État – consiste à souligner les irrégularités financières non seulement sur l'ensemble du service public mais aussi sur certaines autres institutions ou activités financées par l'État. Les organes d'audit (Bureau d'audit de l'État en Islande ou en Hongrie) et autres services d'audit externe aident aussi le ministre chargé de la supervision dans ses enquêtes. On trouvera à la section ci-après sur les enquêtes indépendantes des renseignements supplémentaires concernant le rôle du Médiateur et de l'organisme d'audit supérieur.

Dans le cas de malversations graves – entraînant une **éventuelle violation du droit pénal** – les **services de police** sont naturellement l'organisme d'enquête le plus couramment utilisé (mais non le seul) dans les pays de l'OCDE. Lorsqu'il y a une infraction éventuelle du droit pénal, les agences s'adressent pour mener l'enquête correspondante, à la Police fédérale en Australie ou à la Gendarmerie royale du Canada, par exemple. La *Garda Síochána* (force de police) est, en Irlande, chargée d'enquêter sur les cas soupçonnés de subornation et de corruption.

Quelques pays ont créé **au sein de la police des services spéciaux chargés de combattre la corruption** dans l'ensemble du service public. En Belgique, l'Office central pour la répression de la corruption (relevant de la police) intervient sous la direction du ministre public et celle des Juges d'instruction quand ces derniers sont saisis du cas tandis que, en République tchèque, le Service de la police chargé de détecter les cas de corruption et de fraude économique grave joue un rôle similaire.

Certains pays disposent de **plusieurs organismes chargés d'enquêter sur les cas graves**. En Italie, ce n'est pas seulement la police qui traite des cas graves de criminalité ; le Parlement italien a de son côté créé des commissions permanentes qui collectent des informations et/ou mènent des enquêtes ou exercent un contrôle. Par exemple, la Commission parlementaire sur la Mafia s'occupe de tous les aspects et de toutes les ramifications de la Mafia, y compris de la corruption active et passive à tous les niveaux du service public.

En règle générale, la **poursuite dans les cas de comportements contraires à l'éthique et de corruption** dans le service public relève de la responsabilité du bureau du procureur général (dont le nom varie : procureur général – *Attorney* – au Canada et aux États-Unis, procureur d'État en République tchèque et procureur général en Grèce) dans la plupart des pays de l'OCDE. Par exemple, aux

États-Unis, les procureurs (*Attorneys*) ont une responsabilité primordiale de poursuivre la corruption. Toutefois, dans certains cas, lorsqu'un désaccord juridique survient entre deux ou plusieurs procureurs ou lorsqu'un cas est politiquement sensible, la poursuite est exercée à tous les niveaux de l'administration par la *Public Integrity Section* du ministère américain de la Justice. Les procureurs publics exercent leurs fonctions en toute indépendance, encore que le ministre responsable de la justice puisse parfois superviser ses activités (Japon, Luxembourg). Il a parfois pouvoir de mise en demeure dans certains pays. En principe, les procureurs – à l'instar des forces de police – ont compétence sur l'ensemble du service public.

En outre, les **directeurs et certaines institutions spécifiques** jouent également un rôle important lorsqu'il s'agit de poursuivre les cas de comportements contraires à l'éthique dans le service public. Aux États-Unis les agences interviennent dans des cas de violation des normes administratives, sous les conseils de l'inspecteur général ou du fonctionnaire chargé des questions de déontologie. En Suède, les cas de comportements contraires à l'éthique ou de négligence qui ne relèvent pas du Code pénal sont étudiés par un fonctionnaire nommé et sont portés à l'attention du directeur général de l'agence, qui tranche en la matière. De surcroît, le ministre de la Justice agit en tant que seul procureur dans les cas d'atteinte à la liberté de la presse. En outre, les procureurs d'État sont par exemple chargés de mener des enquêtes auprès du ministère de l'Intérieur de la République tchèque. En Grèce, c'est l'Agence pour la répression du crime économique qui intervient.

Tous les pays de l'OCDE ont répondu que les **organes chargés des enquêtes et/ou des poursuites** ont le **pouvoir de saisir directement les tribunaux** dans les cas de soupçons de corruption. En principe, le Bureau du procureur a pouvoir de saisir les tribunaux de ces cas, alors que les organes d'enquête ne l'ont pas. Toutefois, certains pays établissent une distinction différente. En Islande par exemple, seuls les cas qui impliquent une violation du droit pénal sont portés devant les tribunaux. C'est la police qui procède aux poursuites dans les cas d'infractions mineures, et le procureur d'État dans les cas d'infractions graves, au même titre que les autres violations du droit pénal.

Les pays de l'OCDE s'efforcent de **garantir** l'objectivité et l'impartialité des enquêtes et des poursuites et de sauvegarder l'indépendance de ces organes. En règle générale, des lois spécifiques assurent l'indépendance de la police et des procureurs : en Hongrie, par exemple, la loi relative à la police et la loi relative aux procureurs investissent l'une et les autres d'une autorité indépendante. En outre, ces organes indépendants sont financés par le Parlement, par imputation sur le budget annuel, et ils font rapport à des organismes élus : le Bureau gouvernemental du contrôle et la police doivent **rendre compte** au gouvernement tandis que le Bureau du procureur doit le faire au Parlement.

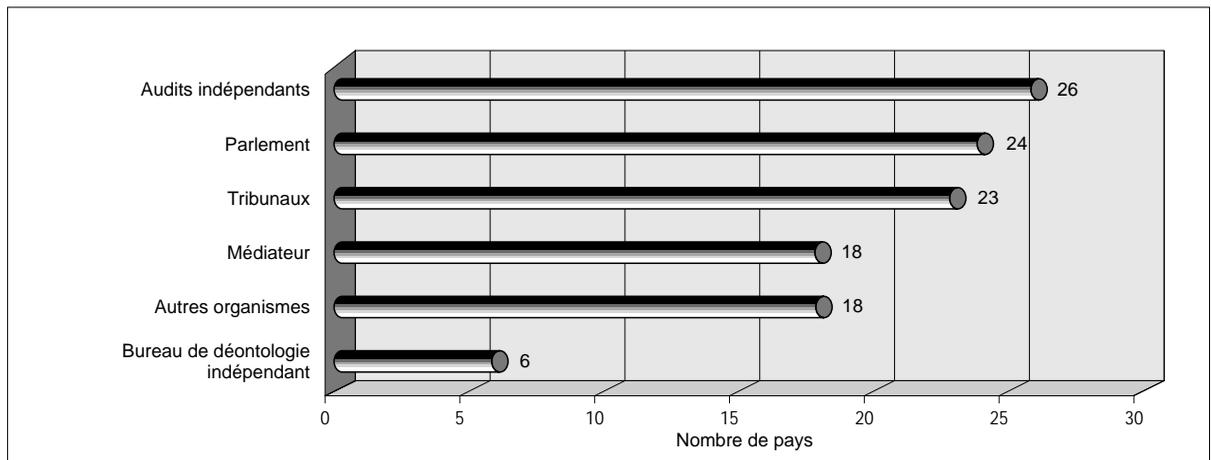
En outre, toute personne remplissant ces fonctions est **juridiquement protégée contre toute mesure de radiation**. Au Japon, la loi relative aux procureurs garantit la sécurité de l'emploi en prévoyant que (sauf cas expressément visés par elle) le procureur ne peut pas perdre son poste, ne peut pas être suspendu de ses fonctions ou subir une réduction de salaire, si ce n'est par suite d'une action disciplinaire.

Par ailleurs, les fonctionnaires qui font l'objet d'une enquête peuvent exercer leurs droits de leur côté. En Belgique, par exemple, le soupçon de corruption ne suffit pas pour qu'une action juridique soit intentée contre la personne soupçonnée. Il faut qu'il y ait au moins quelques indices ou éléments compromettants.

La surveillance indépendante

L'exercice d'une surveillance indépendante de l'administration répond à un principe démocratique qui découle de l'impératif de l'équilibre des pouvoirs. **Tous les pays de l'OCDE comptent des organismes chargés d'effectuer une surveillance indépendante de l'administration**. La très grande majorité des pays s'en remettent au pouvoir législatif – Parlement/Congrès ou ses comités – pour entreprendre des examens des activités du service public. Parmi les autres types de recherche indépendante les plus courants on peut citer l'audit externe/indépendant et les enquêtes menées par le Médiateur pour certains examens spécifiques judiciaires ou déontologiques. Ont été en outre mentionnés dans l'enquête, le ministre de la Justice, en Finlande, les *Civil Service Commissioners*, le *Commissioner for*

Graphique 14. Surveillance indépendante de l'administration



Public Appointments au Royaume-Uni, ou les médias et l'opinion publique en Suisse. Le graphique 14 récapitule les organes les plus courants dans les pays de l'OCDE.

La très grande majorité des pays de l'OCDE comptent plusieurs institutions exerçant une surveillance indépendante de l'administration ; toutefois, certains pays ne mentionnent qu'un type d'institution. C'est ainsi qu'au Japon, les tribunaux ont le pouvoir de juger de la légalité des dispositions administratives dans certains cas particuliers, encore qu'ils ne puissent procéder à un examen des interventions de l'administration que dans certaines limites.

Les **Parlements** examinent de près les activités de l'administration, soit en séance plénière soit dans des sessions de comités. Les comités permanents spécialisés (comme le Comité des comptes publics au Danemark) et les comités d'enquêtes *ad hoc* (par exemple en France, en Hongrie et en Espagne) sont chargés de cet examen. Dans le dernier cas, le Parlement en session plénière détermine le mandat de ce comité : tel a été le cas en France en 1994, année à laquelle un comité d'enquête sur les questions de corruption a été établi.

En outre, les Parlements ont recours à des **organes suprêmes d'audit** pour les aider dans ces examens. Aux États-Unis, le « General Accounting Office » (GAO) est considéré comme étant l'instrument d'enquête du Congrès américain. Il a le pouvoir de lancer une évaluation/audit sur tous les éléments des programmes d'une agence. La majorité des audits et examens du GAO répondent à des demandes expresses du Congrès, et de son côté la loi exige également certains examens spécifiques. Toutefois, certains audits du GAO sont effectués en toute indépendance, conformément aux responsabilités juridiques fondamentales du GAO. Pareillement, le Bureau suprême d'audit, en République tchèque, le Bureau national d'audit au Danemark, en Finlande et au Royaume-Uni, les tribunaux d'audit à l'échelle fédérale et des Länder (états) en Allemagne, le Bureau d'État d'audit en Hongrie, le Bureau d'audit et d'inspection en Corée ou le Bureau d'audit du Premier ministre en Turquie exercent cette fonction centrale d'audit. Certains pays de l'OCDE accordent de plus en plus d'attention à l'indépendance des organes suprêmes d'audit. Si certains organes d'audit font partie de l'Exécutif ils sont indépendants dans leurs activités quotidiennes (par exemple la Commission d'audit (*Board of Audit*) indépendante du Cabinet. La Finlande envisage de rendre son organe d'audit indépendant du ministère des finances. Le cadre solide pour des activités quotidiennes indépendantes est assuré non seulement par les garanties institutionnelles, les sauvegardes des processus de sélection et de renvoi pour les auditeurs et surtout pour l'Auditeur général, mais aussi par le mode de financement du budget annuel et le mode de la détermination de son plan de travail.

La très grande majorité des pays de l'OCDE ont fait savoir qu'ils avaient recours à des **audits externes indépendants** – y compris les organes d'audit suprêmes et d'autres organes externes indépendants

Encadré 5. Les tâches du Vérificateur général au Canada

Le Vérificateur général du Canada est le vérificateur des comptes du Canada qui effectue les examens et enquêtes qu'il juge nécessaires pour les présenter à la Chambre des communes. Le Vérificateur général publie un rapport annuel ainsi que jusqu'aux trois rapports supplémentaires. Le rapport annuel doit comprendre une déclaration spécifiant qu'il a reçu toutes les informations demandées. Le travail du Vérificateur général concerne surtout les ministères et les agences du gouvernement ainsi que certaines corporations de la Couronne (*Crown corporations*). Toutefois, le Vérificateur général, s'il en décide ainsi, peut accéder à une demande du gouverneur en conseil, mener un examen portant sur toute affaire financière canadienne.

Le Vérificateur général examine les déclarations financières du gouvernement du Canada et donne son opinion sur la justesse de leur présentation. S'il s'agit des inspections des ministères et des agences, chaque rapport du Vérificateur général doit attirer l'attention sur tout point qu'il considère être important et de nature à être soumis à la Chambre des communes, y compris tous cas dans lesquels il a constaté que :

- Les comptes n'ont pas été scrupuleusement et correctement tenus ou que les deniers publics n'ont pas été convenablement comptabilisés ou versés, lorsque la loi l'exige, au Trésor.
- Les états financiers fondamentaux n'ont pas été tenus ou les règles et procédures appliquées n'ont pas pu permettre de garantir et contrôler la propriété privée, de garantir une vérification efficace de l'évaluation, la collecte et l'affectation appropriée des recettes et de veiller que les dépenses aient été effectuées que lorsqu'elles étaient autorisées.
- Les deniers publics ont été dépensés à d'autres fins que celles pour lesquelles ils avaient été affectés par le Parlement.
- Les deniers publics ont été dépensés sans tenir dûment compte de facteurs d'économie et de rentabilité.
- Des procédures satisfaisantes, permettant de mesurer et de rendre compte de la rentabilité des programmes n'ont pas été mises en place, alors que ces procédures auraient pu être appliquées de façon convenable.
- Les deniers publics ont été dépensés sans tenir dûment compte des effets des dépenses sur l'environnement, dans le contexte du développement durable.

Le Vérificateur général effectue aussi des audits financiers et des vérifications spéciales de certaines corporations de la Couronne (*Crown corporations*). De même, le Commissaire de l'environnement et du développement durable (*Commissioner of the Environment and Sustainable Development*) présente au Vérificateur général un rapport et l'assiste dans ses devoirs liés au contrôle et à la préparation des rapports sur les progrès des ministères vers le développement durable.

(par exemple des sociétés d'audit privées) – qui préparent leurs rapports à l'intention d'instances élues (les Parlements, par exemple). Au Royaume-Uni, des **institutions séparées** – le Bureau national d'audit (*National Audit Office*) pour l'administration centrale et la Commission d'audit (*Audit Commission*) pour les administrations locales – sont chargées d'authentifier les comptes publiés et d'examiner la régularité, le bien fondé et la rentabilité des dépenses de deniers publics. En Pologne par exemple, les audits de la Chambre suprême de contrôle vérifient l'ensemble du fonctionnement d'un organisme donné de l'administration publique et tout particulièrement l'exécution du budget de l'État, l'application des lois et autres réglementations juridiques traitant de l'activité financière, économique et organisationnelle, en se plaçant du point de vue de la légalité, de l'économie, de la rentabilité et de l'honnêteté – toutefois, le critère de rentabilité ne s'applique pas quand il s'agit d'unités locales autonomes.

Les audits externes sont généralement **annuels** (par exemple en Islande et en Irlande). Ils sont faits au moins une fois par an en Nouvelle-Zélande, et deux fois par année ou au moins tous les ans en Italie. Les pays font une distinction, quant à la fréquence des audits, en fonction des facteurs suivants :

- Le **niveau d'administration** : en Corée, le Bureau des audits et de l'inspection procède à un audit externe une fois par an pour les agences de l'administration centrale et une fois tous les deux ans pour les autres organes.
- Les **types d'audit** : en Norvège, le Bureau de l'Auditeur général procède à des audits sur la gestion financière une fois par an et à des audits spécifiques de gestion de la performance au coup par coup.

Les **plans de travail** sont soit établis par les organes suprêmes d'audit – par exemple le Vérificateur général au Canada – ou il arrive que le plan de travail annuel de ces derniers soit décidé par le Parlement, (par exemple en République tchèque et en Hongrie). En Pologne, des audits externes sur l'exécution du budget sont systématiquement menés sur une base annuelle, tandis que dans d'autres domaines, les audits sont menés conformément à un plan convenu ou selon les circonstances, à la suite d'une motion du Parlement ou du Premier ministre.

En règle générale, les organes suprêmes d'audit consignent leurs conclusions dans des rapports et soumettent au Parlement leur rapport annuel sur leurs activités d'ensemble et leurs rapports spécifiques sur leurs audits respectifs. La majorité des pays de l'OCDE **publient systématiquement les rapports des audits externes** : par exemple, environ 800 rapports d'audit sont publiés chaque année en Allemagne, encore que certains d'entre eux restent confidentiels. Outre les rapports écrits, l'Office général des comptes, le *General Accounting Office* aux États-Unis récapitule ses conclusions, qu'il soumet au Congrès, sous la forme d'un exposé d'opinions et de témoignages oraux. Tous les rapports non classés secrets sont mis à la disposition du public.

Médiateur

Les pays de l'OCDE ont également largement recours à un **Médiateur**, et près des deux tiers d'entre eux donnent pouvoir à un commissaire ou à une commission indépendante pour examiner les activités des fonctionnaires. Les pays nordiques ont, dès le début du XIX^e siècle, donné à leurs médiateurs parlementaires une position très forte pour mettre en place une autorité indépendante qui assure efficacement une protection générale des droits de l'homme et du citoyen mais qui agit aussi en particulier contre les abus de l'administration. Plus récemment, d'autres pays ont nommé des médiateurs en tant qu'élément fondamental de leur processus de la transition politique et de leur démocratisation (par exemple en Pologne dans les années 1980, en Hongrie et en Grèce dans les années 1990. En République tchèque la loi sur le protecteur public des droits a été adoptée en décembre 1999.

Encadré 6. **Le mandat du Médiateur parlementaire en Finlande**

Toute personne, quels que soient son sexe, son âge, sa citoyenneté etc., peut adresser une plainte au Médiateur parlementaire. Ce dernier n'examinera une plainte que s'il estime qu'il y a une raison de soupçonner une intervention illégale ou inappropriée relevant de sa compétence. Le Médiateur parlementaire ne peut intervenir sur la façon dont une autorité publique exerce les pouvoirs discrétionnaires qui lui sont conférés par la loi, que dans le cas où elle abuse de ces pouvoirs. L'étude des plaintes est gratuite et elle est menée de manière impartiale.

Le Médiateur parlementaire finlandais peut prendre les mesures suivantes :

- Ouvrir une procédure pénale devant un tribunal contre un fonctionnaire au motif de conduite répréhensible dans l'exercice de ses fonctions.
- Adresser un blâme à une autorité publique ou à un fonctionnaire au motif d'une conduite impropre ou d'interventions fautives.
- Exprimer des critiques concernant l'interprétation de la loi par des autorités publiques ou des fonctionnaires.
- Rappeler à l'autorité ou au fonctionnaire les principes de la saine administration.
- Recommander une réforme de la loi en ce qui concerne les dispositions statutaires qu'il considère ambiguës, défectueuses ou inadéquates.

Comités d'éthique indépendants

Six pays de l'OCDE ont signalé qu'ils avaient mis en place un **Comité d'éthique indépendant/impartial** (Canada, France, Irlande, Japon, Mexique et États-Unis). Aux États-Unis, le Bureau de déontologie de l'administration publique (*Office of Government Ethics, OGE*), procède à un examen, sur un

cycle de quatre ans, des programmes de déontologie dans toutes les agences fédérales. Dans ces examens ponctuels, il vérifie que les agences s'acquittent de leurs responsabilités statutaires et réglementaires pour gérer tous les aspects du programme de déontologie, y compris la divulgation de renseignements financiers, la formation en matière de déontologie et l'apport de conseils et d'avis. Les équipes d'audit de l'OGE préparent en outre un rapport final dans lequel elles soulignent les failles du programme de déontologie de telle ou telle agence et formulent des recommandations. De surcroît, l'OGE procède également à des examens ponctuel pour déceler des domaines où les agences ont des difficultés à appliquer les réglementations de déontologie ou à exécuter leurs programmes correspondants. Les rapports d'audit concernant les programmes de déontologie ne sont pas publiés ; toutefois toute personne peut se procurer les rapports en écrivant à l'OGE, dans le cadre des dispositions d'une loi fédérale spécifique permettant l'accès aux dossiers du gouvernement.

Le Japon a établi un bureau national de l'éthique publique en août 1999 par la loi sur l'éthique dans le service public national. Ses membres ont été nommés en décembre 1999.

Signaler les conduites répréhensibles

Deux tiers des pays de l'OCDE ont indiqué qu'il existe des procédures spéciales et des mécanismes permettant de signaler des cas de conduite contraire à l'éthique aux organes qui exercent une surveillance indépendante des activités du service public. Comme déjà mentionnés, il s'agit d'organes suprêmes d'audit et du médiateur. Les autres méthodes sont établies par les lois sur les procédures d'alerte, comme par exemple au Royaume-Uni. D'autres institutions peuvent exister, comme par exemple les Inspecteurs généraux (*Inspectors General*) aux États-Unis, dont le rôle principal est de fournir aux employés d'agences fédérales et au public des moyens de signaler la fraude, le gaspillage des fonds et les abus d'autorité ; ils jouent aussi un rôle de téléphone rouge : ainsi les individus peuvent leur signaler les actes non conformes à l'éthique commis par les employés d'agences fédérales. Les pays peuvent utiliser des procédures différentes comme par exemple la motion au procureur et la plainte auprès de la Cour constitutionnelle en Pologne. L'Australie par exemple dispose de trois organes intervenant dans des cas spécifiques :

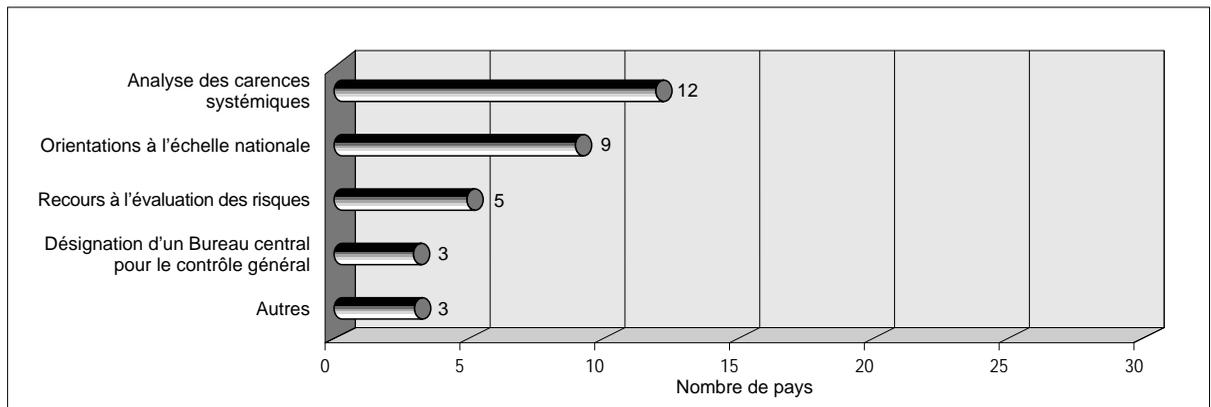
- Les Tribunaux d'appel pour les membres du public touchés par une décision du Commonwealth.
- L'agence d'examen et de protection du principe du mérite (*Merit Protection and Review Agency*) pour les agents publics directement touchés par des décisions ou des mesures liées à leur emploi prises par un organisme.
- Le Commissaire au service public (*Public Service Commissioner*) dans le cas de dénonciation.

II.5. Coordination et gestion de l'éthique publique et de la lutte contre la corruption

La gestion de l'éthique est un des éléments de la gestion globale du service public. La coordination des mesures particulières de lutte contre la corruption et déontologiques joue un rôle fondamental dans la mise en place d'une politique cohérente dans ce domaine. Dans une politique cohérente, les diverses mesures sont appliquées harmonieusement et viennent s'étayer entre elles pour parvenir aux buts visés par l'éthique publique et la lutte contre la corruption.

Les pays Membres de l'OCDE ont souligné la nécessité de coordonner les activités et ont lancé **des mesures extrêmement diverses pour veiller à ce que leurs politiques de déontologie et de lutte contre la corruption soient cohérentes et complémentaires**. Le plus souvent, les pays analysent les carences et les tendances systémiques dans les cas pénaux et disciplinaires. En outre, ils établissent à l'échelle nationale des orientations – par exemple sous la forme de listes récapitulatives – pour aider les divers organismes à mettre au point des stratégies de prévention. Un petit nombre de pays procède à des évaluations des risques pour encourager la mise au point d'une politique visant à établir un ordre de priorité dans les mesures de déontologie et chargent un bureau central de superviser **toutes** les mesures liées à l'éthique publique, y compris en assurant la cohérence des réglementations. Le graphique 15 illustre l'importance relative des mesures ci-dessus mentionnées dans les pays de l'OCDE.

Graphique 15. Garantir la cohérence de la politique de déontologie et de lutte contre la corruption



Certains pays ont mis au point un **train de mesures complexes**, tandis que d'autres ont donné mandat à une institution centrale (ou à plusieurs) pour coordonner les efforts gouvernementaux. En Allemagne, le gouvernement fédéral a approuvé en 1998 une Directive anticorruption destinée à l'administration fédérale. Elle exige de chaque département ministériel qu'il voit si les mesures antérieurement prises sont conformes à la Directive et – si elles ne le sont pas – qu'il prenne les dispositions appropriées pour appliquer la Directive. En Allemagne, chaque ministère est responsable de l'application de ces mesures de prévention de la corruption. Pareillement, au Royaume-Uni, les ministères sont responsables au premier chef de mettre au point et d'appliquer leurs propres systèmes de prévention de façon cohérente. Toutefois, le Trésor et le Cabinet du Premier ministre collectent des informations et diffusent des orientations concernant la bonne pratique et le Trésor met au point des mesures concernant les normes professionnelles destinées à l'audit interne et établit le cadre d'intervention des audits externes.

Création d'un cadre institutionnel de coordination

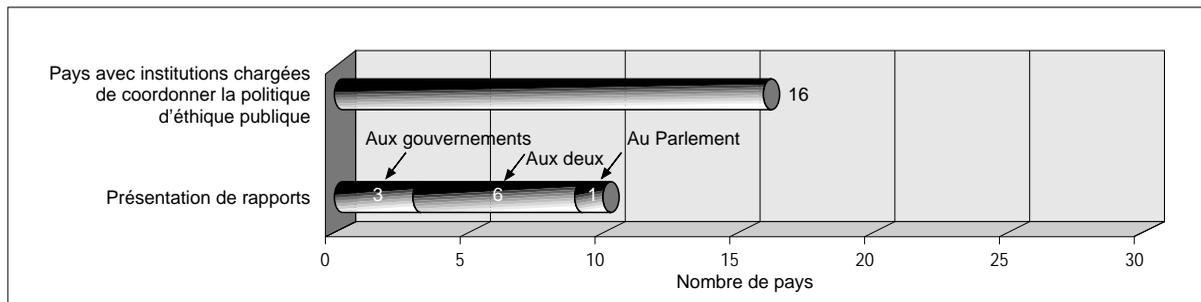
La majorité des pays de l'OCDE ont donné mandat à une institution donnée de coordonner et de gérer l'application de la politique d'éthique publique. Ces institutions sont définies par la législation dans 11 pays ; 10 d'entre elles font rapport au gouvernement et/ou au Parlement sur l'état de l'éthique dans le service public. Dans six pays, le Parlement et le gouvernement reçoivent tous deux le rapport de déontologie (Australie, Irlande, Italie, Japon, Pays-Bas et Turquie). En France, le rapport est non seulement communiqué au gouvernement, mais aussi aux autres administrations ainsi qu'au public. Dans sept pays les rapports sur l'état de l'éthique dans le service public doivent être présentés chaque année.

En général, les ministères ou d'autres organismes centraux se chargent de la coordination ; toutefois, dans un petit nombre de cas, un organe spécialisé s'acquitte de cette tâche. Lorsqu'un **ministère est chargé de coordonner les politiques d'éthique publique**, il le fait dans le cadre des responsabilités qui lui incombent à l'égard de :

- L'ensemble de l'administration, par exemple le ministère de l'administration gouvernementale et des affaires intérieures en Corée, le Secrétariat du contrôle et du développement administratif au Mexique, le ministère du Travail et de l'Administration gouvernementale en Norvège et le ministère de l'Administration publique en Espagne.
- Du service public, par exemple le ministère des Finances, en Irlande.

Certains pays ont également désigné **d'autres organismes centraux**, responsables de la politique du service public ou de la politique générale du personnel. Ces organismes sont situés :

Graphique 16. Organismes chargés de coordonner la politique d'éthique publique



- Au centre de l'administration, comme par exemple le Département de la fonction publique du Cabinet du président du Conseil des ministres en Italie, le Bureau de la coordination de la politique gouvernementale en Corée et le Bureau de la fonction publique en Pologne.
- Au sein même de la structure gouvernementale (la direction générale de l'administration et de la fonction publique en France, l'Autorité nationale du personnel et l'Agence de gestion et de coordination au Japon et l'Office fédéral du personnel en Suisse).
- Toutefois, certains de ces organismes centraux sont indépendants du gouvernement, à l'exemple de la Commission de la fonction publique et de la protection du système du mérite (*Public Service and Merit Protection Commission*) en Australie, et du Conseil de la fonction publique en Pologne.

Un petit nombre de pays ont créé des **organismes spécifiques centraux** chargés des questions de déontologie. On peut citer le Bureau des valeurs et de la déontologie du service public, au sein du Secrétariat du Conseil du Trésor et le Bureau du Conseiller en éthique au Canada, la Commission sur les normes de conduite dans la vie publique (*Committee on Standards in Public Life*) au Royaume-Uni, et le Bureau de déontologie de l'administration publique (*Office of Government Ethics*) aux États-Unis.

Le Japon est un des pays qui a pris les **mesures les plus récentes** : le Bureau national d'éthique publique a été créé au sein de l'Autorité nationale du personnel, et est chargé d'appliquer la loi nationale sur la déontologie dans le service public, adoptée par la Diète (Parlement) en août 1999. Le Cabinet, avec l'accord de la Diète, a nommé le président et les membres de ce Bureau en décembre 1999. La création d'un commissaire à l'intégrité (*Integrity Commissioner*) au Queensland en Australie³⁴ constitue un autre exemple récent. La Grèce travaille actuellement à un projet visant la création d'une unité spécialisée chargée de coordonner et d'appliquer la politique d'éthique publique.

Les pays qui ne désignent pas un organisme pour coordonner et gérer l'application des politiques ont pris quelques mesures de prévention. Au Danemark, par exemple, pays où il n'a pas été nécessaire de mettre au point une politique d'éthique publique, les ministères de la justice et des finances jouent un rôle important dans le **suivi des problèmes et des politiques** qui ont une influence sur l'éthique publique. Au Portugal, le Bureau d'audit général pour l'administration publique assure la coordination dans un domaine financier spécifique.

Développement de plans et de stratégies pour la promotion en matière d'éthique et de prévention de la corruption

Dans un tiers des pays Membres **un plan ou une stratégie en matière d'éthique a été développé à l'échelle nationale**. D'autres pays n'ont pas encore élaboré une stratégie systématique mais ont fait savoir que leur gouvernement est parfaitement conscient de la nécessité d'un plan de cette nature (Italie) ou ont donné un « rang de priorité élevée » à la lutte contre la corruption (Norvège).

Dans un petit nombre de cas, la stratégie nationale est même incluse dans le **programme du gouvernement**. En Irlande, ce programme considère qu'il est prioritaire de disposer d'un mécanisme

renforcé d'élaboration de politiques de déontologie. Ce programme fait en outre obligation au gouvernement de suivre les recommandations formulées en 1997 par le *Tribunal of Inquiry* (sur les *Dunnes Payments*). Ce que vise l'Irlande c'est de renforcer la confiance dans le secteur public, et la Finlande de son côté considère prioritaire de recommander des actions susceptibles de garantir le bon fonctionnement des organismes et des systèmes chargés de promouvoir une conduite déontologique. Au Mexique, la stratégie en matière d'éthique et de lutte contre la corruption est incluse dans le Plan de développement national et dans le Programme de modernisation de l'administration publique pour 1995-2000, ainsi que dans la loi fédérale relative à la responsabilité des fonctionnaires, ainsi que dans la loi sur les acquisitions et les travaux publics.

En outre, il ressort des réponses à l'enquête que dans quatre pays on a mis au point **un plan ou une stratégie de prévention de la corruption à l'échelle nationale**. Le programme national de lutte contre la corruption a été adopté par le gouvernement tchèque en janvier 1999, et le plan anticorruption a été approuvé en Hongrie par le nouveau gouvernement dans son programme général. En Allemagne, la Directive anticorruption approuvée par le gouvernement fédéral est fondée sur le Répertoire des mesures anticorruption publié par les ministères fédéraux de l'Intérieur et de la Justice le 20 mars 1999, constituant le plan national de prévention de la corruption. En Pologne, l'adoption de la Convention pénale européenne sur la corruption (adopté le 27 janvier 1999 par le Conseil de l'Europe) a fait obligation au gouvernement d'harmoniser le droit administratif et le droit pénal en conformité avec les normes européennes et de mettre au point une stratégie nationale visant notamment à combattre la corruption dans le service public.

Les stratégies de lutte contre la corruption mises au point par les nouveaux pays de l'OCDE de l'Europe centrale – République tchèque, Hongrie et Pologne – témoignent des préoccupations particulières du processus de transition. Ces pays se sont fixés comme priorité de moderniser le service public en général, et en particulier de renforcer les réglementations, de garantir la transparence dans l'administration et dans le financement des partis politiques, de promouvoir l'accessibilité des informations gouvernementales et la liberté des médias et d'améliorer la coopération internationale dans ces efforts.

Les plans nationaux de lutte contre la corruption exigent **une série d'actions** de la part d'organismes de l'ensemble du service public. En Allemagne, par exemple, ils prévoient le recensement de toute activité susceptible de donner lieu à la corruption, l'analyse des risques, les modifications des flux de travail, la garantie du principe de la présence multiple, la rotation du personnel, l'existence d'un intermédiaire pour la prévention de la corruption, le renforcement de l'audit interne, et la mise au point d'un guide pour les hauts fonctionnaires, la sensibilisation des personnes concernées et l'application de sauvegardes spéciales dans le processus de concession des contrats publics. Au Mexique, les organismes publics sont tenus d'évaluer la gestion publique ainsi que la conduite éthique des fonctionnaires ainsi que de promouvoir la participation des citoyens et la décentralisation administrative. Toutefois, il n'existe pas de plans ou de stratégies de déontologie à l'échelle nationale au Royaume-Uni, et les agences ont mis au point leurs propres arrangements internes.

Des organisations non gouvernementales ont participé à la préparation et à l'application de mesures en matière d'éthique (dans 8 pays). Au Royaume-Uni, la Commission sur les normes de conduite dans la vie publique (*Committee on Standards in Public Life*) a largement fait participer le public, dont les organisations non gouvernementales, aux consultations écrites et aux auditions publiques avant la préparation de ses recommandations. Les chapitres par pays de l'organisation *Transparency International* ont joué un rôle fondamental dans les pays d'Europe centrale : lancement de travaux de recherche, information du public et organisation de stages de formation et de séminaires. En outre, une ONG spécialisée – la *ETHICScentrum* – a été souvent consultée et invitée à participer à l'élaboration de mesures en matière d'éthique en République tchèque. En Hongrie, les associations professionnelles de fonctionnaires sont intervenues dans la préparation des plans récents de lutte contre la corruption et ont été en outre tenues informées de leur état d'exécution. Dans la plupart des pays de l'OCDE, les syndicats ont participé aux négociations de travail qui ont inclus les mesures relatives à la déontologie professionnelle.

II.6. Évaluation de l'efficacité de la gestion de l'éthique publique

Si l'évaluation de la conduite de chaque fonctionnaire incombe à la direction, dans chaque organisme du service public, la majorité des pays de l'OCDE ont mis en place des procédures et ont désigné une ou des organisations pour évaluer l'efficacité des mesures visant à promouvoir une conduite déontologique et à prévenir tout comportement contraire à l'éthique dans le service public. En règle générale, des organismes centraux ou des ministères – responsables de la gestion de l'ensemble du service public ou de la politique gouvernementale en matière de personnel et/ou de déontologie – ainsi que des organes d'audit ont pour mission d'effectuer des examens et de résumer leurs conclusions dans des rapports. Les évaluations sont régulièrement effectuées sur une base annuelle ou bisannuelle, ou en cas de besoin (Japon, Turquie). Toutefois, le Mexique exige de chaque organisme un rapport intérimaire tous les six mois, tandis qu'au Canada le gouvernement nouvellement élu procède à une évaluation globale des mesures de prévention au début de son mandat (4-5 ans).

Cadre institutionnel permettant d'évaluer les mesures en matière d'éthique publique

En Australie, les Réglementations du service public exigent du **Commissaire au service public** (*Public Service Commissioner*) de faire rapport annuellement au Parlement sur la manière dont les organismes du service public respectent les valeurs imposées par la loi et sur l'opportunité des mesures que ces organismes prennent pour garantir le respect du Code de déontologie. Pareillement, en Irlande, la « Public Offices Commission » produit annuellement un rapport sur ses activités destiné à l'*Oireachtas* (Parlement) et au gouvernement. En outre, un certain nombre de tribunaux d'enquête ont été tenus d'examiner, de par leur statut, les grands problèmes du service public sur le plan de la conduite déontologique et de la prévention des actes contraires à l'éthique, et leurs rapports sont un élément important de l'évaluation permanente de l'efficacité des mesures visant à promouvoir une conduite déontologique. En Nouvelle-Zélande, la Commission des services d'état (*State Services Commission*) procède à des évaluations sur ce que l'on attend des ministères et sur les normes qu'ils doivent respecter. Elle traite de questions d'intégrité au sein de l'organisation.

Au Japon, l'Autorité nationale du personnel – **responsable de la politique gouvernementale en matière de personnel** – examine la gestion des ressources humaines et traite, lorsque cela est nécessaire, des problèmes de déontologie. Si cet examen exige que la loi soit modifiée, elle recommande les amendements nécessaires au Cabinet et à la Diète.

La France a fait savoir que l'efficacité de l'administration et des services publics est une question hautement prioritaire. Ainsi le gouvernement actuel a créé, en novembre 1998, le Conseil national de l'évaluation, chargé de coordonner les procédures ministérielles et interministérielles dans l'évaluation des politiques du secteur public. Le Conseil compare les résultats atteints et les objectifs fixés ainsi que les ressources utilisées et publie ses conclusions dans un rapport annuel. Sur la base de son rapport, le Commissariat général du Plan et les administrations concernées élaborent des propositions sur les mesures ou les politiques, lesquelles sont soumises au Premier ministre pour décision. Le Conseil n'a pas eu l'occasion à ce jour d'évaluer la politique de déontologie.

Au Canada, les évaluations sont entreprises à la fois extérieurement par **l'organe d'audit suprême** et intérieurement au sein de l'exécutif. Le Bureau du Vérificateur général vérifie le fonctionnement des divers éléments de l'infrastructure de l'éthique dans chaque ministère et secteur au niveau fédéral, procède à son évaluation, et recommande des mesures de suivi, dans ses rapports³⁵. En outre, chaque nouveau gouvernement (c'est-à-dire tous les 4-5 ans) évalue les mesures de prévention dans l'exécutif et le Bureau du Conseiller en éthique donne des conseils aux détenteurs d'une charge publique. Pareillement, en Corée, le Bureau d'audit et d'inspection ainsi que le Cabinet du Premier ministre effectuent des examens et procèdent à des évaluations, tandis qu'en Italie les services de l'inspection des finances du Bureau de la comptabilité générale a compétence sur l'ensemble du service public. La Turquie a fait savoir qu'à côté du Conseil d'inspection de l'État des organisations non gouvernementales sont également chargées d'évaluer l'efficacité des mesures de prévention.

Dans un petit nombre de pays, des **organismes expressément responsables** de la coordination des mesures en matière d'éthique sont également tenus de procéder à leur évaluation. Le Comité sur les normes de l'activité publique a examiné les normes d'éthique en vigueur dans la plupart des domaines fondamentaux ainsi que l'application des recommandations publiées dans ses rapports depuis 1995. En outre, on a procédé à des examens internes dans la fonction publique. Les États-Unis ont mis en place un cadre global permettant d'évaluer l'efficacité des mesures et réglementations pertinentes.

Encadré 7. **Évaluation des règles et mesures déontologiques aux États-Unis**

Le Bureau de déontologie de l'administration publique (*Office of Government Ethics*, OGE) prend régulièrement contact avec les services de la déontologie des agences et d'autres instances œuvrant dans ce même domaine pour obtenir des renseignements utiles sur la manière dont les programmes de déontologie sont appliqués sur le terrain et sur les divers problèmes auxquels se heurtent les agences pour accomplir leurs missions. L'OGE utilise alors ces renseignements pour évaluer comment il peut modifier ses programmes et politiques afin de répondre au mieux à ces problèmes. Tous les deux ans l'OGE est tenu de soumettre un rapport officiel au Congrès, dans lequel sont récapitulées les activités menées par l'OGE au cours des deux années précédentes. La préparation de ce rapport donne aux agents de l'OGE la possibilité d'évaluer et de modifier, si besoin est, les normes de comportement professionnel qui orientent et structurent ses initiatives en matière d'éthique publique.

En outre, l'OGE est tenu par la loi d'établir un plan annuel de performance. Ce processus lui donne la possibilité de déterminer des objectifs mesurables qu'il doit atteindre dans l'accomplissement de ses missions de promotion de la conduite éthique et de prévention des actes contraires à l'éthique.

Officiellement, il n'y a pas de périodicité fixée pour l'examen et l'évaluation des mesures de prévention au plan individuel. Ces mesures sont examinées lorsqu'on le juge nécessaire et lorsque des renseignements pertinents indiquent qu'il y a lieu de réévaluer les mesures en place. Toutefois, l'OGE a pour obligation d'établir un plan de performance annuel qui implique un certain degré d'évaluation. Cette obligation est régie par la loi sur la performance et les résultats de l'administration (*Government Performance and Results Act*) et le rapport est évalué à la fois par l'Office de l'administration et du budget (*Office of Management and Budget*) et par le Congrès.

Dans certains pays, il n'existe pas de procédures ou d'organismes en place permettant d'évaluer l'efficacité des mesures destinées à promouvoir la déontologie et à prévenir les actes contraires à l'éthique dans l'ensemble du secteur public. Toutefois, des efforts ont été faits dans certains domaines. Par exemple, en Norvège l'unité anticorruption relevant de l'Autorité nationale d'investigation et de poursuite du crime économique et environnemental (*ØKOKRIM*), qui enquête sur les cas de corruption internationale, porte également un œil critique sur son plan d'activité. La Suisse a consacré des études à des domaines particulièrement susceptibles de donner lieu à la corruption, telle que la technologie de l'information. En Pologne, les ministères des Finances et des Affaires intérieures et de l'Administration se sont employés à évaluer l'efficacité des mécanismes en place.

Les pays qui ont lancé récemment des **programmes spécifiques anticorruption** – par exemple l'Allemagne en 1998 – procèdent actuellement à leur application. Ils ont fait savoir qu'il était prématuré, voire impossible, d'évaluer l'efficacité des mesures particulières ou celle de l'ensemble du programme. Toutefois, la République tchèque envisage d'évaluer l'efficacité et la cohérence des mesures prévues dans le Programme national de lutte contre la corruption lorsqu'elles auront été appliquées, jusqu'à l'an 2001 et qu'elles auront fonctionné pendant un certain temps. La Hongrie prévoit également d'évaluer ses mesures de lutte contre la corruption et travaille à l'élaboration d'une procédure d'évaluation. D'un autre côté, au Mexique, chaque unité administrative fédérale doit soumettre un rapport d'étape sur l'application du Programme de modernisation de l'administration publique.

Les mesures couronnées de succès et les domaines à risques

Dans les réponses au questionnaire, les pays ont indiqué des mesures qui ont bien fonctionné dans leur contexte national. De plus, les pays ont aussi spécifié les facteurs de risque et les obstacles pour une amélioration future.

Mesures couronnées de succès

Il ressort clairement des réponses des pays que les **mesures couronnées de succès** résultent d'une combinaison d'interventions qui sont cohérentes et qui prennent en compte l'environnement du service public dans son ensemble. La plupart des pays fournissent des réponses similaires, encore qu'ils mettent l'accent sur des aspects différents.

La tradition, un niveau élevé de culture professionnelle et une approche pragmatique de la gestion dans le service public font du Danemark un des pays les moins corrompus du monde, selon l'enquête anticorruption de l'organisation *Transparency International*. Un vaste éventail de mesures a garanti l'indépendance des fonctionnaires et a encouragé leur professionnalisme. En outre, le Danemark a adopté **une approche très pragmatique** dans la gestion de la modernisation de son service public. Un dialogue soutenu avec les agents, des projets pilotes et des expériences lors de la mise en œuvre de la réforme du secteur public sont les facteurs et les méthodes qui ont le mieux réussi à maintenir un environnement favorable à l'éthique. Grâce à cette approche, le Danemark a pu adapter et améliorer son service public et prévenir les effets négatifs qui sont cause de conflits et de dilemmes éthiques.

Parmi les mesures les plus efficaces on cite surtout la promotion de la transparence et la prévention des situations entraînant des conflits d'intérêts. L'Italie a signalé que des textes législatifs favorisant la transparence – grâce à la simplification des procédures administratives, l'élimination du secret administratif et des prises de décision arbitraires, ainsi qu'une loi spéciale faisant obligation aux détenteurs d'une charge publique de déclarer leurs gains annuels – étaient les mesures les plus efficaces. De même, la Hongrie a signalé comme base de ses mesures les plus positives le renforcement des réglementations concernant les conflits d'intérêt, ainsi que la transparence accrue dans les prises de décision. Le Canada, l'Italie, le Royaume-Uni et les États-Unis ont également mentionné la déclaration d'intérêts et de moyens financiers comme étant des mesures fondamentales permettant de prévenir d'éventuels conflits d'intérêts.

Si l'on veut que les mesures soient couronnées de succès, il est indispensable de fixer au départ **une série de normes de conduite, claires et applicables**, qui permettent une assistance et une formation valables (États-Unis). Une fois les normes établies, une **formation et/ou orientation** efficaces sont les mesures qui par la suite s'imposent (Espagne, États-Unis, Finlande, Italie, Suisse, et Turquie). Toutefois, l'Italie a souligné qu'il était nécessaire de combiner des dispositions dissuasives (sur le plan légal et de la procédure) avec une formation solide en matière de déontologie et de moralité pour indiquer aux fonctionnaires la voie d'un comportement éthique. Cette formation doit commencer par l'enseignement du civisme dans les familles et les écoles, et être poursuivie dans l'administration par l'application d'une déontologie du service public. La formation doit comprendre également la transmission adéquate de valeurs éthiques (Espagne). La formulation de lignes directrices devrait sensibiliser les fonctionnaires, les hommes politiques et le public à l'éthique dans la vie publique (Islande).

On a également considéré que le **renforcement du contrôle** est une source d'efficacité. Il s'agit en l'occurrence de mettre à jour le **cadre juridique** existant (Code pénal ainsi que Code relatif aux conflits d'intérêts et à l'emploi après le départ de la fonction publique, au Canada) et de renforcer les **contrôles internes** (Corée, Pologne). Par ailleurs, l'administration publique fait l'objet d'un **contrôle externe** poussé de la part d'organes indépendants : Médiateur parlementaire (Suède), audits (Mexique, Pologne, Royaume-Uni) organisations de citoyens (Corée, Suède) et médias (Suède).

Par ailleurs, on a considéré que les **systèmes visant à détecter** (Norvège, États-Unis) et à **sanctionner** les agents publics coupables d'actes contraires à l'éthique étaient des instruments importants permettant de faire échec à la corruption et de renforcer les normes de comportement. Ainsi la Pologne considère que les réglementations contenues dans le Code pénal, alliées à des **interventions menées par les organes et les tribunaux** du ministère public sont extrêmement efficaces sur le front anticorruption. L'Espagne a signalé que la publication extensive et détaillée des sanctions applicables au motif d'une conduite non éthique et illégale sont un autre moyen de prévenir utilement les actes contraires à l'éthique.

Certains pays accordent une importance particulière à **l'amélioration de la gestion** et des conditions de travail. On considère, en Islande, qu'en garantissant l'efficacité et l'efficacités on contribue à endiguer la corruption et on considère par ailleurs que le renforcement du principe de l'avancement au mérite est également utile. La Turquie a signalé que la satisfaction sur le plan des salaires et des conditions de travail – alliée à la formation – sont les mesures les plus efficaces permettant de promouvoir les valeurs éthiques.

De bons systèmes fondamentaux de gestion sont plus importants que toute action spécifique de lutte contre la corruption. L'élimination des réglementations pointilleuses et le recours aux techniques nouvelles pour systématiser les services publics, tout en tenant compte des nombreuses variations et des effets secondaires éventuels sont des bases solides d'une politique générale de gestion. Ainsi, l'Islande a signalé qu'en mettant tout particulièrement l'accent sur des initiatives visant expressément à prévenir la corruption on risquerait probablement de faire plus de mal que de bien dans le pays, la corruption n'étant pas considérée comme un problème majeur. L'Espagne a précisé que la prévention doit prendre le pas sur la répression car on obtiendrait de meilleurs résultats si, au lieu de réprimer les conduites peu éthiques, on favorisait activement des conduites déontologiques appropriées.

Risques et obstacles

Dans leurs évaluations, les pays ont aussi recensé des **domaines à risques** et des facteurs considérés comme constituant des **entraves majeures** à une réduction de la corruption dans le service public.

L'évolution de **l'interface secteur public/secteur privé** est considérée comme posant un problème majeur tant aux pays qui ont mis en place des réformes de la gestion publique au cours des deux dernières décennies que pour ceux qui ont lancé plus récemment leur processus de réforme. L'Australie et la Nouvelle-Zélande d'une part, et l'Espagne et la Pologne de l'autre, ont indiqué que la participation accrue du secteur privé soulève des problèmes, notamment dans les domaines qui souffrent d'un manque de compétences requises, comme par exemple la gestion des projets et des contrats avec le secteur public (Australie). Le recours à **une gestion décentralisée**, l'élargissement des responsabilités et la flexibilité accrue dans la prise de décision (Australie), ainsi que le développement de la déconcentration et de la décentralisation (Nouvelle-Zélande) sont également une source de risques supplémentaires.

Par ailleurs, certains pays ont recensé des **failles** dans leurs systèmes de **gestion publique**, telles que l'inefficacité des systèmes de promotion (Mexique, Turquie), l'absence de stabilité dans la carrière des fonctionnaires (Mexique), le manque de motivation, la défiance ou la négligence dans les procédures de recrutement (Suisse). Le manque de ressources qui se traduit par des rémunérations et des compensations insuffisantes (Allemagne, Hongrie, Mexique, Pologne, Portugal, Turquie), le manque de temps pour sensibiliser les fonctionnaires aux valeurs communes, ou l'absence de ces dernières, et d'une façon générale la médiocrité des conditions de travail (Suisse) ont créé au sein du service public un environnement de travail décourageant. Parfois, la même mesure peut être considérée par certains pays comme une entrave, tandis que d'autres la jugent utile pour promouvoir la déontologie. Si par exemple en Corée, les mutations fréquentes de postes diminuent le sens des responsabilités chez les fonctionnaires, dans d'autres pays on estime que le redéploiement des fonctionnaires est nécessaire, surtout dans des domaines susceptibles de donner lieu à la corruption.

On a également mentionné des **facteurs externes** : contrôle économique excessif de la part de l'État et absence d'un suivi strict dans les états financiers (Pologne), efficacité insuffisante des mécanismes judiciaires et niveau décevant sur le plan de l'instruction (Turquie), changement du statut de la fonction publique dans la société et dans les milieux d'affaires (Suisse) et manque de confiance dans le service public (Mexique). De surcroît, le développement de la criminalité organisée et l'insuffisance des dispositions juridiques – le Code pénal ne couvre pas encore certaines pratiques corruptrices telles que le recours aux dessous de table – sont considérés également comme des obstacles majeurs à la poursuite de la lutte contre la corruption par le service public en Pologne.

II.7. La transparence en tant qu'élément moteur

La transparence semble être **un sujet de préoccupation majeure** pour tous les pays Membres. On considère que la transparence est un moyen d'assurer l'obligation de rendre compte et de combattre la corruption, encore que dans certains cas sa principale justification est de promouvoir la participation démocratique en informant et en faisant intervenir les citoyens. Les médias contribuent fondamentalement à générer une demande de transparence et de responsabilisation accrues en exerçant leur rôle de surveillance.

D'un autre côté, on a considéré que les mesures visant à accroître la transparence étaient un des **instruments les plus efficaces** pour promouvoir l'intégrité et prévenir la corruption (Italie). Dans les pays nordiques la transparence et l'ouverture de l'administration – notamment l'accès direct aux documents publics – ont sensiblement contribué à réduire et à juguler la corruption dans le service public.

Dans les nouveaux pays Membres, on a précisé que la transparence était **l'objectif d'ensemble** qu'il fallait viser, si l'on veut que le processus de démocratisation et de modernisation de l'administration aboutisse à un service public à l'écoute des usagers. Au cours de leur transition politique, les pays d'Europe centrale se sont particulièrement employés à mettre en place les institutions d'un nouveau système qui garantisse la démocratie. La Corée et le Mexique ont de leur côté pris plusieurs mesures visant à ouvrir leurs administrations depuis qu'ils sont devenus membres de l'OCDE. C'est ainsi que la Corée a créé un nouveau cadre juridique, en passant une loi sur les procédures administratives (1997) visant à fournir des informations aux citoyens sur le processus de prise de décision administrative et a adopté une loi sur la liberté de l'information.

D'autres pays Membres qui comptaient des cadres institutionnels en place se sont préoccupés spécialement de **problèmes émergents** – dont le financement des partis politiques – afin **d'assurer une plus grande transparence dans certains domaines**. La France a actualisé en 1996 son système de déclaration du patrimoine par les hommes politiques et le nouveau gouvernement travailliste au Royaume-Uni a élargi le mandat de la Commission sur les normes de conduite dans la vie publique (*Committee on Standards in Public Life*), en le chargeant d'étudier la question du financement des partis politiques. Les conclusions et recommandations découlant des audiences publiques ont été récapitulées dans un rapport qui a été publié en octobre 1998.

Bénéficiant d'un meilleur accès aux informations gouvernementales, le public et les médias sont devenus des observateurs de plus en plus vigilants du service public. Les citoyens auront sans doute davantage de possibilités d'en appeler des décisions pour des raisons d'équité, de justice ou toute autre raison. Dans ce contexte, on peut considérer que la mise à jour de scandales ou de comportements non conformes à l'éthique sont un signe positif qui montre que les contrôles des responsabilités fonctionnent.

La plupart des pays Membres de l'OCDE ont adopté au cours des trois dernières décennies **des textes législatifs sur la liberté de l'information**, garantissant l'accès des citoyens à l'information (par exemple, en 1967 aux États-Unis, et en 1970 au Danemark). L'activité législative sur ces questions ne s'en est pas moins fortement poursuivie au cours des années 1990, preuve de pressions constantes pour une plus grande ouverture de l'administration publique. Dans tous les pays de l'OCDE, à l'exception de deux d'entre eux, les gouvernements ont étudié comment les lois existantes relatives à la liberté de l'information garantissent l'accès des citoyens à l'information³⁶. Les deux exceptions – Royaume-Uni et Suisse – ont néanmoins adopté des codes ou des mesures qui prévoient l'accès à l'information et le Royaume-Uni envisage actuellement une législation relative à la liberté de l'information, tandis que la Suisse prépare un projet de loi sur la transparence administrative. Parmi les pays qui ont adopté **le plus récemment** une législation sur la liberté de l'information, il faut citer la République tchèque et le Japon en 1999. La Grèce a également mis à jour récemment ses lois concernant l'accès aux documents administratifs.

La **nouvelle série** de textes législatifs concernant la liberté de l'information est essentiellement axée sur l'accessibilité aux **documents administratifs sous forme électronique**. Les États-Unis ont adopté une loi sur la liberté de l'information en matière électronique (*Electronic Freedom of Information*

Act) qui prend en compte les problèmes d'accès aux fichiers électroniques, et la Finlande prépare une législation sur cette question. Il apparaît toutefois que la plupart des pays doivent encore actualiser leurs textes législatifs pour prendre en compte les différences entre les fichiers électroniques et les fichiers sur papier. Cependant, nombre d'entre eux ont adopté des politiques visant à rendre les informations qui touchent aux pouvoirs publics disponibles sur l'Internet. Ainsi le Danemark a adopté une politique qui permet de trouver sur l'Internet la totalité des brochures, rapports et publications provenant d'institutions étatiques. A l'évidence, la technologie de l'information a un immense impact en la matière.

Pour tous les pays, un des aspects importants du cadre juridique concernant l'accès à l'information a trait aux **restrictions ou aux exceptions**, qui interdisent la communication d'informations au public. La plupart des pays garantissent juridiquement le secret de certaines données personnelles, par le biais de dispositions législatives particulières ou par celui de sections prévues dans les textes juridiques généraux sur cette question. Outre les restrictions prévues pour protéger les données personnelles, d'autres exceptions nombreuses sont chose courante – par exemple, la non divulgation de documents gouvernementaux pour des raisons de sécurité nationale ou pour d'autres intérêts nationaux, la nécessité de protéger les échanges commerciaux, les secrets industriels ou commerciaux, la non divulgation de documents de travail internes, etc.

Malgré ces restrictions, dans la mesure où les interventions des agents publics deviennent plus visibles, il en va de même de leurs fautes ou de leurs actes contraires à l'éthique. On pourrait faire valoir que l'augmentation apparente des cas de comportements contraires à l'éthique est davantage fonction de l'augmentation de la transparence et de l'intensification des activités de dépistage qu'elle ne correspond à une augmentation réelle du nombre de cas. Ce qui jusqu'alors était caché sous le sceau du secret administratif est désormais ouvert à la surveillance du public et des médias.

De surcroît, la majorité des pays de l'OCDE ont choisi ou nommé des médiateurs chargés de défendre les droits des citoyens et dans certains pays (par exemple Grèce) leur nombre va croissant ; de nombreux pays comptent plusieurs médiateurs responsables de secteurs différents. Au Royaume-Uni, la législation concernant la liberté de l'information exigera la nomination d'un médiateur expressément responsable de garantir le droit des citoyens à l'information.

La plus grande transparence des opérations de l'administration, grâce notamment à l'accès du public aux informations officielles, alliée à l'action de média de plus en plus investigateurs et de groupes d'intérêts bien organisés signifie que les agents publics sont de plus en plus soumis à une surveillance directe. Toutefois, cette transparence accrue qui fait que les détenteurs des charges publiques vivent dans une cage de verre, soulève la question de la légitimité de la représentativité surtout dans le cas des ONG.

Annexe

Recommandation du Conseil sur l'amélioration du comportement éthique dans le service public³⁷ incluant les principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public (1998)

Le Conseil,

Vu l'Article 5b) de la Convention relative à l'Organisation de coopération et de développement économiques ;

Considérant qu'un comportement éthique dans le service public contribue à la qualité de la démocratie et au progrès économique et social en améliorant la transparence et les performances des institutions publiques ;

Considérant que les préoccupations de plus en plus marquées que suscite parmi les citoyens la confiance dans les institutions publiques constituent aujourd'hui un problème important du point de vue de la gestion publique et sur le plan politique pour les pays Membres de l'OCDE ;

Reconnaissant que les réformes du secteur public se traduisent par des modifications fondamentales de la gestion publique qui posent de nouveaux défis dans le domaine de l'éthique ;

Reconnaissant que si les gouvernements agissent dans des cadres culturels, politiques et administratifs différents, ils sont souvent confrontés aux mêmes problèmes éthiques et les réponses qu'ils y apportent dans le cadre de leur gestion de l'éthique présentent des caractéristiques communes ;

Reconnaissant que les pays Membres ont le souci de traiter la question des normes éthiques dans la vie publique en renforçant les efforts déployés par les gouvernements pour améliorer les comportements éthiques ;

Compte tenu de l'engagement politique des gouvernements des pays Membres, dont témoignent les actions qu'ils ont engagées pour réexaminer et redéfinir le cadre de gestion de l'éthique dans le service public ;

Considérant que l'intégrité du service public est essentielle si l'on veut que les marchés mondiaux prospèrent et que les accords internationaux soient respectés ;

Compte tenu de la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, qui a été signée le 17 décembre 1997 ;

Compte tenu des autres évolutions récentes qui font progresser la compréhension et la coopération internationales dans la promotion d'une culture éthique dans le service public, notamment la Résolution relative à la lutte contre la corruption adoptée en décembre 1996 par l'Organisation des Nations Unies, qui comprend le Code international de déontologie de la fonction publique, la Convention interaméricaine contre la corruption adoptée en mars 1996 par l'Organisation des États américains, le Programme d'action contre la corruption approuvé en novembre 1996 par le Conseil de l'Europe qui prévoit notamment l'élaboration d'un Code international de conduite des agents de la fonction publique, ainsi que l'adoption par le Conseil européen, le 28 avril 1997, du Plan d'action pour la lutte contre la criminalité organisée, et, le 26 mai 1997, de la Convention relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des États membres de l'Union européenne;

Reconnaissant que les pays Membres ont besoin d'un point de référence pour combiner les différents éléments d'un système efficace de gestion de l'éthique, en fonction des situations politiques, administratives et culturelles qui leur sont propres ;

Sur la proposition du Comité de la gestion publique ;

I. **RECOMMANDE** aux pays Membres de prendre des mesures de façon à veiller au bon fonctionnement des institutions et des systèmes destinés à encourager un comportement conforme à l'éthique dans le service public. Ce résultat peut être obtenu :

- en développant et en réexaminant périodiquement les politiques, les procédures, les pratiques et les institutions influençant le comportement éthique dans le service public ;
- en soutenant les actions conduites par les pouvoirs publics pour maintenir des normes de conduite élevées et contrer la corruption dans le secteur public ;
- en insérant la dimension éthique dans les structures de gestion pour s'assurer que les pratiques de gestion sont en accord avec les principes du service public ;

- en combinant judicieusement les systèmes de gestion de l'éthique fondés sur des idéaux et les systèmes fondés sur le respect de normes ;
- en évaluant les effets des réformes de la gestion publique sur les comportements éthiques dans le service public ;
- en utilisant comme guide les Principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public afin de garantir des normes de conduite élevées en matière d'éthique.

II. **CHARGE** le Comité de la gestion publique de :

- analyser les renseignements communiqués par les pays Membres sur la manière dont ils appliquent ces principes dans leurs contextes nationaux respectifs. L'objet de l'analyse est de fournir des éléments d'information afin d'appuyer les actions engagées par les pays Membres en vue de maintenir un bon fonctionnement des institutions et des systèmes visant à promouvoir l'éthique et à prévenir la corruption ;
- appuyer les efforts des pays Membres visant à améliorer les comportements dans le service public, notamment en facilitant les processus d'échange d'informations et de diffusion des pratiques prometteuses dans les pays Membres ;
- présenter dans deux ans un rapport analysant les expériences, les actions et les pratiques dans les pays Membres qui se sont révélées efficaces dans un contexte national déterminé.

Principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public

Avant-propos

Des normes de conduite élevées dans le service public constituent désormais une question politique essentielle pour les gouvernements des pays Membres de l'OCDE. Les réformes de la gestion publique impliquant une plus grande déconcentration des responsabilités et une plus grande liberté d'action pour les détenteurs d'une charge publique, les contraintes budgétaires et les nouvelles formes de prestation des services publics remettent en cause les valeurs traditionnelles du service public. La mondialisation et la poursuite du développement des relations économiques internationales, notamment les échanges et les investissements, nécessitent des normes de conduite élevées et identifiables dans le service public lorsque les différents pays traitent les uns avec les autres. La riposte à la corruption est aussi complexe que le phénomène lui-même et nécessite, pour aboutir, toute une série de mécanismes intégrés, notamment des systèmes efficaces de gestion de l'éthique. Les préoccupations de plus en plus marquées que suscitent la baisse de confiance dans les institutions publiques et la corruption conduisent les gouvernements à revoir leurs conceptions en matière de comportement éthique.

En réponse aux défis mentionnés plus haut, les principes suivants ont été énoncés par les pays Membres. Les douze principes visent à aider les pays à réexaminer les institutions, les systèmes et les mécanismes qu'ils ont mis en œuvre pour promouvoir l'éthique dans le service public. Ils identifient les fonctions d'orientation, de gestion ou de contrôle qui permettent d'évaluer le système de gestion de l'éthique. Ces principes s'inspirent de l'expérience des pays de l'OCDE et traduisent des conceptions communes quant à une gestion efficace de l'éthique. Les pays Membres détermineront leur propre façon d'équilibrer les différents éléments ayant valeur d'idéal et ceux fondés sur le respect des règles afin de parvenir à un cadre efficace adapté à leur propre situation.

Les principes peuvent être utilisés par les responsables de l'administration tant au niveau national qu'à l'échelon infranational. Les dirigeants politiques peuvent y avoir recours pour examiner les régimes de gestion de l'éthique et évaluer le degré auquel les principes éthiques sont effectivement mis en œuvre dans l'ensemble de l'administration. Ces principes sont conçus comme un instrument que les pays de l'OCDE adapteront à leur situation nationale. Les principes ne sont suffisants en eux-mêmes – ils doivent être considérés comme un moyen d'intégrer la gestion de l'éthique dans le cadre plus large de la gestion publique.

1. Les normes éthiques applicables au service public devraient être claires

Les détenteurs d'une charge publique ont besoin de connaître les principes et les normes fondamentales qu'ils sont censés appliquer dans leur travail ainsi que les limites de ce qui constitue un comportement acceptable. Un énoncé concis et faisant l'objet d'une large publicité des valeurs et principes éthiques fondamentaux qui guident le service public, par exemple sous la forme d'un code de conduite, peut y contribuer en créant une conception commune au sein de l'administration publique et plus largement dans la société.

2. Les normes éthiques devraient être inscrites dans le cadre juridique

Le cadre juridique constitue le point de départ d'une communication des normes et principes minimum de conduite obligatoires à tous les détenteurs d'une charge publique. Les lois et les réglementations devraient énoncer les valeurs fondamentales du service public et constituer un cadre afin de définir des orientations, procéder à des enquêtes et engager des sanctions disciplinaires et des poursuites.

3. *Les détenteurs d'une charge publique devraient pouvoir bénéficier de conseils dans le domaine de l'éthique*

L'intégration professionnelle devrait contribuer au développement de la faculté d'appréciation et des compétences indispensables permettant aux détenteurs d'une charge publique d'appliquer les principes éthiques à des cas concrets. La formation facilite la sensibilisation aux problèmes éthiques et peut développer des compétences essentielles pour l'analyse éthique et le raisonnement moral. Un avis impartial peut contribuer à créer un environnement dans lequel les détenteurs d'une charge publique sont plus disposés à affronter et à résoudre les tensions d'ordre éthique. Des mécanismes de conseils et de consultations internes devraient être mis en place afin d'aider les détenteurs d'une charge publique à appliquer les normes éthiques fondamentales dans le cadre professionnel.

4. *Les détenteurs d'une charge publique devraient connaître leurs droits et leurs obligations lorsqu'ils révèlent des actes répréhensibles*

Les détenteurs d'une charge publique ont besoin de connaître leurs droits et leurs obligations quant à la mise en évidence d'actes répréhensibles réels ou présumés dans le cadre du service public. Il devrait exister notamment des règles et procédures claires que les agents doivent suivre et une chaîne de responsabilité bien définie. Les détenteurs d'une charge publique ont également besoin de savoir de quelles protections ils bénéficieront lorsqu'ils révéleront des actes répréhensibles.

5. *L'engagement des responsables politiques en faveur de l'éthique devrait renforcer le comportement éthique des détenteurs d'une charge publique*

Les responsables politiques ont le devoir de maintenir un niveau élevé de rectitude dans l'exercice de leurs fonctions officielles. Leur engagement est démontré par l'exemple et par des mesures qui ne peuvent être prises qu'à l'échelon politique, par exemple en mettant en place des dispositifs législatifs et institutionnels qui renforcent les comportements éthiques et sanctionnent les actes répréhensibles, en fournissant des moyens et des ressources suffisantes pour les activités relatives à l'éthique dans l'ensemble de l'administration et en évitant l'exploitation des règles et lois en matière d'éthique à des fins politiques.

6. *Le processus de prise de décision doit être transparent et faire l'objet de contrôle*

Le public a le droit de savoir comment les institutions publiques utilisent les pouvoirs et les ressources qui leur sont confiés. La surveillance exercée par le public devrait être facilitée par des procédures transparentes et démocratiques, par le contrôle parlementaire et par l'accès aux informations officielles. La transparence devrait en outre être renforcée par des mesures telles que des systèmes de divulgation de l'information et la reconnaissance du rôle que jouent des médias actifs et indépendants.

7. *Il devrait exister des lignes directrices claires en matière de relations entre le secteur public et le secteur privé*

Des règles claires définissant les normes éthiques devraient guider le comportement des détenteurs d'une charge publique dans leurs relations avec le secteur privé, par exemple en ce qui concerne les marchés publics, la sous-traitance ou les conditions d'emploi dans le secteur public. L'interaction croissante entre les secteurs public et privé exige qu'une plus grande attention soit portée aux valeurs du service public et elle exige que les partenaires extérieurs s'engagent à respecter ces mêmes valeurs.

8. *Les gestionnaires devraient promouvoir un comportement éthique*

Un cadre organique qui encourage des normes de conduite élevées en fournissant des incitations appropriées à un comportement conforme à l'éthique, comme des conditions de travail et une évaluation efficace des performances, a une incidence directe sur la pratique quotidienne des valeurs et des normes éthiques du service public. Les gestionnaires ont un rôle important à jouer à cet égard en assurant une direction cohérente et en se comportant en modèles exemplaires sur le plan de l'éthique et de leur conduite dans leurs relations professionnelles avec les dirigeants politiques, les autres détenteurs d'une charge publique et les citoyens.

9. *Les politiques, les procédures et les pratiques de gestion devraient favoriser un comportement conforme à l'éthique*

Les politiques et pratiques de gestion devraient permettre de démontrer l'attachement d'un organisme aux normes éthiques. Il ne suffit pas que les administrations publiques se contentent de se doter de structures fondées sur le respect de règles. Les seuls systèmes fondés sur le respect de règles peuvent involontairement encourager certains détenteurs d'une charge publique à se contenter d'opérer à la limite de comportements répréhensibles, en faisant valoir que s'ils n'enfreignent pas la loi, ils agissent de manière conforme à l'éthique. Les pouvoirs publics ne devraient pas seulement définir les normes minimales en deçà desquelles les actions d'un agent public ne seront pas tolérées mais aussi énoncer clairement un ensemble de valeurs du service public auxquelles les agents devraient aspirer.

10. Les conditions d'emploi propres à la fonction publique et la gestion des ressources humaines devraient favoriser un comportement conforme à l'éthique

Les conditions d'emploi dans le service public, par exemple les perspectives de carrière, le développement personnel, ou un niveau approprié de rémunération, ainsi que les politiques de gestion des ressources humaines devraient créer un environnement qui conduise à un comportement conforme à l'éthique. Le respect de principes fondamentaux, comme le mérite qui doit être garanti de façon cohérente dans le recrutement et la promotion, permet de mettre en œuvre le principe d'intégrité dans le service public.

11. Des mécanismes adaptés permettant de rendre compte devraient être mis en place dans le service public

Les détenteurs d'une charge publique devraient rendre compte de leurs actions devant leurs supérieurs, et, de manière plus large, vis-à-vis du public. L'obligation de rendre compte devrait porter à la fois sur le respect des règles et des principes éthiques et sur les résultats obtenus. Les mécanismes permettant de rendre compte peuvent être internes à un organisme, ou bien concerner l'ensemble de l'administration. Les mécanismes visant à renforcer l'obligation de rendre compte peuvent être conçus de manière à permettre des contrôles appropriés tout en ménageant une gestion suffisamment flexible.

12. Des procédures et des sanctions appropriées devraient exister en cas de comportement fautif

Des mécanismes permettant de détecter des actes répréhensibles comme la corruption et d'enquêter de manière indépendante à leur sujet sont un élément indispensable d'une infrastructure de l'éthique. Il faut disposer de procédures fiables et de ressources pour surveiller les manquements aux règles du service public, les signaler et enquêter sur ces manquements ; il faut disposer également de sanctions administratives ou disciplinaires adaptées afin de décourager les comportements fautifs. Les gestionnaires devraient exercer un jugement approprié lors de la mise en œuvre de mécanismes résultant de la nécessité de mener des actions dans ce domaine.

Note explicative

Nécessité d'améliorer une conduite conforme à l'éthique dans le service public

Les pays Membres de l'OCDE ont engagé des réformes importantes de gestion qui ont modifié la manière dont le secteur public fonctionne. Toutefois, il est important de veiller à ce que les gains d'efficacité et d'efficacités ne soient pas obtenus au détriment d'un comportement conforme à l'éthique. Les nouveaux modes de réalisation des activités publiques créent des situations dans lesquelles les détenteurs d'une charge publique doivent être extrêmement sensibilisés aux questions éthiques et dans lesquelles il n'existe parfois que peu de lignes directrices quant à la manière dont ils devraient se comporter. Les réformes impliquent une décentralisation du pouvoir vers des organismes à l'échelon infranational, des transferts de compétence et une plus grande liberté de gestion, l'introduction dans le secteur public de pratiques commerciales et une modification des relations entre le secteur public et le secteur privé placent plus fréquemment les détenteurs d'une charge publique dans des situations impliquant des conflits d'intérêts et d'objectifs. Dans le même temps, de nombreux pays constatent que les systèmes qui ont traditionnellement régi et guidé le comportement des détenteurs d'une charge publique ne répondent pas suffisamment aux nouveaux rôles qu'ils doivent jouer en matière de gestion, et sont même souvent source de conflits, compte tenu de ce qui est attendu des gestionnaires et du personnel dans le nouvel environnement du service public. Ces nouvelles situations suscitent des dilemmes qui doivent être résolus, ce qui nécessite une analyse éthique et un raisonnement moral.

Un autre motif de préoccupation tient à la baisse apparente de confiance dans le gouvernement et les institutions publiques dans de nombreux pays, et les conséquences que cela entraîne pour la légitimité du gouvernement et des institutions publiques. Cette perte de confiance est liée, du moins en partie, aux révélations d'irrégularités, et dans certains de cas, de corruption caractérisée, de la part de détenteurs d'une charge publique. Il est difficile de dire si les normes de conduite sont effectivement en recul, ou si les erreurs et les infractions sont simplement plus visibles en cette période caractérisée par la transparence de l'administration, des médias qui pratiquent l'investigation et une opinion publique plus développée. Ce qui est clair, c'est que dans certains pays l'éthique et les normes de la vie publique sont davantage devenues une question publique et politique qui nécessite une action efficace de la part des pouvoirs publics concernés.

D'une manière générale certaines mesures de soutien peuvent avoir pour effet à la fois de favoriser un comportement conforme à l'éthique et de prévenir les comportements fautifs. Par le passé, les premières réponses aux comportements fautifs dans le secteur public ont consisté à accroître la réglementation et à appliquer plus rigoureusement la législation. Les initiatives internationales sont axées sur l'élaboration d'éléments concrets de l'infrastructure de l'éthique, principalement afin de prévenir et de criminaliser certains types d'actes répréhensibles comme la corruption.

Les pays Membres de l'OCDE ont pris collectivement des mesures pour réprimer pénalement la corruption d'agents publics étrangers. Ils ont adopté le 21 novembre 1997 la Convention sur la lutte contre la corruption des agents publics étrangers dans les transactions internationales. L'Organisation des Nations Unies a adopté le 12 décembre 1996 la Résolution relative à la lutte contre la corruption qui comprend le Code international de déontologie

de la fonction publique. L'Organisation des États américains a adopté en mars 1996 la Convention interaméricaine contre la corruption. Le Conseil Européen a adopté le 28 avril 1997 un Plan d'action pour la lutte contre la criminalité organisée, qui comporte une recommandation spéciale concernant la lutte contre la corruption, ainsi que la Convention relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des états membres de l'Union européenne du 26 mai 1997. Le Conseil de l'Europe a approuvé en novembre 1996 le Programme d'action contre la corruption, qui prévoit notamment l'élaboration d'un Code international de conduite des agents de la fonction publique et qui renforce la coopération entre les 40 pays Membres pour lutter contre la corruption, le blanchiment de l'argent sale, la criminalité informatique et le crime organisé.

La contribution du Service de la gestion publique dans ce domaine procède de la conviction que la prévention des comportements fautifs est aussi complexe que ces comportements eux-mêmes et que la combinaison de mécanismes liés entre eux, comprenant notamment une solide infrastructure de l'éthique, des systèmes efficaces de gestion de l'éthique, des techniques spécifiques de prévention de la corruption et une mise en œuvre effective de la législation est une condition de réussite.

Une infrastructure de l'éthique pour promouvoir l'éthique et prévenir les comportements fautifs

Il est significatif que de plus en plus, les pays Membres de l'OCDE étudient les possibilités d'appliquer des mesures administratives et préventives. A mesure que les pays adoptent des méthodes davantage axées sur la gestion dans le secteur public, ils constatent qu'une approche de la gestion de l'éthique centralisée et fondée sur le respect de règles est incompatible avec un système de gestion publique déconcentrée axé sur les résultats. On observe une évolution marquée vers un recours accru à des mécanismes qui définissent et favorisent dans le secteur public des éléments ayant valeur d'idéal et encouragent les comportements appropriés.

En 1996 et 1997, le Service de la gestion publique a réalisé deux enquêtes sur la gestion de l'éthique et les comportements dans le secteur public portant sur 23 pays Membres. Le premier rapport intitulé « Éthique dans le service public : questions et pratiques actuelles », était fondé sur des études touchant neuf pays³⁸ ; il a mis en évidence les facteurs qui ont une incidence sur les normes d'éthique et de comportement dans le service public, ainsi que les initiatives prises par les gouvernements pour renforcer les cadres de gestion de l'éthique. Le rapport a défini un ensemble d'instruments indispensables aux pouvoirs publics pour promouvoir l'intégrité et prévenir la corruption qui a été dénommé « infrastructure de l'éthique ».

La principale question traitée dans le rapport concerne les moyens d'aider les détenteurs d'une charge publique à respecter les normes les plus élevées d'intégrité et d'éthique dans un service public qui connaît une évolution rapide sans compromettre la principale orientation des réformes de la gestion publique, qui visent à accroître l'efficacité et l'efficacités. Tous les pays inclus dans l'étude emploient un éventail d'instruments et de procédures pour réprimer les comportements indésirables et mettre en place des incitations à un comportement approprié.

L'infrastructure de l'éthique

Une infrastructure de l'éthique qui fonctionne bien fournit un cadre pour le service public qui favorise certaines normes de comportement. Chaque fonction et élément est un élément consécutif distinct important mais les différents éléments devraient être complémentaires et se renforcer mutuellement. Les éléments doivent agir les uns sur les autres de manière à obtenir la synergie indispensable pour devenir une infrastructure cohérente et intégrée. Les éléments de l'infrastructure peuvent être classés suivant les principales fonctions auxquelles ils servent – orientation, gestion et contrôle – en notant que certains éléments peuvent remplir plusieurs fonctions.

L'orientation est fournie par un engagement fort des dirigeants politiques ; par un énoncé des valeurs sous la forme de codes de conduite par exemple ; par des activités visant à l'intégration professionnelle comme l'éducation et la formation.

La gestion peut être réalisée par le biais de la coordination, assurée par un organe spécial ou un organisme central de gestion existant déjà ; et par le biais des conditions d'emploi dans la fonction publique, des politiques et des pratiques en matière de gestion.

Le contrôle est assuré principalement grâce à un cadre juridique qui rend possible enquêtes et poursuites indépendantes, grâce à des mécanismes qui permettent de rendre compte et à des mécanismes de contrôle efficaces, et grâce à la transparence et la surveillance du public.

Le dosage et l'importance relative de ces fonctions dépendront des traditions culturelles et politico-administratives de chaque pays.

Un second rapport, établi à partir d'études portant sur quatorze pays supplémentaires³⁹, fournit des informations complémentaires sur l'élaboration des principes en tant que document opérationnel dont disposent les pays Membres pour réexaminer les cadres nationaux de gestion de l'éthique, les fonctions et les éléments de l'infrastructure de l'éthique. Les nouvelles initiatives prises par les gouvernements des pays Membres en matière d'éthique, en particulier au cours des cinq dernières années, dénotent certaines orientations communes ainsi qu'un souci accru de la part des pouvoirs publics d'examiner l'efficacité de leurs régimes de gestion de l'éthique dans le contexte plus large des réformes de la gestion publique.

Compte de l'évolution rapide du cadre de gestion publique, il faut procéder périodiquement à un réexamen des politiques, des pratiques et des procédures influant sur le comportement éthique dans le secteur public. Les Principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public, qui sont énoncés dans le présent document, sont conçus pour servir d'instrument de référence qui permette de procéder à ces réexamens et de s'assurer de la validité des fonctions et des éléments de l'infrastructure de l'éthique.

NOTES

1. Ce rapport est fondé sur l'auto-évaluation menée par les pays ; les administrations ont fourni des informations sur les systèmes en place, et sur leur fonctionnement. Cependant, la base de données présentée dans le rapport permet également de soutenir les efforts des pays, visant à évaluer leur systèmes conformément aux pratiques et aux tendances observées dans les pays Membres.
2. Pour de plus amples renseignements, voir l'information sur le Cadre de déontologie dans l'administration flamande au sein du chapitre consacré à la Belgique, et consulter le site Internet de *Scottish Executive* sur sa mission, son optique et les valeurs qu'elle défend : www.scotland.gov.uk/who/who.asp.
3. Pour voir le questionnaire utilisé, se reporter à l'annexe 2 ou accéder au site Internet à l'adresse www.oecd.org/puma/gvrnance/ethics/index.htm.
4. Le Groupe de référence est à l'origine composé de représentants de huit pays : États-Unis, Finlande, France, Hongrie, Italie, Japon, Norvège et Royaume-Uni.
5. « L'éthique dans le service public : questions et pratiques actuelles », Gestion publique, Études hors série n° 14, 1996, OCDE, Paris. La publication est également disponible sur la page d'accueil de l'OCDE sur le site Internet : www.oecd.org/puma/gvrnance/ethics/index.htm.
6. Australie, Finlande, Mexique, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Norvège, Portugal, Royaume-Uni et États-Unis. Les rapports nationaux sont disponibles sur la page d'accueil de l'OCDE sur le site Internet : www.oecd.org/puma/gvrnance/ethics/index.htm.
7. Colloque de l'OCDE sur l'éthique dans le secteur public : défis et perspectives pour les pays de l'OCDE, 3-4 novembre 1997 et Séminaire international SIGMA sur les structures normatives et institutionnelles visant à promouvoir l'éthique dans la fonction publique, 5 novembre 1997. On trouvera des informations sur le Colloque, notamment sur le programme, le rapport des publications et le rapport de fond, sur le site Internet www.oecd.org/puma/gvrnance/ethics/index.htm.
8. On trouvera l'enquête et l'analyse qui l'accompagne dans *La Corruption dans le Secteur Public*, OCDE, Paris, 1999. La publication rend compte également des tendances récentes de la prévention de la corruption, des sujets d'inquiétude et des initiatives nouvelles. Le résumé analytique est disponible sur le site Internet www.oecd.org/puma/gvrnance/ethics/index.htm.
9. On trouvera ces Principes, avec une brève explication sur chacun, dans l'Annexe à la Recommandation ainsi que dans la Note de Synthèse n° 4 du PUMA sur les Principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public, OCDE, Paris, mai 1998, que l'on peut également consulter sur le site Internet www.oecd.org/puma/gvrnance/ethics/index.htm.
10. Soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion dans les pays d'Europe centrale et orientale.
11. Sont membres du CAD la plupart des pays Membres de l'OCDE et la Commission des Communautés européennes.
12. Voir *Corruption & Integrity Improvement Initiatives in Development Countries*, UNDP, New York, 1998, 174 pages. Cette publication conjointe de l'OCDE et du PNUD rassemble des textes présentés lors de la conférence convoquée par les deux organisations les 24-25 octobre 1997 à Paris sur le thème de la corruption et des initiatives visant à améliorer l'intégrité dans les économies en développement.
13. Les risques liés aux arbitrages, reconnus dans les travaux scientifiques, sont aussi passés au premier plan dans les publications officielles. Parmi les publications scientifiques pionnières du milieu des années 70, on citera « *Equality versus efficiency : The Big trade off* », Okun, A., Brookings Institution, Washington DC, 1976. Le rapport issu du premier examen du PUMA livre, lui aussi, des informations sur ces tensions dans neuf pays : « L'éthique dans le service public. Questions et pratiques actuelles », Gestion Publique, Études hors série n° 14, OCDE, 1996.
14. Pour complément d'information sur cette loi relative au service public, voir la page d'accueil de la *Public Service and Merit Commission* : www.psmc.gov.au.
15. Voir les conclusions de la Commission Minervini dans le chapitre consacré à l'Italie.
16. Dans son rapport, intitulé « De solides assises », le groupe de travail a recensé les valeurs essentielles de la fonction publique canadienne. La liste complète de ces valeurs figure à la section II.a) du chapitre sur le Canada.

17. Ces valeurs essentielles du SPA sont mentionnées – telles qu'elles figurent dans le Règlement sur le service public – à la section II.a) du chapitre sur l'Australie.
18. Le texte du Guide peut être consulté sur Internet : www.irlgov.ie/taoiseach/publication/cabinetanbook/contents.htm.
19. Les documents se trouvent sur Internet : www.cabinet-office.gov.uk/central/1997/mcode.
20. Voir : www.cabinet-office.gov.uk/central/1999/conduct.htm.
21. Pour des explications sur les différentes formes de corruption, voir paragraphe 7.1 du questionnaire d'enquête.
22. La Belgique n'est pas comprise dans cette analyse parce que le gouvernement fédéral n'a pas abordé cet aspect de l'étude, mais le gouvernement flamand a répondu à cette question par l'affirmative.
23. Une information complémentaires sur les sujets la discussion est disponible sur le site Internet de l'École Nationale d'Administration à : www.ena.fr/F/pm/colloq/accueil20002002.htm#Toc473370524.
24. L'Autriche, le Danemark, l'Espagne, l'Italie, le Portugal et la Suisse ont mentionné « les supérieurs », tandis que le Canada, la République tchèque, la Finlande, la Grèce, l'Islande, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, la Pologne et le Royaume-Uni ont répondu « les gestionnaires ».
25. www.cabinet-office.gov.uk/central/index/cse.htm.
26. Voir : www.strategis.ic.gc.ca/SSG/oe00001e.htm.
27. www.usoge.gov.usoge006.html#games.
28. Pour plus d'informations et l'exemple voir : www.EthicsLearn.com.
29. L'arrêté d'exécution de la loi, qui exige pareille déclaration, n'a pas encore été pris.
30. Voir www.mac.doc.gov/tcc/pbrintro.htm.
31. Voir www.whistleblowers.com.au.
32. La modification de la loi nationale relative au service public a permis de lancer une action disciplinaire contre un fonctionnaire au motif de malversation dont il aurait été coupable dans le cadre du service public – même après transfert dans l'administration locale, dans des postes de services spéciaux, etc. – lorsque ce fonctionnaire retrouve un poste dans l'administration centrale. Cela n'était pas possible dans le cadre des dispositions juridiques antérieures.
33. Il s'agit en l'occurrence de la loi relative au service public (Australie, France, Hongrie, Japon, Luxembourg et Mexique), de la loi relative à la fonction publique (Danemark, Finlande, Hongrie, Corée, Norvège, Pologne, Suisse) et de la loi relative à l'emploi public en Suède.
34. Voir : www.ops.qld.gov.au/ethics/ic.htm.
35. Voir : www.oag-bvg.gc.ca/domino/oag-bvg.nsf/htm/menue.html.
36. Enquête du PUMA de l'OCDE « Renforcement des relations entre les administrations et le citoyen ». Le Mexique n'a pas été inclus dans cette évaluation car sa réponse à l'enquête n'a pas traité de cette question.
37. Le Conseil de l'OCDE a adopté la Recommandation du Conseil sur l'Amélioration du comportement éthique dans le service public.
38. Australie, États-Unis, Finlande, Mexique, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Portugal et Royaume-Uni. Les rapports sur les différents pays sont disponibles sur la page d'accueil de l'OCDE sur l'Internet à www.oecd.org/puma.
39. Les pays suivants ont participé à l'enquête : Allemagne, Belgique, Espagne, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Japon, Corée, Mexique, Pologne, Suède et Suisse. Le projet de rapport a servi de document de référence pour le Colloque de l'OCDE sur l'éthique dans le service public : Défis et perspectives pour les pays de l'OCDE, organisé en novembre 1997.

CHAPITRES PAR PAYS

ALLEMAGNE

I. Le contexte général de la gestion de la déontologie dans le service public en Allemagne

a) *Les principaux problèmes relatifs à la déontologie auxquels le service public de l'Allemagne a été confronté au cours des dix dernières années et plus particulièrement des 18 derniers mois*

L'examen des cas de conduite inappropriée qui ont été recensés, notamment dans le contexte des procédures disciplinaires, n'a encore permis de détecter aucun changement important pendant la période sous examen.

b) *Les mesures prises pour améliorer le comportement déontologique dans le service public*

En ce qui concerne les **fonctionnaires**¹ (personnes occupant à vie des emplois dans la fonction publique) dont les droits et les devoirs, concernant notamment la rémunération et la retraite, sont réglementés par la loi, les instruments juridiques régissant la fonction publique existent depuis des décennies. Ces instruments soulignent la nécessité d'une conduite éthiquement correcte, et visent à prévenir toute négligence dans l'exercice des fonctions et à combattre toute conduite inappropriée (voir section II.a) ci-après). En conséquence, les mesures prises dans le cadre de la législation relative au service public au cours des quelques dernières années n'ont qu'un rôle de complémentarité ou de clarification :

- Récompense pour toute coopération apportée dans des enquêtes concernant des cas de corruption (« témoignage à charge apportant des preuves mineures »)².
- Énonciation claire du principe que toute acceptation de gratifications ou de dons est interdite et du fait qu'un employeur du service public ne peut autoriser de telles acceptations que dans des cas exceptionnels.
- Extension de l'obligation d'informer l'employeur du service public avant de s'engager dans toute activité extérieure à ce service, sauf à la demande expresse de l'employeur, notamment dans une activité rémunérée. Les raisons de ces dispositions sont les suivantes :
 - Éviter le moindre soupçon d'éventuels conflits d'intérêt ou de manque de loyauté.
 - Faire en sorte que les fonctionnaires consacrent l'intégrité de leur activité professionnelle à leur employeur.

En ce qui concerne les **agents et salariés du secteur public**, dont le statut juridique est fondamentalement réglementé par le droit général du travail également applicable aux employés des secteurs du commerce et de l'industrie et par les conventions collectives concernant le service public, on a incorporé déjà depuis de nombreuses années des dispositions imposant une conduite déontologique dans les conventions collectives (voir également section II.a) ci-après). Il n'est pas apparu qu'il soit nécessaire d'y apporter des améliorations importantes.

Ce n'est que ces dernières années que les conventions collectives, de par les références qui y sont faites aux dispositions juridiques régissant les activités extérieures au service public des fonctionnaires, ont étendu aux agents et aux salariés du service public l'obligation de faire connaître toute intention d'entreprendre une activité en dehors du service public.

A la suite d'un certain nombre de modifications apportées au droit pénal, à la loi de procédure criminelle et à la loi relative à la concurrence déloyale ainsi qu'au droit et aux réglementations disciplinaires régissant le service public, la Directive du gouvernement fédéral concernant la prévention de la corruption dans le cadre de l'administration fédérale (Directive anticorruption) est entrée en vigueur le 14 juillet 1998. Les dispositions non statutaires collationnées dans cette Directive visent à prévenir tout risque de corruption, notamment chez les personnes susceptibles de se voir offrir des avantages ou des dessous de table, et elles viseront à être aussi uniformes que possible dans l'ensemble de l'administration fédérale. Parallèlement au texte de la Directive anticorruption, les départements (ministériels) intéressés ont mis au point des « recommandations ». Ces recommandations faciliteront l'application de la Directive et des diverses dispositions, parmi lesquelles on peut citer par exemple le Code de conduite anticorruption, que tout détenteur d'un poste public doit recevoir, le Guide destiné aux hauts fonctionnaires et aux chefs d'administration et la Réglementation administrative interdisant l'acceptation de gratifications et de dons, qui est en cours d'établissement.

c) *Les projets actuellement en préparation relatifs aux problèmes déontologiques dans le service public allemand*

Étant donné que les instruments juridiques concernant le service public sont en place depuis des décennies afin d'imposer les principes de déontologie dans le service public, le problème majeur est à l'heure actuelle de sensibiliser davantage les détenteurs d'une charge publique sur ces questions.

C'est ainsi que l'administration fédérale est en train d'établir une Réglementation administrative interdisant l'acceptation de gratifications et de dons, le but étant de garantir une procédure uniforme au sein de l'administration fédérale tant en ce qui concerne la notification par le fonctionnaire de son acceptation de dons ou de récompenses/gratifications qu'en ce qui concerne l'interdiction ou l'autorisation à titre exceptionnel par l'autorité compétente du service d'une acceptation de cette nature. Parallèlement, la Réglementation administrative est communiquée aux membres du personnel à titre de directive et de règle de conduite. Certains autres employeurs du service public (par exemple les *Länder*³) ont déjà mis en place des réglementations administratives de cette nature.

Sur un plan plus général, il est du devoir de chaque autorité supérieure du service et de chaque haut fonctionnaire de trouver les moyens appropriés pour faire connaître les normes de conduite aux fonctionnaires, tout particulièrement à ceux qui œuvrent dans des domaines d'activité à risques ou chaque fois que le besoin s'en fait sentir.

II. Les valeurs essentielles du service public

a) *Définition des valeurs essentielles du service public*

En ce qui concerne les valeurs fixées aux fonctionnaires, il faut souligner que l'accession au service public doit répondre, qu'il s'agisse des fonctionnaires ou des agents et des salariés du service public, aux critères d'éligibilité suivants :

- Aptitude.
- Qualifications.
- Résultats professionnels.

En ce qui concerne les **fonctionnaires**, les valeurs fondamentales qui conditionnent le rapport spécial de service et de loyauté, telles que définies dans le droit public prévoient les obligations suivantes :

- Exercer leurs fonctions avec impartialité et justice, conformément au bien général, et loyauté.
- Exercer les fonctions qui leur incombent de façon désintéressée, au mieux de ce qu'ils savent et croient, et notamment n'accepter aucune gratification ni aucun don.
- Se consacrer pleinement à la profession de fonctionnaire, et notamment s'engager à ne pratiquer aucune autre profession.

- Garder le secret professionnel.
- Obéir, c'est-à-dire que les fonctionnaires sont tenus de respecter le principe qui leur impose de suivre les instructions de leurs supérieurs (exception faite du « droit de remontrance » voir ci-dessous).
- Conseiller et aider le supérieur hiérarchique, notamment en ce qui concerne la légalité et l'opportunité de son intervention, y compris lui signaler que l'action qu'il envisage est inopportune, voire illégale.
- Assumer pleinement sa responsabilité personnelle de la légalité de leurs actes officiels, ce qui veut dire de répondre – aux yeux du droit pénal, des réglementations disciplinaires et des dispositions relatives à la responsabilité – de tout acte officiel illégal, même si ce dernier a été approuvé par le supérieur hiérarchique.
- Faire des remontrances, c'est-à-dire rendre compte au supérieur immédiat sans délai de réserves concernant l'illégalité de l'ordre officiel (droit de remontrance). D'une part, le droit de remontrance prend en compte la responsabilité personnelle du fonctionnaire, dans le cadre des relations du service et de loyauté définies par le droit public, sur le plan de la légalité de son intervention et, d'autre part, il définit les limites de son obligation fondamentale d'obéissance (obligation d'appliquer les instructions) : si un fonctionnaire a le moindre doute concernant la légalité de toute action qu'il lui est demandé d'accomplir, il doit faire part de ce doute à son supérieur. Si le supérieur maintient malgré tout l'ordre officiel, le fonctionnaire doit s'adresser au supérieur hiérarchique immédiat. Ce n'est que lorsque ce dernier confirme l'ordre officiel que le fonctionnaire en cause doit en principe obéir à cet ordre, faute de quoi il commettrait un délit pénal ou une infraction au règlement administratif ou une violation de la dignité humaine. Un fonctionnaire ne sera protégé contre toute action ultérieure au titre des réglementations disciplinaires ou des dispositions relatives à la responsabilité que s'il a exercé son droit de remontrance.
- Ne pas se mettre en grève, afin de garantir, pour le bien public, le bon fonctionnement de la machine gouvernementale à chaque moment.
- Se comporter de façon respectable tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du service public.

En ce qui concerne les **agents et les salariés du service public**, ils ont, outre les obligations incombant également aux personnes travaillant dans les secteurs industriel et commercial, les obligations spécifiques ci-après, liées à leur emploi dans le service public, qui sont énoncées dans les contrats d'emploi individuels et dans les conventions collectives :

- L'engagement de s'acquitter des tâches officielles avec conscience et de respecter la loi.
- Sur un plan général, l'obligation d'adopter – tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du service public – le comportement que l'on attend de fonctionnaires.
- La reconnaissance de l'ordre fondamental de la liberté et de la démocratie.
- L'obligation de suivre les instructions, sauf dans les cas où l'ordre donné est manifestement illégal.
- L'observation du secret professionnel.
- L'interdiction générale d'accepter des récompenses ou des dons.
- Des limitations en ce qui concerne l'acceptation d'emplois extérieurs à la fonction publique (*cf.* le droit du service public, c'est-à-dire les provisions juridiques appliquées aux fonctionnaires).

En contrepartie des obligations qui leur incombent tout particulièrement, les **fonctionnaires** bénéficient des droits fondamentaux suivants :

- Principe de l'emploi à vie des fonctionnaires – principe qui garantit l'indépendance et la neutralité de l'administration publique et au titre duquel la cessation de service n'est possible que dans des cas exceptionnels expressément prévus par le législateur.
- Obtention de droit à la retraite à un âge déterminé.
- Mise en retraite temporaire (statut non actif). Cette disposition n'est recevable que pour une certaine catégorie de personnes, expressément stipulées dans les textes légaux correspondants,

qui s'acquittent de fonctions à l'interface politico/administratif (agents nommés à titre politique/fonctionnaires politiques).

- Retraite de fonctionnaires devenus inaptes (médicalement) au service.
- Démission (cessation d'activité à la demande du fonctionnaire).
- Exclusion du service à titre de mesure disciplinaire qui, toutefois, ne peut être imposée qu'après une procédure disciplinaire officielle menée par un tribunal indépendant.
- Cessation d'emploi des fonctionnaires par application de la loi lorsqu'un fonctionnaire est condamné juridiquement par un tribunal à un emprisonnement d'au moins un an pour cause de délit pénal intentionnel ou à un emprisonnement de six mois au moins pour cause d'infraction contre la sécurité de l'État.
- Principe de la subvention de subsistance, qui garantit que le fonctionnaire recevra une rémunération et des prestations correspondantes à son poste, notamment la formation voulue, et qu'il sera capable de se consacrer tout au long de sa vie à sa profession tout en gardant son indépendance économique, de sorte qu'il ne sera pas susceptible d'être corrompu pour des raisons matérielles. Parallèlement, ce principe garantira que le service public, de son côté, sera en mesure de recruter sur le marché du travail un personnel qualifié et motivé.
- Le droit à une affectation correspondant au statut individuel garanti par ailleurs un système administratif/gouvernemental indépendant du jeu des forces politiques.

Les **agents et salariés travaillant dans le service public** ont les mêmes droits que leurs homologues travaillant dans les secteurs du commerce et de l'industrie et, notamment, à la différence des fonctionnaires, ils bénéficient du droit de grève. Compte tenu des dispositions détaillées figurant dans les conventions collectives du service public, ces personnes bénéficient de la sécurité de l'emploi après quinze années dans le service public, mais non avant d'avoir accompli quarante ans, sauf s'il y a des raisons de licenciement sans préavis (préavis de licenciement dans des circonstances exceptionnelles ; préavis d'abandon motivé) telles que malversations graves.

Les valeurs fondamentales du service public sont énoncées dans des documents légaux et par d'autres moyens :

- La **Constitution** (loi fondamentale) prescrit et garantit les droits d'éligibilité à l'accession au service public pour toutes les catégories d'employés et elle énonce, en termes généraux, et protège les droits et les devoirs des fonctionnaires dans un cadre spécial de loyauté défini par le droit public.
- Grâce aux **lois** ou aux **réglementations d'application** pertinentes, le statut juridique des fonctionnaires a été établi de façon très détaillée de sorte que leurs droits et leurs devoirs ont été expressément précisés.
- Le **contrat individuel d'emploi**, les **conventions collectives** et le **droit général du travail** réglementent les droits et les devoirs des agents et des salariés du service public.
- En outre, le gouvernement fédéral s'emploie à stimuler une prise de conscience des valeurs susmentionnées dans le cadre des relations avec le grand public. Des **documents d'information**⁴ sont mis à la disposition de tout un chacun, et des informations figurent dans les manuels et dans les traités sur le droit du service public et le droit concernant les négociations collectives, ainsi que dans les commentaires sur les réglementations correspondantes.

b) La communication aux fonctionnaires des valeurs essentielles du service public

Les valeurs fondamentales du service public sont également communiquées aux fonctionnaires dans le cadre de la formation spécifique qu'ils reçoivent et dans l'esprit du service public. Les agents et les salariés du service public qui n'ont pas reçu une telle formation, obtiendront les informations nécessaires, au plus tard, par la publication des dispositions juridiques importantes que l'employeur est tenu de faire connaître en les affichant ou par tout autre moyen au sein de l'agence ou de l'entreprise.

c) La déclaration sur les valeurs essentielles de la fonction publique a été reformulée en 1997

Les réglementations visant la complémentarité et la clarification (voir section I.b) ci-dessus) sont entrées en vigueur en 1997. Les intérêts des fonctionnaires sont pris en compte et garantis par les instances supérieures des syndicats et des associations professionnelles, au sein desquels sont mises au point les réglementations générales du service public – c'est-à-dire les lois, les ordonnances statutaires (ordonnances ayant force de loi) et les réglementations administratives concernant le droit du service public. Ainsi, ces organisations ont reçu et recevront les textes des réglementations susmentionnées au moment où elles rédigent leurs propres réglementations. En conséquence il a été et il est possible de prendre en compte les suggestions faites par ces instances. Les dispositions susmentionnées au titre du droit du service public ont été mises en vigueur par des lois adoptées par le Parlement, de sorte que le grand public a pu, par l'intermédiaire de ses représentants, exercer son influence tout au long du processus législatif.

III. Normes de conduite dans le service public

a) Déclarations sur les normes de comportement que l'on est en droit d'attendre des fonctionnaires

En ce qui concerne les **fonctionnaires**, toutes les dispositions générales réglementant leurs conditions de service figurent dans les lois ou les dispositions d'application pertinentes de sorte que les différentes normes de conduite découlent également des statuts du service public correspondant (voir la fin de la présente section). En ce qui concerne les **agents et salariés du service public**, les conventions collectives prévoient des normes de comportement (voir la fin des sections II.a) et II.b) ci-dessus). Ces normes couvrent les points suivants :

- Acceptation de dons et avantages, tels que rétributions, paiements et divertissements.
- Utilisation d'informations officielles.
- Utilisation de propriétés/installations publiques.
- Déplacements officiels.
- Utilisation de cartes de crédit institutionnelles.
- Travail en dehors du service public.
- Restrictions concernant les activités après le départ du service public.
- Conditions/permissions spéciales concernant le passage du service public vers le secteur commercial.
- Implication dans l'action politique.
- Lorsqu'ils se trouvent dans des situations extérieures au service public, toute personne travaillant dans le service public est censée adopter un comportement méritant le respect et la confiance que le public est en droit d'attendre.
- Toute personne qui travaille dans le service public doit informer immédiatement son supérieur hiérarchique de toutes les circonstances susceptibles d'être cause de préoccupation en ce concerne la partialité dans l'exécution de la tâche qui lui est impartie.

En principe, les mêmes exigences s'appliquent à tous les fonctionnaires et à tous les agents et les salariés du service public. Une exception est faite dans le cas des officiers de police et des pompiers, dont on attend, vu les tâches spécifiques qui leur sont affectées, qu'ils s'en acquittent avec un zèle particulier même s'il y a danger de mort ou d'accidents corporels. Par ailleurs, des mesures d'organisation (par exemple la règle de la présence multiple) sont prises pour veiller à ce que les normes de conduite correspondant au service public soient respectées dans des domaines d'activités exposés à des risques particuliers.

Les fonctionnaires, les agents et les salariés du service public qui s'acquittent de fonctions à l'interface politico/administratif sont assujettis aux mêmes règles de conduite que les autres détenteurs d'une charge publique de catégorie correspondante. La seule différence touche les personnes

ouvrant à l'interface politico/administratif, qui peuvent être mises en retraite temporaire à tout moment et sans motif.

En principe, les membres du gouvernement fédéral et les secrétaires d'État parlementaires sont également assujettis, par la loi ou par d'autres textes analogues, aux normes de conduite imposées expressément aux fonctionnaires. Toutefois, il leur est interdit d'entreprendre des activités extérieures, même mineures, contre rémunération.

Les normes de comportement prévues dans la loi du service public sont essentiellement énoncées dans les documents juridiques suivants :

- La Constitution (la loi fondamentale).
- La loi sur le cadre de la fonction publique (qui définit la portée des droits et des devoirs des fonctionnaires) et les Statuts des fonctionnaires du gouvernement fédéral et des États.
- La loi de procédure administrative qui prévoit l'obligation pour les fonctionnaires d'État, les agents et les salariés du service public d'informer leur supérieur hiérarchique des circonstances susceptibles d'influer sur leur impartialité.

b) *Types de conduites considérées comme inacceptables au regard de la loi pour des agents de la fonction publique*

La législation pénale définit, à l'intention des fonctionnaires, les types suivants de conduite spécifiquement inappropriée :

- Corruption active, passive, directe, indirecte ou intentionnelle sur les fonctionnaires/corruption exercée par les fonctionnaires.
- Partialité dans la prise de décisions officielles.
- Abus de pouvoir ou de la confiance du public.

En ce qui concerne la **responsabilité pénale du fonctionnaire qui accepte des dessous de table**, le droit allemand stipule que l'acceptation de gratifications par des fonctionnaires (section 331 du Code criminel) et la vénalité (corruption, dessous de table) de fonctionnaires (section 332 du Code criminel) sont passibles de peines. On considère qu'il y a acceptation de gratifications/avantages dès qu'un fonctionnaire, (à savoir le détenteur d'un poste, tel que stipulé dans le Code criminel : « un fonctionnaire, une personne spécialement employée dans la fonction publique [...] un militaire [...] un juge ou un médiateur ») réclame, ou permet qu'on lui promette, ou accepte une gratification en rétribution d'un acte officiel (dans l'exercice normal de ses fonctions). Il n'est pas nécessaire de prouver que le fonctionnaire accusé a expressément pris une mesure officielle contre acceptation de la gratification en question. En conséquence, même une intervention officielle de façon appropriée menée n'exclut pas la responsabilité criminelle pour « acceptation de gratifications ». Le délit plus grave de vénalité (acceptation de dessous de table, section 332, du Code pénal) suppose toutefois le cas d'interventions officielles, dont l'exécution ou la non-exécution constitue ou constituerait un manquement aux obligations du fonctionnaire.

En ce qui concerne la **responsabilité pénale du suborneur**, et faisant pendant à la responsabilité pénale du suborné, visée aux sections 331 et 332 du Code criminel, le suborneur encourt une responsabilité pénale pour avoir accordé des gratifications (Code criminel, section 333), et pour corruption (Code criminel, section 334). Ce qui veut dire que quiconque offre, propose ou accorde des gratifications/avantages à un fonctionnaire (tel que défini au paragraphe ci-dessus) en échange d'une intervention officielle encourt une responsabilité pénale au motif qu'il a versé une gratification. Comme dans le cas de l'acceptation de gratifications (Code criminel, section 331), cette responsabilité pénale joue indépendamment du fait que l'intervention officielle en question constitue ou non un manquement aux règles. D'un autre côté, la responsabilité pénale pour corruption (section 334 du Code criminel) joue quelque soit la personne qui offre, propose ou accorde des gratifications/avantages à un fonctionnaire en échange d'une intervention officielle spécifique, prise ou devant être prise en violation de ses obligations officielles.

L'intention d'accepter des gratifications (Code criminel, section 331) n'est passible de peines que dans les cas des juges ou des médiateurs ; l'intention d'accorder des gratifications n'est pas passible de peines (Code criminel, section 333). La vénalité intentionnelle (Code criminel, section 333) est en principe passible de peines, tandis que la corruption intentionnelle (Code criminel, section 334) n'est passible de peines que dans les cas de juges ou de médiateurs.

Toutes les fois qu'une décision officielle est entachée de **partialité** du fait d'une intervention officielle qui constitue un manquement aux obligations, elle est passible de peines au motif de vénalité (Code criminel, section 332) à condition qu'existent également les autres éléments d'une violation condamnable au titre de cette disposition légale. Les détenteurs des postes éminents (par exemple juges, procureurs et autres fonctionnaires occupant des positions comparables) peuvent également encourir une responsabilité criminelle pour détournement de la loi (Code criminel, section 339), si ces fonctionnaires détournent volontairement et largement la loi, en toute connaissance de cause, lorsqu'ils conduisent une affaire juridique ou qu'ils prennent une décision sur un problème de droit.

L'abus d'autorité peut également être passible de peines au titre de la section 266 du Code criminel (abus de confiance) si la fonction officielle comprend également des activités liées aux droits de propriété – notamment en ce qui concerne la planification, l'octroi de contrats, le contrôle des services extérieurs et, d'une façon générale l'utilisation des deniers publics. La responsabilité criminelle pour abus de confiance est encourue, entre autres, par un détenteur de poste public qui – se voyant confier les intérêts de propriété d'une tierce personne et utilisant à mauvais escient ses pouvoirs, ou manquant à son devoir de préserver les intérêts de cette personne lui cause des préjudices, perte de propriété, par exemple.

Les obligations énumérés à la section II.a) ci-dessus, et les modes de comportement (mentionnés à la section III.a) sont essentiellement imposées aux fonctionnaires par les lois qui réglementent leur statut juridique ou par les dispositions d'application pertinentes.

IV. Institutions et procédures destinées à promouvoir un haut niveau de probité, à prévenir et à détecter les fautes professionnelles

a) Instruments utilisés par la gestion des ressources humaines pour la promotion d'un environnement favorisant le respect de la déontologie

Ces mesures sont les suivantes :

- Établir des règlements/directives/politiques de recrutement et des procédures de promotion.
- Fonder le recrutement et la promotion sur le mérite.
- Garantir la transparence des procédures de sélection en publiant les règles/directives/politiques de recrutement, en publiant les vacances de poste et en vérifiant/suivant les procédures de sélection.
- Garantir que seuls les critères de sélection publiés/appropriés sont pris en compte lors du recrutement.
- Prendre en compte des considérations éthiques dans le processus de recrutement. Le personnel est recruté sur la base de ses aptitudes, ses qualifications et ses résultats professionnels (voir section II.a) ci-dessus). En conséquence, la règle générale est de choisir parmi plusieurs candidats celui qui prouve être le plus qualifié et aussi celui dont on peut attendre qu'il répondra aux exigences du poste proposé. Outre les examens et/ou les rapports sur les performances, une entrevue personnelle et un examen médical sont obligatoires dans tout processus de recrutement afin de vérifier l'aptitude physique et psychologique du candidat. Les candidats doivent subir des tests écrits et/ou oraux dans des Centres d'évaluation et ces tests sont évalués par des commissions créées à cet effet.
- Prendre en compte le comportement éthique dans l'évaluation des performances, qui doit normalement comprendre des déclarations concernant notamment :
 - La légalité et l'opportunité des interventions officielles de la personne dont la performance est évaluée.
 - Ses aptitudes à prendre des responsabilités et à coopérer avec autrui.

La Directive du gouvernement fédéral concernant la prévention de la corruption au sein de l'administration fédérale (Directive anticorruption n° 2) exige que soient recensés les domaines d'activités susceptibles de donner lieu à corruption, et notamment dans toutes les agences fédérales. Les domaines particulièrement susceptibles de donner lieu à corruption comprennent entre autres, la concession de contrats publics/et les achats publics, dans lesquels il faut prendre en considération l'analyse des risques. Selon les résultats de ces évaluations de risque, des mesures seront prises ultérieurement : par exemple modifications des flux et procédés de travail, rotation du personnel, introduction du principe de la présence multiple, etc.

b) Sensibilisation et formation des agents publics aux questions déontologiques

La **formation** dans le service public est assurée non seulement sur un plan général, mais vise en outre les différents domaines d'activité et de ce fait elle est largement diversifiée. En conséquence, la formation diffère selon les profils de carrière et les catégories de services/carrière :

- Pour les **fonctionnaires**, la formation est conçue et organisée par les employeurs du service public, c'est-à-dire par le gouvernement fédéral et les États (*Länder*). Toutefois, la formation destinée aux fonctionnaires de toutes catégories et de toutes carrières a pour base commune la connaissance des valeurs essentielles du service public, en tant que fondement de l'action gouvernementale (voir section II.a) ci-dessus). Les valeurs éthiques inscrites dans la loi sur le service public inspirent la totalité du système de formation dont elles sont un facteur unificateur et elles ne sont pas simplement limitées à quelques segments particuliers. Au sein de l'administration fédérale, les éléments particuliers de la formation (service de formation) destinés aux fonctionnaires occupant des postes élevés et intermédiaires (administrateurs) portent sur l'image que doivent donner les fonctionnaires, l'action à vocation sociale, la communication et les fonctions de direction, l'aptitude à agir au sein de l'administration qui est responsable devant les citoyens, et l'autonomie quand il s'agit d'intervenir, d'assumer des responsabilités et de prendre des décisions.
- Dans la mesure où les agents et salariés du service public reçoivent une formation au sein du service public, ils sont également formés aux valeurs spécifiques de ce dernier.

Dans la formation de suivi des fonctionnaires, des agents et des salariés du service public, ces valeurs sont prises en compte et étudiées sur la base de faits caractéristiques, de manifestations et de problèmes courants. La formation avancée s'emploie à jeter les bases permettant la coopération et la direction des opérations, la compétence sur le plan social (dans les relations avec les citoyens), et une approche responsable dans l'accomplissement des obligations officielles.

Conformément à ces mêmes principes, au niveau **sous-national**, les *Länder* et les administrations locales organisent une formation similaire et adoptent des mesures de formation de suivi pour les personnes employées dans leurs services publics.

Les problèmes de déontologie qui surgissent pendant l'exécution de certaines tâches spécialisées ne doivent être résolus qu'en passant par les voies appropriés (filères de responsabilité), c'est-à-dire en saisissant le supérieur hiérarchique – le cas échéant, par voie de remontrance (voir section II.a) ci-dessus). Par ailleurs, le supérieur hiérarchique doit – par le dialogue, l'information et sa propre conduite exemplaire sur le plan déontologique – créer les conditions générales d'ensemble permettant une relation de confiance qui laisse la porte ouverte aux débats sur les questions de déontologie. Il en va de même en ce qui concerne le supérieur hiérarchique suivant.

c) Autres dispositions utilisées pour promouvoir le respect de normes de conduite exigeantes et la prévention de la corruption

Ces mesures consistent à :

- Recenser et notifier les situations de conflit d'intérêt, notamment dans les domaines de la gestion financière, l'emploi après le service public, la réception de dons et d'avantages, tels que rémunérations, paiements, divertissements, la concession de contrats publics, les déplacements officiels et l'utilisation de cartes de crédit institutionnelles.

- Exiger la diffusion d'informations internes liées à la conduite éthique et à d'éventuelles transgressions.
- Demander les raisons des décisions administratives.
- Exercer un recours contre les décisions administratives.
- Établir des normes concernant les délais de réponse aux demandes de recours.
- Prévoir des dispositions anticorruption dans les appels d'offres pour des contrats publics [par exemple les entreprises reconnues coupables de corruption ne sont plus autorisées (provisoirement) de participer à d'autres appels d'offres ou adjudications].
- Établissement de contrôles spécifiques sur les procédures d'achats publics, y compris possibilité pour le soumissionnaire non retenu d'exercer le recours judiciaire.
- Évaluation des risques dans des domaines susceptibles de donner lieu à des malversations.

La Directive du gouvernement fédéral concernant la prévention de la corruption au sein de l'administration fédérale a énuméré une série de mesures (et de recommandations) spécifiques qui doivent être appliquées ou mises en œuvre, si besoin est. Cette Directive traite expressément de **la détection et de la notification** de situations où peuvent surgir des **conflits d'intérêt** :

- Désignation d'un médiateur pour les mesures préliminaires anticorruption, pour la prévention de la corruption (Directive n° 5).
- Notification au Parquet et à l'autorité suprême du service (Directive n° 12).
- Séparation générale, dans la mesure du possible, des opérations de planification, de concession des contrats et de règlement des comptes dans les concessions de contrats publics/achats publics (Directive n° 13).
- Principe de l'invitation du public aux appels d'offres, publication des adjudications (Directive n° 14).
- Clause anticorruption (Directive n° 16).

De surcroît, il est procédé à des évaluations des risques dans les domaines particulièrement susceptibles de donner lieu à corruption, par exemple dans les achats publics (voir aussi section IV.a) ci-dessus).

d) Politique relative aux déclarations

Dans l'ensemble, les personnes employées dans le service public ne sont généralement pas tenues de fournir des informations sur leur propre situation financière (actif/passif). Toutefois, dans certains cas particuliers, leurs intérêts financiers ou ceux des personnes qui leur sont proches peuvent constituer une raison de ne pas leur confier une tâche, pour garantir l'impartialité. Par exemple, tous les faits susceptibles de justifier une certaine défiance concernant l'exécution impartiale de certaines tâches officielles doivent être notifiés immédiatement. Il est obligatoire, en principe, d'indiquer au préalable les dons que l'on a l'intention d'accepter – ce qui en tout état de cause n'est admissible que dans des cas exceptionnels. S'agissant d'une activité extérieure au service public, on établit les distinctions suivantes :

- **Information préalable** : l'acceptation prévue d'une occupation extérieure au service public doit être notifiée, ou être soumise à approbation : des renseignements doivent être fournis sur les caractéristiques essentielles de cette occupation (sa nature, sa portée, le montant de rémunération prévu, et la société/agence contractante).
- **Information immédiate** : des informations doivent être communiquées lorsqu'intervient une modification des données ci-dessus mentionnées.
- **Information annuelle** : des informations doivent être données quant à la rémunération perçue au titre d'une activité secondaire accomplie au sein du service public si cette rémunération dépasse 1 000 DM (bruts) par année calendrier. Cette obligation a pour base les dispositions du droit du service public qui exigent que le revenu de cette occupation secondaire soit restitué afin d'empêcher toute duplication des subventions de subsistance/et avantages (pension alimentaire) imputées sur le budget public.

Les informations correspondantes doivent être confidentielles et doivent figurer dans le dossier personnel/les archives des employés. Il s'agit de préserver l'intégrité du service public et de prévenir tout conflit d'intérêt ou du problème de loyauté.

e) Procédures permettant de rendre compte des actes répréhensibles/de soupçons de corruption

Les **fonctionnaires** sont tenus de rendre compte des malversations (soupçons de corruption) en passant par la filière appropriée, c'est-à-dire en saisissant leur supérieur hiérarchique. Il est fait obligation de rendre compte dans les cas suivants :

- Cas de malversations/soupçons de corruption liés aux tâches dévolues à un fonctionnaire : étant donné qu'il est personnellement responsable de la légalité de son action officielle, il a l'obligation d'informer son supérieur hiérarchique et, le cas échéant, d'en appeler à ce dernier en cas de remontrance.
- Cas de malversations/soupçons de corruption liés aux tâches d'un subalterne : le supérieur hiérarchique immédiat de celui-ci, vu qu'il est tenu de conseiller et d'aider son propre supérieur hiérarchique (autorité supérieure), doit lui rendre compte de toute malversation de son inférieur ce dernier étant de son côté tenu par le principe de l'enquête obligatoire, selon lequel le supérieur hiérarchique doit lancer une enquête chaque fois qu'il y a un soupçon de manquement disciplinaire.
- Cas de malversations/soupçons de corruption portés à la connaissance d'un fonctionnaire par coïncidence ou incidemment : ici aussi, l'obligation de faire rapport par les voies appropriées (filères de responsabilité) découle de l'obligation spéciale de loyauté faite au fonctionnaire. Toutefois, pour qu'elle soit raisonnablement mise en pratique et pour éviter des dénonciations, cette obligation n'est faite que s'il y a certitude ou, tout au moins, forts soupçons qu'un manquement particulièrement grave à la discipline a été commis – particulièrement si ce manquement peut donner naissance à des doutes sur l'intégrité du service public (par exemple en cas de corruption).

Pour les **agents et les salariés du service public**, à la différence des fonctionnaires, l'obligation de notification par les voies appropriées n'est imposée que si ceux-ci sont directement confrontés à des cas de malversations/soupçons de corruption dans l'exercice réel de leur fonction (par exemple dans des agents responsables d'une question particulière ou des supérieurs hiérarchiques manquant aux normes de conduite). A la différence des fonctionnaires, ces agents n'ont pas l'obligation de remontrance vis-à-vis de leur supérieur hiérarchique en cas de conduite inappropriée/d'ordres de leur supérieur immédiat.

Les fonctionnaires et les agents du service public qui dévoilent des malversations bénéficient de protections/garanties. Vu leur obligation de tutelle, les employeurs du service public doivent accorder la **protection requise** et appropriée aux titulaires d'un poste public (fonctionnaires ou agents du service public) qui, par les voies convenues, rendent compte de toute conduite répréhensible d'autres titulaires d'un poste public ou de parties tierces extérieures. L'obligation faite de garder un secret officiel impose l'obligation d'anonymat. Dans certains cas particuliers, on prend également en considération la garantie d'une protection juridique de l'agent origine de la notification.

Même si par la suite le rapport se révèle infondé, le fonctionnaire qui en est l'auteur est protégé contre toute action arbitraire de la part de l'employeur du service public, notamment de tout supérieur susceptible d'être (également) touché par le rapport. Dans la pratique, cette protection repose sur le principe que les fonctionnaires bénéficient de la sécurité de l'emploi et, en ce qui concerne l'identité professionnelle du fonctionnaire en cause, sur son droit à un emploi/affectation correspondant à son statut (voir section II.a) ci-dessus). Pour les agents et les salariés du service public, une protection analogue est prévue qui consiste dans des limitations des radiations de la fonction publique (voir également section II.a) ci-dessus).

La Directive n° 5 du gouvernement fédéral concernant la prévention de la corruption au sein de l'administration fédérale prévoit la nomination d'un médiateur chargé des mesures préventives anti-corruption (prévention de la corruption). Cette personne constitue un point de contact auquel peuvent s'adresser, sans passer par les voies prévues, les titulaires d'un poste public et les gestionnaires de

l'Agence, ainsi que les citoyens. De surcroît, toute personne, même si elle n'a pas été touchée par l'intervention officielle en question, peut présenter une demande de réexamen administratif (plainte disciplinaire) à tout moment.

f) Dispositifs internes de contrôle pour l'amélioration de la déontologie dans les services publics

Le contrôle interne – sondage et examens et contrôles obligatoires – a un effet préventif, contribue aux analyses de vulnérabilité et constitue la base des mesures visant à pallier les failles dans le cadre de la lutte anticorruption. Les mécanismes en place sont les suivants :

- Audit préliminaire des ordres de paiement : examen obligatoire avant toute instruction de paiement.
- Audit interne : examen des structures, procédures et opérations sur le plan de la légalité, la justesse et l'opportunité ; il n'est pas prévu de procédures obligatoires, pour cet audit.
- Examen administratif et supervision technique par le supérieur hiérarchique.
- Règles de procédure et instructions internes : réglementations des affaires internes.
- Pouvoir de signer et de donner des instructions : garantie du principe de la responsabilité partagée.

En Allemagne, les instances institutionnelles de contrôle sont le procureur disciplinaire fédéral, les commissaires à la protection des données et le médiateur chargé des mesures préventives anticorruption.

Le contrôle interne est imposé par la loi, par les directives et les instructions internes, ainsi que l'affectation des tâches. Les examens de contrôle interviennent sur une base continue, c'est-à-dire conformément à des calendriers annuels d'examens et l'application des mesures d'amélioration proposées est suivie par des opérations de vérification et de contrôle de suivi. L'instance qui fait l'objet d'un examen, les hautes autorités et les agences responsables de remédier aux déficiences ont accès aux textes des examens.

g) Procédures disciplinaires pour traiter des cas de manquement aux normes de la fonction publique

En ce qui concerne les fonctionnaires, cette procédure a été énoncée dans les différents codes de discipline. A titre d'exemple, les procédures disciplinaires concernant les **fonctionnaires fédéraux**⁵ sont exposées en détail ci-après.

Lorsque l'on a connaissance de faits qui justifient des soupçons de manquement à la discipline, le fonctionnaire supérieur doit prendre des dispositions pour mener les **enquêtes préliminaires** nécessaires pour établir les circonstances véritables. Ce type d'enquête doit déterminer la source des accusations, les cas d'exonération des responsabilités et tout autre fait important permettant d'évaluer les mesures disciplinaires à prendre. Les particularités de cette procédure (audience des fonctionnaires, droit de consulter les dossiers, droit à un avocat) sont énoncées à la section 26 du Code disciplinaire fédéral.

Si le fonctionnaire supérieur estime qu'il y a lieu de poursuivre l'action après l'enquête préliminaire et s'il considère qu'il est doté de pouvoirs suffisants sur le plan disciplinaire, il décidera d'une mesure disciplinaire. Celle-ci, qui est prise par le supérieur hiérarchique responsable, ne peut être que :

- Une réprimande (blâme officiel pour une conduite particulière).
- Une amende (ne dépassant pas un mois de salaire).

Dans les autres cas, le supérieur hiérarchique lancera des **procédures disciplinaires officielles** ou obtiendra la décision de son supérieur hiérarchique immédiat. Dans le cadre de ces procédures disciplinaires officielles, les **juridictions disciplinaires** peuvent également imposer d'autres mesures disciplinaires, telles qu'elles figurent à la section 5 du Code disciplinaire fédéral :

- Réduction du salaire (d'un cinquième au maximum, et pour cinq ans au maximum).
- Transfert à un poste de même niveau, avec un salaire de base final inférieur (« rétrogradation »).
- Radiation du service public (entraînant la perte des émoluments officiels, du droit aux prestations et de l'autorisation de porter des titres de fonctionnaire).

- Dans le cas des fonctionnaires à la retraite, diminution de la retraite (correspondant à la réduction du salaire).
- Dans le cas de fonctionnaires à la retraite : suppression de la retraite (perte totale des droits à la retraite, correspond à la radiation du service public).

Il est possible de faire appel d'une mesure disciplinaire (section 31 du Code disciplinaire fédéral). Le fonctionnaire en cause peut demander que le Tribunal disciplinaire fédéral décide de revoir la décision concernant l'appel administratif interjeté par le supérieur hiérarchique immédiat ou de revoir la mesure disciplinaire décidée par l'autorité suprême du service. En outre, il est possible d'interjeter appel auprès du Tribunal administratif fédéral contre des décisions prises par le Tribunal disciplinaire fédéral lors des procédures formelles, dans un délai d'un mois après que les sentences ont été prononcées (section 80 du Code disciplinaire fédéral).

En dehors des procédures disciplinaires – souvent avant qu'elles ne soient lancées – le fonctionnaire peut se voir interdire, pour des raisons péremptoires liées au service, de poursuivre ses activités officielles. Cette interdiction sera levée, à moins que, après un délai de trois mois, des procédures disciplinaires officielles aient été lancées ou que d'autres procédures aient été décidées visant à révoquer le fonctionnaire en cause ou à mettre fin à son emploi (section 60 de la loi concernant les fonctionnaires fédéraux). L'autorité qui lance la procédure disciplinaire peut suspendre temporairement le fonctionnaire au cas où ces procédures disciplinaires seraient ou auraient été lancées (section 91 du Code disciplinaire fédéral). Du fait de son exclusion temporaire de ses fonctions, le fonctionnaire est exempté de l'obligation d'accomplir des tâches officielles.

Concomitamment avec l'exclusion temporaire de toute fonction, où ultérieurement, l'autorité d'origine peut ordonner qu'un certain montant – ne dépassant pas la moitié du salaire – soit retenu des émoluments du fonctionnaire (dans le cas de fonctionnaire à la retraite, un tiers au maximum de la pension), s'il y a lieu de penser que les conclusions des procédures disciplinaires aboutiront à une exclusion des fonctions ou à une suppression de la pension (perte totale des droits à pension) (section 92 du Code disciplinaire fédéral). A la demande du fonctionnaire en cause, la juridiction disciplinaire fédérale décidera s'il y a lieu ou non de maintenir les décisions prises en vertu des sections 91 et 92 du Code de discipline fédéral. Si les procédures disciplinaires ne concluent pas à l'exclusion des fonctions, les montants retenus seront rétrocédés à l'intéressé.

Pour les **agents** et les **salariés du service public**, il n'est pas prévu de réglementations comparables aux réglementations disciplinaires applicables aux fonctionnaires d'État. Les sanctions relèvent du droit général du travail, et sont par exemple l'avertissement (réprimande), la notification de renvoi et, dans des cas d'un manquement grave, la notification motivée de démission (notification de renvoi dans des cas exceptionnels) (cessation d'activité d'office).

V. Contrôle des actes répréhensibles dans la fonction publique

a) *Institutions et procédures permettant d'enquêter sur les malversations et de les poursuivre*

Comme on l'a dit ci-dessus, la détection des conduites répréhensibles est généralement la responsabilité du supérieur hiérarchique du fonctionnaire, qui peut alors lancer une **enquête préliminaire**. Par la suite, les juridictions disciplinaires sont chargées des procédures disciplinaires officielles.

Les poursuites engagées pour toutes sortes de délits, y compris ceux commis par des personnes ayant un emploi dans le service public, incombent aux bureaux du procureur des *Länder*. Ceux-ci reçoivent les rapports/plaintes concernant un délit, mènent l'enquête préliminaire judiciaire et décident de poursuivre ou non une action en justice. Le bureau du procureur est une autorité judiciaire indépendante des tribunaux. Le pouvoir de donner des ordres incombe aux procureurs généraux et aux ministres de la justice des *Länder*. Toutefois, ce pouvoir est délimité par l'obligation qui est faite aux procureurs généraux de lancer des poursuites judiciaires si des infractions pénales ont été commises. En conséquence, l'obligation faite au bureau du procureur d'obéir aux instructions ne doit pas entraver l'exercice de ses fonctions. En tant que service de l'action publique, le bureau du procureur a l'autorisation

et l'obligation de saisir directement les tribunaux de cas présumés de corruption si l'enquête préliminaire a recueilli suffisamment de preuves pour que l'on soit fondé à s'attendre que la personne inculpée sera condamnée par le tribunal. Les activités des bureaux des procureurs sont financées sur les budgets des *Länder*.

b) Institutions compétentes pour exercer un contrôle indépendant sur l'administration

Ces institutions sont :

- Les vérificateurs indépendants/externes qui font rapport à des instances élues comme le Parlement.
- D'autres instances qui interviennent dans l'examen des activités de l'administration, telles que les Cours des comptes du gouvernement fédéral et des *Länder* ; les audits internes au sein d'un certain nombre d'instances publiques allemandes (au niveau du gouvernement fédéral, des *Länder* et des administrations locales).

Il existe des procédures/mécanismes permettant de porter des cas de malversations à l'attention d'instances qui procèdent à des examens indépendants des activités du service public. Les audits externes couvrent la totalité de la gestion budgétaire et financière au niveau fédéral. Les rapports des études externes – quelque 800 rapports par an – sont publiés régulièrement.

VI. Coordination et évaluation

a) Coordination et gestion de la politique de l'administration en matière de déontologie et de lutte contre la corruption

Les mesures préventives énumérées dans la Directive du gouvernement fédéral concernant la prévention de la corruption au sein de l'administration fédérale (Directive anticorruption) couvrent toutes les branches d'activités au sein de l'administration fédérale. Elles s'appliquent uniformément à tous les services/agences du gouvernement. Il incombe à chaque département ministériel d'examiner les mesures déjà prises pour les mettre en conformité avec la Directive anticorruption et, si cela n'a pas encore été fait, de procéder à l'application de cette dernière au sein du département en question et sous sa seule responsabilité et d'exiger de toutes les agences relevant de sa juridiction qu'elles prennent les dispositions appropriées en conséquence.

Il est prévu dans un proche avenir de recenser, dans un tableau, les mesures appliquées par les départements ministériels. Ce tableau constituera alors la base d'une autre série d'échange de vues entre départements afin d'examiner le contenu de la Directive et de l'actualiser en tant que de besoin. Par ailleurs, les règles générales de conduite déontologique sont incorporées dans les réglementations juridiques et/ou les conventions collectives et dans les obligations imposées à tous les membres du service public.

En ce qui concerne la corruption, le Répertoire des mesures anticorruption publié par les ministères fédéraux de l'Intérieur et de la Justice le 20 mars 1996 et la Directive anticorruption fondée sur ce répertoire constituent le plan national de prévention de la corruption. De surcroît, les ministres de l'Intérieur des *Länder* ont décidé d'établir un répertoire des mesures qui, dans leur teneur, étaient seulement semblables à la Directive du gouvernement fédéral. Celle-ci, ainsi que la notion anticorruption mise au point par les *Länder* prévoit de nombreuses mesures à prendre par les diverses autorités publiques. Les plus importantes de ces mesures sont les suivantes :

- Recensement des activités susceptibles de donner lieu à corruption.
- Analyse des risques.
- Modifications des flux de travail.
- Règle de la présence multiple et rotation du personnel.
- Désignation d'un médiateur chargé de la prévention de la corruption.
- Audit interne.

- Sensibilisation des membres du service public et poursuite de cette sensibilisation dans des stages de spécialisation.
- Guide destiné aux hauts fonctionnaires et aux chefs des instances d'autorité.
- Mesures spéciales de sécurité appliquées dans la concession des contrats publics.
- Obligation de notification incombant aux agences (gouvernement).

b) *Évaluation de l'efficacité des mesures visant à promouvoir les conduites déontologiques et à prévenir la corruption*

La Directive anticorruption du gouvernement fédéral est entrée en vigueur il y a un an et demi. En conséquence, il n'est possible ni d'évaluer son efficacité ni d'apprécier la périodicité à laquelle ces mesures devraient être réexaminées ni d'évaluer ou de recenser les mesures (dispositions) que l'on peut considérer comme étant des instruments valables. Il existe un éventail extrêmement large d'obstacles susceptibles d'entraver la lutte contre la corruption : par exemple dans des cas individuels, la rémunération/compensation perçue par la personne destinataire peut être jugée insuffisante, ou encore les frustrations ressenties pour quelque raison que ce soit peuvent constituer un obstacle de même ordre. Les généralisations sont sans objet car elles sont essentiellement spéculatives.

AUSTRALIE

I. Le contexte général de la gestion de la déontologie dans le service public de l'Australie⁶

a) *Les principaux problèmes relatifs à la déontologie auxquels le service public d'Australie a été confronté au cours des dix dernières années et plus particulièrement au cours des 18 derniers mois*

Au cours des dernières années, les réformes apportées au service public par le gouvernement australien ont visé à instaurer un service public qui :

- Utilise les ressources du *Commonwealth* de façon efficace, efficiente et éthique, afin d'obtenir les meilleurs résultats au moindre coût pour le contribuable australien.
- Fournit des conseils honnêtes et fondés au gouvernement en place.
- Assure des services équitables, efficaces, neutres et courtois à tous les Australiens et est sensible aux besoins de la collectivité.
- Respecte des normes élevées de responsabilité publique.
- Compare ses méthodes aux meilleures pratiques dans d'autres secteurs sur le plan du coût et de la qualité et leur fait concurrence.
- Favorise un milieu plus compétitif.
- Administre en vue d'obtenir des résultats.
- Favorise des modalités organisationnelles novatrices.
- Contribue à la compétitivité de l'Australie sur la scène internationale.

A titre d'employeur, le gouvernement a indiqué que le Service public de l'Australie (SPA) devait répondre à ces attentes dans le même cadre de relations de travail et d'emploi qui s'applique à l'ensemble de la collectivité. Dans ce contexte, les réformes apportées par le gouvernement ont visé à instaurer un service public dans lequel le comportement de la direction et du personnel est régi par le **respect des valeurs fondamentales** plutôt que par une législation prescriptive et très détaillée.

Ce dirigisme détaillé est remplacé par une législation fondée sur des principes (comme la loi de 1997 sur la comptabilité et la gestion financière (*Financial Management and Accounting Act 1997*) et le projet de loi de 1999 sur le service public (*Public Service Bill 1999*) qui placent clairement la responsabilité de la gestion efficace, efficiente et éthique des organisations du secteur public entre les mains des chefs d'organismes. Le rôle de la Commission du service public et de la protection du principe du mérite (*Public Service and Merit Protection Commission*, PSMPC), de même que des autres organismes centraux, est maintenant de donner des conseils et des orientations aux organismes plutôt que d'élaborer et de faire appliquer des règles contraignantes.

On reconnaît que la responsabilisation et la souplesse accrues du processus décisionnel doivent être associées d'une augmentation au moins équivalente de l'importance accordée au **renforcement des mécanismes connexes de responsabilisation** afin d'assurer que les décisions soient prises de façon appropriée et que les décideurs puissent être appelés à en répondre au besoin. C'est pourquoi le SPA vise à assurer la mise en place de mécanismes solides de gestion publique et de gestion financière et d'autres structures de contrôle. On a aussi mis l'accent sur l'augmentation de la responsabilisation par le biais de l'amélioration de la performance d'organismes et de fonctionnaires individuels.

Dans ce contexte, et dans un environnement où les fonctionnaires à tous les échelons peuvent être appelés à juger de problèmes éthiques dans leurs secteurs de responsabilité, le maintien d'une **culture de l'éthique** dans les organisations du SPA est considéré comme une **priorité cruciale**.

Les organisations du SPA comprennent bien la valeur des normes d'éthique élevées. Une culture sous-jacente de l'éthique sous-tend l'objet du SPA et est essentielle au maintien de la confiance des milieux politiques et communautaires à l'égard de ses activités. Les valeurs du SPA constituent un cadre dans lequel les fonctionnaires peuvent exercer un pouvoir discrétionnaire dans la prise de décisions et réagir aux problèmes nouveaux.

Le Règlement sur le service public (*Public Service Regulations*) exige que le Commissaire au service public (*Public Service Commissioner*) présente un rapport annuel au Parlement sur la mesure dans laquelle les organisations du service public font respecter les valeurs du SPA et sur la pertinence des procédures visant à assurer la conformité au Code de conduite du SPA.

Le SPA maintient depuis longtemps des normes d'éthique élevées. Le **Premier ministre**, l'honorable John Howard, a fait la **déclaration** suivante le 9 mai 1996 au cours d'une allocution :

« Ce n'est pas un cliché de dire que le public australien est très chanceux d'avoir eu, depuis des années, un service public fédéral qui se distingue par **deux caractéristiques**. La première est un **degré extrêmement élevé d'intégrité et d'honnêteté**. Un des éléments vraiment remarquables de la vie publique en Australie est la très faible incidence d'allégations fondées de corruption ou de malhonnêteté de la part de la bureaucratie fédérale. En fait, l'ensemble de la sphère australienne fédérale, autant du point de vue politique que bureaucratique, n'a pratiquement pas, au cours des quelques quatre-vingt-quinze années de l'existence de la Fédération, connu de cas de corruption, même si on ne peut pas en dire autant, et avec autant d'enthousiasme et de détails, des autres paliers de gouvernement. Je ne pense pas être présomptueux en disant cela, je ne fais qu'énoncer un fait. La réputation d'intégrité dont jouit le service public fédéral est sa marque distinctive. L'autre caractéristique est bien sûr un **degré très élevé de professionnalisme**, et la volonté au cours des années, quelle que soit la composition politique du gouvernement, de donner des conseils techniques complets et, la plupart du temps, très empressés ».

b) Les mesures récentes prises pour améliorer le comportement déontologique dans le service public de l'Australie

Même si le dossier du SPA dans ce domaine est généralement bon, un grand nombre de mesures ont été prises pour renforcer le cadre de l'éthique au cours des dernières années :

- En 1993, le Conseil consultatif de gestion (*Management Advisory Board*, MAB) du SPA a publié un document intitulé « Building a Better Public Service », qui établissait pour la première fois un ensemble de valeurs pour le SPA. Il **complétait les valeurs plus traditionnelles** en y ajoutant la réponse aux besoins du gouvernement, l'importance accordée aux résultats et l'amélioration continue du rendement individuel et collectif.
- En 1995, ce qu'on appelait alors la Commission du service public (*Public Service Commission*) a révisé le document intitulé « Guidelines on Official Conduct of Commonwealth Public Servants ». On le révisé encore cette année pour tenir compte des changements législatifs récents.
- En 1996, le PSMPC (successeur de la Commission du service public) a publié le document intitulé « Outsourcing : Principales, Guidelines and Good Practice », qui établissait la nécessité de respecter strictement les normes de probité.
- Aussi en 1996, le Conseil consultatif de gestion du SPA a publié le « Ethical Standards and Values in the APS », qui donnait des directives sur les normes d'éthique que doivent respecter les fonctionnaires, appuyées par des exemples de cas. Il illustre aussi les complexités des nombreuses décisions que les fonctionnaires doivent prendre et donnait des directives sur les valeurs et les principes qui devraient influencer sur le processus décisionnel.
- En mars 1998, le gouvernement a modifié le **Règlement sur le service public** pour y **incorporer le cadre d'éthique**. Ce cadre comprend les valeurs du SPA, le Code de conduite du SPA, la protection des dénonciateurs et le Rapport annuel du Commissaire au service public sur l'état

du service. Le cadre d'éthique fait aussi partie du projet de loi de 1999 sur le service public (*Public Service Bill 1999*).

- En juin 1999, suite à des consultations avec les organismes, le PSMPC a publié la brochure « Values in the Australian Public Service ». Cette brochure donne des orientations aux organismes sur la signification des valeurs du SPA et sur leur application en milieu de travail.

Depuis sa mise sur pied en 1995, le PSMPC a fait connaître le cadre d'éthique dans l'ensemble du SPA par le biais de publications, de conférences et de séminaires. Il a aussi renforcé son réseau officiel de fonctionnaires, qui est axé sur le rendement et le comportement, et a utilisé son site Internet pour promouvoir les valeurs et le code de conduite. Les organismes eux-mêmes ont mis sur pied un vaste éventail d'initiatives, y compris des programmes d'orientation et de sensibilisation, et ont utilisé leurs sites intranet pour fournir de la documentation sur les valeurs et la conduite.

c) Les projets actuellement en préparation relatifs aux problèmes déontologiques dans le service public de l'Australie

En plus des mesures permanentes décrites dans la section I.b), les initiatives suivantes sont en cours :

- Le PSMPC, en consultation avec les organismes, met au point le cadre d'évaluation de la performance des organismes dans la mise en œuvre des valeurs du SPA.
- Le PSMPC continue à préparer ses modules de formation sur l'éthique et la conduite, qui seront donnés aux organismes et à des fonctionnaires individuels.
- Les Commissaires au service public du *Commonwealth*, des États et des Territoires ont formé un Groupe d'éthique, constitué de représentants de chacune des juridictions, pour les informer des innovations ayant une incidence sur la gestion de l'éthique et de la conduite.
- Le PSMPC continuera à appuyer les initiatives des organismes, par ex. par le biais de réunions régulières du Réseau des performances et de la conduite.

II. Les valeurs essentielles du service public

a) Définition des valeurs essentielles du secteur public

Comme nous l'avons noté, l'administration a inclus en 1998 les valeurs nouvellement établies du SPA dans ses modificatifs au **Règlement sur le service public**. Le Règlement exige que les chefs d'organismes assurent la promotion et le maintien des valeurs du SPA. Les organismes du SPA sont responsables d'administrer les normes de conduite dans leur propre organisation et de fournir des renseignements au Commissaire au service public en vue de leur intégration au Rapport annuel sur l'état du service.

Le PSMPC donne aux organismes du soutien et des conseils en matière de politique sur les valeurs et le Code de conduite du SPA. Le PSMPC a aussi la responsabilité d'établir le cadre juridique qui régit les organismes dans ce domaine, de faire connaître les normes aux organismes et de rendre compte de leur mise en œuvre. Le Commissaire au service public doit présenter une évaluation annuelle au Parlement sur la mesure dans laquelle les organismes intègrent les valeurs du SPA et la pertinence des systèmes de maintien des normes de conduite.

Les valeurs essentielles du SPA, telles qu'elles figurent dans le Règlement sur le service public, sont les suivantes :

- Le SPA est apolitique, et remplit ses fonctions de façon impartiale et professionnelle.
- Le SPA est un service public dans lequel les décisions d'emploi sont fondées sur le mérite.
- Le SPA offre un milieu de travail sans discrimination et reconnaît la diversité des antécédents de ses employés.
- Le SPA maintient les normes d'éthique les plus élevées.
- Le SPA est responsable de ses actions devant le gouvernement, le Parlement et le public australien, dans les limites du cadre de responsabilité ministérielle.

- Le SPA répond aux besoins du gouvernement en donnant des conseils francs, honnêtes, complets, exacts et opportuns et en mettant en œuvre les politiques et les programmes gouvernementaux.
- Le SPA assure la prestation des services de façon équitable, efficace, impartiale et courtoise au public australien.
- Le SPA est doté d'un leadership de la plus grande qualité.
- Le SPA établit des relations de collaboration en milieu de travail, fondées sur la consultation et la communication.
- Le SPA favorise un milieu de travail juste, souple, sûr et valorisant.
- Le SPA met l'accent sur les résultats et la gestion des performances.

Ces valeurs essentielles sont établies dans :

- Le Règlement sur le service public (article 5).
- Les valeurs du Service public australien, un document de travail publié par le PSMPC en 1999. Ce document explique la signification de chaque valeur et fournit une liste de contrôle pour aider les organismes à appliquer les valeurs du SPA aux objectifs organisationnels et aux comportements personnels.
- Des signets promotionnels et d'autres publications produites par le PSMPC.
- Le site web du PSMPC : www.psmpc.gov.au.
- Le document révisé intitulé *Guidelines on Official Conduct of Commonwealth Public Servants*, publié en 1999.
- Les publications produites par le PSMPC et les organismes à l'intention de leur personnel.

b) La communication aux fonctionnaires des valeurs essentielles du service public

Les initiatives suivantes ont été mises en œuvre par la plupart des organismes du SPA :

- Les valeurs essentielles sont automatiquement fournies aux nouveaux employés du service public.
- En général, on les distribue par le biais des programmes d'orientation des organismes du SPA et des mécanismes de gestion des performances.
- Elles sont remises aux fonctionnaires qui partent occuper un poste dans une autre organisation du service public, par exemple, comme ci-dessus, par le biais des programmes d'orientation et des ententes sur la performance individuelle.
- L'énoncé des valeurs essentielles fait habituellement partie du contrat/document d'emploi, comme les ententes certifiées des organismes ou les ententes individuelles de travail établies aux termes de la loi de 1996 sur les relations de travail (*Workplace Relations Act 1996*).
- Les valeurs essentielles sont communiquées par des instruments de la nouvelle technologie, comme Internet : le site web du PSMPC contient le libellé des valeurs du SPA. De nombreux organismes ont des sites Internet et Intranet qui donnent accès aux valeurs du SPA et certains comprennent des liens au site Web du PSMPC.

Mesures prises par certains organismes :

- Production de matériel promotionnel et distribution à tout le personnel.
- Sondages auprès des employés pour obtenir leurs commentaires sur la mesure dans laquelle les valeurs du SPA sont appliquées au travail.
- Distribution au personnel de signets produits par le PSMPC sur lesquels sont imprimés les valeurs et le Code de conduite du SPA.
- Ajout des attentes sur l'application des valeurs du SPA au travail dans les ententes sur la performance individuelle.
- Ajout du texte des valeurs du SPA dans les politiques sur la fraude, la diversité, le recrutement et la sélection.

- Publication des valeurs du SPA dans les bulletins du personnel.
- Mention des valeurs du SPA dans les Chartes de service.

c) *La déclaration sur les valeurs essentielles du service public a été reformulée en 1998*

En mars 1998, le gouvernement a modifié le Règlement sur le service public pour y intégrer le cadre d'éthique, y compris les valeurs et le Code de conduite du SPA. Des chefs d'organismes et des groupes d'employés du SPA ont participé au processus de consultation.

III. Normes de conduite dans le service public

a) *Déclarations sur les normes de comportement que l'on est en droit d'attendre des fonctionnaires*

Le **Code de conduite du SPA**, qui décrit les normes de comportement attendues des fonctionnaires, fait partie du Règlement sur le service public. Le Code de conduite du SPA s'applique à tous les fonctionnaires, y compris les chefs d'organismes. Le **libellé** du Code, tel qu'il figure dans l'article 7, est le suivant :

- Un employé du SPA doit se comporter avec honnêteté et intégrité dans l'exercice de ses fonctions.
- Un employé du SPA doit faire preuve d'attention et de diligence dans l'exercice de ses fonctions.
- Un employé du SPA doit traiter chacun avec respect et courtoisie, et ne poser aucun geste de harcèlement dans l'exercice de ses fonctions.
- Un employé du SPA doit respecter toutes les lois australiennes pertinentes dans l'exercice de ses fonctions.
- Un employé du SPA doit se conformer à toutes les directives raisonnables et légales données par un responsable de son organisme autorisé à le faire.
- Un employé du SPA doit maintenir la confidentialité de ses relations avec le ministre et tout membre du personnel du ministre.
- Un employé du SPA doit prendre les mesures raisonnables pour éviter les conflits d'intérêts et divulguer tout conflit d'intérêts (réel ou apparent) lié à son emploi.
- Un employé du SPA doit utiliser les ressources du Commonwealth de façon appropriée.
- Un employé du SPA ne doit pas fournir de renseignements faux ou trompeurs en réponse à une demande d'information présentée à des fins officielles dans l'exercice de ses fonctions.
- Un employé du SPA ne doit pas utiliser à mauvais escient des renseignements internes, ses fonctions, son statut ou ses pouvoirs pour obtenir ou tenter d'obtenir un avantage pour lui-même ou pour toute autre personne.
- Un employé du SPA doit toujours se comporter de façon à respecter les valeurs du SPA et à faire valoir l'intégrité et la bonne réputation du SPA.
- Un employé du SPA en fonction à l'étranger doit toujours se comporter de façon à faire honneur à la bonne réputation de l'Australie.
- Un employé du SPA ne doit pas, sauf dans l'exercice de ses fonctions ou avec l'autorisation expresse du chef d'organisme, donner ou divulguer, directement ou indirectement, tout renseignement sur les affaires publiques ou toute autre information officielle.

Les Directives sur la conduite officielle des fonctionnaires du *Commonwealth*, publiées par le PSMPC, couvrent les **sujets** suivants :

- Dons et avantages, tels que rétributions, paiements, divertissements.
- Utilisation d'informations officielles.
- Utilisation de propriétés ou d'installations publiques.
- Déplacements officiels.
- Travail extérieur au service public.

- Restrictions en matière d'emploi après le départ de la fonction publique.
- Conditions spéciales/autorisations relatives au mouvement du service public vers le secteur privé.
- Implication dans l'action politique.
- Travail auprès du gouvernement.
- Travail auprès du public.
- Conflits d'intérêts – financiers et personnels.
- Principe du mérite dans la sélection du personnel.
- Dénonciation ; par « dénonciateur », on désigne un employé, habituellement un fonctionnaire, qui fait des allégations de mauvaise administration.
- Contrôle des fraudes.

Les Directives sur la conduite officielle des fonctionnaires du *Commonwealth* ont été diffusées largement en 1995 et sont disponibles sur le site Web du PSMPC. Un résumé a aussi été produit sous forme de brochure en vue d'une large diffusion. Les Chartes du service à la clientèle, qui constituent un engagement public de chaque organisation à l'égard de la prestation de services de grande qualité à sa clientèle et qui contiennent les normes de service auxquelles on est en droit de s'attendre, sont publiées par un grand nombre d'organismes (tous les organismes du Commonwealth qui ont des relations avec les citoyens doivent préparer une Charte de service). Certains organismes incorporent des normes de conduite à leurs contrats avec les fournisseurs.

L'utilisation des cartes de crédit institutionnelles est couverte dans les plans et les procédures de contrôle des fraudes des organismes et dans les Instructions du *Chief Executive* publiées dans la loi de 1997 sur la comptabilité et la gestion financière (*Financial Management and Accountability Act 1997*).

Des organismes particuliers du service public ont aussi leurs **propres directives et exigences**. Le ministère des Affaires extérieures et du Commerce par exemple, a établi un code de conduite spécialisé sur le service à l'étranger pour compléter les conseils plus généraux contenus dans les directives sur la conduite officielle des fonctionnaires du *Commonwealth*. Le personnel professionnel de certains organismes doit aussi respecter les normes de déontologie applicables à leur profession, par exemple, le Musée national d'Australie et le Bureau national d'audit d'Australie.

Il y aussi des lignes directrices pour les fonctionnaires et les responsables politiques travaillant à **l'interface entre les responsabilités politiques et administratives** :

- Les normes de conduite **ministérielle** sont contenues dans le document intitulé « A Guide on Key Elements of Ministerial Responsibility », publié par le Premier ministre. Les sujets couverts comprennent l'utilisation des fonctions publiques à des fins personnelles, la propriété de parts et d'autres intérêts, les déclarations d'intérêts, les cadeaux et avantages et les contacts avec les groupes de pression, les relations avec les ministères, la nomination des employés, la nomination à des organismes gouvernementaux et les voyages à l'étranger.
- Les directives à l'intention du **personnel ministériel** seront contenues dans le document intitulé « Ministerial Staff Entitlements », une publication en préparation au ministère des Finances et de l'Administration.
- Le comportement attendu des **fonctionnaires** travaillant avec les ministres et les députés a été établi dans les Directives sur la conduite officielle des fonctionnaires du *Commonwealth* produites par le PSMPC. Les sujets couverts comprennent les relations professionnelles, la non-politisation, les campagnes électorales et la réintégration des fonctionnaires qui reviennent au SPA après avoir fait partie du personnel ministériel.
- Suite à l'annonce des élections générales et à la dissolution de la Chambre des représentants, le gouvernement se comporte comme un gouvernement intérimaire jusqu'à ce que les résultats de l'élection soient clairs ou, en cas de changement de gouvernement, jusqu'à ce que le nouveau gouvernement soit assermenté. La gestion des affaires publiques se poursuit mais, par convention, un gouvernement intérimaire n'exécute pas certaines activités et reporte certains dossiers,

de façon à ne pas lier le nouveau gouvernement et à ne pas restreindre sa liberté d'action. Le ministère du Premier ministre et le Cabinet **conseillent** les fonctionnaires sur le règlement des dossiers au cours de la période intérimaire.

Les **normes minimales** de comportement du service public sont énoncées dans le Règlement sur le service public.

b) Types de conduites considérées inacceptables au regard de la loi pour des agents de la fonction publique

Les types suivants de **comportements répréhensibles** sont spécifiquement définis dans la législation pénale pour les agents de la fonction publique :

- Corruption active, passive, directe, indirecte ou tentative de corruption de fonctionnaires ou effectuée par des fonctionnaires.
- Partialité dans la prise de décisions dans l'exercice des fonctions officielles.
- Abus de pouvoir ou de la confiance du public.

De plus, la loi de 1914 sur les crimes (*Crimes Act 1914*) interdit spécifiquement aux agents du *Commonwealth* de participer aux activités suivantes :

- Destruction ou bris de biens du Commonwealth.
- Fausse représentation (dans l'intention de frauder).
- Saisie de biens sous la garde du Commonwealth.
- Divulgence d'informations officielles par des agents du Commonwealth pendant leur emploi au gouvernement ou après leur départ.
- Falsification de livres ou de registres.
- Corruption d'agents du Commonwealth.
- Corruption de députés.
- Falsification d'états ou de certificats.

Il faut aussi noter que la loi de 1922 sur le service public (*Public Service Act de 1922*) renferme des dispositions prévoyant des mesures disciplinaires dans les cas où un fonctionnaire a eu une conduite répréhensible (a « manqué à son devoir »). Ces dispositions sont généralement appliquées lorsqu'il y a eu manquement au Code de conduite. Les organismes ont la responsabilité de faire enquête sur ces cas et d'imposer une sanction s'il y a lieu. Toute violation à la loi de 1914 sur le crime (*Crimes Act 1914*) relève de la Police fédérale australienne et du directeur des poursuites publiques.

D'autres interdictions et restrictions sont prévues dans les législations suivantes qui s'appliquent à tous les Australiens et qui interdisent la **discrimination** dans les domaines suivants :

<i>Racial Discrimination Act 1975</i>	Interdit la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique dans l'emploi et la prestation des services.
<i>Disability Discrimination Act 1992</i>	Interdit la discrimination contre les personnes handicapées dans l'emploi et la prestation des services. En matière de recrutement, cela signifie que les employeurs doivent envisager de fournir de la formation et un équipement spécial à moins que cela entraîne des difficultés indues.
<i>Sex Discrimination Act 1984</i>	Interdit la discrimination fondée sur le sexe, le statut civil, la grossesse ou la préférence sexuelle dans l'emploi ou la prestation des services.
<i>Human Rights and Equal Opportunity Commission Act 1986</i>	Interdit la discrimination dans l'emploi et la prestation des services pour divers motifs, y compris la religion et l'opinion politique. Établit aussi la <i>Human Rights And Equal Opportunity Commission</i> , qui juge des accusations de discrimination.
<i>Workplace Relations Act 1996</i>	Interdit la discrimination fondée sur un vaste éventail de motifs dans les ententes sur le travail et les conditions d'emploi et de cessation d'emploi.

Les législations suivantes portent aussi sur les normes de conduite dans le SPA :

<i>Public Service Act 1922</i>	Les fonctionnaires doivent prendre toutes leurs décisions de façon équitable et selon les mérites du cas, sans discrimination. Le Règlement relatif à la loi contient un Code de conduite applicable à tous les employés du Service public australien. La loi prévoit des programmes spéciaux pour aider les groupes défavorisés.
<i>Ombudsman Act 1976</i>	Permet d'enquêter sur les plaintes, généralement du public, sur la mauvaise administration des organismes du <i>Commonwealth</i> .
<i>Merit Protection (Australian Government Employees) 1984</i>	Permet d'enquêter sur les plaintes déposées par des fonctionnaires et de faire appel de certaines décisions en matière d'emploi.
<i>Occupational Health and Safety (Commonwealth Employment) Act 1991</i>	Exige que les fonctionnaires établissent un milieu de travail qui protège la santé et la sécurité de tous les employés.
<i>Administrative Decisions (Judicial Review) Act 1977</i>	Prévoit l'enquête sur les plaintes contre les procédés utilisés pour prendre des décisions dans les organismes du <i>Commonwealth</i> .
<i>Financial Management and Accountability Act 1997</i>	Exige que les responsables administrent leur organisation de façon à favoriser l'utilisation efficace, efficiente et éthique des ressources.
<i>Freedom of Information Act 1982</i>	Permet aux particuliers de demander l'accès à l'information détenue par des organismes du <i>Commonwealth</i> .
<i>Privacy Act 1988</i>	Exige que les organismes du <i>Commonwealth</i> protègent la confidentialité des renseignements personnels sur les personnes, sauf certaines exceptions.

Certains organismes, comme le Bureau australien du fisc et *Centrelink* (organisme du gouvernement fédéral chargé de verser les prestations de sécurité sociale), ont leurs propres législations, qui limitent l'accès des employés aux renseignements personnels contenus dans leurs bases de données respectives. La conformité à ces exigences est surveillée strictement et des sanctions sont imposées en cas de transgression.

IV. Institutions et procédures destinées à promouvoir un haut niveau de probité, à prévenir et à détecter les fautes professionnelles

L'accroissement de la dévolution des responsabilités aux organismes a été accompagné de la reconnaissance de l'importance des propres systèmes et procédures des organismes visant à promouvoir un haut niveau de probité, à prévenir et à détecter les fautes professionnelles. Les mesures d'application générale suivantes sont en vigueur :

- Les documents internes des organismes, comme les instructions des *Chiefs Executives* (CEI), comprennent souvent des énoncés sur l'utilisation éthique des ressources.
- Le PSMPC donne des conseils aux organismes sur leurs systèmes et procédures.
- Le Commissaire au service public présente aussi dans le rapport annuel sur l'état du service des évaluations de la pertinence des systèmes et procédures des organismes visant à assurer la conformité au Code de conduite.

a) Instruments utilisés par la gestion des ressources humaines pour la promotion d'un environnement favorisant le respect de la déontologie

Les mesures utilisées par la gestion des ressources humaines pour promouvoir un environnement professionnel favorisant le respect de la déontologie sont les suivantes :

- Il existe des règles, directives et politiques pour les procédures de recrutement et de promotion.
- Le recrutement et la promotion sont fondés sur le mérite.

- La transparence des procédures de sélection est assurée par la publication des règles, directives et politiques de recrutement, la publication des avis de postes vacants et l'évaluation des procédures de sélection.
- Seuls les critères de sélection publiés et adéquats sont pris en compte lors du recrutement.
- Les considérations éthiques sont prises en compte dans la procédure de recrutement. Les candidats jusqu'au niveau des gestionnaires intermédiaires qui souhaitent faire réviser une décision en matière de promotion ont accès à un comité des appels en matière de promotion réuni par l'Agence d'examen et de protection du principe du mérite (*Merit Protection and Review Agency*). Certains organismes ont des comités de recrutement qui, dans le cadre de la sélection, évaluent la façon dont les candidats démontrent qu'ils appliqueraient les valeurs du SPA à leur travail.
- Les comportements éthiques sont pris en compte dans la procédure de recrutement. Certaines évaluations individuelles du rendement comprennent une évaluation de la conformité aux valeurs du SPA, qui établissent les comportements éthiques.

Une **attention** particulière est portée aux agents publics qui occupent des fonctions particulièrement vulnérables à la corruption :

- Administration fiscale : le Bureau australien du fisc a mis sur pied un comité consultatif à un niveau élevé qui se penche sur la prévention et la détection des fraudes et auxquels sont représentés le Médiateur, la police fédérale australienne et le PSMPC.
- Affectations à l'étranger : le ministère des Affaires extérieures et du Commerce donne des séances d'information préalables aux affectations en vue de sensibiliser les fonctionnaires aux questions d'éthique.
- Approbation des subventions/du financement/des prêts : on utilise mieux la technologie de l'information pour assurer le suivi de l'approbation des dépenses.
- Passation de marchés et impartition : des séances obligatoires de sensibilisation aux questions juridiques sont tenues dans certains organismes ; on exige dans tous les organismes que les cadres supérieurs divulguent leurs intérêts financiers.
- Services des douanes : le Service australien des douanes donne des séances spécifiques de formation et de sensibilisation à la fraude à son personnel.
- Prestations d'aide sociale : Centrelink donne des séances spécifiques de formation et de sensibilisation à la fraude à son personnel.
- Administration générale : les plans de contrôle des fraudes des organismes prévoient des mesures visant à minimiser la fraude dans l'administration des salaires, des allocations de voyage et des achats (y compris l'utilisation des cartes de crédit gouvernementales) et la gestion des propriétés et des biens matériels.

De plus, les organismes doivent mettre en place des procédures sur la façon de traiter les allégations de manquement au code de conduite (dénonciation) et doivent empêcher la victimisation des dénonciateurs et la discrimination à leur endroit après qu'ils aient divulgué des renseignements.

b) Sensibilisation et formation des agents publics aux questions déontologiques

Chaque organisme est responsable de la formation. Règle générale, les organismes élaborent et donnent leur propre formation, souvent à l'aide de spécialistes. Pour la plupart, la participation à la formation est volontaire, mais certains cours sont obligatoires lorsqu'un organisme détermine un besoin précis, par ex. tout le personnel peut être obligé de participer à un colloque de sensibilisation à l'éthique, tous les gestionnaires à des ateliers de sensibilisation aux questions juridiques et tous les nouveaux employés à un programme d'orientation.

Le contenu de la formation varie en fonction de l'auditoire ciblé, et peut aller d'une séance de sensibilisation aux principes d'éthique et aux mesures à prendre si un employé constate un manquement possible au Code de conduite, à des cours sur les enquêtes en matière de fraude et le traitement des manquements au Code.

De plus, le PSMPC offre des modules de formation générale à des groupes de fonctionnaires ou à des employés individuels des organismes à l'interne. On distribue aussi aux fonctionnaires du matériel promotionnel sur le Code de conduite, la prévention et le contrôle des fraudes et la protection des dénonciateurs.

Directives, avis, conseils à la disposition des fonctionnaires pour résoudre les problèmes de nature déontologique :

- Les Directives sur la conduite officielle des fonctionnaires du *Commonwealth* donnent des conseils sur les normes de conduite appropriées.
- Des réseaux comme le Réseau de conduite et de rendement, réuni par le PSMPC, offre aux fonctionnaires de tout le SPA des possibilités de discuter des questions et d'échanger des idées sur les meilleures pratiques.
- Les secteurs des ressources humaines organisent et donnent de la formation au personnel en vue de les sensibiliser aux questions d'éthique.
- Un grand nombre d'organismes ont mis sur pied des mécanismes officiels de mentorat pour aider les employés à traiter les questions d'éthique.
- Le Ligne d'aide téléphonique du PSMPC permet de donner du soutien, des conseils et des directives au personnel des organismes.

c) *Autres dispositions utilisées pour promouvoir le respect des normes de conduite exigeantes et la prévention de la corruption*

Ces dispositions sont les suivantes :

- Identification et compte rendu sur les situations de conflit d'intérêts, surtout dans les domaines de la gestion financière, de l'emploi après la sortie de la fonction publique, de l'acceptation de cadeaux et d'avantages tels que rémunération, paiements, divertissement, de l'utilisation des points de grand voyageur, des conflits d'intérêts découlant de relations personnelles et de l'emploi extérieur pendant l'emploi au SPA.
- Publication obligatoire des informations internes en matière de comportement éthique et d'éventuelles transgressions.
- Obligation de motivation des décisions administratives.
- Existence de voies de recours contre les décisions administratives.
- Existence de délais de réponse maximum tolérés pour répondre aux demandes des usagers.
- Existence de dispositions de lutte contre la corruption dans les appels d'offres (par ex. interdiction aux sociétés reconnues coupables de corruption de participer à d'autres appels d'offres).
- Existence de contrôles spécifiques pour les procédures de passation des marchés publics.
- Évaluation des risques dans les secteurs les plus exposés.

d) *Politique relative aux déclarations*

Tous les fonctionnaires doivent, aux termes du Code de conduite, déclarer à leurs gestionnaires leurs conflits d'intérêts réels ou potentiels et prendre des mesures raisonnables pour les éliminer.

De plus, les membres du Service exécutif supérieur (SES) doivent remplir le formulaire « Return of Private Interests » et le remettre au responsable de l'organisme. Ce formulaire exige que les agents du SES déclarent les éléments suivants au moment de leur arrivée, tous les ans par la suite ou lorsqu'il se produit des changements importants :

- Actif et passif.
- Sources de revenus importants (plus de 5 000 \$).
- Cadeaux.
- Emploi extérieur.

- Investissements.
- Biens immobiliers.
- Actions.
- Société en fiducie/prête-nom.
- Partenariats.
- Voyages et hébergement commandités.

Ces renseignements sont transmis confidentiellement au chef de l'organisme. A la demande, l'accès à ces renseignements est accordé au ministre. Les demandes d'accès du Parlement ou d'un tribunal, ou aux termes de la loi sur la liberté d'information (*Freedom of Information Act*) sont traitées conformément à la législation. La divulgation de ces renseignements vise à consigner tous les intérêts qui peuvent entrer en conflit avec l'exercice d'une fonction publique, ou peuvent être considérés comme tels. Un formulaire générique conçu par le PSMPC est offert aux organismes.

e) Procédures permettant de rendre compte des actes répréhensibles/de soupçons de corruption

Des dispositions juridiques définissent les procédures de dénonciation des malversations, et des règles internes établissent la procédure pour chaque organisme du service public. Le Règlement sur le service public (articles 9 à 11) décrit les exigences minimales d'un mécanisme de dénonciation au SPA. Les chefs d'organismes doivent établir des procédures pour le traitement des allégations de manquement au Code de conduite dans leur organisme. De plus, le Règlement interdit aux fonctionnaires et aux entrepreneurs qui travaillent pour les organismes toute mesure de discrimination ou de victimisation des employés du SPA qui ont signalé des actes répréhensibles. Les dénonciateurs qui ne sont pas satisfaits des résultats d'une enquête au niveau de l'organisme, ou qui pensent qu'il ne convient pas que leur organisme s'occupe lui-même de la dénonciation, peuvent demander au Commissaire au service public de faire enquête. Le Commissaire au service public a publié les procédures sur ces situations dans une brochure et sur Internet.

Les fonctionnaires qui dénoncent des malversations jouissent d'une protection légale et de l'anonymat. Cette protection n'est offerte que lorsque la personne qui dénonce un acte répréhensible le fait par la procédure appropriée. Aucune protection n'est accordée si la dénonciation est faite aux médias.

En plus des procédures de dénonciation relevant des organisations et du Commissaire au service public, le **public** peut suivre les procédures suivantes pour dénoncer des malversations de la part de fonctionnaires :

- Procédures de plainte établies dans les chartes de service.
- Assistance personnelle ou téléphonique dans les organismes.
- Médiateur.
- Police fédérale australienne.
- Auditeur général.
- Inspecteur général du renseignement et de la sécurité (lorsque les problèmes sont liés à la conduite d'un membre d'une organisation de renseignement ou de sécurité).

f) Dispositifs internes de contrôle pour l'amélioration de la déontologie dans les services publics

Les dispositions de contrôle interne comprennent des mesures de contrôle financier, de contrôle des fraudes, d'audit interne et de contrôle de la gestion. Ces mesures appuient les méthodes de prévention de la corruption en aidant les organisations à évaluer les secteurs à risque, à détecter les cas individuels de corruption et de fraude, à déceler les activités systémiques de corruption et de fraude, à réviser régulièrement les plans et les procédures et à favoriser une culture de l'éthique par la sensibilisation, la formation et la gestion du rendement.

Les mécanismes de **suivi** obligent chaque organisation à réviser son Plan de contrôle des fraudes tous les deux ans, à élaborer un Plan d'action en vue de la mise en œuvre des mesures contenues dans

le Plan de contrôle des fraudes et à présenter tous les ans un rapport au ministre responsable. Un comité d'audit de l'organisation doit superviser l'élaboration et la mise en œuvre du Plan de contrôle.

Des contrôles internes sont exigés :

- Par la législation, soit la loi de 1997 sur la comptabilité et la gestion financière (*Financial Management and Accountability Act 1997*), le Règlement sur la comptabilité et la gestion financière (*Financial Management and Accountability Regulations*) et les normes publiées par la division de la coordination de l'exécution de la loi du *Commonwealth* du ministère du procureur général. Le Règlement sur le service public exige que les chefs d'organismes favorisent le respect et la promotion des valeurs du SPA. Le Règlement précise que les chefs d'organismes sont liés par le Code de conduite de la même façon que les employés du SPA.
- Par la politique générale, comme la Politique du *Commonwealth* sur le contrôle des fraudes.

La fréquence des contrôles internes n'est pas précisée dans la Politique du *Commonwealth* sur le contrôle des fraudes, mais est déterminée par chaque responsable d'organisme. Les examens doivent avoir lieu au moins tous les deux ans, à moins qu'il y ait eu des changements importants dans la structure organisationnelle d'un organisme. Ces examens sont normalement menés de concert à la préparation des rapports annuels aux ministres. De plus, le ministère du procureur général et la police fédérale australienne mènent tous les ans des examens d'assurance de la qualité.

Les rapports annuels des organismes sont présentés au ministre responsable de l'organisme, à la direction de l'organisme et à la Commission d'exécution de la loi du *Commonwealth* (*Commonwealth Law Enforcement Board*, CLEB). La CLEB est responsable de la coordination de la politique de contrôle des fraudes dans le *Commonwealth* et de la présentation au gouvernement, par l'entremise du ministre de la Justice, de rapports annuels sur le contrôle de la fraude fondés sur les rapports annuels des organismes. La division de la coordination de l'exécution de la loi (*Law Enforcement Co-ordination Division*, LECD) du ministère du procureur général, exécute les travaux de la Commission d'exécution de la loi du *Commonwealth* (CLEB).

g) Procédures disciplinaires pour traiter les cas de manquement aux normes de la fonction publique

Les mesures disciplinaires, y compris tout l'éventail des sanctions possibles, sont contenues dans la loi de 1922 sur le service public (*Public Service Act 1922*). Ces sanctions vont du *counselling* au licenciement. Les sanctions les plus graves (sauf le congédiement) peuvent être portées en appel devant un Comité d'appel des mesures disciplinaires établi par l'Agence d'examen et de protection du principe du mérite. Un fonctionnaire licencié peut demander réparation à la commission australienne des relations industrielles (*Australian Industrial Relations Commission*). Les questions de droit peuvent être soumises à la Cour fédérale.

V. Contrôle des actes répréhensibles dans la fonction publique

a) Institutions et procédures permettant d'enquêter sur les malversations et de les poursuivre

La culture éthique du SPA est renforcée par des procédures de responsabilisation et des institutions comme le Médiateur, la législation sur la liberté d'information (*Freedom of Information*, FOI), la législation sur la protection des renseignements personnels, les chartes du service à la clientèle et les examens du mérite par des agences comme le Tribunal des appels administratifs. De plus :

- Le Bureau national d'audit de l'Australie (*Australian National Audit Office*) vise à assurer la conformité aux normes financières et aux normes de rendement, et exerce sa compétence sur l'ensemble du service public.
- L'Agence d'examen et de protection du principe du mérite fait enquête sur certains appels et griefs.

Ces deux organismes sont comptables au Parlement et donnent des conseils ou des directives aux organismes.

Règle générale, les organismes assument la responsabilité principale de l'enquête et de l'application des sanctions dans les cas de soupçon de malversation au sein de leur propre organisation.

De plus, un mécanisme de dénonciation permet aux fonctionnaires de signaler à leur organisme les manquements présumés au Code de conduite. Sauf lorsque les allégations sont considérées comme frivoles ou tracassières, les organismes doivent faire enquête et s'assurer que les conclusions donnent lieu le plus rapidement possible à un suivi.

Lorsque les organismes constatent une violation possible du droit pénal, ils doivent transmettre la question à la Police fédérale australienne à des fins d'enquête. La Direction des poursuites publiques est le bureau responsable d'entreprendre des poursuites dans ces cas.

b) Institutions compétentes pour exercer un contrôle indépendant sur l'administration

Ces institutions sont les suivantes :

- Parlement/commissions parlementaires (particulièrement les Comités législatifs du Sénat).
- Auditeurs indépendants/externes comptables à des organismes élus tels que le Parlement (par ex. Auditeur général).
- Médiateur (médiateur du Commonwealth).
- Tribunaux judiciaires (Cour fédérale de l'Australie).
- Tribunaux de révision des décisions sur le mérite comme le Tribunal des appels administratifs, le Tribunal des appels en matière de sécurité sociale et le Tribunal d'examen des décisions en matière d'immigration, qui jugent des décisions administratives.
- L'agence d'examen et de protection du principe du mérite, qui étudie des décisions relatives à l'emploi en matière de promotion, de discipline, de redéploiement et de retraite des fonctionnaires et l'enquête sur leurs griefs.

Il existe des procédures et des dispositions permettant d'attirer l'attention sur les malversations d'organismes chargés d'exercer un contrôle indépendant sur les activités du service public :

- Tribunaux d'appel pour les membres du public touchés par une décision du Commonwealth.
- Agence d'examen et de protection du principe du mérite pour les fonctionnaires directement touchés par une décision ou des mesures liées à leur emploi prises par un organisme.
- Commissaire au service public dans les cas de dénonciation.

Les états financiers des organismes et les vérifications du rendement des organismes sont préparés aux termes de la loi de 1997 sur l'Auditeur général (*Auditor-General Act 1997*) et de la loi de 1997 sur la comptabilité et la gestion financière (*Financial Management and Accountability Act 1997*). Les états financiers des organismes sont vérifiés tous les ans. Les vérifications du rendement sont menées au besoin et environ cinquante de ces vérifications sont menées tous les ans pour l'ensemble des ministères du SPA. Les rapports de vérification sont publiés systématiquement et déposés au Parlement. Le Comité parlementaire conjoint sur les comptes publics et les audits (*Parliamentary Joint Committee of Public Accounts and Audits*) examine tous les rapports d'audit et mène des enquêtes publiques trimestrielles sur certains d'entre eux.

VI. Coordination et évaluation

a) Coordination et gestion de la politique de l'administration en matière de déontologie et de lutte contre la corruption

Dans la mesure où le PSMPC joue un rôle de coordination, ce rôle consiste à faire partager aux organismes une compréhension commune du cadre d'éthique du SPA. Le Commissaire au service public doit surveiller la conformité des organismes aux valeurs du SPA et la pertinence de leurs systèmes d'assurance de la conformité au Code de conduite et en rendre compte au Parlement. Le PSMPC a la responsabilité de faciliter la compréhension du cadre législatif, de surveiller le rendement des organismes dans la mise en œuvre des valeurs du SPA et d'en rendre compte et d'assurer la conformité au Code de conduite.

La division de la coordination de l'exécution de la loi du ministère du procureur général assure la promotion de la Politique sur le contrôle des fraudes du gouvernement. La Commission d'exécution de la loi du *Commonwealth* présente un rapport annuel au ministre de la Justice sur le rendement des organismes en matière de prévention de la fraude, d'enquête et d'éducation.

Le Règlement sur le service public [article 12(2)(a)] exige que le Commissaire au service public joigne au Rapport annuel sur l'état du service une évaluation de la mesure dans laquelle les organismes incorporent les valeurs du SPA et de la pertinence des systèmes et des procédures visant à assurer la conformité au Code de conduite.

Un **rapport** sur la situation de la déontologie dans le service public est présenté **tous les ans**, à la fin de l'exercice financier :

- Au Parlement (tel qu'indiqué ci-dessus, le Commissaire au service public doit faire rapport au Parlement).
- Au gouvernement.

On procède de la façon suivante pour assurer la **cohérence** des mesures prises par le gouvernement dans le domaine de la déontologie et de la lutte contre la corruption :

- Analyse des échecs systémiques, des tendances des affaires de nature criminelle et disciplinaire. Les organismes sont incités à procéder à cette analyse plus stratégique.
- Orientations nationales et/ou liste des mesures à prendre pour mettre au point des stratégies de prévention dans les organisations.

Le PSMPC, en consultation avec les organismes, a préparé une **liste de vérification** que les organismes et le personnel peuvent utiliser pour faciliter l'application des valeurs du SPA aux objectifs organisationnels et à la conduite personnelle. Ces mesures sont publiées dans le document intitulé « Values in the Australian Public Service », qui contient aussi une liste des indicateurs de l'application de valeurs particulières du SPA du point de vue de l'organisme et de l'ensemble du SPA.

Au cours des dernières années, tous les organismes ont accordé plus d'importance à la formation dans des domaines comme la sensibilisation à la fraude. Des compétences reconnues à l'échelon national servent de fondement à la formation sur la prévention de la fraude et les enquêtes dans l'ensemble du SPA.

b) Évaluation de l'efficacité des mesures visant à promouvoir les conduites déontologiques et à prévenir la corruption

Le Règlement sur le service public exige que le Commissaire au service public présente un rapport annuel au Parlement sur la mesure dans laquelle les organisations du service public respectent les valeurs du SPA et sur la pertinence de leurs procédures d'assurance de la conformité au Code de conduite.

Le SPA, conformément à la déclaration du Premier ministre de mai 1996, n'est pas aux prises avec une crise de corruption ou un « déficit » éthique. Cependant, cela ne signifie pas que le gouvernement est satisfait de la situation. Il y a toujours des possibilités de fraude, de corruption et de malversation, et les organismes et le PSMPC cherchent encore à promouvoir et à favoriser une culture d'éthique dans l'ensemble du SPA. Une partie du problème du maintien de normes élevées de conduite consiste à déterminer quels sont les organismes et les systèmes vulnérables. Au cours d'une allocation récente (mai 1999), le Vérificateur général, M. Pat Barrett, déclarait ce qui suit :

« La responsabilisation et la souplesse accrues du processus décisionnel doivent être associées d'une augmentation au moins équivalente de l'importance accordée au renforcement des mécanismes connexes de responsabilisation afin d'assurer que les décisions soient prises de façon appropriée et que les décideurs puissent être appelés à en répondre au besoin. Pour donner ces garanties, les entités du secteur public doivent mettre en place des mécanismes solides de gestion des affaires publiques et de gestion financière et d'autres structures de contrôle. Cependant, c'est au cours de la période de transition, pendant la mise au point de ces modalités de responsabilisation et de changement des structures organisationnelles, que l'efficacité du processus décisionnel est le plus à risque. A mon avis, ce risque est accentué par la plus grande participation du

secteur privé aux ententes contractuelles, la perte de la mémoire organisationnelle dans les organismes en raison de la compression des effectifs du SPA, l'utilisation accrue de l'informatique et ses problèmes connexes de contrôle et de fraude, particulièrement lorsque les services informatisés sont impartis et le manque des compétences nécessaires dans la gestion des projets et des contrats dans le secteur public ».

Le gouvernement et les chefs d'organismes savent qu'il faut accorder une attention spéciale à ces secteurs vulnérables.

AUTRICHE

I. Le contexte général de la gestion de la déontologie dans le service public en Autriche

a) *Les principaux problèmes relatifs à la déontologie auxquels le service public de l'Autriche a été confronté au cours des dix dernières années, et plus particulièrement des 18 derniers mois*

L'examen récent des mesures disciplinaires montre que les valeurs fondamentales du service public, qui consistent à faire preuve d'impartialité et d'intégrité, à respecter le droit, à assumer pleinement ses responsabilités vis-à-vis du public et à ne pas détourner des fonds publics, sont très largement observées. La corruption et autres formes de fautes professionnelles n'ont qu'une importance marginale. Toutefois, ces dernières années, les administrations fédérales, les *Länder* et les administrations locales ont entrepris de vastes programmes de modernisation pour accroître l'efficacité et faciliter les relations avec le public, conformément à la « Nouvelle vision du service public ».

b) *Les mesures prises pour améliorer le comportement déontologique dans le service public*

En Autriche, les lois et les textes d'application imposent des obligations aux salariés du secteur public⁷. La législation pénale prévoit des sanctions en cas d'infraction grave et contient également des dispositifs anticorruption. Les obligations administratives et les principes de déontologie qui en découlent sont régies par les réglementations administratives applicables aux salariés du secteur public de l'État fédéral, des *Länder* et des districts. Certains textes réglementaires précisent les normes de comportement attendues dans un objectif de prévention des fautes professionnelles et des comportements inacceptables, évitant ainsi un recours à des dispositifs spécifiques pour promouvoir le respect de la déontologie.

Outre les lois générales, des textes spécifiques complètent le catalogue des obligations de tous les salariés du secteur public. Certaines catégories de personnel sont également soumises à des réglementations supplémentaires ou plus précises, qui tiennent également compte des principes de déontologie. La loi sur la police, par exemple, (*Sicherheitspolizeigesetz*) régit les pouvoirs de police et la façon dont ils sont exercés en droit, ainsi que les droits des personnes concernées par l'exercice des pouvoirs de police ; elle prévoit les possibilités de recours et de plainte et fixe des directives détaillées sur les interventions de la police sous forme de « code des obligations professionnelles ». Une loi similaire est en préparation sur les membres des forces armées : la loi sur les pouvoirs de l'armée (*Militärbefähigungsgesetz*). Le principe d'objectivité, selon lequel les postes de service public et les postes de commandement doivent être publiés et les candidats considérés en fonction de leur aptitude (sans considération de sexe, d'origine, de religion ou de profil politique, etc.) est à l'origine de la loi sur l'égalité des sexes (*Objektivierungsgesetzen*). L'obligation d'accorder des opportunités égales aux hommes et aux femmes dans tous les domaines du service public et de l'éducation a été définie de façon plus stricte dans les réglementations sur l'égalité des chances.

Outre les dispositions juridiques mentionnées ci-dessus, certains départements ministériels ont récemment mis au point des principes directeurs en matière de déontologie qui confèrent une forme concrète et précise à ces obligations. En outre, dans le cadre d'un vaste projet de réforme de l'administration, de nombreux départements administratifs ont récemment conçu un « modèle » de comportement au travail et hors du travail. Ce modèle a pour objectif d'aider les fonctionnaires à remplir leurs obligations dans toute la mesure de leurs possibilités et à définir leur rôle vis-à-vis des citoyens. En

outre, il est tout à fait courant que les hauts fonctionnaires de différents secteurs sensibilisent et stimulent leurs administrés à propos des questions de déontologie. Les autres instruments, tels que les codes de conduite ou les séminaires sur l'amélioration du respect de la déontologie dans le service public ne sont guère utilisés parce qu'ils privent les responsables des différents départements de leurs responsabilités en matière de déontologie en confiant cette charge à d'autres institutions.

c) *Les projets actuellement en préparation relatifs aux problèmes déontologiques dans le service public autrichien*

Le gouvernement fédéral est sur le point d'adopter une stratégie de recours à des instruments de pilotage pour promouvoir le respect de la déontologie et éviter que les mesures de réforme de la gestion du secteur public aient une incidence négative. Un groupe de travail interdépartemental sur la réforme administrative a été créé pour coordonner et associer autant de fonctionnaires que possible à la mise en œuvre de cette stratégie. En conséquence, plusieurs départements de divers ministères ont été chargés, afin de mieux prendre en compte les intérêts des usagers, de créer des « guichets uniques » ou de simplifier les procédures de prise de décision dans les départements dans l'administration fédérale (pour obtenir des informations supplémentaires sur le programme d'innovation dans l'administration fédérale, voir [www.oecd.org/puma/focus/compend/at.htm#Administrative Reform \(VIP\) Programme](http://www.oecd.org/puma/focus/compend/at.htm#Administrative%20Reform%20(VIP)%20Programme)).

II. Les valeurs essentielles du secteur public

a) *Définition des valeurs essentielles du service public*

Les valeurs fondamentales du service public sont précisées dans les réglementations sous forme d'obligations faites aux fonctionnaires :

- Exercer sa fonction avec loyauté, conscience et impartialité, conformément aux réglementations en vigueur.
- Se comporter pendant et en dehors des heures de travail de façon à maintenir la confiance du public.
- Aider et informer les citoyens.
- Aider les supérieurs hiérarchiques.
- Garder le secret professionnel.
- Se faire remplacer par un collègue lorsque des intérêts personnels sont en jeu (dans le cas d'une relation familiale ou amicale, par exemple).
- Déclarer toute profession extérieure au service public.
- Refuser d'accepter des gratifications.

Les textes et réglementations définissent des normes de comportement sur la base de ces valeurs essentielles du service public.

b) *La communication aux fonctionnaires des valeurs essentielles du service public*

Les salariés du service public sont informés de leurs obligations dans le cadre de leur formation professionnelle. En outre, tout salarié du secteur public peut prendre connaissance de ces réglementations en consultant des livrets d'information, des compilations de textes sur le droit du service public et des circulaires, brochures et commentaires sur ces réglementations. Dans bien des cas ces réglementations sont également accessibles par le biais des nouvelles technologies (Internet, par exemple), comme dans les fiches descriptives des fonctionnaires fédéraux depuis 1999.

c) *La déclaration sur les valeurs essentielles de la fonction publique a été reformulée en 1999*

Certaines obligations statutaires ont été changées ces dernières années (égalité des chances pour les hommes et les femmes dans le secteur public, par exemple) alors que d'autres ont été légèrement

modifiées. Toutes les réglementations ont été examinées en consultation avec les syndicats du service public, de sorte que le projet de loi correspondant a été soumis à un processus d'évaluation publique.

III. Normes de conduite dans le service public

a) *Déclarations sur les normes de comportement que l'on est en droit d'attendre des fonctionnaires*

Une loi réglemente les obligations administratives des fonctionnaires et des salariés du secteur public. Lorsque les réglementations des normes de comportement des autres agents du secteur public sont rendues plus rigoureuses, elles s'appuient en définitive sur ce texte de loi. Les obligations administratives portent sur les domaines suivants :

- Acceptation de dons et avantages, tels que des rétributions, paiements et divertissements.
- Utilisation d'informations officielles.
- Utilisation de fonds publics, de ressources, de propriétés et d'installations publiques.
- Travail en dehors du service public.

b) *Types de conduite considérés comme inacceptables au regard de la loi pour des agents de la fonction publique*

La législation pénale définit, à l'intention des fonctionnaires, les types suivants de conduite spécifiquement inappropriée :

- Corruption active, passive, directe, indirecte ou intentionnelle sur les fonctionnaires/corruption exercée par les fonctionnaires.

En outre, le code pénal définit, à l'intention des salariés de la fonction publique, les types suivants de conduite spécifiquement inappropriée :

- L'acceptation de gratifications (articles 304 à 306).
- L'abus de pouvoir (article 302).
- La divulgation de secrets professionnels (article 310).
- L'authentification et la vérification frauduleuses dans l'exercice des fonctions (article 311).
- Le mauvais traitement ou le manque de soins envers un prisonnier (article 312).

D'autres formes de conduite répréhensible des salariés du secteur public sont réglementées par des textes d'application (articles 43 et suivants du *Beamten-Dienstrechtsgesetz*) et d'autres textes de loi (*Bundes-Gleichbehandlungsgesetz, Sicherheitspolizeigesetz, Datenschutzgesetz, Vergabegesetze des Bundes und der Länder*). Il s'agit notamment :

- De la partialité dans la prise de décisions officielles.
- Du non-respect de la législation en vigueur.
- D'un comportement, dans des situations extérieures au service public, susceptible de nuire à la confiance.
- Du refus d'aider et d'informer les citoyens.
- Du refus d'aider un supérieur hiérarchique.
- De l'exercice de ses fonctions dans le but de servir des intérêts personnels (relations familiales ou amicales).
- Du refus de faire état d'un autre emploi.
- Du harcèlement sexuel.
- De l'utilisation arbitraire des pouvoirs de police.
- De l'utilisation abusive de données.
- De l'octroi frauduleux de contrats publics.

IV. Institutions et procédures destinées à promouvoir un haut niveau de probité, à prévenir et détecter les fautes professionnelles

a) Instruments utilisés par la gestion des ressources humaines pour la promotion d'un environnement favorisant le respect de la déontologie

Ces mesures sont les suivantes :

- Prévoir des règlements et directives en matière de recrutement et des procédures de promotion.
- Fonder le recrutement et la promotion sur le mérite, la carrière des salariés évoluant en fonction de leurs compétences démontrées dans le service.
- Garantir l'objectivité et l'ouverture des procédures de sélection (en publiant par exemple les offres d'emploi et en évaluant les procédures de sélection).
- Garantir que seuls les critères de sélection publiés et appropriés sont pris en compte lors du recrutement.
- Tenir compte des aptitudes à respecter la déontologie dans le processus de recrutement par le biais d'entretiens préalables à l'emploi, d'évaluations et de tests.

Outre ces mesures générales, des contrôles de sécurité ainsi que des contrôles réguliers des performances (tous les cinq ans avant une promotion) sont également effectués pour les postes administratifs à haut niveau.

b) Sensibilisation et formation des agents publics aux questions déontologiques

Les salariés du secteur public sont sensibilisés aux questions déontologiques dans le cadre de leur formation professionnelle. En outre, tout agent de la fonction publique peut prendre connaissance des réglementations en consultant des manuels d'information, des compilations de textes sur le droit du service public ainsi que des circulaires, brochures et commentaires sur ces réglementations. On peut dans bien des cas accéder à ces informations par le biais des nouvelles technologies telles que l'internet.

Certains départements ministériels ont récemment conçu leurs propres directives en matière d'éthique afin de donner une orientation plus concrète et précise aux obligations professionnelles. Ces directives sont mises à la disposition des salariés. Les problèmes de déontologie qui surgissent pendant l'exécution de certaines tâches spécialisées doivent être résolus en saisissant le supérieur hiérarchique.

c) Autres dispositions utilisées pour promouvoir le respect de normes de conduite exigeantes et la prévention de la corruption

Ces mesures consistent à :

- Adopter une politique salariale pour l'ensemble du personnel et prêter une attention particulière à certains postes, en tenant compte de la situation économique.
- Recenser et notifier les situations de conflit d'intérêt, notamment dans les domaines de la gestion financière, de l'emploi après le service public, de la réception de dons et d'avantages (rémunérations, paiements, divertissements), de la concession de contrats publics, des déplacements officiels et de l'utilisation des cartes de crédit institutionnelles.
- Procéder à des contrôles spécifiques sur les procédures d'achats publics, avec la possibilité pour le soumissionnaire non retenu d'exercer un recours judiciaire.

d) Politique relative aux déclarations

Les hauts fonctionnaires qui perçoivent plus de 1.2 million de schillings par an sont tenus de divulguer leur rémunération. Ces informations figurent dans un rapport annuel publié par l'Assemblée nationale. Les cadeaux et l'acceptation d'une occupation extérieure au service public doivent être notifiés immédiatement et faire l'objet d'une approbation par les autorités, qui doivent néanmoins garder à ces questions un caractère confidentiel.

e) Procédures permettant de rendre compte des actes répréhensibles ou des soupçons de corruption

Lorsqu'un salarié du secteur public n'honore pas ses obligations professionnelles, son supérieur hiérarchique est légalement tenu de saisir sa propre hiérarchie. Les salariés du secteur public ne sont pas obligés de notifier les malversations de leurs collègues. Tout citoyen confronté à des malversations dans le service public est habilité à saisir les tribunaux, les centres de conseil aux citoyens, les cabinets d'avocats de droit public et les plus hauts organes administratifs (Commission des plaintes).

f) Dispositifs internes de contrôle pour l'amélioration de la déontologie dans les services publics

Les mesures de prévention de la corruption consistent à :

- Mettre en place des dispositifs de contrôle interne dans tous les ministères fédéraux pour assurer des comportements respectueux du droit, des deniers publics et de la déontologie.
- Mise en place de contrôles financiers et budgétaires dans certains secteurs.
- Pouvoir d'émettre de signer et de donner des instructions : garantie du principe de la responsabilité partagée.
- Embauche de spécialistes de la protection des données.

Les irrégularités recensées lors des contrôles doivent être corrigées par les plus hauts fonctionnaires de l'organisation soumise à examen. L'agence chargée du contrôle est habilitée à vérifier si ses recommandations ont été appliquées. Les contrôles internes sont déclenchés en vertu des réglementations, des directives internes et des problèmes en cours. Ils s'appliquent en permanence, conformément à un programme d'inspection par exemple, ou sur requête spécifique. Les rapports de contrôle sont consultables par l'agence faisant l'objet du contrôle, par les cadres administratifs les plus élevés, et par les responsables politiques du secteur concerné.

g) Procédures disciplinaires pour traiter les cas de manquement aux normes de la fonction publique

Le code de discipline applicable aux fonctionnaires prévoit les procédures suivantes :

- Réprimande (avertissement).
- Diminution de salaire.
- Transfert dans un autre département ou changement de poste.
- Démission.

Pour les salariés du secteur public qui ont des contrats à durée déterminée, au-delà de la réprimande, il n'existe que la rupture du contrat ou la démission. Les fonctionnaires ayant des postes stables peuvent demander réparation face à des décisions de cette nature et les agents de la fonction publique travaillant dans le cadre de contrats à durée déterminée peuvent faire appel devant les tribunaux.

V. Contrôle des actes répréhensibles dans la fonction publique**a) Institutions et procédures permettant d'enquêter sur les malversations et de les poursuivre**

Pour déclencher des enquêtes sur les conduites répréhensibles et la corruption, les dispositions suivantes sont prévues :

- Enquêtes préliminaires par les hauts fonctionnaires et les autorités.
- Commissions de discipline chargées de poursuivre et d'approfondir les enquêtes.

Les poursuites engagées pour conduite répréhensible et corruption dans le service public se déroulent de la façon suivante :

- Les infractions relevant de la législation pénale relèvent de la compétence des instances juridiques et des tribunaux concernés.
- Les conduites répréhensibles au regard des réglementations officielles relèvent de la seule compétence des commissions de discipline chargées du secteur administratif concerné et habilitées

à appliquer les sanctions. Les autorités peuvent avoir recours à des mesures telles qu'un transfert ou un changement de poste.

Les tribunaux et les commissions de discipline sont indépendants dans l'exercice de leurs fonctions. En cas de soupçon d'infraction aux réglementations, les autorités peuvent directement saisir la justice.

b) *Institutions compétentes pour exercer un contrôle indépendant de l'administration*

Ces institutions sont :

- Le Parlement et les commissions parlementaires.
- Les vérificateurs indépendants/externes qui font rapport à des instances élues comme le Parlement.
- Les tribunaux de révision judiciaire.
- Le médiateur.

Toute personne concernée par une conduite répréhensible peut se porter plainte auprès du médiateur s'il ne dispose pas d'autres recours. C'est également un moyen légitime de faire vérifier des soupçons d'abus dans l'administration. La Cour des comptes est habilitée à inspecter l'ensemble du système financier de l'État fédéral, des *Länder* et des districts les plus importants, ainsi que ceux des entreprises publiques. Les enquêtes de la Cour des comptes s'effectuent régulièrement en fonction des programmes d'inspection, et les rapports d'inspection sont ensuite soumis à l'Assemblée nationale. Outre les institutions mentionnées plus haut, les médias jouent un rôle important dans la surveillance des actions des fonctionnaires publics.

VI. Coordination et évaluation

a) *Coordination et gestion de la politique de l'administration en matière de déontologie et de lutte contre la corruption*

La coordination et l'application des mesures de prévention de la corruption n'étant pas prévues dans les administrations fédérales, les *Länder* et les districts, elles incombent aux plus hauts fonctionnaires des institutions concernées. Au niveau fédéral, par exemple, ce sont les ministres qui assurent cette tâche. Les actions les plus importantes visant à assurer la cohérence des mesures gouvernementales sont les suivantes :

- Recensement des activités susceptibles de se prêter à la corruption.
- Analyse des risques.
- Modifications des flux de travail.
- Règle de la présence multiple et rotation du personnel.
- Désignation d'un médiateur chargé de la prévention de la corruption.
- Audit interne.
- Sensibilisation du personnel du service public, et promotion de la vigilance dans des séminaires de formation.
- Guide destiné aux hauts fonctionnaires et aux chefs des instances d'autorité.
- Mesures spéciales de sécurité appliquées dans la concession des contrats publics.
- Obligation de notification incombant aux agences (gouvernement).

b) *Évaluation de l'efficacité des mesures visant à promouvoir le respect de la déontologie et à prévenir la corruption*

Il n'existe pas de procédure d'évaluation de l'efficacité des méthodes utilisées pour promouvoir le respect de la déontologie et prévenir la corruption. Toutefois, les instruments jugés utiles dans la prévention de la corruption sont les suivants :

- Principes généraux de gestion publique.

- Contrôles internes et externes du service public.
- Formation et sensibilisation des fonctionnaires aux risques de corruption.
- Mise en place de conditions de travail satisfaisantes – structure organisationnelle, fonctionnement, horaires de travail, décentralisation, coopération, etc. – et politique salariale adaptée.

BELGIQUE

I. Le contexte général de la gestion de la déontologie dans le service public de Belgique⁸

a) *Les principaux problèmes relatifs à la déontologie auxquels le service public de Belgique a été confronté au cours des dix dernières années et plus particulièrement des 18 derniers mois*

Dans le domaine de la déontologie, ces dernières années en Belgique, des phénomènes de corruption se sont essentiellement fait jour. Ils se sont surtout révélés à l'occasion de la passation de marchés publics importants. Ils ont été révélés notamment par les « affaires » – bien connues même à l'étranger – dites « Agusta », « Carapace », « Inusop », des « Obus », etc.

b) *Les mesures prises pour améliorer le comportement déontologique dans le service public*

Le précédent gouvernement fédéral belge, lorsqu'il s'est constitué en 1995, a notamment décidé un renforcement de la lutte contre la corruption. La loi du 10 février 1999 « relative à la répression de la corruption » découle de cette décision. Cette loi incrimine **à présent** la tentative de corruption passive, l'abus d'influence, la corruption du candidat à une promotion publique, la corruption de fonctionnaires internationaux et étrangers ainsi que la corruption privée. Jusqu'alors, seule la corruption active et passive de fonctionnaires publics et la tentative de corruption active de fonctionnaires publics étaient incriminées. Parallèlement, un arrêté royal du 17 février 1998 a créé au sein du Commissariat général de la police judiciaire, un Office central pour la répression de la corruption dont les missions sont définies comme suit :

- « Rechercher ou fournir un appui à la recherche des crimes et délits complexes et graves portant préjudice aux intérêts moraux ou matériels du service public, et plus particulièrement dans le cadre de l'élaboration, de l'adjudication et de l'exécution de marchés publics, de même que dans le cadre de l'élaboration, de l'attribution et de l'utilisation de subsides publics et dans le cadre de la délivrance d'autorisation, de permis, d'agrément et d'agrégations. »
- « La gestion dynamique et l'exploitation d'une documentation spécialisée opérationnelle appropriée au profit de tous les services de police. »

Il est par ailleurs à souligner que la nouvelle réglementation en matière de marchés publics (loi du 24 décembre 1993 et ses arrêtés d'exécution) prévoit des procédures rigoureuses et impartiales qui sont de nature à mieux prévenir les pratiques corruptrices. Il faut, en outre, noter que l'article 10 de cette loi interdit à tout fonctionnaire ou personne chargée d'un service public d'intervenir d'une façon quelconque dans la passation et la surveillance de l'exécution d'un marché public dès qu'il a intérêt, soit personnellement, soit par personne interposée dans l'une des entreprises soumissionnaires.

A relever aussi que par arrêté royal du 6 juillet 1997 a été institué au sein du ministère fédéral de la Fonction publique le Service des marchés publics et des subventions (SMS) qui, dans le cadre de ses activités de consultance, peut aider les services publics qui font appel à lui à bien interpréter, à bien appliquer la nouvelle législation sur les marchés publics et à éviter ainsi des dysfonctionnements lors de la passation et de l'exécution de ces marchés.

Il n'est pas sans intérêt non plus de noter l'existence :

- De la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs qui impose à toute autorité administrative l'indication dans l'acte des considérations de droit et de fait fondant ses décisions qui ont une portée individuelle.
- De la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration qui, par son article 2, 4°, impose aux autorités administratives que la décision ou l'acte administratif à portée individuelle indique les voies de recours, les instances compétentes pour en connaître ainsi que les formes à respecter. En l'absence de ces informations, le délai de prescription pour introduire le recours ne prend pas cours.
- De la loi ordinaire et de la loi spéciale du 2 mai 1995 relatives à l'obligation pour, entre autres, les membres des différents gouvernements, les mandataires politiques, les gouverneurs de province, les fonctionnaires généraux, les membres du conseil d'administration des entreprises publiques autonomes, les membres du conseil général de la Banque nationale de Belgique, de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine. Ces lois ne sont pas encore d'application.
- D'un code de conduite, récemment adopté, au ministère de la Défense nationale (qui tient en 8 points et qui est une résultante des efforts de moralisation entrepris à la suite des révélations d'exactions commises par des casques bleus belges en Somalie et en Croatie, lors de missions menées sous l'égide de l'ONU).
- De la recommandation – restée lettre morte – de la Commission d'enquête parlementaire sur les commandes militaires, instituée en 1993, d'établir des règles précises de déontologie et une formation spécifique pour les fonctionnaires amenés à traiter avec des représentants de firmes privées à l'occasion de la passation et de l'exécution de marchés publics.

c) *Les projets actuellement en préparation relatifs aux problèmes déontologiques dans le service public de Belgique*

Le Service des marchés publics et des subventions, dont il a été question ci-avant, a été chargé en mai 1999 par le ministre fédéral de la Fonction publique du suivi de la problématique de la prévention de la corruption et plus précisément de la création d'un groupe de travail chargé de l'étude des mesures à prendre en matière de prévention de la corruption.

De plus, l'accord du gouvernement fédéral qui vient d'être formé prévoit notamment ce qui suit : « Les partis qui constitueront la prochaine majorité s'engagent à signer un pacte de dépolitisation de l'administration. Dans ce but, tout recrutement pour une fonction publique ou parapublique fera systématiquement l'objet d'un concours et d'une épreuve. Pour évaluer la qualité des recrutements, il sera fait appel à des experts reconnus. Il en sera de même pour le recrutement et la sélection des fonctionnaires contractuels. Le pacte de dépolitisation confirme le droit de s'exprimer pour tout fonctionnaire tel qu'il est prévu par le statut actuel. Tout fonctionnaire assumera pleinement sa responsabilité avec compétence et impartialité dans le respect des règles de déontologie. Le gouvernement organisera dans chaque département un point de contact où des informations relatives aux dysfonctionnements internes et à des abus pourront être adressées en toute confidentialité. Au moment de sa nomination, le fonctionnaire reçoit une description précise de ses missions et devoirs. Il ou elle s'engagera par écrit à les respecter. [...] Le gouvernement veillera à la mise en œuvre rapide et correcte de la nouvelle législation sur le décumul des mandats.

Dans le même ordre d'idées, un régime sévère d'incompatibilités sera mis en place, touchant aussi bien le secteur public que le secteur privé, afin d'éviter des conflits d'intérêts. Les partis de la majorité conviendront de créer au Parlement une commission de déontologie, chargée de développer une jurisprudence en la matière. Corollairement, il convient d'exécuter sans délai la loi ordinaire et la loi spéciale du 2 mai 1995 relatives à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine. »

II. Les valeurs essentielles du service public

a) *Définition des valeurs essentielles du service public*

L'article 10 § 1^{er} de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État définit les valeurs essentielles du service public :

« Les agents remplissent leurs fonctions avec loyauté et intégrité sous l'autorité de leurs supérieurs hiérarchiques. A cet effet, ils doivent :

- Respecter les lois et règlements en vigueur ainsi que les directives de l'autorité dont ils relèvent.
- Formuler leurs avis et rédiger leurs rapports avec rigueur et exactitude.
- Exécuter les décisions avec diligence et conscience professionnelle. »

b) *La communication aux fonctionnaires des valeurs essentielles du service public*

Le projet de pacte de dépolitisation de l'administration inclut les dispositions suivantes : « au moment de sa nomination, le fonctionnaire reçoit une description précise de ses missions et devoirs. Il ou elle s'engagera par écrit à les respecter ».

III. Normes de conduite dans le service public

a) *Déclarations sur les normes de comportement que l'on est en droit d'attendre des fonctionnaires*

Les déclarations sur les normes de comportement sont reprises aux articles 7, 10, 11, § 1^{er} et § 2, et 49 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant sur le statut des agents de l'État ainsi qu'aux articles 3, 7 et 8, § 1^{er} et § 2 de l'arrêté royal du 26 septembre 1994 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'État applicables au personnel des services des gouvernements de communauté et de région et des collèges de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française ainsi qu'aux personnes morales de droit public qui en dépendent. Ces normes couvrent en particulier les aspects suivants :

- L'acceptation de dons et d'avantages, tels que rétributions, paiements, divertissements.
- L'utilisation d'informations officielles.
- Le travail extérieur au service public.

En plus de ces normes valables pour tous les fonctionnaires, il existe des exigences supplémentaires pour les agents civils du ministère de la Défense nationale et les militaires.

b) *Types de conduites considérées comme inacceptables au regard de la loi pour des agents de la fonction publique*

Les **types de comportements répréhensibles** suivants sont spécifiquement définis dans la législation pénale pour les agents de la fonction publique :

- Corruption active, passive, directe, indirecte et tentative de corruption sur des agents de la fonction publique/effectuée par des agents de la fonction publique.
- Détournement.
- Concussion.
- Prise d'intérêt.
- Destruction ou suppression d'actes ou de titres.
- Abus d'influence.
- Faux en écritures publiques.

Des **interdictions et restrictions** dans les domaines suivants sont imposées aux fonctionnaires par d'autres types de législation :

- L'acceptation de dons et d'avantages, tels que rétributions, paiements, divertissements.
- L'utilisation d'informations officielles.
- Le travail extérieur au service public.

IV. Institutions et procédures destinées à promouvoir un haut niveau de probité, à prévenir et à détecter les fautes professionnelles

a) Instruments utilisés par la gestion des ressources humaines pour la promotion d'un environnement favorisant le respect de la déontologie

Les instruments suivants sont utilisés :

- Il existe des règles/des directives/des politiques pour les procédures de recrutement et de promotion.
- Le recrutement et la promotion sont normalement fondés sur le mérite.
- La transparence des procédures de sélection tend à être assurée par la publication des règles/des directives/des politiques de recrutement, la publication des avis de postes vacants et l'évaluation des procédures de sélection.
- Seuls les critères de sélection publiés et adéquats sont pris en compte lors du recrutement.

b) Sensibilisation et formation des agents publics aux questions déontologiques

Néant.

c) Autres dispositions utilisées pour promouvoir le respect de normes de conduite exigeantes et la prévention de la corruption

Ces dispositions comprennent :

- Obligation de motivation des décisions administratives.
- Existence de voies de recours contre les décisions administratives.
- Existence de délais de réponse maximum tolérés pour répondre aux demandes des usagers.
- Existence de dispositions de lutte contre la corruption dans les appels d'offres.
- Existence de contrôles spécifiques pour les procédures de passation des marchés publics.

d) Politique relative aux déclarations

La loi du 2 mai 1995 et la loi spéciale du 2 mai 1995 dont les arrêtés d'exécution n'ont pas encore été pris définissent la politique relative aux déclarations. Elles prévoient qu'une déclaration d'informations personnelles sera exigée de la part :

- Des représentants élus, dont les membres de la Chambre des représentants et du Sénat.
- Des hauts fonctionnaires, dont les fonctionnaires généraux des ministères fédéraux.
- Des gouverneurs de provinces, des membres des conseils d'administration et des comités de direction des intercommunales, des membres du conseil d'administration des entreprises publiques économiques, des administrateurs qui sont désignés dans des sociétés anonymes de droit public, des holdings bancaires de droit public et dans des établissements publics de crédit.
- Des administrateurs des sociétés dont l'État, les communautés ou les régions sont actionnaires majoritaires.
- Des membres du conseil général de la Banque nationale de Belgique, des membres du comité de gestion de l'Office national de sécurité sociale et des membres du comité général de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité.

Les lois du 2 mai 1995 prévoient que « chaque année, avant le premier avril, les personnes visées déposent une déclaration écrite dans laquelle elles mentionnent tous les mandats, fonctions dirigeantes ou professions, quels qu'en soient la nature, qu'elles ont exercés au cours de l'année précédente, tant dans le secteur public que pour le compte de toute personne physique ou morale, de tout organisme ou association de fait, établis en Belgique ou à l'étranger. » Elles précisent en outre que dans le mois qui suit leur première entrée en fonction ou leur première nomination, ainsi qu'un mois au plus tard après chaque démission ou près l'expiration de chaque mandat ou fonction, les personnes visées déposent une déclaration de patrimoine. Les informations suivantes sont exigées dans la déclaration :

- Actifs et passifs dans une déclaration faite à l'entrée ou à la sortie de la fonction publique.
- Emplois antérieurs dans une déclaration annuelle.

e) *Procédures permettant de rendre compte des actes répréhensibles/de soupçons de corruption*

Il n'existe pas de procédures permettant et exigeant des agents publics qu'ils rendent compte des actes répréhensibles/de soupçons de corruption commis par d'autres agents publics. Il y a lieu toutefois de noter que l'article 29 du Code d'instruction criminelle dispose que « toute autorité constituée, tout fonctionnaire ou officier public, qui dans l'exercice de ses fonctions, acquerra la connaissance d'un crime ou d'un délit, sera tenu d'en donner avis sur-le-champ au procureur du Roi près le tribunal dans le ressort duquel ce crime ou délit aura été commis ou dans lequel l'inculpé pourrait être trouvé, et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs ».

Il n'existe pas de protection pour les agents de l'État qui dénoncent des malversations. Néanmoins, le projet de pacte de dépolitisation inclut la disposition suivante : « le gouvernement organisera dans chaque département un point de contact où des informations relatives aux dysfonctionnements internes et à des abus pourront être adressées en toute confidentialité ».

f) *Dispositifs internes de contrôle pour l'amélioration de la déontologie dans les services publics*

Néant.

g) *Procédures disciplinaires pour traiter des cas de manquement aux normes de la fonction publique*

Les peines disciplinaires pour manquement aux normes de la fonction publique sont reprises à l'article 77, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant sur le **statut des agents de l'État**. Ces peines disciplinaires sont les suivantes :

- Le rappel à l'ordre.
- Le blâme.
- La retenue de traitement.
- Le déplacement disciplinaire.
- La rétrogradation.
- La révocation.

L'agent à charge duquel une peine disciplinaire est définitivement proposée peut introduire un recours contre cette proposition devant la chambre de recours compétente. Il peut aussi introduire une requête en annulation d'une sanction disciplinaire au Conseil d'État.

V. Contrôle des actes répréhensibles dans la fonction publique

a) *Institutions et procédures permettant d'enquêter sur les malversations et de les poursuivre*

Un organisme fonctionne avec compétence sur l'ensemble du service public pour **enquêter** sur la malversation et la corruption. L'organisme d'enquête en question est l'Office central pour la répression de la corruption qui fait partie de la division « appui opérationnel et recherche » du Commissariat général de la police judiciaire près les parquets. Les enquêteurs affectés à cet office sont au nombre de

95 maximum. Ils exercent leurs activités sous l'autorité du ministère public et sous celle des juges d'instruction lorsqu'ils effectuent des investigations pour ces derniers, ce qui doit garantir leur indépendance. Les autres services de police sont aussi compétents pour enquêter sur les malversations et la corruption dans les services publics. Ils sont également sous l'autorité du ministère public et des juges d'instruction pour l'accomplissement des devoirs judiciaires d'enquête qui leur incombent.

Le ministère public est compétent pour **engager les poursuites**. Il est indépendant ; toutefois, le ministre qui a la Justice dans ses attributions a, à son égard, un pouvoir d'injonction positive. A noter que les services de police ont compétence pour rechercher les crimes et délits et en rassembler les preuves.

Le ministère public a la compétence de **saisir directement les tribunaux**, les organismes d'enquête ne l'ont pas. Des SOUPÇONS de corruption à l'encontre de quelqu'un ne suffisent pas pour le citer devant un tribunal. Il faut au moins des éléments tendant à démontrer que les faits sont avérés.

b) Institutions compétentes pour exercer un contrôle indépendant sur l'administration

Ces institutions comprennent :

- Parlement/Commission parlementaire.
- Auditeurs indépendants/externes rendant compte à des organismes élus tels que le Parlement.
- Médiateur.
- Les tribunaux judiciaires.

Il existe des procédures permettant d'attirer l'attention sur des malversations éventuelles d'organismes chargés d'exercer un contrôle indépendant sur les activités de services publics. Les procédures en question sont les procédures pénales stipulées dans le Code d'instruction criminelle. L'audit externe (audit par une organisation indépendante rendant compte au Parlement) consiste en des contrôles de légalité et de gestion. Il est effectué de façon continue. Les rapports d'audit externe sont systématiquement publiés.

VI. Coordination et évaluation

a) Coordination et gestion de la politique de l'administration en matière de déontologie et de lutte contre la corruption

Exceptée la décision du ministre de la Fonction publique de charger le Service des marchés publics et des subventions du suivi de la problématique de la prévention de la corruption, il n'y a pas eu de mesures prises par le gouvernement dans le domaine de la déontologie, et donc pas de vérification de ces mesures.

b) Évaluation de l'efficacité des mesures visant à promouvoir les conduites déontologiques et à prévenir la corruption.

Néant.

Le contexte général de la gestion de la déontologie dans le service public de la région flamande

I. Le contexte général de la gestion de la déontologie dans le service public⁹ de la région flamande

a) *Les principaux problèmes relatifs à la déontologie auxquels le service public de la région flamande a été confronté au cours des dix dernières années et plus particulièrement des 18 derniers mois et les mesures prises pour améliorer le comportement déontologique dans le service public*

La structure actuelle du ministère de la Communauté flamande existe depuis 1990. Au cours de ces dix dernières années, le ministère a pris des mesures dans le domaine de la déontologie aux niveaux tant administratif que politique.

Mesures prises à l'échelon administratif

- loi (29 juillet 1991) sur la motivation des actes administratifs.
- loi du Parlement flamand (23 octobre 1991) sur le caractère public des documents administratifs des services et institutions du gouvernement flamand, qui porte création d'un poste de responsable de l'information et d'un poste de médiateur.
- Élaboration d'un statut du personnel, simplifié et transparent (décret du gouvernement flamand en date du 24 novembre 1993), fondé sur les principes de base suivants :
 - Responsabilité des agents.
 - Déréglementation ou simplification des textes et procédures.
 - Application des techniques de gestion du personnel.
 - Équilibre entre les intérêts de l'organisation et ceux des agents.

De plus, le statut du personnel contient des dispositions sur le cumul des activités dans le secteur public et le secteur privé ainsi que les droits et obligations des agents. Des procédures disciplinaires sont également prévues.

- Diffusion de la « Charte du ministère de la Communauté flamande » (1993) qui présente la mission, la stratégie et les valeurs du ministère.
- Projet sur le « harcèlement sexuel au travail » (1^{er} février 1996), ouverture d'une ligne téléphonique spéciale et coopération avec un service de conseil extérieur.
- Projet « point de contact » (1^{er} décembre 1997) pour les plaintes concernant le système d'évaluation des agents du ministère de la Communauté flamande, récemment mis en place. Le point de contact est une organisation extérieure, choisie tout particulièrement pour faciliter la communication d'informations.
- Diffusion d'un « Code de déontologie des agents des services du gouvernement flamand » au moyen d'une circulaire ministérielle en date du 1^{er} septembre 1998.
- loi du Parlement flamand (18 mai 1999) sur le caractère public de l'administration qui remplace la loi du Parlement flamand du 23 octobre 1991.

Mesures prises à l'échelon politique

- Code de déontologie des représentants flamands du peuple concernant les services à rendre au peuple (22 octobre 1997).
- loi du Parlement flamand portant création du service du médiateur flamand (7 juillet 1999).

b) Les projets actuellement en préparation relatifs au problème déontologique dans le service public

La création d'un Service d'audit interne est en préparation au sein de l'administration. L'accord du gouvernement flamand en date du 13 juillet 1999 a pour effet d'accélérer, en l'an 2000, les travaux préparatoires. L'accord prévoit que le Service d'audit interne doit conduire des enquêtes administratives et qu'il peut examiner et évaluer toutes les procédures et activités opérationnelles, afin de contribuer de cette manière à l'amélioration structurelle et au fonctionnement correct et efficace de l'administration. En cas de graves signes d'irrégularité, ce service entreprend les enquêtes administratives nécessaires.

II. Les valeurs essentielles du service public

a) Les valeurs essentielles du service public

Les valeurs essentielles du service public sont définies dans des textes juridiques, tels que le décret du gouvernement flamand sur le statut du personnel, le Code de déontologie diffusé par voie de circulaire ministérielle, et d'autres types de documents, par exemple la brochure sur la Charte du ministère de la Communauté flamande :

- Charte du ministère de la Communauté flamande :
 - Obligation d'être attentif aux besoins des usagers.
 - Obligation de coopérer loyalement avec le gouvernement flamand.
 - Obligation de prendre des initiatives et d'assumer des responsabilités.
 - Obligation de se montrer compétent et dévoué.
 - Obligation d'objectivité.
- Décret du gouvernement flamand sur le Statut du personnel :
 - Liberté d'expression.
 - Droit à l'information et à des programmes de formation supérieure.
 - Loyauté et honnêteté dans l'exercice des fonctions.
 - Ouverture d'esprit et non-discrimination.
 - Interdiction de recevoir des cadeaux ou récompenses.
 - Rigueur déontologique.
- Code de déontologie :
 - Loyauté.
 - Droiture.
 - Être attentif aux besoins des usagers.
 - Objectivité.
 - Droit d'expression et obligation de s'exprimer.

b) La communication aux fonctionnaires des valeurs essentielles du service public

- Les valeurs essentielles sont automatiquement communiquées aux fonctionnaires au moment de leur entrée dans le service public.
- Elles sont énoncées dans le contrat/document de travail.
- Lorsqu'elles sont révisées, les valeurs essentielles sont communiquées à l'ensemble des fonctionnaires.
- Les valeurs essentielles sont aussi diffusées par le biais des nouvelles technologies (par exemple, Internet et Intranet).

c) *La dernière révision des valeurs essentielles du service public date de 1998*

Comme indiqué ci-dessus, les trois documents présentant les valeurs essentielles du service public ont été élaborés depuis 1993. Le plus récent est le « Code de déontologie à l'intention des agents des services du gouvernement flamand » qui complète la liste des valeurs présentée dans une circulaire ministérielle en date du 1^{er} septembre 1998.

Les fonctionnaires ont été associés à des degrés divers à la préparation des documents ci-dessus. Le ministre chargé de la Fonction publique a organisé des réunions avec les hauts fonctionnaires de l'administration pour mettre au point le décret relatif au Statut du personnel ; le Collège des Secrétaires généraux (dans le cas de la Charte) et l'administration, ainsi que des consultants extérieurs – professeurs d'université – (pour le Code de déontologie) ont également participé au processus de formulation des textes.

III. Normes de conduite dans le service public

a) *Déclaration sur les normes de comportement que l'on est en droit d'attendre des fonctionnaires*

Le Statut du personnel, la Charte et le Code de déontologie précisent les normes de comportement attendues des fonctionnaires. Ces normes couvrent en particulier les aspects suivants :

- L'acceptation de dons et d'avantages tels que rétributions, paiements, divertissements.
- L'utilisation d'informations officielles.
- L'utilisation de biens et équipements officiels.
- Le travail extérieur au service public.
- Les restrictions en matière d'emploi après le départ de la fonction publique.
- L'implication dans l'action politique.

De plus, le Code de déontologie contient les règles de conduite à observer dans certaines situations, telles que l'obligation de dénoncer les abus ou les négligences. Par ailleurs, les codes de déontologie contiennent des directives particulières pour les fonctionnaires et leaders politiques travaillant à l'interface **de la politique et de l'administration** ; Le Code de déontologie destiné aux agents des services du gouvernement flamand stipule que lorsqu'ils interviennent, les représentants du peuple doivent respecter les procédures administratives ordinaires et que chaque intervention doit être enregistrée dans les dossiers de l'administration. Si l'intervention d'un représentant du peuple contrevient à cette disposition, elle doit être signalée au président du Parlement flamand dans un délai de dix jours.

Le Code de déontologie applicable aux **membres du Parlement flamand** concernant les services au peuple couvre tous les principes et toutes les règles de conduite. Les parlementaires flamands, leurs personnels et les membres de leur groupe, ainsi que les personnes tierces agissant en leur nom, l'appliquent lorsqu'ils fournissent des services au peuple.

b) *Types de conduites considérées comme inacceptables au regard de la loi pour des agents de la fonction publique*

Les types de **comportement répréhensible** suivants sont **définis** dans la législation pénale pour les agents de la fonction publique :

- Corruption active, passive, directe, indirecte et tentative de corruption sur des agents de la fonction publique/effectuée par des agents de la fonction publique.
- Partialité dans la prise de décisions officielles.
- Abus de pouvoir ou de la confiance du public.

En dehors des procédures pénales, une **procédure disciplinaire administrative indépendante** peut être lancée.

IV. Institutions et procédures destinées à promouvoir un haut niveau de probité, à prévenir et à détecter les fautes professionnelles

a) Instruments utilisés dans la gestion des ressources humaines pour la promotion d'un environnement favorisant le respect de la déontologie

Les instruments suivants sont notamment utilisés :

- Il existe des règles/des directives/des politiques pour les procédures de recrutement et de promotion.
- Le recrutement et la promotion sont fondés sur le mérite.
- La transparence des procédures de sélection tend à être assurée par la publication des règles/des directives/des politiques de recrutement, la publication des avis de postes vacants.
- Seuls les critères de sélection publiés et adéquats sont pris en compte lors du recrutement.
- Les considérations d'ordre éthique sont prises en compte lors du recrutement. Pour pouvoir travailler dans l'administration, il faut remplir les conditions générales d'admission suivantes : adopter un comportement conforme aux exigences de la fonction brigüée et jouir de ses droits civils et politiques.
- Le comportement éthique est pris en considération lors de l'évaluation annuelle des performances et pris en compte dans la note personnelle portant sur les résultats obtenus et/ou les fonctions. Celle-ci peut également porter sur des événements ou des pratiques extérieures au service susceptibles d'influencer ou de rendre le titulaire du poste vulnérable.

b) Sensibilisation et formation des agents publics aux questions déontologiques

En principe, dans le mois qui suit leur entrée en fonction, les nouveaux agents sont invités à participer à une journée d'accueil au cours de laquelle ils reçoivent des informations. Ils sont alors informés de l'existence des documents présentant les valeurs et normes de l'administration, notamment le Statut du personnel, la Charte et le Code de déontologie. Leur supérieur hiérarchique leur donne d'autres précisions lors des questions concrètes ou d'événements et généralement ces textes sont également présentés dans toutes sortes de documents (ordres de service, brochures, lettres d'information, bulletin du personnel, etc.). D'autres réunions d'information peuvent être organisées à l'intention de groupes particuliers d'agents sur l'application du Code de déontologie.

En général, le supérieur hiérarchique est chargé de donner des instructions, des avis et des conseils aux fonctionnaires afin de les aider à résoudre les problèmes et dilemmes déontologiques qu'ils peuvent rencontrer dans leur vie professionnelle. Les fonctionnaires ayant participé à l'élaboration du Code de déontologie peuvent fournir des explications plus précises.

c) Autres dispositions utilisées pour promouvoir le respect de normes de conduite exigeantes et la prévention de la corruption

Ces dispositions comprennent :

- L'identification et la dénonciation des situations de conflit d'intérêt, en particulier s'agissant de l'acceptation de cadeaux et d'avantages tels que des rémunérations, des paiements, des distractions.
- L'obligation de motivation des décisions administratives.
- L'existence de voies de recours contre les décisions administratives.
- L'existence de délais maxima tolérés pour répondre aux demandes des usagers.
- L'existence de contrôles spécifiques pour les procédures de passation des marchés publics.
- L'évaluation des risques dans les domaines susceptibles de faire l'objet d'actes répréhensibles.

d) Politique relative aux déclarations

Une déclaration d'informations personnelles (situation patrimoniale, intérêts financiers) est exigée des représentants élus, des hauts fonctionnaires, des administrateurs des sociétés dont les régions sont actionnaires majoritaires, le chef et le chef adjoint du Cabinet du ministre.

En outre, la loi spéciale (2 mai 1995) qui prévoit que les personnes visées doivent déposer une déclaration écrite dans laquelle elles mentionnent tous les mandats, fonctions dirigeantes ou professions, ainsi qu'une déclaration de situation patrimoniale, a été adoptée et promulguée dans le Journal officiel belge (*Belgisch Staatsblad*), mais elle n'est pas encore entrée en vigueur.

e) Procédures permettant de rendre compte des actes répréhensibles/de soupçons de corruption

Il existe des procédures permettant aux agents publics de rendre compte des actes répréhensibles ou de soupçon de corruption commis par d'autres agents publics. Ces procédures sont définies par des règlements internes dans chaque organisation de la fonction publique. Il n'existe pas de protection pour les agents qui dénoncent des malversations. Les citoyens disposent de procédures spéciales pour dénoncer les actes répréhensibles, par exemple ils peuvent porter plainte ou saisir le Médiateur.

f) Dispositifs internes de contrôle pour l'amélioration de la déontologie dans le service public

Les contrôles internes ci-après doivent de par la loi être effectués en permanence :

Contrôle du respect des règles déontologiques

Le Code de déontologie applicable aux agents des services du gouvernement flamand vaut pour chaque niveau et chaque service du ministère. L'une des responsabilités des hauts fonctionnaires est de **s'assurer du respect** du Code de déontologie dans les services dont ils ont la charge. Le Code de déontologie et la description des tâches incombant à chacun constituent les principes directeurs du comportement quotidien. Le respect ou le non-respect du Code fait également partie de l'évaluation des performances. C'est à la personne chargée de l'évaluation de juger si les règles de déontologie ont été respectées.

Les organes de gestion peuvent proposer d'adopter ou de perfectionner le Code en fonction d'une évolution de la situation ou de nouvelles tâches à mener à bien. Le cas échéant, ils peuvent décider d'élaborer un autre code adapté à des situations précises.

Contrôle financier

En ce qui concerne les dépenses, un important système d'avis et de contrôle financier a été mis en place. Une dépense est – selon les cas et en fonction de sa nature et de son montant – soumise à l'avis conforme de l'Inspection des finances, à l'autorisation du ministre chargé du Budget et/ou à l'approbation du gouvernement flamand. Des délais et des possibilités d'appel sont prévus. Avant d'être possible, la dépense doit être engagée (le montant correspondant est réservé) puis ordonnancée (instruction de payer). Le contrôleur des engagements doit accorder son visa. L'engagement ne peut donner lieu à ordonnancement que pour autant que l'administration ait constaté que les conditions requises ont été satisfaites. Cette conclusion est concrétisée par l'approbation de l'ordonnateur délégué. L'ordonnance doit être enregistrée par le contrôleur des engagements ainsi que recevoir, en règle générale, le visa préalable de la Cour des comptes pour être exécutable par les services de la Trésorerie.

Audit interne

En dehors du contrôle financier « classique », décrit ci-dessus, le récent accord gouvernemental du 13 juillet 1999 du gouvernement flamand prévoit la création d'un service d'audit interne, chargé de réaliser des contrôles financiers, des contrôles de légalité, des audits opérationnels et des enquêtes administratives. Ce service d'audit interne sera également chargé d'évaluer l'adaptabilité et l'efficacité du système de contrôle interne et de formuler des recommandations en vue de l'améliorer. Le système

de contrôle interne renvoie à l'ensemble des mesures à intégrer dans les différentes procédures (opérationnelles) de l'organisation afin de garantir dans la mesure du possible :

- La réalisation des objectifs ainsi que la mise en œuvre et le suivi des décisions prises.
- L'exactitude, la fiabilité, la communication en temps voulu, l'exhaustivité et l'utilité des données financières et administratives.
- Le respect de la loi, des réglementations, des procédures, etc.
- L'efficacité des opérations et l'utilisation efficace des moyens mis en œuvre.
- La sécurité des actifs et la prévention de la fraude.

g) Procédures disciplinaires pour traiter des cas de manquement aux normes de la fonction publique

Toute condamnation peut entraîner une sanction disciplinaire s'il s'agit d'une faute commise par un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions. Les sanctions disciplinaires sont énoncées dans le Statut du personnel. Chaque manquement aux obligations et au règlement stipulant les activités professionnelles qui peuvent se combiner, en dehors des heures de bureau, avec le poste actuellement occupé est sanctionné en fonction de la gravité des faits. Les règles applicables comprennent les sanctions disciplinaires suivantes :

- Blâme.
- Retenue sur salaire.
- Suspension pour motif disciplinaire.
- Rétrogradation et révocation.

La proposition de sanction disciplinaire est formulée par écrit, motivée et communiquée à la personne concernée qui en reçoit copie. L'autorité qui doit prononcer la sanction entend le fonctionnaire incriminé qui peut être assisté ou représenté par un conseiller. L'autorité qui prononce une sanction disciplinaire doit motiver sa décision. Le fonctionnaire peut faire appel de cette décision auprès de la Commission de recours qui rend un avis motivé à l'autorité ayant prononcé la sanction. Enfin, la personne concernée peut exercer un recours devant la plus haute juridiction administrative, le « Raad van State » (Conseil d'État).

V. Contrôle des actes répréhensibles dans la fonction publique

Les institutions ci-après exercent un contrôle indépendant sur l'administration :

- Parlement/commissions parlementaires.
- Auditeurs indépendants/externes rendant compte à des organes élus tels que le Parlement.
- Le médiateur.
- Les tribunaux exerçant un contrôle juridictionnel.

Chacune des institutions ci-dessus dispose de ses propres procédures pour réunir des informations sur les actes délictueux ou manquements aux normes du service public. En outre, le Code de déontologie stipule que toute personne qui découvre une faute, acte délictueux ou infraction est obligée de le dénoncer le plus rapidement possible. Le fonctionnaire concerné doit s'opposer à son supérieur hiérarchique le cas échéant, par exemple, si celui-ci participe à des actes délictueux ou ne réagit pas au rapport fait par l'agent. Dans ces cas, le procureur doit être informé.

De plus, chaque fonctionnaire de la Communauté flamande peut s'adresser à un service de consultants externe en cas de harcèlement sexuel au travail. Ce service extérieur joue aussi un rôle de médiation si besoin est, et publie des rapports sur les problèmes de harcèlement sexuel dans le cadre de la vie professionnelle.

Het Rekenhof (*Cour des comptes*)

En ce qui concerne les questions financières, la Cour des comptes soumet les activités du gouvernement flamand à trois inspections :

- **Contrôle financier** : la Cour des comptes vérifie l'exactitude, la fiabilité et l'exhaustivité de tous les comptes financiers en examinant les rapports comptables du gouvernement présentés à la législature.
- **Contrôle de légalité** : la Cour des comptes vérifie si les recettes et dépenses sont conformes aux lois de finance et si elles découlent d'une application correcte des dispositions juridiques en vigueur. La Cour des comptes effectue ce contrôle en accordant son visa préalablement à l'ordonnancement des dépenses. En cas de non-conformité avec les dispositions juridiques, la Cour des comptes peut refuser son visa, ce qui empêche les versements.
- **Contrôle des dépenses en capital** : la Cour des comptes évalue *a posteriori* les dépenses en capital au regard des critères d'économie, d'efficience et de bon emploi des deniers publics.

La Cour des comptes présente au Parlement les rapports sur les contrôles financiers, les contrôles de légalité et les contrôles du bon emploi des deniers publics effectués. Chaque année, elle publie un rapport (« boek van opmerkingen ») dans lequel elle présente des recommandations que les organisations concernées doivent mettre en œuvre. Ce rapport peut être consulté par le public et est accessible sur Internet (www.ccrek.be).

Le médiateur

Le médiateur flamand étudie les plaintes relatives aux actions et opérations des autorités administratives du ministère de la Communauté flamande et fait office d'intermédiaire. Le médiateur formule des propositions et des recommandations fondées sur ses constatations afin d'améliorer les services des autorités administratives. Il n'est pas compétent pour connaître des plaintes relatives à la politique générale ou aux lois, décrets et règles décidés par le Parlement flamand. Le médiateur présente un rapport au Parlement flamand sur ses activités une fois par an. Ce rapport est publié.

Le « Raad van State » (*Conseil d'État*)

Toute personne physique ou morale peut saisir le Conseil d'État en cas d'actes administratifs irréguliers susceptibles de lui porter préjudice, en l'absence d'autre tribunal compétent. Suspendre l'application ou annuler des actes administratifs (actes individuels et réglementations), contraire aux textes en vigueur, est l'une des principales missions du Conseil d'État. Le Conseil d'État statue par voie d'arrêts et ses arrêts sont publiés.

Point de contact pour les plaintes

Un point de contact pour les plaintes sur le système d'évaluation du personnel a été créé pour les agents du ministère de la Communauté flamande. Les plaintes sont enregistrées auprès d'une organisation extérieure et sont communiquées au chef du personnel le cas échéant. Ce regard extérieur sur la mise en œuvre du système d'évaluation peut conduire à la formulation de propositions pour la politique future dans le domaine de l'évaluation des fonctionnaires au sein du ministère.

VI. Coordination et évaluation

a) *Coordination et gestion de la politique de l'administration en matière de déontologie et de lutte contre la corruption*

Jusqu'ici, aucun organisme n'a été chargé de la coordination et de la gestion de la politique en matière de déontologie et de lutte contre la corruption. Aucune stratégie dans ce domaine n'a encore été élaborée.

b) *Évaluation de l'efficacité des mesures visant à promouvoir les conduites déontologiques et à prévenir la corruption*

Il n'existe aucune procédure pour le moment, les initiatives dans ce domaine ayant été prises récemment. Pour l'heure, seul le Statut du personnel fait l'objet d'une évaluation dans le cadre de laquelle, entre autres, le chapitre sur les droits et obligations est en cours de révision.

CANADA

I. Le contexte général de la gestion de la déontologie dans le service public du Canada

a) *Les principaux problèmes relatifs à la déontologie auxquels le service public du Canada a été confronté au cours des dix dernières années et plus particulièrement au cours des 18 derniers mois*

Des pressions financières ont entraîné une réévaluation complète des priorités des programmes et des services du gouvernement, ce qui a ensuite donné lieu à certaines mesures de réduction des effectifs et de privatisation, et au gel des salaires des fonctionnaires. Ces facteurs ont amené un changement dans les attentes à l'égard du comportement et du rendement des fonctionnaires, ce qui a sensibilisé les personnes concernées, à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement, aux cas de conscience et questions d'éthique.

Les relations entre le secteur public et le secteur privé ont aussi subi des transformations, alors que tous deux tentent d'accroître leurs contacts mutuels. Cette situation a entraîné des pressions dans des dossiers comme l'acceptation de dons, d'avantages et de marques d'hospitalité, ce qui a soulevé des questions chez les fonctionnaires sur ce qui constitue des relations acceptables ou autorisées, de même que sur la nécessité de mieux faire connaître la politique de la fonction publique et les directives dans ce domaine, et le cadre législatif connexe. Au cours des dernières années, il est arrivé que des fonctionnaires bénéficient d'avantages inappropriés dans des cas où ils pensaient ne léser personne et où, même s'ils contrevenaient à la politique, ils ne croyaient pas que cela pouvait donner lieu à des mesures disciplinaires (par ex. Milles aériens/points pour grands voyageurs). Le secteur privé est aussi de plus en plus sensibilisé à cette question et demande à l'occasion des renseignements sur ce qui est admissible.

Il faut aussi faire preuve de vigilance pour s'assurer que les fonctionnaires ne sont pas soumis aux pressions des instances politiques, qui peuvent chercher à étendre le rôle des fonctionnaires à des domaines qui relèvent des intérêts politiques et/ou partisans. De plus, la création de nouveaux organismes de prestation des services a aussi modifié la relation employeur-employé, et a donné lieu à des contestations de la part des syndicats et de la gestion qui pourraient avoir une incidence sur les programmes de promotion des valeurs et de l'éthique de ces organismes et de l'ensemble du service public.

b) *Les mesures récentes prises pour améliorer le comportement éthique dans le service public*

Une des principales initiatives de l'administration dans ce domaine a été la nomination du premier Conseiller en éthique du Canada et la modification en 1994 du Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat (c'est-à-dire ministres, personnel politique, secrétaires parlementaires et toute personne nommée par le gouvernement à un ministère, organisme et tribunal). Le Conseiller en éthique est aussi responsable de la loi sur l'enregistrement des lobbyistes et du Code de déontologie des lobbyistes. Ces mesures ont été suivies par la mise sur pied en 1999 du Bureau des valeurs et de l'éthique de la fonction publique au Secrétariat du Conseil du Trésor.

En 1995, on a demandé à un groupe de sous-ministres de se pencher sur la question de l'évolution des valeurs et de l'éthique dans la fonction publique. Leurs travaux ont donné lieu à la rédaction d'un rapport important, « De solides assises », qui a servi de point de départ à un processus d'analyse, d'introspection et de dialogue sur la situation des valeurs et de l'éthique dans l'ensemble du service public. Depuis la publication de ce rapport, des sous-ministres champions ont été désignés comme

maîtres d'œuvre des mesures de suivi et ils participeront à l'orientation générale des activités liées aux valeurs et à l'éthique.

Dans le cadre des mesures de suivi découlant de ces travaux, on a préparé une analyse détaillée et des directives connexes sur l'acceptation et le traitement des cadeaux, des avantages et d'autres marques d'hospitalité. Ce document a été distribué à tous les sous-ministres, qui seront responsables de veiller à ce que les mesures appropriées soient prises dans leur ministère pour que tous les fonctionnaires reçoivent les renseignements et le soutien nécessaires sur cette question.

c) Les projets actuellement en préparation relatifs aux problèmes déontologiques dans le service public

Du côté législatif, l'adoption récente du projet de loi S-21 (loi sur la corruption d'agents publics étrangers) a permis de respecter l'engagement du Canada de ratifier les conventions de l'OCDE et de l'OEA sur la lutte contre la corruption. On a aussi repris récemment les négociations collectives et on devrait appliquer bientôt le nouveau système de classification, qui pourrait avoir des effets importants sur le moral et le comportement global dans le service public.

On vise aussi à améliorer les aspects informatifs et éducatifs de l'éthique dans le service public, et à accroître leurs liens avec le dialogue sur les valeurs et l'éthique, en vue de favoriser la compréhension et l'acceptation de ces principes fondamentaux. Ces efforts résultent en partie de la création du Bureau des valeurs et de l'éthique de la fonction publique au sein du Secrétariat du Conseil du Trésor, qui est responsable de la coordination de ces activités dans l'ensemble des ministères fédéraux.

Les ministères fédéraux examinent aussi les mécanismes de soutien mis sur pied pour aider les fonctionnaires à s'acquitter de leurs responsabilités en matière de traitement des cadeaux, des avantages et autres marques d'hospitalité. On se penchera aussi sur le réaménagement des effectifs et le harcèlement.

De plus, la loi sur l'enregistrement des lobbyistes sera révisée par un Comité parlementaire en janvier 2000 ; les consultations à ce sujet sont déjà commencées.

II. Les valeurs essentielles du service public

a) Définition des valeurs essentielles du service public

Nombre de politiques et instruments législatifs énoncent certaines valeurs essentielles du service public, y compris la loi sur l'emploi dans la fonction publique, qui exige que les nominations au service public soient fondées sur le mérite, le Code régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat s'appliquant à la fonction publique, qui établit des lignes directrices en matière d'éthique sur les conflits d'intérêts. Ce Code est un règlement afférent à la loi sur la gestion des finances publiques et est remis à tous les fonctionnaires au moment de leur entrée dans le service public. Par exemple, l'article 6 stipule ce qui suit :

« Chaque employé doit se conformer aux principes suivants :

- Il doit exercer ses fonctions officielles et organiser ses affaires personnelles de façon à préserver et à faire accroître la confiance du public dans l'intégrité, l'objectivité et l'impartialité du gouvernement.
- Il doit avoir une conduite si irréprochable qu'elle puisse résister à l'examen public le plus minutieux ; pour s'acquitter de cette obligation, il ne lui suffit pas de simplement observer la loi.
- Il ne doit pas conserver d'intérêts personnels, autres que ceux autorisés par le présent code, sur lesquels les activités gouvernementales auxquelles il participe pourraient avoir une influence quelconque.
- Dès sa nomination, et en tout temps par la suite, il doit organiser ses affaires personnelles de manière à éviter les conflits d'intérêts réels, potentiels ou apparents ; l'intérêt public doit toujours prévaloir dans les cas où les intérêts du titulaire entrent en conflit avec ses fonctions officielles.
- Mis à part les cadeaux, les marques d'hospitalité et les autres avantages d'une valeur minimale, il lui est interdit de solliciter ou d'accepter les transferts de valeurs économiques, sauf s'il s'agit de transferts résultant d'un marché exécutoire ou d'un droit de propriété.

- Il lui est interdit d'outrepasser ses fonctions officielles pour venir en aide à des personnes, physiques ou morales, dans leurs rapports avec le gouvernement, lorsque cela peut donner lieu à un traitement de faveur.
- Il lui est interdit d'utiliser à son propre avantage ou bénéfice des renseignements obtenus dans l'exercice de ses fonctions officielles et qui, de façon générale, ne sont pas accessibles au public.
- Il lui est interdit d'utiliser directement ou indirectement les biens du gouvernement, y compris les biens loués, ou d'en permettre l'usage à des fins autres que les activités officiellement approuvées.
- A l'expiration de son mandat, il a le devoir de ne pas tirer un avantage indû de la charge publique qu'il a occupée. »

Le rapport de 1995 du groupe de travail des sous-ministres (Groupe de travail Tait) sur les valeurs et l'éthique, « De solides assises », **établissait les valeurs essentielles de la fonction publique** suivantes :

Valeurs démocratiques

- Aider loyalement les ministres à servir le bien public, en respectant la primauté du droit et la Constitution.
- Il faut à cette fin respecter les valeurs fondamentales, comme la responsabilité envers les ministres et par leur entremise, envers le Parlement et les citoyens du Canada, appuyer le gouvernement en place et respecter la Constitution du Canada, la primauté du droit et les règles de procédure.

Primauté du droit	Neutralité/impartialité politique
Loyauté	Intérêt public/bien commun
Respect des règles de procédure	gouvernement responsable/soutien de la démocratie
Obligation de rendre compte	Respect du pouvoir des titulaires de charge

Valeurs professionnelles « traditionnelles » et « nouvelles »

- Servir le Canada et les Canadiens et Canadiennes avec compétence, efficacité, neutralité, impartialité politique, créativité et innovation.
- Les fonctionnaires doivent constamment renouveler leur engagement envers le service aux citoyens en améliorant la qualité des services et la productivité et en s'adaptant à l'évolution des besoins.

<i>Traditionnelles</i>	<i>Nouvelles</i>
Mérite	Qualité
Excellence	Innovation
Efficacité	Initiative
Économie	Créativité
Conseiller avec objectivité et impartialité	Débrouillardise
Conseiller les autorités sans détour	Horizontalité
Conserver la confiance du public	Travail d'équipe
Neutralité/impartialité politique	Service aux clients/citoyens

Valeurs liées à l'éthique

- Les valeurs comme l'honnêteté, l'intégrité et la probité ne sont pas différentes des valeurs des autres secteurs de la société. Cependant, elles prennent une signification particulière dans le service public, où elles désignent la capacité de conserver la confiance du public et de placer le bien commun avant tout intérêt privé ou individuel.

Intégrité	Équité
Honnêteté	Discrétion
Probité	Confiance du public
Prudence	Désintéressement
Impartialité	

Valeurs liées aux personnes

- La fonction publique doit démontrer envers ses employés les mêmes valeurs de justice, d'équité, de courtoisie, d'empathie et d'intérêt qu'aux autres citoyens canadiens.
- Comme les citoyens qui vivent dans une démocratie ont les mêmes droits et devoirs, la fonction publique a pour principe de traiter également les citoyens, sans favoritisme.
- L'équilibre entre les intérêts et la préservation juste et équitable des droits des citoyens sont des principes fondamentaux de la fonction publique.

Respect	Tolérance	Modération	Courage
Empathie	Ouverture d'esprit	Bienséance	Raison
Civilité/courtoisie	Équité	Humanité	Solidarité/participation

Ce rapport demande aussi que les ministères procèdent à un examen plus approfondi de cet aperçu des valeurs essentielles du service public, ce qui a été fait à divers degrés dans certaines organisations. Les énoncés de mission ou de vision des ministères sont souvent liés à certaines de ces valeurs essentielles. Le rapport a aussi donné lieu à la rédaction de plusieurs documents connexes, comme un guide sur les valeurs et l'éthique et une brochure sur l'amorce du dialogue sur les valeurs et l'éthique.

Le quatrième Rapport annuel du greffier du Conseil privé et du chef de la fonction publique traitait aussi des valeurs fondamentales de la fonction publique.

b) La communication aux fonctionnaires des valeurs essentielles du service public

Moyens de communication :

- Les valeurs essentielles sont automatiquement distribuées à toute personne qui entre dans le service public.
- La déclaration des valeurs essentielles est intégrée au contrat/document d'emploi.
- Des discussions portent sur les valeurs et l'éthique au sein des organismes.

Dans ce contexte, les valeurs essentielles sont celles énoncées dans le Code régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat s'appliquant à la fonction publique, mentionné à la section I.b).

III. Normes de conduite dans le service public

a) *Déclarations sur les normes de comportement que l'on est en droit d'attendre des fonctionnaires*

Ces normes de comportement sont énoncées dans le Code régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat s'appliquant à la fonction publique, les politiques et les directives du Conseil du Trésor concernant le personnel et les ressources humaines (par ex. politique sur les voyages), et certains textes législatifs qui ont une incidence sur la conduite des fonctionnaires, y compris la loi sur la gestion des finances publiques, la loi sur les secrets officiels, la loi sur l'emploi dans la fonction publique, le Code criminel et la loi canadienne sur les droits de la personne. Ces normes couvrent les sujets suivants :

- Acceptation de cadeaux ou d'avantages tels que rétributions, paiements et divertissements.
- Utilisation d'informations officielles.
- Utilisation de propriétés ou d'installations publiques.
- Déplacements officiels.
- Utilisation des cartes de crédit institutionnelles.
- Travail extérieur au service public.
- Restrictions en matière d'emploi après la sortie du service public.
- Conditions spéciales/autorisations relatives au mouvement du secteur public au secteur privé.
- Implication dans l'action politique.

Il existe des directives et des exigences pour des groupes spécifiques, entre autres :

- Ministère de la Défense nationale (militaires).
- Agents d'approvisionnement de travaux publics et services gouvernementaux Canada.
- Codes de déontologie des avocats, médecins, ingénieurs, comptables et actuaires.
- Industrie Canada (cadeaux).
- Revenu Canada (agents des douanes).

Des directives spécifiques sur le comportement des titulaires de charge publique sont énoncées dans le Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat (qui comprennent, entre autres, les ministres et les sous-ministres, mais non les autres fonctionnaires, qui sont régis par un code distinct) :

« Le titulaire d'une charge publique doit se conformer aux principes suivants :

- Le titulaire d'une charge publique doit, dans l'exercice de ses fonctions officielles, prendre toute décision dans l'intérêt public tout en considérant le bien-fondé de chaque cas.
- Le titulaire d'une charge publique doit éviter de se placer ou de sembler se placer dans des situations où il serait redevable à une personne ou à un organisme, ou encore au représentant d'une personne ou d'un organisme, qui pourrait tirer parti d'un traitement de faveur de sa part.
- Lors de la formulation de politiques gouvernementales ou de la prise de décisions, le titulaire d'une charge publique doit s'assurer qu'aucun individu ou groupe ne bénéficie d'un traitement de faveur en fonction des personnes retenues pour les représenter. Au moment de leur nomination au Cabinet, les ministres reçoivent aussi de l'information du Premier ministre sur les relations des ministres avec la fonction publique et la division des responsabilités. »

Les **normes fondamentales** de conduite du service public sont énoncées dans le Code criminel.

b) *Types de conduites considérées comme inacceptables au regard de la loi pour des agents de la fonction publique*

Les types de **comportements répréhensibles** suivants sont spécifiquement définis dans la législation pénale pour les agents de la fonction publique :

- Corruption active, passive, directe ou indirecte et tentative de corruption de fonctionnaires ou commise par des fonctionnaires.
- Abus de confiance.
- Fraude à l'encontre du gouvernement.
- Entrave à l'administration de la justice.
- Permettre ou faciliter la commission d'une infraction.
- Protéger de la découverte ou de la punition une personne qui a commis ou qui a l'intention de commettre une infraction.

Des interdictions et restrictions additionnelles sont imposées aux fonctionnaires par la loi sur les secrets officiels, qui stipule qu'ils doivent assurer la confidentialité des renseignements classifiés.

IV. Institutions et procédures destinées à promouvoir un haut niveau de probité, à prévenir et à détecter les fautes professionnelles

a) Instruments utilisés par la gestion des ressources humaines pour la promotion d'un environnement favorisant le respect de la déontologie

Entres autres :

- Il existe des règles, directives et politiques pour les procédures de recrutement et de promotion.
- Le recrutement et la promotion sont fondés sur le mérite.
- La transparence des procédures de sélection est assurée par la publication des règles, directives et politiques de recrutement et des avis de postes vacants et l'évaluation des procédures de sélection.
- Seuls les critères de sélection publiés et adéquats sont pris en compte dans la procédure de recrutement.

Une **attention spéciale** est portée aux agents publics qui occupent des fonctions particulièrement vulnérables à la corruption. Des directives additionnelles et des audits visent plus de cinquante ministères et organismes fédéraux.

b) Sensibilisation et formation des agents publics aux questions déontologiques

Il n'existe pas de formation générale intégrée sur les questions d'éthique, mais certains ministères ont des programmes de formation pour leur personnel. Les programmes de formation des cadres tiennent compte des valeurs et de l'éthique et des modules de formation sont offerts à ceux qui ont besoin d'information et de conseils à ce sujet. La publication du rapport du groupe de travail des sous-ministres sur les valeurs et l'éthique a aussi permis d'amorcer un processus de consultation et de discussion sur ces questions, entre autres par la préparation d'ateliers officiels sur les valeurs et l'éthique.

La responsabilité de l'administration du Code régissant les conflits d'intérêts s'appliquant à la fonction publique est déléguée aux sous-ministres. Les fonctionnaires peuvent demander des conseils sur les questions d'éthique à des agents spécialisés, par ex. dans les directions des ressources humaines des ministères. Cependant, le premier contact pour ces questions se fait entre l'employé et son gestionnaire. Tous les ministères offrent des programmes officiels d'aide aux employés, qui peuvent aussi fournir des conseils connexes et de nombreux ministères ont établi un bureau de médiateur qui peut aussi apporter son aide.

c) Autres dispositions utilisées pour promouvoir le respect de normes de conduite exigeantes et la prévention de la corruption

Entre autres :

- Identification et compte rendu sur les situations de conflit d'intérêts, surtout dans les domaines de la gestion financière, de l'emploi après la sortie de la fonction publique, de l'acceptation de cadeaux ou d'avantages tels rémunérations, paiements et divertissements, ou des activités extérieures.

- Voies de recours contre les décisions administratives.
- Dispositions de lutte contre la corruption dans les appels d'offres (par ex., il est interdit aux sociétés reconnues coupables de corruption de participer à d'autres appels d'offres).
- Contrôles spécifiques pour les procédures de passation de marchés publics.
- Évaluation des risques dans les secteurs les plus exposés.

d) Politique relative aux déclarations

Tous les titulaires d'une charge publique doivent faire une déclaration confidentielle sur leur actif, leur passif, leurs investissements, leurs activités extérieures et les offres de marques d'hospitalité et d'avantages au moment de leur nomination, et tout changement dans leur situation personnelle doit être signalé dans les trente jours. Le Conseiller en éthique procède aussi à un examen annuel de ces renseignements.

Les fonctionnaires doivent faire une déclaration confidentielle lorsque leurs biens, leurs activités et leurs investissements ont un lien avec l'exécution de leurs tâches et responsabilités.

Les renseignements divulgués sont utilisés pour donner des directives et des instructions à l'employé concerné sur l'exécution de ses tâches officielles, afin de veiller à éliminer tout conflit d'intérêts réel, apparent ou potentiel dans l'intérêt public.

Ces renseignements sont protégés par la loi sur la protection des renseignements personnels, et sont utilisés pour recommander des mesures de prévention de tout conflit d'intérêts réel, apparent ou potentiel.

e) Procédures permettant de rendre compte des actes répréhensibles/de soupçons de corruption

Il n'existe pas de procédures ou d'obligation pour les fonctionnaires de signaler les actes répréhensibles commis par des fonctionnaires. Une protection est offerte aux fonctionnaires qui dénoncent des malversations, soit l'anonymat et la confidentialité des renseignements personnels (loi sur la protection des renseignements personnels). Il n'existe pas de procédures spéciales mises à la disposition du public pour dénoncer les malversations commises par les agents publics.

f) Dispositifs internes de contrôle pour l'amélioration de la déontologie dans le service public

Des contrôles internes contribuent aux efforts de prévention de la corruption. Tous les fonctionnaires fédéraux doivent attester qu'ils obéiront aux règles sur les conflits d'intérêts. Il existe aussi des contrôles financiers et des contrôles de gestion. Des audits internes des pratiques et des finances des ministères donnent des renseignements qui peuvent être utilisés pour déceler des actes précis de corruption et les lacunes systémiques qui peuvent permettre ces actes. Le vérificateur général et les gestionnaires du ministère utilisent des mécanismes de suivi pour assurer la mise en œuvre des améliorations systémiques recommandées.

Les contrôles internes sont exigés par la loi et par la politique générale. Leur fréquence varie selon les échéanciers de révision des audits. Les superviseurs (pour les audits ministériels internes) et le Parlement (pour le vérificateur général) ont accès aux rapports de ces examens.

g) Procédures disciplinaires pour traiter des cas de manquement aux normes de la fonction publique

Les mesures disciplinaires, qui vont du blâme et de l'amende au renvoi ou à la radiation de la fonction publique, sont établies dans les documents internes des organismes et dans la législation. Par exemple, les articles 80 et 81 de la loi sur la gestion des finances publiques prévoient les mesures disciplinaires suivantes :

« Commet une infraction et encourt, sur déclaration de culpabilité par mise en accusation, une amende maximale de cinq mille dollars et un emprisonnement maximal de cinq ans le percepteur, gestionnaire ou ordonnateur de fonds publics qui, selon le cas :

- Reçoit une autre rémunération que celle que prévoit la loi pour l'accomplissement de ses fonctions.

- Participe à une entente délictueuse ou collusoire pour frauder Sa Majesté ou donne à autrui l'occasion de commettre une telle fraude.
- Permet intentionnellement à autrui de violer la loi.
- Dans les cas où il lui appartient, au titre de ses fonctions, de porter des inscriptions dans un livre ou d'établir des certificats ou des rapports, volontairement porte ou signe une fausse inscription ou établit ou signe un faux certificat ou rapport.
- Ayant connaissance soit d'une violation de la présente loi ou de ses règlements ou d'une loi fiscale quelconque, soit d'une fraude commise au détriment de Sa Majesté dans le cadre de la présente loi ou de ses règlements ou d'une loi fiscale fédérale, ne la signale pas par écrit à un supérieur.
- exige, accepte ou tente de percevoir, directement ou indirectement, à titre de rémunération, de don ou autre, de l'argent ou un objet de valeur en vue d'aboutir à un compromis, une transaction ou un règlement dans une accusation ou une plainte pour violation, effective ou prétendue, de la loi. »

« Commet une infraction quiconque :

- a) Promet, offre ou donne un présent à un percepteur, gestionnaire ou ordonnateur de fonds publics en vue :
 - i) Soit d'influencer sa décision ou sa conduite en toute matière en cours ou susceptible de lui être soumise de par la loi en sa qualité officielle.
 - ii) Soit de l'inciter à commettre une fraude fiscale, à y prêter son assistance, à y être de connivence ou de collusion, à la tolérer ou à en donner l'occasion.
- b) Accepte ou reçoit un tel présent.

L'auteur de l'infraction encourt, sur déclaration de culpabilité par mise en accusation, une amende maximale égale au triple de la valeur du présent offert ou accepté et un emprisonnement maximal de cinq ans. »

V. Contrôle des actes répréhensibles dans la fonction publique

a) *Institutions et procédures permettant d'enquêter sur les malversations et de les poursuivre*

Institutions mises en place pour enquêter sur les malversations :

- Service de vérification interne, personnel, ressources humaines et autres fonctionnaires des ministères (qui étudient les pratiques et les activités ministérielles de façon continue et sont donc en position de déceler les malversations).
- Le Contrôleur général (qui étudie les pratiques globales de la fonction publique).
- Les organismes centraux (qui conseillent les hauts fonctionnaires en matière de malversations).
- Le vérificateur général (qui vérifie l'aspect financier de toutes les activités de l'administration).
- La Gendarmerie royale du Canada (qui enquête sur les infractions à la loi).

Les enquêtes sont menées et structurées en fonction de la nature de l'infraction présumée et sont généralement dirigées par la Gendarmerie royale du Canada. Le vérificateur général est responsable des poursuites sur les malversations et la corruption dans la fonction publique. Certains organismes d'enquête et de poursuite peuvent saisir directement les tribunaux des soupçons de corruption. A la demande du Premier ministre, le Conseiller en éthique peut aussi entreprendre des enquêtes sur des questions d'éthique.

b) *Institutions compétentes pour exercer un contrôle indépendant sur l'administration*

Entre autres :

- Parlement/Commission parlementaire.
- Auditeurs indépendants/externes comptables à des organismes élus tels que le Parlement.
- Tribunaux judiciaires.

- Bureau indépendant de l'éthique (dans chaque province et territoire, mais non à l'échelon fédéral).

Il existe des procédures et dispositions permettant d'attirer l'attention des organismes chargés d'exercer un contrôle indépendant sur les activités du service public sur des malversations, soit des plaintes aux comités parlementaires ou au vérificateur général. Selon la loi sur le vérificateur général :

« Le vérificateur général est le vérificateur des comptes du Canada, y compris ceux qui ont trait au Trésor et, à ce titre, il effectue les examens et enquêtes qu'il juge nécessaires pour lui permettre de faire rapport comme l'exige la présente loi. Le vérificateur général établit à l'intention de la Chambre des communes un rapport annuel ; il peut également établir à son intention [...] au plus trois rapports supplémentaires par année. Dans chacun de ces rapports, il fournit des renseignements sur les activités de son bureau, il indique s'il a reçu, dans l'exercice de ces activités, tous les renseignements et éclaircissements réclamés. Dans chaque rapport, le vérificateur général signale tout sujet qui, à son avis, est important et doit être porté à l'attention de la Chambre des communes, notamment les cas où il a constaté que :

- Les comptes n'ont pas été tenus d'une manière fidèle et régulière ou des deniers publics n'ont pas fait l'objet d'un compte rendu complet ou n'ont pas été versés au Trésor lorsque cela est légalement requis.
- Les registres essentiels n'ont pas été tenus ou les règles et procédures utilisées ont été insuffisantes pour sauvegarder et contrôler les biens publics, assurer un contrôle efficace des cotisations, du recouvrement et de la répartition régulière du revenu et assurer que les dépenses effectuées ont été autorisées.
- Des sommes d'argent ont été dépensées à d'autres fins que celles auxquelles le Parlement les avait affectées.
- Des sommes d'argent ont été dépensées sans égard à l'économie ou à l'efficacité.
- Des procédures satisfaisantes n'ont pas été établies pour mesurer et faire rapport sur l'efficacité des programmes dans les cas où elles peuvent convenablement et raisonnablement être mises en œuvre.
- Des sommes d'argent ont été dépensées sans égard à l'effet de ces dépenses sur l'environnement dans le contexte du développement durable.

Le vérificateur général peut adresser un rapport spécial à la Chambre des communes sur toute affaire d'une importance ou d'une urgence telles qu'elle ne saurait, à son avis, attendre la présentation du prochain rapport [...]. Le vérificateur général peut, à la demande du gouverneur en conseil et s'il estime que la mission n'entrave pas ses responsabilités principales, faire une enquête et dresser un rapport sur toute question relative aux affaires financières du Canada ou aux biens publics, ainsi que sur toute personne ou organisation qui a reçu ou sollicité l'aide financière du gouvernement du Canada. »

Les rapports du vérificateur général sont publiés systématiquement.

VI. Coordination et évaluation

a) *Coordination et gestion de la politique de l'administration en matière de déontologie et de lutte contre la corruption*

Le Bureau des valeurs et de l'éthique de la fonction publique du Secrétariat du Conseil du Trésor (cinq personnes) et le Bureau du conseiller en éthique (23 personnes) sont chargés de coordonner et de gérer la mise en œuvre de la politique du gouvernement en matière d'éthique. Le personnel de gestion des ressources humaines des ministères appuie l'administration des questions liées aux conflits d'intérêts.

b) *Évaluation de l'efficacité des mesures visant à promouvoir les conduites déontologiques et à prévenir la corruption*

L'administration proactive (particulièrement sous la direction des sous-ministres) et la prestation de conseils aux titulaires de charge publique par le Bureau du conseiller en éthique et le Bureau du vérificateur général et les rapports des médias, permettent d'évaluer l'efficacité des mesures visant à promouvoir l'éthique et à prévenir la corruption. Les mesures de prévention sont évaluées par chaque nouveau gouvernement (tous les 4 ou 5 ans).

Le Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat, le Code régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat s'appliquant à la fonction publique, le Code criminel, la loi sur l'enregistrement des lobbyistes, le Code de déontologie des lobbyistes et les lois des divers organismes (par ex., Office national de l'énergie) sont considérés comme des instruments efficaces de prévention de la corruption.

CORÉE

I. Le contexte général de la gestion de la déontologie dans le service public¹⁰ de Corée

a) *Les principaux problèmes relatifs à la déontologie auxquels le service public de Corée a été confronté au cours des dix dernières années et plus particulièrement des 18 derniers mois*

Les principaux problèmes d'éthique sont les suivants :

- Inconduite et malversations liées aux requêtes civiles.
- Transparence de la procédure administrative.

b) *Les mesures récentes prises pour améliorer le comportement déontologique dans le service public*

Entre autres :

- Modification de la loi sur l'éthique dans le service public (11 juin 1993) ; le public doit avoir accès à la déclaration des biens des hauts fonctionnaires (niveau 1 et plus), et les pouvoirs du Comité d'éthique dans le service public sont renforcés.
- Adoption de nouvelles lois, comme la loi sur les cas spéciaux portant sur la déchéance de fonctionnaires ayant commis des infractions (5 janvier 1995), la loi sur la divulgation de renseignements par des organismes publics (31 décembre 1996), la loi sur le cadre de réglementation administrative (23 août 1997), la loi sur le traitement des requêtes civiles (23 août 1997), la loi sur les procédures administratives (15 décembre 1997), la loi sur la lutte contre la corruption des agents publics étrangers au cours de transactions commerciales internationales (28 décembre 1998).
- Réforme du gouvernement et de l'impartition afin d'en arriver à une administration réduite et plus efficace.

c) *Les projets actuellement en préparation relatifs aux problèmes déontologiques dans le service public de Corée*

Les mesures suivantes de lutte intégrée contre la corruption sont à l'étude :

- Formulation d'un code de conduite des fonctionnaires.
- Protection des dénonciateurs.
- Obligation pour les fonctionnaires de signaler les actes répréhensibles dont ils sont témoins.
- Confiscation des biens mal acquis.
- Réduction des pouvoirs de réglementation des fonctionnaires en vue de réduire les tentations de corruption.

II. Les valeurs essentielles du service public

a) *Définition des valeurs essentielles du service public*

Les valeurs suivantes sont établies comme des tâches des fonctionnaires coréens :

- Fidélité.

- Obéissance.
- Bonté et impartialité.
- Confidentialité.
- Intégrité.
- Dignité.

Elles sont énoncées dans les documents juridiques suivants :

- Constitution de la République de Corée.
- loi nationale sur la fonction publique.
- Décret sur le service des fonctionnaires.
- Charte de l'éthique dans le service public.

b) *La communication aux fonctionnaires des valeurs essentielles du service public*

Les principaux moyens de communication sont :

- Les valeurs essentielles sont automatiquement distribuées à toute personne entrant dans le service public.
- Après chaque révision, les valeurs essentielles sont distribuées à tous les fonctionnaires.
- Les valeurs essentielles sont communiquées dans le cadre de la formation des fonctionnaires, comme l'apprentissage et la formation en cours d'emploi.

III. Normes de conduite dans le service public

a) *Déclarations sur les normes de comportement que l'on est en droit d'attendre des fonctionnaires*

Il n'existe pas un code de conduite unique, mais on peut trouver les normes de comportement attendues des fonctionnaires dans de nombreux décrets et lois qui sont tous distribués à tous les fonctionnaires. Ces normes couvrent les sujets suivants :

- Acceptation de dons ou d'avantages tels que rétributions, paiements, divertissements.
- Utilisation d'informations officielles.
- Utilisation de propriétés ou d'installations publiques.
- Déplacements officiels.
- Utilisation de cartes de crédit institutionnelles.
- Travail extérieur au service public.
- Restrictions en matière d'emploi après le départ du service public.
- Conditions spéciales et autorisations relatives au mouvement du service public vers le secteur commercial.
- Implication dans l'action politique.

Il n'existe pas de directives ou d'exigences spécifiques pour les fonctionnaires et responsables politiques travaillant à l'interface entre les responsabilités politiques et administratives, à une exception près, soit l'application assez souple de l'interdiction de s'engager dans des activités politiques. Les fonctions des agents publics stipulées dans la loi nationale sur la fonction publique et le décret sur le service des fonctionnaires sont considérées comme les **normes minimales de conduite**.

b) *Types de conduites considérées comme inacceptables au regard de la loi pour des agents de la fonction publique*

Les **comportements répréhensibles** suivants sont définis dans la législation pénale pour les agents du service public :

- Corruption active, passive, directe et indirecte et tentative de corruption d'un fonctionnaire ou effectuée par un fonctionnaire.

- Abus de pouvoir ou de la confiance du public.
- Abandon des fonctions.
- Divulgence de secrets officiels.
- Altération d'un document public, ou rédaction d'un faux document.
- Arrestation et détention illégales de citoyens.

Interdictions et restrictions imposées aux fonctionnaires par la loi sur le service public et le décret sur le service des fonctionnaires :

- Interdiction d'abandonner son poste.
- Interdiction de participer à des activités lucratives.
- Interdiction de participer à des activités politiques.
- Interdiction de mesures collectives (par ex., requêtes signées conjointement en vue d'améliorer les avantages des fonctionnaires).
- Restrictions sur l'emploi concurrent.
- Restrictions sur l'emploi connexe de fonctionnaires à la retraite dans des entreprises privées.

IV. Institutions et procédures destinées à promouvoir un haut niveau de probité, à prévenir et à détecter les fautes professionnelles

a) *Instrument utilisés par la gestion des ressources humaines pour la promotion d'un environnement favorisant le respect de la déontologie*

Entre autres :

- Il existe des règles, directives et politiques pour les procédures de recrutement et de promotion.
- Le recrutement et la promotion sont fondés sur le mérite.
- La transparence des procédures est assurée par la publication des règles, directives et politiques de recrutement et des avis de postes vacants et l'évaluation des procédures de sélection.
- Seuls les critères de sélection publiés et adéquats sont pris en compte lors du recrutement.
- Les comportements éthiques sont pris en compte dans l'appréciation du rendement ; on accorde beaucoup d'importance aux éléments liés à l'éthique comme l'intégrité et l'impartialité dans l'évaluation de la conduite professionnelle.

Une **attention particulière** est accordée aux agents publics qui occupent des fonctions particulièrement vulnérables à la corruption. Pour les fonctionnaires responsables des poursuites, de la police, de l'inspection, des douanes et du fisc, l'obligation de faire une déclaration annuelle sur leurs biens est appliquée plus largement qu'aux autres fonctionnaires. Ils sont aussi mutés régulièrement.

b) *Sensibilisation et formation des agents publics aux questions déontologiques*

Tous les fonctionnaires de carrière doivent suivre une formation sur l'éthique au moment de leur nomination et de leur promotion. Les agents publics responsables du fisc et de l'inspection suivent une formation additionnelle sur l'éthique. La formation comprend de la théorie et des études de cas. Les cours sont donnés par l'Institut central de formation des fonctionnaires (ICFF), des organismes de divers ministères comme l'Institut de formation des agents du fisc (IFAF), et des organismes privés de formation professionnelle.

En vertu de la loi nationale sur la fonction publique, les fonctionnaires peuvent demander des conseils et des avis pour régler des problèmes et cas de conscience de nature déontologique à la Commission gouvernementale des appels du personnel (CGAP).

c) *Autres dispositions utilisées pour promouvoir le respect de normes de conduite exigeantes et la prévention de la corruption*

Entre autres :

- Identification et compte rendu sur les situations de conflit d'intérêts, surtout dans les domaines de la gestion financière, de l'emploi après la sortie du secteur public, de l'acceptation de dons ou d'avantages tels que rémunérations, paiements, divertissements.
- Existence de voies de recours contre les décisions administratives.
- Existence de délais de réponse aux demandes.
- Existence de dispositions de lutte contre la corruption dans les appels d'offres (par ex., il est interdit aux sociétés reconnues coupables de corruption de participer à d'autres appels d'offres).
- Existence de contrôles spécifiques des procédures de passation de marchés publics.

d) *Politique relative aux déclarations*

La divulgation de renseignements personnels (déclaration de l'actif, des intérêts financiers) est exigée de la part :

- Des représentants élus.
- Des hauts fonctionnaires (à partir du niveau de ministre adjoint).
- Des directeurs, des directeurs adjoints et des auditeurs d'institutions gouvernementales.
- Du gouverneur, du gouverneur adjoint et de l'auditeur de la Banque de Corée.
- Du directeur du Service de supervision financière.
- Des présidents et des auditeurs de la Fédération nationale des coopératives agricoles, de la Fédération nationale des coopératives de pêcheurs, de la Fédération nationale des coopératives d'élevage, etc.

Les obligations de déclaration sont plus sévères pour les secteurs suivants :

- Poursuites.
- Police.
- Administration des douanes.
- Administration fiscale.

Les renseignements suivants doivent être déclarés tous les ans et au moment de l'entrée dans le service public et du départ :

- Actif et passif.
- Emprunts.
- Sources et niveau de revenu.
- Cadeaux.

Les renseignements recueillis sont confidentiels, sauf ceux sur les hauts fonctionnaires (à partir du niveau de sous-ministre) qui sont publiés dans la gazette officielle (bulletins publics). Seul le Comité d'éthique du service public a accès aux renseignements confidentiels à des fins d'examen et de détection des cas d'enrichissement illicite.

e) *Procédures permettant de rendre compte des actes répréhensibles/de soupçons de corruption*

Des dispositions juridiques définissent la procédure générale de déclaration des actes répréhensibles et des règles internes définissent les procédures pour chaque organisation du service public. Il n'existe pas de protection pour les fonctionnaires qui dénoncent les malversations. Le public peut exposer les actes répréhensibles commis par des fonctionnaires en suivant des procédures spéciales, comme des procédures de plainte, le service d'un médiateur, une aide personnelle ou téléphonique.

f) Dispositifs internes de contrôle pour l'amélioration de la déontologie dans les services publics

Le contrôle administratif et financier est assuré par l'inspection et l'audit interne. Le contrôle interne, qui doit avoir lieu tous les ans à tous les trois ans selon la loi, favorise l'amélioration de la conduite éthique dans le service public. La direction de l'organisme faisant l'objet d'un audit, le président de la République et la Commission d'inspection et d'audit ont accès aux rapports de contrôle. Les dispositifs de contrôle interne permettent de déceler et de corriger les malversations et les irrégularités, et contribuent à l'amélioration des systèmes au besoin. On n'exige pas de suivi de la mise en œuvre des mesures recommandées d'amélioration systémique.

g) Procédures disciplinaires pour traiter des cas de manquement aux normes de la fonction publique

Les mesures disciplinaires sont classées de la façon suivante : renvoi avec réduction de la pension, renvoi, suspension, réduction de la rémunération et réprimande. Ces mesures sont stipulées dans la loi nationale sur la fonction publique. La Commission gouvernementale des appels du personnel étudie les appels déposés par des fonctionnaires à l'encontre des mesures disciplinaires, et toute dérogation à la décision de la Commission peut entraîner des poursuites administratives.

V. Contrôle des actes répréhensibles dans la fonction publique

a) Institutions et procédures permettant d'enquêter sur les malversations et de les poursuivre

Organismes mis en place pour **enquêter** sur les malversations et la corruption dans le service public :

- La Commission d'inspection et d'audit (CIA), sous la supervision du président de la République, exerce sa compétence sur tous les fonctionnaires de l'administration centrale et locale. La Constitution garantit l'indépendance de la Commission dans l'exécution de ses tâches (822 personnes au 1^{er} juillet 1999).
- Les procureurs publics exercent leur compétence sur tous les fonctionnaires. Leur indépendance est garantie dans le traitement de cas particuliers (1 207 procureurs et 2 153 employés au 1^{er} juillet 1999). Les agents de police doivent obéir à tout ordre officiel émanant des procureurs publics compétents dans une affaire criminelle (94 840 policiers au 1^{er} juillet 1999).
- Il y a des auditeurs dans chaque ministère (ou organismes) ; ils ne sont pas indépendants.

Seuls les procureurs publics peuvent engager des **poursuites** devant un tribunal. Aucun organisme d'enquête ou de poursuite ne peut saisir directement les tribunaux des cas de soupçon de corruption.

b) Institutions compétentes pour exercer un contrôle indépendant sur l'administration

Ces institutions comprennent :

- Parlement/Commission parlementaire.
- Médiateur.
- Tribunaux judiciaires.
- Commission d'inspection et d'audit.

Il existe des procédures et des dispositions permettant d'attirer l'attention des organismes chargés d'exercer un contrôle indépendant sur le service public sur les malversations : les citoyens peuvent présenter des requêtes demandant aux organismes d'enquête de corriger des malversations commises par des fonctionnaires ou de prendre des mesures disciplinaires.

La Commission d'inspection et d'audit procède à des audits externes (cet organisme indépendant est directement comptable au président de la République) sur toutes les activités qui engagent des fonds publics, une fois par année pour les organismes administratifs centraux et tous les deux ans pour les autres organismes. Les rapports d'audit externe sont publiés systématiquement.

VI. Coordination et évaluation

a) *Coordination et gestion de la politique de l'administration en matière de déontologie et de lutte contre la corruption*

Les institutions suivantes sont chargées par la législation de coordonner et de gérer la mise en œuvre de la politique du gouvernement en matière d'éthique :

- Bureau de la coordination de la politique du gouvernement (31 employés au 1^{er} juillet 1999), sous la direction du Premier ministre.
- Ministère de l'Administration et des Affaires internes (36 employés au 1^{er} juillet 1999).

Les dispositions suivantes sont prises pour assurer la cohérence des mesures prises par le gouvernement dans le domaine de l'éthique et de la lutte contre la corruption :

- Évaluation des risques pour orienter les décisions politiques, définir les priorités et l'ordre d'adoption des mesures dans le domaine de l'éthique.
- Présentation des orientations nationales et/ou d'une liste des mesures à prendre pour mettre au point des stratégies de prévention dans les organisations.
- Désignation d'un bureau central chargé de superviser toutes les mesures relatives à l'éthique, y compris d'assurer la cohérence de la législation.

On n'a pas mis au point un plan national d'éthique ou de prévention de la corruption. Des organisations non gouvernementales comme la Coalition des citoyens pour la justice économique (CCJE) peuvent participer à l'élaboration des politiques sur l'éthique par le biais des requêtes.

b) *Évaluation de l'efficacité des mesures visant à promouvoir les conduites déontologiques et à prévenir la corruption*

La Commission d'inspection et d'audit et le Cabinet du Premier ministre étudient et évaluent l'efficacité des mesures préventives si l'occasion se présente. La supervision des organisations de citoyens (ONG) sur les activités des fonctionnaires et les contrôles internes améliorés peuvent être considérés comme des instruments efficaces de la prévention de la corruption.

Les principaux obstacles à la lutte plus efficace contre la corruption dans le service public sont les suivants :

- Le faible sens de responsabilité des fonctionnaires, causé par les changements fréquents d'affectation.
- La tendance générale des coréens à préférer la clémence et l'harmonie à l'application stricte de la loi.

DANEMARK

I. Le contexte général de la gestion de la déontologie dans le service public au Danemark

a) *Les principaux problèmes relatifs à la déontologie auxquels le service public a été confronté au cours des dix dernières années et plus particulièrement des 18 derniers mois*

Selon les enquêtes effectuées, le Danemark figure parmi les pays les moins corrompus du monde. Pourtant, comparé à la plupart des autres pays, il ne réglemente que très peu le comportement des fonctionnaires et il n'y existe pratiquement pas de code de conduite détaillé. L'explication de ce paradoxe apparent réside dans la **tradition et la culture** du service public au Danemark.

Après l'adoption de la première Constitution libre en 1849, une succession de mesures ont visé à réaliser un équilibre entre la loyauté et l'intégrité de la fonction publique. En 1851 a été adoptée la première loi relative aux retraites, qui conférait aux fonctionnaires une protection considérable contre le roi et le gouvernement en leur garantissant une pension généreuse s'ils quittaient leur poste sans avoir commis de faute. Cette loi servait à protéger l'intégrité des fonctionnaires.

La loi de 1860 sur les salaires – qui octroyait aux agents publics un salaire mensuel selon l'ancienneté et le rang – a renforcé la position des fonctionnaires. Elle a également eu pour effet d'accroître leur loyauté en rendant moins attrayant le travail qu'ils pouvaient faire à l'extérieur de la fonction publique, puisque le revenu de ces activités était déduit du salaire mensuel.

Sans mener une analyse historique détaillée de l'évolution du service public, on peut dire que très tôt des efforts considérables ont été déployés pour prévenir la corruption et assurer la loyauté et l'intégrité. Le signe le plus visible du succès de ces efforts réside dans le fait qu'aujourd'hui la loyauté et l'intégrité de la fonction publique ne dépendent d'aucun texte de loi ou règlement particulier. Elles sont plutôt l'expression d'une mentalité et d'un *modus vivendi*, fruit de plus d'un siècle d'efforts visant à instaurer un service public moderne et compétent.

Contrairement au constat effectué dans de nombreux autres pays de l'OCDE, l'introduction au Danemark des idées de la « nouvelle gestion publique » n'a pas engendré dans la fonction publique de grave crise d'identité ni remise en question des valeurs susceptibles d'entamer le sens de la déontologie. La raison en est peut-être le caractère progressif et pragmatique de la réforme du service public au Danemark, réforme qui s'est toujours accompagnée d'un **dialogue poussé** avec les fonctionnaires. Par ailleurs, des innovations majeures telles que les contrats et salaires fondés sur les performances ont été précédées par des **projets pilotes** et expériences à plus petite échelle. Cette démarche a permis d'adapter et d'améliorer les modalités de façon à prévenir les dilemmes moraux ou les effets néfastes.

Toutefois, il ne faut pas en conclure que les problèmes déontologiques ont toujours été absents de la vie politique, mais comparés à d'autres pays, ils n'ont pas (encore) suscité tellement d'attention. Les principaux débats relatifs à l'éthique ont été centrés sur l'interface entre responsabilités politiques et responsabilités administratives, plus précisément la **relation entre ministres et fonctionnaires** (et le rôle des conseillers politiques), la liberté d'expression des fonctionnaires, ainsi que le droit et l'obligation des fonctionnaires de refuser d'obéir à des instructions illégales.

Cette dernière question a plus particulièrement retenu l'attention suite à ce que l'on a baptisé « l'affaire des Tamouls » à la fin des années 80 et au début des années 90, enclenchée par des irrégularités dans l'administration des règles applicables aux réfugiés. Il est apparu que les mesures illégales

avaient été ordonnées directement par le ministre de la Justice et acceptées par les fonctionnaires du rang au sein du ministère. L'affaire a causé la chute du gouvernement conservateur-libéral, le ministre a été traduit en Cour constitutionnelle et certains des hauts fonctionnaires ont été jugés par le tribunal administratif de la fonction publique.

b) Les mesures récentes prises pour améliorer le comportement déontologique dans le service public

Les points susmentionnés ont été soulevés sur la scène politique à cause d'une affaire particulière. Les mesures nécessaires ont été prises, notamment la création d'une commission d'enquête spéciale ou des déclarations officielles du Médiateur concernant la liberté d'expression des agents publics. Mais ces controverses par elles-mêmes n'ont pas entraîné de refonte en profondeur des règles, codes de conduite, etc.

En ce qui concerne les relations entre ministères et fonctionnaires, un **Livre blanc** a été publié qui a donné naissance à un consensus concernant les fonctions consultatives qu'un agent public peut remplir et les conditions dans lesquelles les ministres peuvent nommer des « conseillers spéciaux » ne faisant pas partie du personnel normal du ministère.

En ce qui concerne le droit et l'obligation des fonctionnaires de refuser d'exécuter des instructions illégales, deux Livres blancs ont été rédigés pour préciser les situations dans lesquelles l'agent n'est pas censé obéir ou n'y est pas tenu. En outre, les conséquences juridiques d'un tel refus ont également été clarifiées. Toutefois, il ne faut pas considérer comme négatif le fait que le débat se poursuive dans la fonction publique, puisqu'il a pour effet de renforcer la morale et l'intégrité des agents publics.

c) Les projets actuellement en préparation relatifs aux problèmes déontologiques dans le service public danois

En vue de susciter un dialogue entre fonctionnaires, responsables politiques, etc. et inscrire la déontologie au centre de la future réforme administrative, le gouvernement prévoit de publier un nouveau **guide**, comportant des articles sur différents aspects de l'éthique et des valeurs dans le secteur public. L'accent n'y sera pas mis sur la corruption, puisque celle-ci n'est pas considérée comme un problème dans le contexte danois ; il s'agira plutôt de voir comment préserver ce qui est **positif** dans l'identité et les valeurs traditionnelles du service public en une période de transition et de réforme.

II. Les valeurs essentielles du service public

a) Définition des valeurs essentielles du service public

Les valeurs essentielles de la fonction publique sont :

- La légalité.
- L'impartialité.
- La probité.
- L'efficacité.
- La considération.

Ces valeurs sont énoncées dans des textes de loi, des décisions judiciaires et des décisions du Médiateur, ainsi que dans la conception des meilleures pratiques administratives formulée par ce dernier. Les valeurs essentielles de la fonction publique sont également énumérées dans la Politique sur les ressources humaines de l'administration centrale.

Le ministre des Finances est l'employeur en titre de quelque 200 000 agents de l'administration d'État centrale, lesquels exercent des fonctions aussi diverses que celles de professeur d'université, de cheminot, de policier, d'agent administratif et de danseur de ballet. C'est donc le ministre des Finances qui négocie les salaires et conditions d'emploi avec les divers syndicats de fonctionnaires. C'est donc lui aussi qui élabore la politique d'ensemble en matière de gestion des ressources humaines et de rémunération, laquelle

est publiée dans une série de manuels. Ces derniers servent de guide, de source d'inspiration et d'outils de gestion pour la formulation de politiques locales relatives au personnel.

Le gouvernement érige en principe fondamental que le secteur public fournisse des services efficients et de bonne qualité aux administrés et à la société et qu'il constitue un lieu de travail agréable pour tous ses agents. Aussi attend-on de toutes les administrations d'État qu'elles fassent preuve de professionnalisme, de souplesse et de responsabilité.

b) La communication aux fonctionnaires des valeurs essentielles du service public

Le rapport annuel du Médiateur, la Politique sur les ressources humaines de l'administration centrale et les guides publiés par les différents ministères sont les moyens utilisés.

c) La déclaration sur les valeurs essentielles de la fonction publique n'a pas été reformulée au cours des dix dernières années

III. Normes de conduite dans le service public

a) Déclarations sur les normes de comportement que l'on est en droit d'attendre des fonctionnaires

Il n'y a pas de code de conduite général dans la fonction publique danoise. Les normes de comportement auxquelles les fonctionnaires sont tenus sont énoncées dans divers documents. Ces normes couvrent les points suivants :

- L'acceptation de dons et d'avantages tels que rétributions, paiements, divertissements.
- L'utilisation d'informations officielles.
- L'utilisation de biens ou d'installations publiques.
- Les déplacements officiels.
- L'utilisation de cartes de crédit institutionnelles.
- Le travail extérieur au service public.

Certaines administrations ont formulé des **directives supplémentaires** applicables à leurs agents. L'Administration des impôts et douanes a publié un guide relatif au travail externe, précisant qu'il incombe à l'agent d'éviter les conflits d'intérêts et de veiller à ce qu'un éventuel travail externe ne sème pas le doute quant à l'impartialité de l'administration. L'Administration de surveillance financière applique des règles plus strictes concernant les avoirs personnels des employés. Comme dans le cas de l'Administration des impôts et douanes, il s'agit d'éviter les conflits d'intérêts et les agents sont tenus à cette fin de donner accès à leur compte personnel et de signaler toute modification de leur situation financière, telle que nouveaux emprunts hypothécaires, etc.

Comme on l'a vu à la section I.b), trois Livres blancs ont été publiés, relativement à divers aspects des dilemmes et difficultés que connaissent les fonctionnaires à l'**interface entre les responsabilités politiques et administratives**. Par exemple, les lignes directrices énoncent de façon très spécifique quels types d'avis un fonctionnaire est censé donner. Les « règles » danoises sont relativement libérales en ce sens que l'agent public qui fait partie de la structure de conseil stratégique/politique sera censé, par exemple, donner des avis sur les répercussions parlementaires de différentes stratégies. Si le ministre éprouve le besoin d'employer un conseiller spécial, cela est également possible, à condition qu'il soit clairement précisé que cette personne ne peut donner d'instructions aux agents du ministère et qu'elle devra quitter son poste lorsqu'intervient un changement de gouvernement. De façon générale, les règles applicables aux fonctionnaires travaillant à l'interface entre responsabilités politiques et administratives sont fondées principalement sur la tradition et des règles tacites.

Les normes fondamentales de conduite sont principalement énoncées dans la loi sur l'administration publique, la loi sur les fonctionnaires et le Code pénal. La loi sur l'administration publique danoise contient des dispositions sur les sujets suivants :

- Incompatibilité.

- Information et représentation.
- Accès des partis politiques aux dossiers.
- Audition des parties.
- Motivation des décisions, etc.
- Modalités d'appel.
- Secret professionnel, etc.

La loi s'applique aux affaires sur lesquelles une décision a été ou sera prise par une autorité administrative. Les dispositions relatives à l'incompatibilité s'appliquent également à la passation de marchés publics et autres accords de droit civil. La loi sur les fonctionnaires énonce dans son article 10 le principe fondamental selon lequel le comportement d'un fonctionnaire, tant dans son service qu'en dehors, doit être digne du respect de la confiance du public (*decorum officiale*). Aux termes de l'article 17 de la loi, un fonctionnaire ne peut pas occuper d'emploi externe incompatible avec ses fonctions. Les articles 19 à 24 établissent des sanctions disciplinaires pour inconduite. Le code pénal réprime la corruption (dans son chapitre 16 concernant les prévarications de fonctionnaires, articles 144 et 145), ainsi que les manquements les plus graves.

b) *Types de conduites considérées comme inacceptables au regard de la loi pour des agents de la fonction publique*

Les **manquements** suivants sont définis dans la législation pénale :

- La corruption ou tentative de corruption active, passive, directe, indirecte.
- La partialité dans la prise de décision dans l'exercice de fonctions officielles.
- L'abus de pouvoir ou l'abus de confiance du public.

D'autres interdictions et restrictions, décrites dans la section III.a) ci-dessus, sont imposées par la loi sur les fonctionnaires.

IV. Institutions et procédures destinées à promouvoir un haut niveau de probité, à prévenir et à détecter les fautes professionnelles

a) *Instruments utilisés par la gestion des ressources humaines pour la promotion d'un environnement favorisant le respect de la déontologie*

Ces instruments englobent :

- La formulation de règles/directives/politiques pour les procédures de recrutement et de promotion.
- Des décisions d'embauche et de promotion fondées sur le mérite.
- La transparence des procédures de sélection, assurée par la publication des règles/directives/politiques et des postes vacants.

Aucune attention particulière n'est portée aux agents publics occupant des fonctions particulièrement vulnérables à la corruption, hormis ceux de l'Administration des impôts et douanes et de l'Administration de surveillance financière mentionnées à la section III.a).

b) *Sensibilisation et formation des agents publics aux questions déontologiques*

Il n'existe pas de système de formation central au Danemark. Les administrations individuelles dispensent leurs propres programmes de formation, qui sont facultatifs. Ces programmes peuvent contenir des cours de déontologie.

Comme on l'a vu, la législation et la pratique centrale en matière de ressources humaines couvrent les principaux éléments de la déontologie. Lorsqu'un employé connaît un cas de conscience, il demande habituellement conseil à son supérieur immédiat ou à son délégué syndical.

c) *Autres dispositions utilisées pour promouvoir le respect de normes de conduite exigeantes et la prévention de la corruption*

Ces dispositions englobent :

- L'identification et la déclaration des conflits d'intérêts, surtout dans les domaines de la gestion financière, de l'acceptation de cadeaux et d'avantages tels que rétributions, paiements, distractions et des transactions mobilières d'initiés, etc.
- L'obligation de motivation des décisions administratives.
- L'existence de recours contre les décisions administratives.
- Des délais maximaux de réponse aux demandes des usagers.

d) *Politique relative aux déclarations*

Il n'existe pas de contraintes générales de divulgation. L'article 6 de la loi sur l'administration publique danoise dispose que toute personne ayant connaissance de circonstances comme celles mentionnées au paragraphe 1 de l'article 3 (incompatibilité) doit en informer son supérieur dans les meilleurs délais. Certains hauts fonctionnaires sont tenus de déclarer leur nomination comme membre du conseil d'administration de certaines sociétés.

Les déclarations effectuées au titre de l'article 6 de la loi sur l'administration publique danoise sont utilisées par l'autorité compétente pour décider si le fonctionnaire doit être relevé d'une affaire donnée. De même, la déclaration de nomination au conseil d'administration d'une société est utilisée pour éviter d'éventuels conflits d'intérêts.

e) *Procédures permettant de rendre compte des actes répréhensibles/de soupçons de corruption*

De façon générale, il n'existe pas de procédure spécifique obligeant les fonctionnaires à signaler les actes répréhensibles ou des soupçons de corruption. Toutefois, les cadres sont censés superviser leurs subordonnés et faire un rapport en cas d'inconduite ou de soupçon de corruption. Les fonctionnaires dénonçant de tels actes sont protégés : la protection ordinaire contre le licenciement ou d'autres brimades s'applique. Des procédures spéciales sont en place pour permettre au public de dénoncer les actes répréhensibles d'agents publics, tels que des procédures de plainte et le recours au Médiateur.

f) *Dispositifs internes de contrôle pour l'amélioration de la déontologie dans les services publics*

La direction des administrations publiques a recours à des méthodes de contrôle financier et administratif. Les formes et la fréquence des contrôles varient d'une organisation à l'autre, mais un contrôle interne est exigé tant par la législation que par la politique générale. Un vaste éventail de modalités de contrôle sont mises en œuvre. On discerne un resserrement du contrôle interne dans les administrations publiques danoises. Les tâches types des organes de contrôle consistent à :

- Fournir à la direction les renseignements pertinents.
- Évaluer et analyser les risques.
- Contrôler l'exécution des budgets et la qualité.
- Assurer le suivi des contrats de performance (mesure des résultats).
- Encadrer les consultants internes.

Un suivi de la mise en œuvre des mesures recommandées est exigé dans le cas des améliorations systémiques. Les mécanismes de suivi donnent lieu également à des améliorations régulières. Le contrôle interne fait partie intégrante des procédures de gestion courante. Le public a accès aux documents, de par la loi. Dans la pratique, les rapports servent à de nombreuses fins, telles que la documentation pour le Bureau national de vérification et la relation entre organismes publics et leur ministère de tutelle.

g) Procédures disciplinaires pour traiter des cas de manquement aux normes de la fonction publique

La loi sur les fonctionnaires (article 24) prévoit des sanctions disciplinaires pour inconduite allant de la réprimande jusqu'au licenciement. Un fonctionnaire soupçonné d'inconduite peut être suspendu (article 19), mais peut contester une sanction disciplinaire en justice.

V. Contrôle des actes répréhensibles dans la fonction publique

a) Institutions et procédures permettant d'enquêter sur les malversations et de les poursuivre

Les principaux mécanismes d'enquête visant à lutter contre la corruption comprennent :

- Une fonction d'enquête à l'intérieur des organismes publics et ministères.
- Le Médiateur.
- Une commission d'enquête spéciale pouvant être mise sur pied aux termes de la nouvelle loi sur les commissions d'enquête.

En cas de délit criminel commis par un fonctionnaire, les **poursuites** sont engagées par la police et le procureur ordinaire, directement devant les tribunaux. Les sanctions disciplinaires sont traitées directement par l'organisme ou le ministère. Dans certains cas, l'organisme ou le ministère est tenu par la loi sur les fonctionnaires d'ouvrir une enquête. Les sanctions disciplinaires imposées par l'organisme ou le ministère peuvent être contestées en justice, le fonctionnaire ayant le droit d'interjeter appel devant les tribunaux.

b) Institutions compétentes pour exercer un contrôle indépendant sur l'administration

Ces institutions sont :

- Le Comité des comptes publics du Parlement.
- Les vérificateurs indépendants/externes rendant compte à des organes élus tels que le Parlement (BNVD).
- Le Médiateur.
- Les tribunaux judiciaires.
- Le Bureau national de vérification du Danemark.

Le Bureau national de vérification du Danemark (BNVD) est un organe indépendant vérifiant les comptes publics et les fonds publics versés aux institutions. En outre, il a compétence pour vérifier les comptes de toute entité étatique, telle que les sociétés d'État à responsabilité limitée. Le Bureau effectue une vérification globale des comptes et des risques. Il s'est doté pour ce faire de lignes directrices internes. Des rapports de vérificateurs externes sont publiés périodiquement.

Il n'existe pas de procédures ni de mécanismes spécifiques pour porter les malversations à l'attention des organes de contrôle indépendants.

VI. Coordination et évaluation

a) Coordination et gestion de la politique de l'administration en matière de déontologie et de lutte contre la corruption

Étant donné la situation favorable décrite dans la section I, il n'a pas été nécessaire d'élaborer une politique nationale en matière de déontologie ni de plan de prévention de la corruption. Il n'existe donc pas au Danemark d'organe spécifiquement chargé de coordonner et de gérer la mise en œuvre d'une politique dans ce domaine. Mais vu leurs attributions générales en matière de justice et de gestion publique, les ministères de la Justice et des Finances jouent un rôle important lorsqu'il s'agit de suivre les problèmes et les politiques touchant la déontologie dans l'administration publique.

b) *Évaluation de l'efficacité des mesures visant à promouvoir les conduites déontologiques et à prévenir la corruption*

Comme on l'a vu dans la section I, les sondages effectués à l'échelle tant internationale que nationale montrent que le Danemark figure parmi les pays les moins corrompus du monde. Les facteurs et méthodes suivants ont largement contribué à cet état de choses :

- L'existence d'une tradition et d'une culture dans le service public qui assurent l'indépendance et le professionnalisme des fonctionnaires.
- L'approche progressive et pragmatique de la réforme du secteur public au Danemark, assise sur une concertation poussée avec les fonctionnaires et des projets pilotes et expériences avant la mise en œuvre à grande échelle. Cette démarche a facilité l'adaptation et l'amélioration d'idées propres à prévenir les dilemmes déontologiques ou les conséquences néfastes.

ESPAGNE

I. Le contexte général de la gestion de la déontologie dans le service public de l'Espagne

a) *Les principaux problèmes relatifs à la déontologie auxquels le service public de l'Espagne a été confronté au cours des dix dernières années et plus particulièrement des 18 derniers mois*

Au cours des dernières années, l'opinion publique espagnole a été confrontée à de nombreux cas de conflits entre l'intérêt public et les intérêts privés des fonctionnaires. Les cas les plus sérieux constituaient des infractions criminelles, punissables en vertu de la législation pénale, alors que les moins graves étaient considérés comme des manquements administratifs ou des infractions devant au moins faire l'objet d'une réprimande.

On peut donner de nombreuses explications à cette situation. La principale est sans aucun doute la convergence graduelle, et en fait l'indissociabilité, de l'intérêt général et des intérêts privés de certains groupes ou personnes à qui des ressources publiques ont été confiées. Mais cette situation est aggravée par la participation importante de l'administration au secteur privé, calculée dans certaines données comme un pourcentage du PNB présentement consacré au secteur public ou selon la prolifération des entités parapubliques (entreprises publiques ou sociétés appartenant à l'État). Ces entités sont régies par des lois privées, ce qui constitue non seulement un relâchement des mécanismes stricts de contrôle administratif, mais les rendent aussi plus vulnérables aux pressions des groupes privés.

La divulgation de ces conflits d'intérêts a entraîné une détérioration générale de l'image de l'administration publique, et une conviction générale à l'effet que les fonctionnaires ressentent un certain degré de lassitude à l'égard de l'éthique. Cette vision manifestement injuste de la situation a rendu nécessaire l'adoption de mesures visant à redorer l'image du service public, à promouvoir les valeurs éthiques et à mettre en place des mécanismes de contrôle adéquats.

b) *Les mesures récentes prises pour améliorer le comportement déontologique dans le service public*

Le gouvernement a adopté diverses mesures pour corriger la situation. Certaines ont été conçues dans ce seul objectif, d'autres ont été élaborées à des fins différentes, mais ont semblé utiles pour redorer l'image de l'administration publique. Voici certaines de ces mesures :

- Intensification des programmes de formation des fonctionnaires sur l'éthique, afin de promouvoir les valeurs essentielles du service public auprès du personnel de l'administration publique.
- Création du poste de procureur spécial à la lutte contre la corruption, comptable au procureur général de l'État, qui a le pouvoir de poursuivre dans les cas les plus graves de malversation commise à l'endroit de l'administration publique par des fonctionnaires, punissables en vertu des articles 401 à 445 du Code pénal, selon la loi organique 10/1995 du 23 novembre 1995.
- Établissement par la loi 13/1995 sur les marchés publics de la nécessité de garantir pleinement la transparence des procédures administratives de passation des marchés en vue d'assurer le respect de l'objectivité des activités administratives et les principes d'égalité, de non-discrimination et de libre concurrence.
- Amélioration du professionnalisme des chefs d'organismes de l'administration publique. A cet égard, la loi 6/1997 du 14 avril 1997 sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration centrale exige que tous les postes de chef d'organisme de l'administration centrale soient occupés

par des fonctionnaires. Cette loi établit aussi les responsabilités professionnelles, personnelles et directes à l'égard de leurs activités, et leur soumission à un système de contrôle et d'évaluation des organismes supérieurs dans la hiérarchie.

- Réorganisation et rationalisation de la gestion des institutions comptables à l'administration centrale.
- L'Accord du 17 juillet 1998 des ministres du Cabinet exige l'application générale d'un système d'évaluation de la performance en vue d'atteindre les objectifs suivants : créer une culture axée sur les résultats, améliorer l'efficacité et la sensibilisation sur les coûts de l'utilisation des ressources publiques, contribuer à l'amélioration du fonctionnement des services publics, ce qui devrait ultimement améliorer la prestation des services aux citoyens. L'Accord prévoit la création d'une Commission de coordination dont la mission principale sera d'informer le gouvernement de l'évolution et de la portée du programme. De plus, l'Office de l'inspection, de la simplification et de la qualité des services fournira un soutien technique et méthodologique aux chefs d'organismes.
- Approbation par le Conseil des ministres (25 juin 1999) de l'ébauche de la loi générale sur le service public. L'article 7 du projet de loi stipule explicitement, pour la première fois dans l'histoire de la réglementation du service public, les valeurs éthiques du service public : intégrité, neutralité, impartialité, transparence, réceptivité, responsabilité professionnelle et service aux citoyens. Il comprend aussi l'engagement du service public de promouvoir des modèles de conduite du personnel intégrant les valeurs éthiques à l'interne et dans les relations avec les citoyens.

c) *Les projets actuellement en préparation relatifs aux problèmes déontologiques dans le service public espagnol*

En plus des mesures déjà adoptées, les principaux projets en préparation sont la généralisation et l'intensification des questions d'éthique, à la fois dans les cours destinés aux nouveaux fonctionnaires et dans les programmes de formation et de perfectionnement des fonctionnaires.

II. Les valeurs essentielles du service public

a) *Définition des valeurs essentielles du service public*

Il n'existe pas de compilation unique dans un seul texte juridique de ces valeurs éthiques, dans les mêmes termes que l'article 7 du projet de loi générale sur le service public. Ces principes sont cependant définis dans différents textes juridiques.

L'article 103 de la Constitution consacre la neutralité de l'administration publique au nom de l'intérêt général. Ce principe exige l'interdiction de l'arbitraire dans l'administration (article 9.3 de la Constitution espagnole) et l'établissement de garanties juridiques suffisantes pour assurer l'impartialité des fonctionnaires. La législation a tenté de garantir l'impartialité des fonctionnaires par les moyens suivants :

- loi 30/1984 du 2 août 1984 sur la réforme du service public.
- Législation sur les conflits d'intérêts, dans la loi 12/1995 du 11 mai 1995 sur les conflits d'intérêts des membres du gouvernement national et des hauts fonctionnaires de l'administration centrale et la loi 53/1984 du 26 décembre 1984 sur les conflits d'intérêts du personnel travaillant pour l'administration centrale.

b) *La communication aux fonctionnaires des valeurs essentielles du service public*

Les valeurs essentielles sont communiquées aux fonctionnaires ; l'administration a tenté d'inculquer ces valeurs par le biais de la formation des fonctionnaires à leur entrée dans le service public, et tout au long de leur carrière professionnelle.

c) La déclaration sur les valeurs essentielles de la fonction publique a été reformulée en 1995

Les règles sur les valeurs éthiques ont été reformulées en 1995, par la loi 12/1995 du 11 mai 1995 qui établit une nouvelle réglementation sur les conflits d'intérêts des membres du gouvernement national et des hauts fonctionnaires de l'administration centrale. Les fonctionnaires n'ont pas participé à cette révision, mais le public y a participé par le biais de l'approbation de la réforme par le *Cortes Generales* (Parlement).

III. Normes de conduite dans le service public

a) Déclarations sur les normes de comportement que l'on est en droit d'attendre des fonctionnaires

Ces lignes directrices ne sont pas présentées dans un texte unique. On peut cependant les trouver dans divers règlements, dont les plus importants sont les suivants :

- loi 12/1995 du 11 mai 1995 sur les conflits d'intérêts des membres du gouvernement national et des hauts fonctionnaires de l'administration centrale.
- loi 53/1984 du 26 décembre 1984 sur les conflits d'intérêts du personnel travaillant pour l'administration centrale.
- Règles de discipline des fonctionnaires de l'administration centrale, approuvées par le décret 33/1986 du 10 janvier 1986.

Les dispositions couvrent les éléments suivants :

- Acceptation de cadeaux ou d'avantages.
- Utilisation d'informations officielles.
- Travail extérieur au service public.
- Restrictions sur l'emploi après la sortie du service public.

Certains groupes, comme celui des fonctionnaires chargés de l'administration de la justice, sont soumis à des **directives spécifiques**. De plus, il existe des règlements spéciaux pour ceux qui travaillent à l'interface entre les responsabilités administratives et politiques, tel qu'établis dans la loi 12/1995 du 11 mai 1995 sur les conflits d'intérêts des membres du gouvernement national et des hauts responsables de l'administration centrale (secrétaires d'État, sous-secrétaires, secrétaires généraux, secrétaires généraux techniques, directeurs généraux). Ces règles sont plus sévères que celles appliquées aux fonctionnaires, étant donné les responsabilités spéciales associées à l'exécution de ces fonctions. Les textes juridiques, le Code pénal et les autres lois énumérées ci-dessus, ne font référence qu'aux **normes fondamentales de conduite**.

b) Types de conduites considérées comme inacceptables au regard de la loi pour des agents de la fonction publique

Les fonctionnaires sont susceptibles de commettre des infractions à l'encontre de l'administration ou des droits individuels. De plus, certains actes criminels sont punis plus sévèrement lorsqu'ils sont commis par un fonctionnaire. Tous les types de comportement suivants font l'objet de sanctions :

- Corruption active ou passive.
- Prévarication (rendre une décision administrative arbitraire, en sachant qu'elle est injuste).
- Trafic.
- Détournement de fonds publics.
- Fraude ou extorsion.
- Négociations ou activités interdites.

La législation sur les conflits d'intérêts est celle qui impose le plus de restrictions aux fonctionnaires et aux titulaires de charge publique, particulièrement en ce qui concerne l'exercice simultané et non autorisé des fonctions publiques et d'autres fonctions publiques ou privées. De plus, les hauts

fonctionnaires de l'administration centrale qui possèdent des biens dont la gestion pourrait donner lieu à des conflits d'intérêts doivent confier cette tâche à un fiduciaire.

IV. Institutions et procédures destinées à promouvoir un haut niveau de probité, à prévenir et à détecter les fautes professionnelles

a) Instruments utilisés par la gestion des ressources humaines pour la promotion d'un environnement favorisant le respect de la déontologie

Entre autres :

- Il existe des règles, directives et politiques sur les procédures de recrutement et de promotion.
- Le recrutement et la promotion sont fondés sur le mérite.
- La transparence des procédures de sélection est assurée par la publication des règles, directives et politiques de recrutement et des avis de postes vacants et par l'évaluation des procédures de sélection.

Il n'existe pas de politique de l'administration centrale accordant une attention spéciale aux fonctionnaires qui occupent des fonctions particulièrement vulnérables à la corruption.

b) Sensibilisation et formation des agents publics aux questions déontologiques

La formation des fonctionnaires en matière d'éthique se fait exclusivement par l'inscription volontaire à des cours, qui sont normalement centralisés à l'INAP (Institut national d'administration publique). Cependant, certains programmes de formation continue administrés de façon décentralisée dans chaque ministère portent à l'occasion sur les questions d'éthique.

Les fonctionnaires ne disposent pas de mécanisme établi de résolution des conflits en matière d'éthique. Cette fonction revient au supérieur immédiat qui, par sa décision, assume la responsabilité pour son employé.

c) Autres dispositions utilisées pour promouvoir le respect de normes de conduite exigeantes et la prévention de la corruption

Entre autres :

- Identification et compte rendu sur les situations de conflit d'intérêts, particulièrement dans le cas des hauts fonctionnaires de l'administration centrale.
- Obligation de motivation des décisions administratives.
- Voies de recours contre les décisions administratives.
- Dispositions de lutte contre la corruption dans les appels d'offres.
- Contrôles spécifiques des procédures de perception des impôts.

d) Politique relative aux déclarations

Seuls les membres du gouvernement et les hauts responsables de l'administration centrale doivent déclarer leurs activités et leur actif, qui sont enregistrés dans divers dossiers administratifs. Les renseignements suivants doivent être déclarés tous les ans et à l'entrée dans le service public :

- Actif et passif.
- Prêts.
- Activités commerciales que les fonctionnaires ont l'intention de mener pendant qu'ils sont en poste ou après.

La déclaration des activités commerciales, des biens personnels et de l'actif des fonctionnaires est publique, mais l'accès à l'information du registre est protégé.

e) Procédures permettant de rendre compte des actes répréhensibles/de soupçons de corruption

La loi donne aux fonctionnaires le droit de dénoncer à l'administration publique ou aux tribunaux des faits qu'ils croient constituer un manquement administratif ou une infraction. Des dispositions juridiques définissent les procédures de dénonciation des actes répréhensibles. Il n'existe pas de protection pour les fonctionnaires qui dénoncent des malversations. Le public dispose de procédures spéciales pour dénoncer des malversations de fonctionnaires, comme les services du Médiateur.

f) Dispositifs internes de contrôle pour l'amélioration de la déontologie dans les services publics

La promotion des valeurs éthiques se fait par des mécanismes internes de contrôle de la gestion préparés par l'Office de l'inspection, de la simplification et de la qualité des services. Ces contrôles internes permettent de déceler les irrégularités dans la gestion de certaines unités et les problèmes dans les procédures de fonctionnement. L'Office de l'inspection, de la simplification et de la qualité des services formulera des recommandations visant à éviter ces irrégularités et au besoin, prendra les mesures disciplinaires nécessaires.

Les contrôles internes de la gestion sont exigés par l'article 15.1.c) de la loi 6/1997 du 14 avril 1997 sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration centrale. La loi ordonne au sous-secrétaire de « mettre sur pied des programmes d'inspection des services du ministère, de déterminer les mesures nécessaires pour améliorer les systèmes de planification, de gestion et d'organisation et de rationaliser et de simplifier les procédures et les méthodes de travail, dans le cadre défini par le ministère de l'Administration publique ».

Il est impossible de soumettre tous les services de l'administration centrale aux contrôles internes de la gestion. L'administration s'en remet donc à un système d'inspection fondé sur des sondages faits par l'Inspection opérationnelle des services (IOS). Il s'agit d'un système de contrôle continu, mais comme il ne relève pas de la même unité, il est difficile d'établir la fréquence des contrôles. Les résultats de l'IOS sont communiqués à des organismes supérieurs, et s'il y a lieu, aux chefs des ministères inspectés. Dans tous les cas, le *Cortes Generales* (Parlement), en vertu de son droit de recevoir des renseignements complets sur le gouvernement et l'administration, peut demander à prendre connaissance des résultats d'inspection. De plus, chaque ministère a sa propre unité d'Inspection des services, qui est autorisée, entre autres, à contrôler la mise en œuvre des programmes d'inspection et les activités des organismes subalternes du ministère.

g) Procédures disciplinaires pour traiter les cas de manquement aux normes de la fonction publique

La non-conformité aux obligations inhérentes à l'exercice d'une fonction publique peut être punie lorsqu'elle est considérée comme une infraction administrative aux termes de l'article 31 de la loi 30/1984 du 2 août 1984 sur les mesures de réforme du service public (une infraction très grave) ou des règles disciplinaires des fonctionnaires de l'administration d'État.

Les sanctions disciplinaires varient selon la gravité de l'infraction ; les infractions très graves peuvent être punies par le renvoi du service public, et les infractions mineures peuvent entraîner un simple avertissement. D'autres sanctions comprennent l'isolement de la fonction, et le transfert avec obligation de déménager.

V. Contrôle des actes répréhensibles dans la fonction publique

a) Institutions et procédures permettant d'enquêter sur les malversations et de les poursuivre

L'autorisation d'enquêter sur les infractions à la loi commises par des fonctionnaires varie selon le type d'infraction :

- Dans le cas des infractions criminelles, ce pouvoir revient au procureur spécial à la lutte contre la corruption, qui est comptable au procureur général d'État.

- Dans le cas des infractions non criminelles (disciplinaires), l'enquête est menée par la personne désignée par l'organisme administratif ayant le pouvoir d'imposer une sanction, normalement un inspecteur des services du ministère concerné.

Les juges et les tribunaux pénaux ont la responsabilité de **sanctionner** les actes criminels posés par des fonctionnaires. Comme l'autorise expressément l'article 13.9 de la loi 6/1997 du 14 avril 1997 sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration centrale, les ministres sont responsables des poursuites concernant les infractions disciplinaires, sauf lorsque l'administration est décentralisée ou déléguée. Certains organismes d'enquête et de poursuite peuvent saisir directement les tribunaux des soupçons de corruption.

b) *Institutions compétentes pour exercer un contrôle indépendant sur l'administration*

Entre autres :

- Comités d'enquêtes du Congrès et du Sénat.
- Le bureau du Médiateur, à titre de commissaire du *Cortes Generales* (Parlement).

On peut porter directement à l'attention du Médiateur les actes répréhensibles, ce qui lui permet d'entreprendre des procédures d'enquête. Le Médiateur, à titre de haut commissaire du Parlement, assure la surveillance et le respect des droits fondamentaux par l'administration publique, y compris l'administration centrale, l'administration régionale et l'administration militaire. Lorsque les plaintes ont trait à l'administration de la justice, le Médiateur doit les adresser au procureur général d'État ou au Conseil judiciaire. Le bureau du Médiateur transmet les résultats de ses enquêtes dans un rapport annuel au Parlement. Cependant, lorsque les circonstances l'exigent, il peut préparer des rapports additionnels. Les rapports du Médiateur sont publiés et présentés aux deux chambres du Parlement.

VI. Coordination et évaluation

a) *Coordination et gestion de la politique de l'administration en matière de déontologie et de lutte contre la corruption*

L'éthique du service public fait partie de la politique de modernisation et de réforme du secteur public, dont la coordination et la gestion sont assurées par le ministère de l'Administration publique.

Il n'existe pas de plan national en matière d'éthique ou de prévention de la corruption. Certaines organisations privées s'efforcent de promouvoir les valeurs éthiques dans la société en général et dans l'administration publique en particulier, mais elles ne participent pas officiellement à l'élaboration des politiques de l'administration en matière d'éthique.

b) *Évaluation de l'efficacité des mesures visant à promouvoir les conduites déontologiques et à prévenir la corruption*

Les valeurs éthiques sont établies dans divers ensembles de règlements législatifs, qui ne font pas présentement l'objet de révisions périodiques.

La prévention des actes répréhensibles se fait par la communication efficace des valeurs éthiques auxquelles doivent se conformer les fonctionnaires, et des conséquences des manquements. Les moyens de communication de ces valeurs sont les suivants :

- La formation des fonctionnaires ce qui constitue un moyen efficace d'inculquer les valeurs éthiques.
- La publication complète et détaillée des sanctions applicables aux actes répréhensibles, qui sont en fait illégaux.

Même si les liens accrus de l'administration et du secteur privé et la convergence de l'intérêt général et des intérêts privés des fonctionnaires qui en résulte pouvaient entraîner la corruption des fonctionnaires, il existe suffisamment de règlements détaillés sur les mesures disciplinaires et les sanctions pénales pour réduire les cas de corruption. Cette forme de prévention est fondée sur l'effet dissuasif de la menace de punition.

Le problème essentiel est la nécessité d'une structure administrative importante pour garantir le contrôle efficace de ces types d'actes répréhensibles dans une organisation aussi vaste que l'administration publique. Les mesures suivantes ont été proposées pour régler ce problème :

- Modifier l'orientation de l'administration publique dans ce domaine et promouvoir les valeurs éthiques dans le service public. On obtiendra de meilleurs résultats si, au lieu de réprimer la conduite répréhensible, on met l'accent sur la promotion active de la conduite éthique.
- Mettre en œuvre des systèmes souples et efficaces pour régler les conflits d'intérêts potentiels auxquels peuvent être confrontés les fonctionnaires.

ÉTATS-UNIS

I. Le contexte général de la gestion de la déontologie dans le service public aux États-Unis

a) *Les principaux problèmes relatifs à la déontologie auxquels le service public fédéral a été confronté au cours des dix dernières années et plus particulièrement des 18 derniers mois*

Au cours des dix dernières années, certains changements ont été à l'origine de problèmes relatifs à l'éthique dans le service public fédéral. Voici quelques-uns de ces changements :

- Privatisation de programmes et d'activités de l'administration fédérale.
- Sous-traitance pour des services auparavant offerts par l'administration fédérale.
- Augmentation des interactions entre les secteurs public et privé, ainsi que des partenariats, dont des co-commandites.
- Réduction des effectifs et des budgets.
- Rationalisation des exigences législatives et réglementaires.

Chez les hauts fonctionnaires (nominations politiques), il y a eu un certain nombre de causes très médiatisées de sanctions au civil ainsi que de règlements ayant trait à des violations présumées des lois pénales portant sur les conflits d'intérêt au cours des six dernières années. De plus, depuis quelques années, les activités de hauts fonctionnaires de l'administration font l'objet d'enquêtes menées par des procureurs indépendants.

Les problèmes d'éthique les plus courants ou les plus persistants qui donnent lieu à des sanctions administratives sont en général les suivants :

- Usage inapproprié de sa fonction officielle.
- Usage inapproprié de biens publics.
- Acceptation de cadeaux provenant de sources défendues.
- Conflits d'intérêts d'ordre financier.
- Conflits entre la fonction officielle et certaines activités extérieures.

Un certain nombre de problèmes importants relatifs à l'éthique ont découlé de **récentes décisions judiciaires**. En 1999, la Cour suprême a déterminé que pour qu'une gratification soit jugée illégale, il fallait que soit prouvée l'existence d'un lien entre celle-ci et tel ou tel geste d'un fonctionnaire. Les interdictions d'ordre administratif d'accepter tout don provenant de source défendue ou encore d'accepter tout don lié à l'exercice de sa fonction publique n'étaient pas en cause dans cette affaire. Ces règles administratives, émises en 1993 par l'OGE (*Office of Government Ethics*), sont encore pleinement en vigueur. En 1995, la Cour suprême a déterminé qu'une loi interdisant de recevoir des rétributions, même lorsque l'activité dont cette rétribution découle est sans lien avec les activités publiques de l'agent, contrevenait à la liberté d'expression garantie dans la Constitution. En 1995, la Cour d'Appel du District of Columbia Circuit a jugé inconstitutionnelle, parce que contraire à la liberté d'expression, une loi administrative interdisant à un agent de l'exécutif d'accepter le remboursement des frais de déplacement qu'il avait engagés pour prononcer une allocution non officielle et dans laquelle il avait parlé de ses fonctions.

b) Les mesures prises pour améliorer le comportement déontologique dans le service public au cours des dix dernières années

Plusieurs initiatives ont été prises au cours des dix dernières années afin d'améliorer le comportement déontologique dans le service public. L'*Ethics Reform Act* de 1989 a notamment été à l'origine de changements significatifs dans la structure légale du programme de déontologie de la branche exécutive du gouvernement :

- Modification de la loi sur l'emploi après le départ de la fonction publique, et d'autres lois sur les conflits d'intérêts, faisant en sorte que ces lois pénales puissent donner lieu à des recours au civil.
- Établissement du fondement juridique d'un système de communication de renseignements financiers confidentiels.
- Autorisation donnée aux agences fédérales d'accepter le paiement de frais de déplacement par des sources privées.
- Interdiction en vertu du droit civil d'accepter des cadeaux de certaines sources défendues.
- Imposition de limites sur les revenus provenant de sources extérieures et interdiction à certains hauts fonctionnaires contractuels d'occuper certains postes à l'extérieur de l'administration fédérale.
- Interdiction par la loi de toucher des honoraires, laquelle a, par la suite, été jugée inconstitutionnelle, en partie, par la Cour suprême.

De plus, le décret 12674, pris en 1989, a énoncé les principes déontologiques devant être respectés, a interdit à certains employés contractuels à temps plein nommés par le Président de toucher une rémunération extérieure, et a engagé l'OGÉ à prendre un certain nombre de mesures réglementaires. La plus importante de ces mesures a consisté en l'élaboration d'un code déontologique unifié et détaillé à l'intention des employés de l'exécutif. Ce code, qui remplaçait un règlement remontant à 1960, est entré en vigueur en 1993.

D'autres règlements d'importance ont été pris par l'OGÉ durant les années 90, dont :

- Un règlement sur les exemptions et les dérogations aux lois portant sur les conflits d'intérêts.
- Un règlement rendant obligatoire la formation en déontologie pour les membres de la branche exécutive.
- Un règlement sur la divulgation de renseignements confidentiels d'ordre financier.
- Un règlement donnant effet au report d'impôt permis par le programme de certificat de cession.

L'OGÉ a également examiné et accepté les demandes des agences qui voulaient ajouter au code unifié de déontologie une réglementation supplémentaire adaptée à elles. Enfin, l'OGÉ a pris un règlement visant l'exécution de dispositions prévues par la loi dans l'*Ethics Reform Act* concernant la rémunération et l'exercice de fonctions autres que celles se rattachant à l'emploi. En 1993, le Président Clinton a publié le décret 12843, qui oblige certains hauts fonctionnaires à prêter serment de respecter certaines règles d'éthique dans leurs activités d'après-mandat.

c) Les projets actuellement en préparation relatifs aux problèmes déontologiques dans le service public fédéral

L'*Office of Government Ethics* est en train d'évaluer les lois pénales sur les conflits d'intérêts afin de déterminer si certaines des améliorations techniques pourraient être apportées par des mesures législatives. De plus, l'OGÉ élabore actuellement un règlement visant l'application de la loi révisée sur l'après-mandat, et un autre devant donner effet à l'interdiction de toucher un revenu annexe au salaire versé par l'administration fédérale. L'OGÉ est aussi en train d'élaborer de nouveaux outils de formation afin d'offrir une formation annuelle aux hauts fonctionnaires. Les fonctionnaires et les législateurs discutent actuellement de mesure législatives qui pourraient remplacer le système des procureurs indépendants prévu par la loi qui a récemment cessé d'avoir cours.

II. Les valeurs essentielles du service public

a) Définition des valeurs essentielles du service public

Les valeurs essentielles du service public s'inscrivent dans l'énoncé des 14 principes éthiques figurant à l'article 101 du décret 12674. Ces principes sont réitérés dans les *Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch* et dans les normes spécifiques s'y rattachant. Ces valeurs sont les suivantes :

- La fonction publique est investie d'un mandat ; les employés doivent donc faire passer la Constitution, les lois et les principes éthiques avant l'intérêt privé.
- Les employés ne doivent pas posséder d'intérêts financiers qui sont incompatibles avec l'accomplissement consciencieux de leur devoir.
- Les employés ne doivent pas utiliser l'information confidentielle de l'administration publique pour effectuer des transactions financières et ils ne doivent pas permettre que celle-ci serve des intérêts privés de façon inappropriée.
- Les employés ne doivent pas, sauf dans les cas indiqués à la partie B de cette section, solliciter ou accepter tout don ou bien de valeur provenant d'une personne ou d'une entité qui, faisant affaire avec leur agence ou menant des activités réglementées par celle-ci, veulent en obtenir quelque chose, ou dont les intérêts peuvent être grandement influencés du fait qu'un employé s'acquitte, ou ne s'acquitte pas, de ses fonctions.
- Les employés doivent s'efforcer de s'acquitter de leurs fonctions au mieux de leurs compétences.
- Les employés ne doivent pas délibérément, sans y être autorisés, prendre des engagements ou faire des promesses censées lier l'administration publique.
- Les employés ne doivent pas utiliser leur charge publique pour obtenir des avantages personnels.
- Les employés doivent agir de façon impartiale et n'accorder de traitement de faveur à aucune société privée ni aucun particulier.
- Les employés doivent prendre soin des biens appartenant à l'administration fédérale et n'en faire usage que pour les emplois autorisés.
- Les employés ne doivent pas occuper un autre emploi ni s'adonner à des activités (y compris la recherche et la négociation d'un emploi) qui sont incompatibles avec leurs fonctions et leurs responsabilités officielles.
- Les employés doivent dénoncer le gaspillage, les fraudes, les abus et la corruption aux autorités concernées.
- Les employés doivent s'acquitter en toute bonne foi de leurs obligations de citoyens, ce qui comprend leurs responsabilités financières, et tout particulièrement celles imposées par la loi (comme l'impôt fédéral, l'impôt d'État et les impôts locaux).
- Les employés doivent se conformer aux lois et règlements en matière d'équité protégeant tous les citoyens américains, et éviter toute discrimination fondée sur la race, la couleur, la religion, le sexe, l'origine ethnique, l'âge ou l'existence d'un handicap.
- Les employés doivent s'efforcer d'éviter tout comportement donnant l'impression qu'ils violent la loi ou le code éthique énoncé au présent article. Dans le cas où l'un de ceux-ci semblerait ne pas avoir été respecté, ce serait à une personne raisonnable et au fait des événements d'en juger.

Les valeurs essentielles du service public sont présentées sur des affiches et dans des dépliants, et il est possible d'en prendre connaissance sur Internet.

b) La communication aux fonctionnaires des valeurs essentielles du service public

Les moyens suivants sont employés :

- Les valeurs essentielles sont automatiquement communiquées à toute personne entrant dans le service public.

- Elles sont rappelées à toute personne qui change d'organisation au sein du service public.
- L'énoncé des valeurs essentielles est intégré au contrat (document) d'emploi.
- Les valeurs essentielles sont communiquées au moyen des technologies nouvelles (Internet, par exemple).

c) *La déclaration sur les valeurs essentielles de la fonction publique a été reformulée en 1989*

Les valeurs essentielles découlant des principes du comportement éthique énoncés dans le décret 12674 remontent au 12 avril 1989. Ces principes ont été reformulés dans les normes de conduite entrées en vigueur le 3 février 1993.

Les fonctionnaires ont participé à l'élaboration des nouvelles normes de conduite. Une série de rencontres ont alors eu lieu avec les responsables de l'éthique dans les organes exécutifs du gouvernement fédéral. Leurs commentaires et leurs suggestions ont été pris en compte dans la rédaction du règlement proposé, lequel a été publié pour récolter les commentaires du public. Au cours de cette période, toute personne intéressée, y compris les employés des organes exécutifs, pouvait commenter le règlement proposé. L'OGÉ a reçu environ 1 200 commentaires, la très grande majorité de ceux-ci provenant de personnes ou d'organisations du secteur privé. Chaque commentaire a été étudié et ceux qui soulevaient un point important ont été abordés dans le préambule de la version finale ; dans bien des cas, les changements suggérés y ont été insérés.

III. Normes de conduite dans le service public

a) *Déclarations sur les normes de comportement que l'on est en droit d'attendre des fonctionnaires*

Les normes de conduite précisent le comportement attendu des fonctionnaires. Elles forment un règlement dont toute personne, fonctionnaire ou non, peut prendre connaissance. Les normes de conduite couvrent les points suivants :

- L'acceptation de dons et d'avantages, tels que rétributions, paiements et divertissements.
- L'utilisation d'informations officielles.
- L'utilisation de biens ou d'installations publiques.
- Les déplacements officiels.
- L'utilisation de cartes de crédit institutionnelles.
- Le travail à l'extérieur du service public.
- Les restrictions en matière d'emploi après le départ de la fonction publique.
- Les conditions spéciales (autorisations) visant les fonctionnaires qui veulent quitter le service public pour aller dans le secteur commercial.
- L'implication dans l'action politique.

Avec l'accord de l'OGÉ, les diverses agences peuvent appliquer des directives particulières à des groupes donnés.

b) *Types de conduites considérées comme inacceptables au regard de la loi pour des agents de la fonction publique*

Les comportements répréhensibles au sens de la législation pénale comprennent :

- Toute mesure active, passive, directe ou indirecte visant à corrompre un agent de la fonction publique ou, de la part de ce dernier, à se laisser corrompre, et toute tentative en ce sens.
- La partialité dans la prise de décision dans l'exercice de fonctions officielles.
- L'abus de pouvoir ou de la confiance du public.
- Les pots-de-vin et les gratifications illégales.

- Les activités de représentation dans des dossiers qui touchent le gouvernement fédéral.
- Les actes ayant une incidence sur les intérêts financiers d'un particulier.
- Les suppléments à la rémunération.
- La fraude et les fausses déclarations dans une question d'affaires publiques.
- Le fait d'accepter ou de solliciter quoi que ce soit ou un bien ayant une certaine valeur pour faire nommer une tierce personne à un poste dans la fonction publique.
- Le fait de représenter un commettant étranger.
- L'établissement de liens contractuels avec un membre du Congrès.
- Le détournement, le vol, la subtilisation ou l'altération de fonds, de biens ou de dossiers de l'administration publique.
- La divulgation de renseignements classifiés, privés ou confidentiels.
- L'utilisation d'affectations budgétaires pour faire du lobbying.
- Le défaut de rendre compte de l'utilisation faite des fonds publics.
- La sollicitation de contributions politiques dans certaines circonstances.
- L'emploi incorrect ou abusif de services postaux payés par le gouvernement fédéral.
- La falsification de demandes de transport ou la création de fausses demandes de transport .
- La dissimulation, la détérioration ou la destruction d'un dossier de l'administration publique.
- L'usage non autorisé de documents relatifs à des demandes présentées à l'administration publique ou émanant d'elle.
- L'entrave aux examens visant la fonction publique.
- Le fait de tenir, de demander ou d'obtenir certains dossiers personnels, dans certaines circonstances, ou de divulguer les informations qu'ils contiennent.

Les autres interdictions et restrictions imposées aux fonctionnaires par d'autres lois comprennent :

- Les cadeaux à des cadres supérieurs (dispositions sur l'éthique contenues dans la loi portant sur l'administration fédérale et les fonctionnaires).
- La sollicitation ou l'acceptation de cadeaux provenant d'une personne ou d'une entité qui fait l'objet d'une interdiction (dispositions sur l'éthique contenues dans la loi portant sur l'administration fédérale et les fonctionnaires).
- Les restrictions quant aux revenus de source extérieure et aux activités menées à l'extérieur (*Ethics in Government Act*, et modifications).
- Le fait, pour un agent de négociation des contrats, de chercher à obtenir un poste dans le secteur privé (dispositions sur l'intégrité des services d'approvisionnement de la *Federal Procurement Policy Act*).
- Le manque de loyauté et les grèves (dispositions sur les qualités et le comportement contenues dans la loi sur l'administration fédérale et les fonctionnaires).
- L'abus de boissons alcooliques (dispositions sur les qualités et le comportement contenues dans la loi sur l'administration fédérale et les fonctionnaires).
- Les interdictions liées à la gestion du personnel, comme la discrimination en fonction de la race, du sexe ou de la religion (*Civil Service Reform Act*).
- L'emploi incorrect d'affectations budgétaires ou des véhicules publics (loi sur les crédits).
- Les activités politiques (*Hatch Act Reform Amendments*).
- Les mesures de représailles contre des dénonciateurs (*Whistleblower Protection Act*).
- La participation à la nomination ou à l'avancement d'un parent (loi contre le népotisme).
- La détention arbitraire de dossiers de l'administration publique (*Freedom of Information Act*).

IV. Institutions et procédures destinées à promouvoir un haut niveau de probité, à prévenir et à détecter les fautes professionnelles

a) Instruments utilisés par la gestion des ressources humaines pour la promotion d'un environnement favorisant le respect de la déontologie

Ces instruments consistent à :

- Prévoir des règles, des directives, des politiques pour les procédures de recrutement et d'avancement.
- Baser l'embauche et l'avancement sur le mérite.
- S'assurer de la transparence des procédures de sélection et, à cette fin, faire connaître les règles, les directives, les politiques d'embauche et les postes vacants, et surveiller ou vérifier les procédures de sélection.
- S'assurer que seuls les critères de sélection pertinents et communiqués publiquement sont pris en considération lors de l'embauche.
- Prendre l'éthique en considération dans le processus d'embauche, c'est-à-dire vérifier les antécédents et les références des candidats et, dans le cas de postes très élevés, recourir au processus de confirmation par le Sénat.
- Tenir compte des principes d'éthique professionnelle dans l'évaluation de la performance ; cependant, il ne s'agit pas d'une obligation à proprement parler, puisque les cas d'inconduite sont plutôt l'objet de procédures spécifiques ; les principes de l'éthique professionnelle pourraient quand même faire partie des critères d'évaluation de la performance.
- Prendre des mesures disciplinaires et administratives dans le cas de manquement à l'éthique.

Une attention toute spéciale est portée aux fonctionnaires occupant un poste élevé ainsi qu'aux employés de rang moins élevé qui travaillent dans certains secteurs névralgiques, tels que l'application de la loi, la sécurité nationale et la sous-traitance. Les antécédents de ces personnes sont l'objet d'un examen plus approfondi.

b) Sensibilisation et formation des agents publics aux questions déontologiques

Chaque organisme possède un programme de formation en déontologie fondé sur les conditions établies par l'*Office of Government Ethics*. Ce programme vise à ce que tous les employés connaissent les lois fédérales sur les conflits d'intérêts, les principes éthiques devant guider la conduite des agents et employés de l'État, et les normes de comportement éthique, qui régissent toute la branche exécutive, ainsi que les règles propres à l'organisme pour lequel ils travaillent. Le programme précise également à qui il faut s'adresser pour obtenir des conseils en matière d'éthique. Grâce à ce programme, tout nouvel employé est initié aux principes de l'éthique professionnelle. Certains employés, dont les personnes nommées par le Président, les employés du Bureau exécutif du Président, les personnes qui doivent remplir un rapport sur leur situation financière ainsi que ceux dont les fonctions en justifient le besoin, reçoivent ensuite une séance d'information annuelle sur l'éthique professionnelle. Les employés responsables de la déontologie font les annonces nécessaires à ce sujet au gré des besoins. Il y a au moins un employé responsable de la déontologie dans chaque organisme, lequel peut être consulté en personne, par téléphone ou par messagerie électronique relativement aux questions de déontologie.

c) Autres dispositions utilisées pour promouvoir le respect de normes de conduite exigeantes et la prévention de la corruption

Ces dispositions consistent à :

- Cerner les situations de conflit d'intérêts et faire rapport à leur sujet, plus particulièrement lorsqu'il s'agit de la gestion financière, d'après-mandat, de cadeaux et d'avantages, tels que des honoraires, des versements d'argent ou des divertissements.

- Exiger la justification des décisions administratives.
- Prévoir des recours contre les décisions administratives.
- Établir des normes quant au délai de réponse aux demandes présentées.
- Prévoir des dispositions anticorruption dans les soumissions portant sur des marchés publics.
- Exercer des contrôles spécifiques sur les procédures entourant les marchés publics.
- Évaluer les risques dans les secteurs propices à l'inconduite.

d) Politique relative aux déclarations

Les cadres supérieurs énumérés au paragraphe suivant doivent remplir un **rapport public sur leur situation financière**. Le public peut consulter ces rapports sur demande. Environ 20 000 rapports sont remplis chaque année au sein de la branche exécutive (plus quelques milliers dans la branche législative). Certains cadres intermédiaires ainsi que d'autres employés, comme ceux qui s'occupent de la sous-traitance et des achats dans la fonction publique et dans les forces armées, à l'intérieur de la branche exécutive, doivent remplir un **rapport confidentiel sur leur situation financière**. A la différence des rapports publics, les rapports confidentiels ne sont pas accessibles au public. Ils sont gardés par l'agence dans laquelle travaille l'employé. Les agences peuvent exiger un rapport confidentiel de tout employé occupant un poste dont les tâches ont des répercussions économiques substantielles à l'extérieur de l'administration publique. En 1998, sur les 4.2 millions de militaires et de fonctionnaires en poste, environ 280 000 ont dû remplir un rapport confidentiel.

Les exigences sont plus strictes pour les cadres supérieurs, qui doivent remplir une déclaration publique d'intérêts. Ces exigences s'appliquent au Président, au vice-Président, aux nominations présidentielles devant être confirmées par le Sénat, aux employés occupant un poste de niveau supérieur à GS-15 ou l'équivalent, aux militaires ayant un grade d'amiral ou de général, aux juges des tribunaux administratifs, au directeur de l'OGE et au principal employé responsable de la déontologie dans chaque agence, au ministre des Postes ainsi qu'à certains autres employés politiques. Les déclarations de ces personnes sont plus détaillées et plus exhaustives que celles des autres et sont soumises à un examen public.

Les renseignements suivants doivent être fournis annuellement, ainsi qu'au moment de l'embauche et du départ du service public ou lorsqu'il y a changement de situation :

- Actif et passif.
- Emprunts.
- Sources et niveau de revenu.
- Postes occupés à l'extérieur de l'administration fédérale.
- Cadeaux reçus.
- Emplois antérieurs.

Doivent aussi faire l'objet d'une déclaration publique d'intérêts les indemnités supérieures à 5 000 \$ reçues de n'importe quelle source. Les personnes tenues de fournir des rapports aussi bien publics que confidentiels doivent faire état de leurs remboursements et dépenses de voyage, aussi que des ententes prises avec un ancien ou futur employeur.

Les déclarations d'intérêts publiques et confidentielles sont une mesure préventive dont le but est de délimiter les conflits d'intérêts potentiels. Les employés responsables de la déontologie revoient le contenu de chaque rapport et déterminent si l'actif et les avoirs de l'employé font entrave à ses fonctions professionnelles. Lorsqu'il y a risque de conflit d'intérêts, les responsables de la déontologie travaillent en collaboration avec la personne en cause pour résoudre le problème et dissiper le conflit. Les employés devant remplir soit le rapport public ou le rapport confidentiel le font une fois l'an, et au moment d'entrer dans la fonction publique. Ceux qui font des rapports publics doivent également en produire un à la fin de leur mandat.

e) Procédures permettant de rendre compte des actes répréhensibles/de soupçons de corruption

Il existe des procédures établies, définies par la loi, permettant aux fonctionnaires de signaler les cas d'inconduite ou de corruption dans la fonction publique. Le signalement de ces cas est d'ailleurs obligatoire en vertu de la réglementation de la branche exécutive sur les normes de conduite.

Les fonctionnaires qui dénoncent un écart de conduite sont protégés par le *Whistleblower Protection Act*. L'*Office of Special Counsel* (OSC) assure l'application de cette loi, qui protège les dénonciations d'actes de corruption ou d'inconduite contre des représailles injustifiées de la part des membres de l'agence. Les plaintes dénonçant de telles pratiques sont déposées à l'OSC, qui mène ensuite une enquête. Au terme de son enquête, l'OSC peut faire repousser ou limiter les mesures envisagées par l'agence, et peut aussi intenter des recours judiciaires pour protéger l'employé, y compris porter l'affaire devant le *Merit Systems Protection Board* (MSPB).

Le grand public dispose aussi de certains mécanismes pour dénoncer les écarts de conduite des fonctionnaires, par exemple, des procédures de plaintes, un bureau d'assistance et une ligne téléphonique spéciale.

f) Dispositifs internes de contrôle pour l'amélioration de la déontologie dans les services publics

Le contrôle interne, exigé par la loi et la politique générale, est exercé dans le but de promouvoir l'amélioration du comportement éthique dans le service public. La différence entre le contrôle interne et le contrôle externe au sein du le gouvernement fédéral est la suivante :

- La notion de contrôle « interne » sous-tend les entités qui répondent à la direction d'une agence ou qui sont sous les ordres de celle-ci.
- La notion de contrôle « externe » couvre les entités exemptes de toute supervision directe à l'intérieur de l'agence ; pour cette raison, la fonction d'examen de l'ensemble de l'administration gouvernementale de l'OGE sera traitée comme étant un dispositif de contrôle externe.

Des **inspecteurs généraux** (IG) sont placés à l'intérieur de chaque agence ou département d'importance. Les IG sont chargés d'enquêter sur les cas de fraude, de gaspillage et d'abus dans les agences. Ils effectuent des audits et des examens des programmes, des dépenses et des contrôles internes des agences sur une base régulière. Les conclusions des audits sont résumées dans un rapport final présenté au Congrès.

Les agents responsables des questions déontologiques dans les différentes agences exercent également des fonctions de contrôle interne : gestion des déclarations d'intérêts financiers, formation, avis et conseils aux employés sur les questions d'inconduite. Les programmes de déontologie des agences assument également une fonction essentielle de contrôle interne, du fait qu'ils appuient le travail des agents publics en ce qui concerne la résolution de conflits d'intérêts potentiels, et qu'ils donnent de la formation, des avis et des conseils, afin que les employés puissent éviter tout écart de conduite.

Les contrôles internes exercés par les IG favorisent la prévention de la corruption puisqu'ils visent à ce que les agences et les employés ne commettent pas de fraude, de gaspillage ni d'abus dans l'exercice de leurs responsabilités légales. Les audits effectués par les IG mettent au jour ces comportements répréhensibles, et servent ainsi à assurer que les agences répondent aux normes les plus rigoureuses d'honnêteté et d'intégrité. Les audits peuvent mener à l'amélioration des procédures suivies, aussi bien qu'à des poursuites individuelles.

Les agences doivent réagir aux recommandations formulées dans les audits des IG. Les bureaux des IG effectuent des examens de suivi afin de surveiller les progrès faits par les agences en ce qui concerne la mise en œuvre leurs recommandations, avant d'exposer leurs conclusions dans un rapport présenté au Congrès.

Les IG font enquête au besoin, lorsqu'une plainte est formulée à l'endroit d'une agence, ou que des preuves de comportements répréhensibles méritent un examen plus approfondi. Les bureaux des IG effectuent également des examens de programme périodiques, selon la nature de l'agence et des

programmes visés. De même, l'OGE fait régulièrement l'examen des programmes de déontologie de toutes les agences de la branche exécutive.

Les rapports des IG sont présentés au directeur de l'agence concernée et au Congrès, et peuvent être rendus publics au bout du compte. Les rapports de l'OGE sont présentés à l'agence concernée et sont accessibles au Congrès et au public sur demande.

g) Procédures disciplinaires pour traiter des cas de manquement aux normes de la fonction publique

Des mesures disciplinaires – allant de l'avertissement verbal ou la réprimande écrite, à la suspension, à la rétrogradation ou à la destitution – peuvent être prises à l'endroit des employés civils de la branche exécutive qui ne respectent pas les règlements administratifs sur le comportement éthique, lesquels peuvent en certains cas faire écho au code pénal. Ces recours administratifs sont sanctionnés par la loi. Les employés peuvent contester les mesures disciplinaires prises à leur endroit par les voies administratives et devant les tribunaux. Certaines personnes nommées à des postes élevés ne peuvent être suspendues mais elles peuvent être destituées par le Président sans droit d'en appeler de la décision.

Le *Office of Special Counsel* (OSC) est autorisé par la loi à faire prendre des mesures disciplinaires à l'endroit des agents fédéraux qui se livrent à des pratiques interdites en ce qui concerne le personnel ; parmi ces mesures, on compte la destitution, la radiation de la fonction publique fédérale pour une période pouvant aller jusqu'à cinq ans, et une pénalité civile pouvant atteindre 1 000 \$. Pour faire prendre des mesures disciplinaires, l'OSC présente une requête en ce sens au *Merit Systems Protection Board* (MSPB). Si le MSPB y donne suite, la personne visée peut faire revoir la décision du MSPB par la Cour d'appel des États-Unis pour le circuit fédéral.

V. Contrôle des actes répréhensibles dans la fonction publique

a) Institutions et procédures permettant d'enquêter sur les malversations et de les poursuivre

La liste qui suit énumère les **principaux organismes d'enquête** intervenant des les efforts de lutte contre la corruption :

- Le **Federal Bureau of Investigation** (FBI) est le service d'enquête principal du Département de la justice des États-Unis. Il recueille et communique l'information pertinente, trouve les témoins, et rassemble les éléments de preuve dans des cas impliquant le non-respect des lois fédérales, à l'exception des questions qui relèvent d'une autre agence fédérale de par la loi ou autrement. Environ 10 100 agents spéciaux travaillent pour le compte du FBI, de même que 13 700 autres employés.
- Les services d'**inspecteurs généraux** (IG) sont utilisés par de nombreuses agences parce que la loi l'exige ou encore parce que l'agence en a décidé ainsi. En général, les IG mènent des enquêtes sur la fraude, le gaspillage et la mauvaise gestion en vertu des pouvoirs qui leur sont accordés par une loi fédérale. Cette loi permet aux IG d'agir en toute indépendance, puisqu'elle leur confère un pouvoir administratif distinct, qu'elle les fait relever directement du Congrès, et qu'elle les protège contre la destitution. L'inspecteur général peut faire enquête sur des allégations de non-respect des lois et règlements d'ordre déontologique, mais également de non-respect d'autres lois et règlements fédéraux.
- Le **Office of Special Counsel** (OSC) est une agence de poursuites et d'enquête indépendante au sein de la branche exécutive. L'OSC régit l'activité politique des employés fédéraux. Il fait enquête et rend des décisions relatives aux allégations de non-respect des restrictions concernant l'activité politique. Il enquête aussi sur les allégations de pratiques interdites à l'égard du personnel, plus particulièrement dans les cas de représailles suite à une dénonciation (de cas de fraude, de gaspillage ou d'abus, que ce soit à l'intérieur de l'agence ou à l'extérieur). Environ 90 employés travaillent pour le compte de l'OSC.
- Le **General Accounting Office** (GAO), service d'enquête du Congrès des États-Unis, a pour mandat d'examiner toute question relative aux entrées et sorties de fonds publics. Bien qu'il ne fasse

pas partie de la branche exécutive, le GAO mène des enquêtes et des audits pour le Congrès de façon à assurer que la branche exécutive respecte son obligation de rendre compte à la branche législative. Il émet également des avis qui traitent d'un grand nombre de questions se rapportant à la déontologie. Le GAO effectue des audits des programmes fédéraux et publie des rapports sur ses conclusions et recommandations. Le GAO emploie environ 3 400 personnes.

Responsabilité du Département de la Justice à l'égard des poursuites en matière d'inconduite et de corruption au sein de l'administration publique aux États-Unis :

- L'*Attorney General*, nommé par le Président, sur l'avis du Sénat américain et avec le consentement de ce dernier, est à la tête du Département de la justice (DJ), et est le principal agent chargé de faire respecter la loi au sein de l'administration publique fédérale. Plus particulièrement, la Division criminelle du DJ élabore, fait respecter toutes les lois pénales fédérales, y compris les lois anticorruption, et en supervise l'application. La Division, ainsi que 93 procureurs des États-Unis, doivent superviser les questions criminelles régies par plus de 900 lois. Le Président des États-Unis nomme ces procureurs, qui exercent chacun leur pouvoir dans un district géographique précis. Les procureurs peuvent employer un certain nombre d'enquêteurs et d'autres personnes pour mener à bien leur mission.
- La *Public Integrity Section* (PIS), qui fait partie de la Division criminelle, couvre les mesures fédérales de lutte contre la corruption dans le cadre de poursuites contre des agents élus ou nommés à tous les échelons de l'administration publique. Le PIS a compétence exclusive par rapport aux allégations de conduite criminelle de la part des juges fédéraux. Il surveille également les enquêtes et les poursuites liées à des crimes ayant trait au processus électoral et aux conflits d'intérêts. Le PIS s'efforce d'atténuer les problèmes locaux de favoritisme et de préjugés qui peuvent se poser lorsqu'un procureur des États-Unis ou un autre procureur élu dans un État est appelé à poursuivre un ennemi ou un allié politique. Le PIS emploie quelque 90 avocats.

Les **poursuites** concernent les actions prises au civil comme au criminel. Il se peut aussi que des actions soient intentées contre des employés pour non-respect des normes administratives. Ces actions seront prises suivant les conseils et/ou les recommandations de l'Inspecteur général ou de l'agent désigné responsable des questions déontologiques. Certains organes d'enquête ou de poursuites sont habilités à amener les cas de corruption présumée directement devant les tribunaux.

b) Institutions compétentes pour exercer un contrôle indépendant sur l'administration

Ces institutions sont les suivantes :

- Congrès, commission du Congrès.
- Vérificateurs indépendants ou externes rendant compte à des organismes élus tels que le Congrès.
- Tribunaux judiciaires.
- Office indépendant chargé de la déontologie.

En règle générale, toutes les agences de la branche exécutive sont tenues par la loi de porter à l'attention du Département de la Justice les cas potentiels de violation de la loi criminelle fédérale, incluant les cas de violation des lois anticorruption. De plus, les codes d'éthique de la branche exécutive obligent les employés de ce secteur à « divulguer les cas de gaspillage, de fraude, d'abus et de corruption aux autorités compétentes ». Il existe d'ailleurs différentes façons, tant au sein des agences de la branche exécutive qu'à l'extérieur de celles-ci, de signaler les cas d'inconduite. Par exemple, les bureaux des IG disposent de lignes téléphoniques que les fonctionnaires et les citoyens peuvent utiliser pour signaler les cas d'inconduite dans l'administration fédérale.

L'OSC fournit aux fonctionnaires fédéraux un moyen sûr de divulguer des informations à propos d'écarts de conduite en milieu de travail, de mauvaise administration grave, de gaspillage ou d'abus de pouvoir. Bien qu'il ne fasse pas partie de l'exécutif, le GAO dispose aussi d'une ligne ouverte et traite les appels d'individus dénonçant des écarts de conduite de la part d'employés d'agences fédérales.

L'OGÉ et le GAO sont deux des principales agences qui effectuent des audits externes dans le contexte de la lutte à la corruption. L'OGÉ procède périodiquement à un examen sur place des programmes relatifs à l'éthique dans les agences afin de vérifier si celles-ci s'acquittent de leurs responsabilités législatives et réglementaires concernant l'application de tous les aspects d'un programme d'éthique (divulgaration de renseignements financiers, formation concernant l'éthique, formulation de conseils et avis). Les équipes d'audit font aussi un rapport final exposant les faiblesses du programme étudié et contenant des recommandations. L'OGÉ fait par ailleurs des examens portant sur un point précis pour cerner les questions qui posent problème dans la mise en application des règlements concernant l'éthique ou dans la gestion du programme d'éthique. De plus, la branche exécutive a des bureaux spéciaux d'audit dans différents organismes et départements qui effectuent des audits internes afin de promouvoir l'économie et l'efficacité des opérations et des programmes qui y sont menés.

L'OGÉ revoit les programmes d'éthique de l'ensemble des agences fédérales tous les quatre ans. Il ne publie pas ses rapports d'audit, mais quiconque en fait la demande par écrit à l'OGÉ peut les obtenir, conformément aux dispositions d'une loi fédérale spécifique qui permet l'accès aux dossiers de l'administration publique.

Le Congrès peut entreprendre ses propres audits ou évaluations des programmes d'éthique par le truchement de son service d'investigation, le GAO. Les audits et évaluations externes du GAO sont effectués lorsque nécessaire, et toutes les composantes d'un programme peuvent être visées. Dans la majorité des cas, le GAO agit à la demande expresse du Congrès mais certains audits sont spécifiquement exigés par la loi. Le GAO agit aussi à l'occasion de façon indépendante, conformément à ses responsabilités législatives fondamentales.

Le GAO résume ses conclusions au Congrès sous forme de rapports écrits, d'avis et de témoignages verbaux. Tous les rapports non classifiés du GAO sont accessibles au public. Des doubles des rapports sont aussi remis aux parties intéressées au sein du Congrès, du gouvernement fédéral, des gouvernements des États, des régions et de l'étranger, des milieux journalistiques, universitaires (professeurs, étudiants, bibliothèques) ainsi que des organismes à but non lucratif.

VI. Coordination et évaluation

a) *Coordination et gestion de la politique de l'administration en matière de déontologie et de lutte contre la corruption*

En général, l'*Office of Government Ethics* (OGE) coordonne et gère la mise en application de la politique en matière de déontologie à l'intérieur de la branche exécutive. L'OGE est, au sens de la loi, un organisme distinct au sein de la branche exécutive du le gouvernement fédéral. Le Président, suivant l'avis et avec le consentement du Sénat, en nomme le directeur pour un mandat de cinq ans. L'OGE emploie environ 80 personnes et dispose d'un budget de fonctionnement d'environ 8 millions \$.

En 1988, le Congrès a voté une loi obligeant l'OGE à lui présenter des rapports bisannuels résumant les mesures prises durant les deux années précédentes et fournissant toute information jugée nécessaire par le directeur de l'OGE. De plus, chaque responsable de la déontologie est tenu de produire un rapport annuel (sous forme de sondage) ; l'ensemble de ces rapports constituent une partie du rapport bisannuel présenté au Congrès.

Les moyens suivants sont utilisés pour s'assurer que les mesures prises dans l'appareil gouvernemental au chapitre de l'éthique et de la lutte contre la corruption sont cohérentes et complémentaires :

- Analyse des lacunes systémiques et des tendances qui se dégagent dans les affaires de nature criminelle et disciplinaire.
- Présentation des orientations nationales et/ou liste de mesures à prendre pour mettre au point des stratégies de prévention dans les organisations.
- Désignation d'un office central chargé de superviser toutes les mesures relatives à la déontologie, y compris de veiller à la cohérence des lois et règlements.

Le *President's Council on Integrity and Efficiency* (PCIE) et le *Executive Council on Integrity and Efficiency* (ECIE) sont deux conseils composés d'inspecteurs généraux fédéraux et de fonctionnaires compétents, créés par le Président pour coordonner et appuyer les efforts déployés par l'administration afin de promouvoir l'intégrité et l'efficacité, et de détecter et prévenir la fraude, le gaspillage et l'abus dans les programmes fédéraux.

Bien qu'il n'existe pas de règle nationale en la matière, l'OGÉ évalue systématiquement les défaillances et conseille la branche exécutive du gouvernement fédéral.

b) *Évaluation de l'efficacité des mesures visant à promouvoir les conduites déontologiques et à prévenir la corruption*

L'OGÉ évalue régulièrement l'efficacité de ses mesures et règles d'après les échos qu'elle en a des bureaux de déontologie des agences et d'autres organismes s'occupant de déontologie. Il peut ainsi mieux comprendre comment le programme est appliqué sur le terrain et à quel genre de difficultés les agences font face dans l'accomplissement de leur mission. L'OGÉ utilise cette information pour modifier ses programmes de façon à mieux répondre aux besoins. Il est tenu de présenter au Congrès un rapport bisannuel résumant ses activités des deux années précédentes. Ce rapport donne l'occasion aux fonctionnaires de l'OGÉ d'évaluer et de changer, si besoin est, les éléments de performance qui orientent et structurent ses initiatives en matière de déontologie. De plus, l'OGÉ est tenu par la loi de préparer un plan annuel de performance. Ce processus lui permet de cerner les objectifs mesurables qu'il se propose d'atteindre dans la promotion de l'éthique et la prévention de la corruption, conformément à sa mission.

Il n'y a pas de calendrier fixe d'examen et d'évaluation des mesures préventives. Ces mesures sont examinées au besoin, lorsque de nouvelles données laissent croire qu'il y a lieu de réévaluer les mesures en place. Comme nous l'avons vu, l'OGÉ doit présenter un plan annuel de performance qui nécessite un certain degré d'évaluation. Cette exigence est régie par le *Government Performance and Results Act* (GPRA) et est évaluée par le *Office of Management and Budget* et par le Congrès.

La divulgation des intérêts financiers est généralement considérée comme un des **moyens les plus efficaces** de prévenir les conflits d'intérêts et de promouvoir la transparence dans le service public. Cependant, ce moyen serait inefficace sans un ensemble de normes de travail claires et applicables. De plus, ces normes de travail sont l'élément central qui permet une orientation et une formation efficaces. Les systèmes permettant de détecter et de punir les fonctionnaires pour inconduite (incluant les mesures administratives telles que la réprimande, la suspension ou le renvoi) sont aussi un autre outil important pour décourager la corruption et pour renforcer les normes de conduite.

Enfin, les programmes permanents de formation et d'orientation concernant l'éthique ainsi que les avis formulés jouent un rôle complémentaire à la divulgation des intérêts financiers en informant les fonctionnaires de ce qui est exigé d'eux et en les informant des règles auxquelles ils doivent obéir pour remplir leur devoir professionnel. L'ensemble de ces éléments aide à créer un environnement où la corruption n'est ni tolérée ni passée sous silence et où les agents de l'exécutif sont conscients de leur obligation morale d'éviter la conduite répréhensible.

FINLANDE

I. Le contexte général de la gestion de la déontologie dans le service public de la Finlande

a) *Les principaux problèmes relatifs à la déontologie auxquels le service public de Finlande a été confronté au cours des dix dernières années et plus particulièrement des 18 derniers mois*

Principaux problèmes relatifs à l'éthique :

- La réforme de la gestion publique (par ex., gestion et budgétisation axées sur les résultats, dévolution du processus décisionnel et réforme des structures).
- Le service public est de plus en plus axé sur le marché et de plus en plus international (impact de l'union européenne).

b) *Les mesures récentes prises pour améliorer le comportement déontologique dans le service public*

Entre autres :

- Révision des critères et des procédures de sélection des hauts fonctionnaires.
- Obligation de déclarer les engagements personnels pertinents.

c) *Les projets actuellement en préparation relatifs aux problèmes déontologiques dans le service public de Finlande*

Un projet sur la conduite éthique a été mis sur pied dans le secteur public finlandais, et devrait entraîner la recommandation de mesures permettant d'assurer le bon fonctionnement des institutions et des systèmes favorisant une conduite éthique. Le projet devrait être terminé avant la fin de 1999. De plus, un plan prévoit de fournir des directives plus précises sur les postes auxiliaires (tout travail de bureau rémunéré dans tout métier, profession ou entreprise que le fonctionnaire est autorisé à refuser). On prévoit aussi de lancer un projet sur le comportement éthique des nouveaux employés de l'administration publique.

II. Les valeurs essentielles du service public

a) *Définition des valeurs essentielles du service public*

Les valeurs essentielles suivantes sont énoncées pour le service public finlandais :

- Indépendance.
- Impartialité.
- Objectivité.
- Honnêteté de l'administration.
- Transparence.
- Importance du service.
- Sens des responsabilités.

Les valeurs essentielles du service public sont communiquées aux fonctionnaires dans des documents juridiques, comme la loi sur la constitution et la loi sur les fonctionnaires, et dans d'autres documents comme des directives générales, des décisions de principe, etc. La loi sur la constitution contient par exemple une disposition en vertu de laquelle la saine gestion des affaires publiques doit être garantie par la loi. La loi sur les fonctionnaires publics comprend une disposition sur son objet, qui est d'assurer l'exécution efficace et appropriée des fonctions publiques tout en répondant aux exigences de la protection juridique.

Les principes généraux du droit administratif sont aussi des normes juridiques importantes qui régissent l'administration. Ces principes comprennent entre autres l'objectivité et l'égalité. De plus, trois résolutions adoptées par le gouvernement au cours des années 90 établissent les valeurs ou donnent des directives générales :

- Décision de principe du gouvernement sur la réforme de l'administration centrale et régionale, 1993.
- Décision de principe du gouvernement sur la révision des critères et des procédures de sélection des hauts fonctionnaires, 1997.
- Services de grande qualité, saine gestion des affaires publiques et société civile responsable – Directives sur la politique de gestion publique, 1998.

b) *La communication aux fonctionnaires des valeurs essentielles du service public*

Les principaux moyens de communiquer les valeurs essentielles sont les mesures prises par les collègues et les superviseurs et la formation des fonctionnaires. De nouveaux moyens de communication sont en préparation.

c) *La déclaration sur les valeurs essentielles de la fonction publique a été reformulée en 1998*

La Résolution de 1998 du gouvernement (Services de grande qualité, saine gestion des affaires publiques et société civile responsable – Directives sur la politique de gestion publique) établit les règles de gestion publique qui doivent guider l'administration. La mise en œuvre de cette Résolution relève des ministères concernés et des organismes connexes. La première partie de la Résolution porte sur les objectifs et les mesures de la politique de gestion publique et la deuxième contient les principes généraux de la réforme (mise au point des pratiques du *leadership* politique et renforcement des systèmes d'orientation et d'évaluation du gouvernement).

III. Normes de conduite dans le service public

a) *Déclarations sur les normes de comportement que l'on est en droit d'attendre des fonctionnaires*

Le comportement attendu des fonctionnaires est principalement énoncé dans la loi sur les fonctionnaires, qui établit certaines obligations, par exemple, exécuter ses tâches de façon appropriée et sans délai, se conduire de façon conforme à son poste et à ses fonctions, ne pas demander, accepter ou recevoir d'avantages financiers ou autres si cela pouvait diminuer la confiance envers le fonctionnaire ou une autorité. De plus, des renseignements généraux sont donnés, dans le cadre de la formation des fonctionnaires, qui couvre les éléments suivants :

- Acceptation de dons et avantages tels que rétributions, paiements et divertissements.
- Utilisation d'informations officielles.
- Déplacements officiels.
- Travail extérieur au service public.
- Emplois auxiliaires.

En plus des normes générales applicables à tous les fonctionnaires, il existe des **directives et des exigences spécifiques** pour certaines catégories d'agents publics, comme les policiers, les agents du fisc et les militaires.

Les **normes minimales** de conduite du service public sont énoncées dans les documents juridiques suivants :

- Loi sur les fonctionnaires.
- Loi sur la Constitution.
- Loi sur les procédures administratives.

b) Types de conduites considérées inacceptables au regard de la loi pour des agents de la fonction publique

Les types suivants de **comportements répréhensibles** de la part des agents du service public sont spécifiquement définis dans la législation pénale :

- Corruption active, passive, directe et indirecte ou tentative de corruption de fonctionnaires ou effectuée par des fonctionnaires.
- Partialité dans la prise de décision dans l'exercice de fonctions officielles.
- Abus de pouvoir ou de la confiance du public.

D'autres **interdictions et restrictions** sont imposées aux fonctionnaires par la loi sur les fonctionnaires :

- Interdiction d'accepter des avantages financiers ou autres.
- Restrictions imposées aux emplois auxiliaires.
- Interdiction aux fonctionnaires d'utiliser ou de révéler sans permission tout renseignement obtenu dans l'exercice de ses fonctions et dont la confidentialité est exigée par la loi ou qui concerne la santé d'une autre personne, ou qui ne peut manifestement pas être divulgué en raison de sa nature.
- Interdiction d'agir à l'encontre de ses fonctions officielles.

IV. Institutions et procédures destinées à promouvoir un haut niveau de probité, à prévenir et à détecter les fautes professionnelles

a) Instruments utilisés par la gestion des ressources humaines pour la promotion d'un environnement favorisant le respect de la déontologie

Entre autres :

- Il existe des règles, directives et politiques pour les procédures de recrutement et de promotion.
- Le recrutement et la promotion sont fondés sur le mérite.
- La transparence des procédures de sélection est assurée par la publication des règles, directives et politiques de recrutement et des avis de postes vacants et l'évaluation des procédures de sélection.
- Seuls les critères de sélection publiés et pertinents sont pris en compte lors du recrutement.
- Les considérations déontologiques sont prises en compte dans la procédure de recrutement.

b) Sensibilisation et formation des agents publics aux questions déontologiques

Dans chaque cas, l'organisme dispose de la latitude nécessaire pour organiser la formation des nouveaux employés, qui peut couvrir les questions d'éthique. A la discrétion des organismes, les fonctionnaires ont ensuite la possibilité de participer à d'autres séances de formation professionnelle, par ex. pour s'adapter aux méthodes de travail particulières d'un ministère. La formation est organisée par les ministères concernés du service public et parfois par l'Institut finlandais de la gestion publique.

Il n'y pas d'institution ou de responsable particulier chargé de donner des **directives, des avis ou des conseils** aux fonctionnaires pour résoudre les problèmes et cas de conscience de nature éthique dans leur travail. Il revient principalement aux gestionnaires d'apporter ce type d'aide.

c) *Autres dispositions utilisées pour promouvoir le respect des normes de conduite exigeantes et la prévention de la corruption*

Entre autres :

- Obligation de motivation des décisions administratives.
- Établissement de délais de réponse aux demandes.
- Contrôles spécifiques des procédures de passation de marchés publics.

d) *Politique relative aux déclarations*

La divulgation de renseignements personnels, comme la déclaration de l'actif et du passif personnels, des emprunts ou de l'emploi extérieur, est surtout exigée des hauts fonctionnaires et des représentants élus lorsqu'ils entrent en poste dans le service public et lorsque leur situation change. Un système semblable de déclaration sera imposé aux juges à partir du 1^{er} mars 2000.

e) *Procédures permettant de rendre compte des actes répréhensibles/de soupçons de corruption*

Les fonctionnaires finlandais ont une responsabilité générale à l'égard de la légalité. Le public peut utiliser des modalités particulières pour exposer les malversations commises par des fonctionnaires, comme des procédures de plainte et le service du médiateur.

f) *Dispositifs internes de contrôle pour l'amélioration de la déontologie dans les services publics*

Le contrôle interne est exigé par la loi et la politique générale, qui appuient les efforts de prévention de la corruption en permettant aux gestionnaires et à l'administration de déceler les irrégularités et de repérer les problèmes. Dans un contexte plus large, les mesures de contrôles financier, administratif et juridique assurent aussi la promotion de l'éthique. En général, l'examen des contrôles internes est annuel et exige un suivi administratif. Des organismes de surveillance ont accès aux rapports sur ces examens.

g) *Procédures disciplinaires pour traiter des cas de manquement aux normes de la fonction publique*

La loi sur les fonctionnaires comprend des dispositions sur les mesures à prendre lorsqu'un fonctionnaire déroge à ses fonctions officielles ou les néglige. Ces mesures comprennent un avertissement écrit, le renvoi et la cessation immédiate de l'emploi au service public. De plus, on peut procéder à la suspension des fonctions, à titre de mesure de sécurité. On peut demander l'annulation d'une décision au Comité du service public. On peut en appeler d'une décision du Comité du service public à la Cour suprême administrative, qui traite ces questions de façon urgente.

V. Contrôle des actes répréhensibles dans la fonction publique

a) *Institutions et procédures permettant d'enquêter sur les malversations et de les poursuivre*

Les **principaux organismes mis en place pour enquêter et poursuivre** dans le cadre des efforts de lutte contre la corruption sont les suivants :

- Police et procureurs publics en cas d'infraction au code pénal (enquête et poursuite criminelle) ; ces organismes d'enquête exercent leur compétence sur l'ensemble du service public.
- Employeur, dans les services administratifs, lorsqu'un fonctionnaire manque aux règles du service public (par ex., violation des dispositions de la loi sur les fonctionnaires).
- Organisme d'enquête ayant compétence sur l'ensemble du service public.

Les organismes chargés d'enquêter et de poursuivre ont le pouvoir de saisir directement les tribunaux des cas de soupçon de corruption.

b) *Institutions compétentes pour exercer un contrôle indépendant sur l'administration*

Entre autres :

- Les auditeurs d'État, le Bureau national d'audit, comptable au Parlement.
- Le médiateur.
- Le Chancelier de la justice.

En vertu de la loi sur la Constitution, les **auditeurs d'État** aident le Parlement à contrôler les finances des l'État et à surveiller la conformité au budget. Les auditeurs publics sont autorisés à obtenir les renseignements et les documents dont ils ont besoin des autorités faisant l'objet d'un audit. Les dispositions sur le droit des auditeurs publics d'obtenir ailleurs l'information nécessaire à l'exécution de leur travail figurent dans la loi du Parlement. Les audits externes vérifient à la fois les aspects financier et juridique des activités du secteur public. Les audits externes ont lieu une fois par année et les rapports d'audit sont publiés systématiquement.

Le **Médiateur** parlementaire supervise les activités des personnes et organisations suivantes :

- Autorités publiques, y compris le Conseil d'État et les ministères, les tribunaux, les institutions et les bureaux gouvernementaux, les autorités municipales et régionales, les organismes ecclésiastiques (p. ex., paroisses de l'Église évangélique luthérienne et de l'Église orthodoxe).
- Les fonctionnaires, y compris les ministres du cabinet, les juges, les agents de police, les militaires, les procureurs publics, les administrateurs municipaux, les membres des conseils municipaux, les travailleurs sociaux, les commissaires du fisc, les employés des organismes gouvernementaux, municipaux ou ecclésiastiques.
- D'autres personnes exerçant des fonctions publiques.

Tout citoyen peut déposer une plainte auprès du Médiateur parlementaire, quel que soit son âge, sa citoyenneté ou toute autre caractéristique. La plainte fera l'objet d'une enquête si le Médiateur parlementaire juge qu'il existe des motifs de soupçonner un acte illégal ou inapproprié sur lequel il a compétence. Le Médiateur parlementaire ne peut pas intervenir sur la façon dont une autorité publique exerce les pouvoirs discrétionnaires que lui confère la loi, à moins qu'elle abuse de ces pouvoirs. Il n'y a pas de droits exigés pour l'enquête sur les plaintes, qui est menée de façon impartiale.

Le Médiateur parlementaire peut prendre les mesures suivantes :

- Ordonner qu'une accusation criminelle soit portée devant un tribunal à l'encontre d'un fonctionnaire qui a commis une irrégularité dans l'exercice de ses fonctions.
- Réprimander une autorité publique ou un fonctionnaire en cas de conduite inappropriée ou de procédure fautive.
- Exprimer des critiques sur l'interprétation de la loi par les autorités publiques ou les fonctionnaires.
- Attirer l'attention d'une autorité publique ou d'un fonctionnaire sur les principes de la saine administration.
- Recommander une réforme sur des dispositions statutaires d'une loi qu'il juge ambiguës, erronées ou incohérentes.

Le **Chancelier de la justice**, comme le Médiateur parlementaire, est le gardien suprême de la loi en Finlande. Le Chancelier de la justice surveille la légalité des décisions et des mesures prises par le Conseil d'État, ses membres et le président de la République. Du point de vue constitutionnel, la supervision de la légalité des actions du Conseil d'État est une des fonctions les plus importantes confiées au Chancelier de la justice. De plus, la loi constitutionnelle de la Finlande confie au Chancelier de la justice la tâche de veiller à ce que les autorités, les fonctionnaires, les employés des sociétés publiques et d'autres personnes occupant une fonction publique respectent la loi dans l'exercice de leurs fonctions et remplissent leurs obligations de façon à ne violer aucun droit individuel.

Le Chancelier de la justice enquête sur les avis et les recommandations de diverses autorités et prend d'autres mesures au besoin. Le Chancelier de la justice enquête aussi sur d'autres questions de sa propre initiative. Par exemple, des nouvelles dans les médias ou des allégations d'incidents illégaux peuvent donner lieu à une enquête.

VI. Coordination et évaluation

a) *Coordination et gestion de la politique de l'administration en matière de déontologie et de lutte contre la corruption*

Aucun organisme particulier n'est chargé des questions d'éthique en Finlande. Au sein de l'administration publique, le contrôle centralisé de la politique sur le personnel est confié au Service du personnel du ministère des Finances.

Il existe un projet sur la conduite éthique au sein du secteur public finlandais, qui devrait recommander des mesures permettant de mettre en place des institutions et des systèmes efficaces en matière de promotion de l'éthique. Le projet doit être terminé avant la fin de 1999. Des organisations non gouvernementales ont participé à la préparation de ce projet.

b) *Évaluation de l'efficacité des mesures visant à promouvoir les conduites déontologiques et à prévenir la corruption*

D'un côté, la formation, les directives et la sensibilisation à l'éthique et aux comportements déontologiques sont considérées comme des instruments efficaces de prévention de la corruption. Par ailleurs, on estime qu'une réglementation détaillée et excessive est le facteur négatif le plus important.

FRANCE

I. Le contexte général de la gestion de la déontologie dans le service public¹¹ français

a) *Les principaux problèmes relatifs à la déontologie auxquels le service public français a été confronté au cours des dix dernières années et plus particulièrement des 18 derniers mois*

Les principaux problèmes sont les suivants :

- Le développement rapide de l'urbanisme commercial.
- L'insuffisante transparence dans l'attribution de marchés publics due à une procédure contraignante et lourde.
- Le flux de départs des hauts fonctionnaires vers le secteur privé (« pantouflage »), suscité par les rémunérations supérieures proposées dans le secteur privé.
- Le délit de prise illégale d'intérêts de fonctionnaires en activité ou ayant cessé leur activité.
- Le rapprochement des secteurs public et privé exposant les fonctionnaires de l'État et les fonctionnaires territoriaux dans le mouvement actuel de décentralisation.

b) *Les mesures prises pour améliorer le comportement déontologique dans le service public*

S'agissant des départs des fonctionnaires vers le secteur privé, liés à une cessation temporaire ou à une cessation définitive de fonctions, les mesures suivantes ont été prises :

- Les articles 72 de la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État et articles équivalents pour les deux autres fonctions publiques, et l'article 87 de la loi du 29 janvier 1993 modifiée relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques interdisent aux fonctionnaires des trois fonctions publiques qui cessent définitivement leurs fonctions ou qui demandent à être placés en position de disponibilité d'exercer une activité professionnelle dans le secteur privé ou dans le secteur public concurrentiel incompatible avec leur précédentes fonctions dans l'administration et instituent une « Commission de déontologie » dans chacune des trois fonctions publiques. Le décret n° 95-168 du 17 février 1995 modifié définit les activités interdites et précise les modalités d'exercice du contrôle déontologique par les commissions. Une commission de déontologie a été instituée pour la fonction militaire et une procédure spécifique de contrôle a été mise en place pour les magistrats.
- En outre, des guides et codes de déontologie ont été élaborés dans quelques administrations à destination de leurs agents particulièrement exposés. On peut citer, à titre d'exemple : le Code de déontologie de la police nationale (décret n° 86-592 du 18 mars 1986), le guide « Déontologie du fonctionnaire », élaboré à l'attention des fonctionnaires de la direction générale des impôts (juin 1996), le guide « Prévenir les manquements internes à la probité », à l'usage des chefs d'établissements, de l'encadrement et de la maîtrise de La Poste (mai 1997), le guide « Responsabilité et déontologie », guide de référence pour les chefs de service et l'encadrement du ministère de l'équipement, des transports et du logement (janvier 1998).
- Des enseignements de la déontologie ont été mis en place dans les écoles administratives (École nationale d'administration, Instituts régionaux d'administration).

c) Les projets actuellement en préparation relatifs aux problèmes déontologiques dans le service public français

Les projets suivants sont en préparation :

- Le renforcement du contrôle exercé par les commissions de déontologie qui sera étendu à toutes les positions statutaires permettant un départ vers le secteur privé ou le secteur public concurrentiel (actuellement ce contrôle ne porte que sur les cessations définitives de fonctions et les demandes de mise en disponibilité).
- La création de nouveaux codes de déontologie et de nouvelles commissions, tels le code de déontologie de l'administration pénitentiaire et la future commission nationale de déontologie de la sécurité.
- La réforme du décret-loi de 1936 relatif aux cumuls de retraites, de rémunération et de fonctions, qui devrait conduire à l'élaboration d'une nouvelle réglementation des cumuls d'activités et de rémunérations des agents publics.
- L'organisation, sous l'égide de la direction générale de l'administration et de la fonction publique, d'un comité de réflexion associant les inspections générales pour échanger les expériences et les bonnes pratiques des administrations.

II. Les valeurs essentielles du service public

a) Définition des valeurs essentielles du service public

Les valeurs essentielles du service public sont définies tant dans les textes juridiques que dans la jurisprudence. Elles sont reprises dans les codes et guides de déontologie évoqués plus haut. Ainsi, on trouve dans les lois statutaires, notamment dans la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 (titre I du statut général) portant droits et obligations des fonctionnaires, au chapitre IV, la liste des obligations des fonctionnaires telles :

- L'obligation de consacrer l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées (article 25).
- L'obligation de respecter le secret professionnel et la discrétion professionnelle (article 26).
- L'obligation hiérarchique, sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public (article 28).
- La responsabilité pour faute et les sanctions disciplinaires (articles 29 et 30).
- Les fonctionnaires sont également soumis aux règles du Code pénal de la section concernant les manquements au devoir de probité (délits de concussion, de corruption, de prise illégale d'intérêts, de soustraction ou de détournement des biens et des deniers publics).

D'autres réglementations sont applicables aux agents publics, tels le décret loi du 29 octobre 1936 ou la loi du 29 janvier 1993 susmentionnés. Certaines obligations qui s'imposent aux fonctionnaires ne résultent pas d'un texte mais ont été créées par la jurisprudence. Ainsi, l'obligation de réserve, qui contraint les agents publics à observer une retenue dans l'expression de leurs opinions, notamment politiques, sous peine de s'exposer à une sanction disciplinaire. Cette obligation figure toutefois dans certains statuts particuliers, tel celui des magistrats de l'ordre judiciaire.

b) La communication aux fonctionnaires des valeurs essentielles du service public

Ces valeurs sont communiquées aux fonctionnaires par la voie :

- Des codes et guides de déontologie mentionnés plus haut.
- De la formation initiale, de la formation effectuée lors de l'entrée en fonctions au sein de chaque administration et de la formation professionnelle continue.
- De la diffusion à l'ensemble des administrations des rapports annuels des commissions de déontologie instituées dans les trois fonctions publiques.

c) *La déclaration sur les valeurs essentielles de la fonction publique a été reformulée au cours des dix dernières années*

Plusieurs nouveaux dispositifs ont été mis en place au cours des dix dernières années, notamment la loi du 29 janvier 1993 susmentionnée qui soumet les agents publics et les procédures publiques à de nouvelles conditions en matière de lutte contre la corruption et le décret n° 95-168 du 17 février 1995 modifié qui définit les activités privées interdites aux agents publics et qui précise les modalités d'exercice du contrôle déontologique par les commissions.

III. Normes de conduite dans le service public

a) *Déclarations sur les normes de comportement que l'on est en droit d'attendre des fonctionnaires*

Il n'existe pas une déclaration des normes de comportement des agents publics mais un ensemble de normes composé des lois statutaires, de textes juridiques spécifiques, de la jurisprudence et des codes et guides de déontologie de chaque administration. Ces normes couvrent les aspects suivants :

- L'acceptation de dons ou d'avantages.
- L'utilisation d'informations officielles.
- Le travail extérieur au service public.
- Les restrictions en matière d'emploi après le départ de la fonction publique.
- Les conditions spéciales relatives au mouvement du service public vers le secteur privé.
- L'implication dans l'action politique.

Il existe des **directives supplémentaires**, présentées dans des codes de conduite professionnels spécifiques pour certaines catégories. Des guides et codes de déontologie ont été élaborés dans quelques administrations à destination de leurs agents particulièrement exposés tels :

- Le Code de déontologie de la police nationale (décret n° 86-592 du 18 mars 1986).
- Le guide « Déontologie du fonctionnaire », élaboré à l'attention des fonctionnaires de la direction générale des impôts (juin 1996).
- Le guide « Prévenir les manquements internes à la probité », à l'usage des chefs d'établissements, de l'encadrement et de la maîtrise de La Poste (mai 1997).
- Le guide « Responsabilité et déontologie », guide de référence pour les chefs de service et l'encadrement du ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement (janvier 1998).
- Un décret instituant un code de déontologie de l'administration pénitentiaire (en projet).

Les **normes fondamentales** du service public sont définies par les lois statutaires, et différentes lois figurant dans le Code civil, le Code pénal, le Code des marchés publics.

b) *Types de conduites considérées comme inacceptables au regard de la loi pour des agents de la fonction publique*

Les **types de comportements répréhensibles** suivants sont spécifiquement définis dans la législation pénale pour les agents de la fonction publique :

- La corruption active, passive, directe ou indirecte sur des agents de la fonction publique/effectuée par des agents de la fonction publique (article 432-11 du Code pénal).
- L'abus de pouvoir ou de la confiance du public (articles 432-1 à 432-6 du Code pénal).
- La prise illégale d'intérêts des fonctionnaires en activité et des fonctionnaires ayant cessé leurs fonctions dans le fonctionnement des entreprises qu'ils auraient contrôlé, surveillé ou avec lesquelles ils auraient passé des marchés ou contrats ou exprimé un avis sur ces marchés ou contrats (articles 432-12 et 432-13 du Code pénal).

- La concussion, fait pour certains agents publics d'exiger ou de recevoir des sommes qu'ils savaient ne pas être dues ou excéder ce qui est dû ou d'accorder un avantage en violation des textes légaux ou réglementaires (article 432-10 du Code pénal).
- La soustraction et le détournement de biens (articles 432-15 et 432-16 du Code pénal).
- L'atteinte au secret professionnel (article 226-13 du Code pénal).
- La discrimination (article 432-7 du Code pénal).

Les **interdictions et restrictions** suivantes sont, à titre d'exemple, imposées aux fonctionnaires par d'autres types de législation :

- Interdiction de cumuler un emploi public avec un autre emploi, privé ou public, sous réserve d'exceptions limitativement définies : article 25-1 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et décret loi du 29 octobre 1936 relatif aux cumuls de retraites, de rémunérations et de fonctions.
- Règles relatives aux procédures de passation de marchés publics, reprises dans le Code des marchés publics.

IV. Institutions et procédures destinées à promouvoir un haut niveau de probité, à prévenir et à détecter les fautes professionnelles

a) Instruments utilisés par la gestion des ressources humaines pour la promotion d'un environnement favorisant le respect de la déontologie

Les instruments suivants sont utilisés :

- Il existe des règles/des directives/des politiques pour les procédures de recrutement et de promotion garantissant la transparence des décisions prises et l'égalité de traitement des personnes (recrutement par concours, avancement à l'ancienneté et au choix, consultation des commissions administratives paritaires, promotion par concours).
- La transparence des procédures de sélection est assurée par la publication des règles de recrutement (statuts) et la publication des avis de postes vacants.
- L'encadrement des départs de fonctionnaires vers le secteur privé.

Les agents publics particulièrement exposés au risque de corruption font l'objet d'une **attention particulière**, comme en témoigne l'élaboration des guides et codes de déontologie dans certaines administrations : police nationale, fonctionnaires de la direction générale des impôts, chefs d'établissements, de l'encadrement et de la maîtrise de La Poste, chefs de service et l'encadrement du ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement.

b) Sensibilisation et formation des agents publics aux questions déontologiques

Les deux types de formation suivants sont assurés :

- Formation initiale : les élèves de l'École nationale d'administration et des Instituts régionaux d'administration reçoivent, de manière obligatoire, un enseignement relatif à la déontologie et à la responsabilité pénale.
- Formation professionnelle continue : lors de leur entrée en fonctions, les agents particulièrement exposés au risque déontologique sont informés des règles déontologiques qui leur sont applicables. Au cours de leur carrière, les agents sont incités, dans le cadre de la formation continue, à suivre des cours de déontologie dans divers organismes de formation.

Pour résoudre leurs problèmes de nature déontologique, les agents peuvent contacter les secrétaires des commissions de déontologie (Direction générale de l'administration et de la fonction publique au ministère de la fonction publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation pour la fonction publique d'État ; Direction générale des collectivités locales au ministère de l'Intérieur pour la fonction publique territoriale ; Direction des hôpitaux, au ministère de l'Emploi et de la Solidarité, pour

la fonction publique hospitalière) afin d'obtenir des informations sur les modalités de départ vers le secteur privé. En outre, des « correspondants déontologie » existent dans plusieurs administrations. Enfin, les gestionnaires des ressources humaines des différentes administrations sont sensibilisés à ces questions et peuvent conseiller les agents à cet égard.

c) *Autres dispositions utilisées pour promouvoir le respect de normes de conduite exigeantes et la prévention de la corruption*

Ces dispositions comprennent :

- L'identification et le compte rendu des situations de conflit d'intérêt, surtout dans les domaines de la gestion financière, l'emploi à la sortie de la fonction publique et l'acceptation de cadeaux et d'avantages tels que des rémunérations, des paiements, des distractions.
- L'obligation de motivation des décisions administratives.
- L'existence de voies de recours contre les décisions administratives.
- L'existence de délais de réponse maximum tolérés pour répondre aux demandes des usagers.
- L'existence de dispositions de lutte contre la corruption dans les appels d'offres.
- L'existence de contrôles spécifiques pour les procédures de passation des marchés publics.
- L'accès aux documents administratifs.
- Le contrôle hiérarchique interne : respect du principe hiérarchique dans l'administration : sensibilisation de la gestion aux questions de déontologie et au contrôle des agents.

d) *Politique relative aux déclarations*

Aux termes des lois n° 88-226 et n° 88-227 du 11 mars 1988 relatives à la transparence financière de la vie politique et du décret n° 96-672 du 1^{er} septembre 1996, le président de la République, les candidats à l'élection présidentielle, les députés et sénateurs, les membres du gouvernement, les titulaires de mandats de représentation au Parlement européen, les présidents des assemblées délibérantes des collectivités territoriales, les maires de communes de plus de 30 000 habitants, ainsi que les présidents, directeurs généraux et leurs adjoints des entreprises nationales et des établissements publics nationaux à caractère industriel et commercial et de certains organismes publics ou semi-publics sont tenus d'établir une déclaration de situation patrimoniale et de la transmettre à la commission pour la transparence financière de la vie politique. Certaines de ces déclarations sont publiées au Journal officiel de la République française (par exemple : déclarations de patrimoine des candidats à l'élection à la présidence de la République). Le non-respect de ces obligations peut entraîner l'inéligibilité des candidats.

e) *Procédures permettant de rendre compte des actes répréhensibles/de soupçons de corruption*

Il existe des procédures permettant aux agents publics de rendre compte des actes de corruption commis par d'autres agents publics : la mission de centralisation des informations est de nature à prévenir et à détecter les faits de corruption (Service central de prévention de la corruption au ministère de la Justice, créé par la loi du 29 janvier 1993 précitée). L'article 40 alinéa 2 du Code de procédure pénale prévoit que « tout fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs. »

Les citoyens ont également la possibilité de dénoncer les malversations commises par les agents publics, soit dans le cadre d'une action directe devant la juridiction répressive, soit par l'intermédiaire du Médiateur de la République, soit en s'adressant directement par courrier à l'administration concernée.

f) *Dispositifs internes de contrôle pour l'amélioration de la déontologie dans les services publics*

Les contrôles internes contribuent aux efforts de prévention contre la corruption avec :

- Le contrôle des dépenses à engager par les contrôleurs financiers.

- Le contrôle hiérarchique interne.
- Les inspections générales et les corps de contrôle des ministères.
- Les inspections des services.

Le contrôle financier et le contrôle hiérarchique sont permanents et sont un lien entre les agents publics. En revanche, la périodicité des rapports des inspections générales et inspections des services dépend du programme établi dans le cadre des campagnes d'inspection. Ces rapports ne lient pas l'administration, et constituent des documents de réflexion pour le ministre concerné. Les décisions prises sur la base du contrôle hiérarchique ne sont communiquées qu'à l'agent concerné et éventuellement aux commissions administratives paritaires, si elles sont relatives à la carrière de l'intéressé.

S'agissant des rapports des inspections, le public y accède dans les conditions définies par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public [...], qui permet aux usagers de demander à l'administration la communication des documents administratifs qu'elle détient, à savoir « Tous dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles [...], avis [...], prévisions et décisions revêtant la forme d'écrits, d'enregistrements sonores ou visuels, de traitements automatisés d'informations non nominatives. »

L'administration peut s'opposer à leur diffusion si celle-ci porte atteinte au bon fonctionnement des pouvoirs publics, à l'intérêt général ou aux intérêts privés légalement protégés ou encore si la loi elle-même l'interdit.

g) Procédures disciplinaires pour traiter des cas de manquement aux normes de la fonction publique

La responsabilité disciplinaire n'est engagée que si une faute disciplinaire a été commise. La loi statutaire du 13 juillet 1983 définit celle-ci comme « toute faute commise par un fonctionnaire dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ». Dans certains cas, la faute disciplinaire est constitutive d'une infraction pénale (détournement de fonds, corruption, concussion, violation du secret professionnel). Les sanctions disciplinaires sont limitativement énumérées à l'article 66 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État. Elles sont réparties en quatre groupes :

- Premier groupe : l'avertissement ; le blâme.
- Deuxième groupe : la radiation du tableau d'avancement ; l'abaissement d'échelon ; l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de quinze jours ; le déplacement d'office.
- Troisième groupe : la rétrogradation ; l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de trois mois à deux ans.
- Quatrième groupe : la mise à la retraite d'office ; la révocation.

Lorsque la sanction envisagée par l'administration est supérieure au blâme, la commission administrative paritaire compétente réunie en forme de conseil de discipline est obligatoirement consultée. Le fonctionnaire sanctionné peut, dans les conditions de droit commun, exercer un recours gracieux devant l'auteur de la sanction ou un recours hiérarchique devant l'autorité supérieure. Il peut également saisir la commission de recours du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État, dans certaines conditions (127 recours déposés en 1997). L'avis de cette commission est transmis au ministre, qui n'est pas lié par celui-ci. En outre, la sanction disciplinaire peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le tribunal administratif dans les conditions de droit commun.

V. Contrôle des actes répréhensibles dans la fonction publique

a) Institutions et procédures permettant d'enquêter sur les malversations et de les poursuivre

Organismes mis en place pour **enquêter** sur la malversation et la corruption dans le service public :

- Les inspections générales et les corps de contrôle des ministères.

- Les inspections des services.
- Les juridictions financières (la Cour des comptes ou les chambres régionales des comptes).
- La commission centrale des marchés et la mission interministérielle d'enquête sur les marchés publics et les délégations de service public.
- Le service central de prévention de la corruption.

Organismes mis en place pour **exercer les poursuites** contre les malversations et la corruption dans le service public :

- Poursuites disciplinaires : l'autorité ayant le pouvoir de nomination.
- Poursuites pénales : l'autorité judiciaire exclusivement, saisie par les fonctionnaires ayant connaissance de faits délictueux (article 40 du Code de procédure pénale), ou par une plainte de l'État ou de l'organisme qui emploie le fonctionnaire.

b) Institutions compétentes pour exercer un contrôle indépendant sur l'administration

Ces institutions comprennent :

- Les commissions parlementaires.
- Les tribunaux.
- La commissions de déontologie.
- La Cour des comptes et les chambres régionales des comptes.
- Le Médiateur (recommandations).

Il convient de distinguer, parmi les commissions parlementaires, les commissions permanentes (finances, lois etc.) des commissions d'enquêtes. Le « programme de travail » de ces dernières est déterminé par le Parlement (exemple : commission d'enquête mise en place en 1994 sur le thème de la corruption).

La fréquence du contrôle juridictionnel est fonction du nombre de recours. Actuellement, l'ensemble des délits relatifs aux manquements aux devoirs de probité donne lieu à une centaine de condamnations par an, sans toutefois que ce chiffre permette de distinguer s'il s'agit ou non d'agents publics.

La Cour des comptes (CC) et les chambres régionales des comptes (CRC) sont saisies ou se saisissent d'office des affaires de leur compétence (jugement des comptes des comptables publics, contrôle de l'exécution des lois de finances, contrôle des entreprises publiques, des organismes de sécurité sociale, des organismes bénéficiaires de concours financiers publics pour la CC ; contrôle du budget des collectivités locales et établissements publics locaux, jugement des comptes de ces collectivités et établissements pour les CRC)

Le Médiateur, institué en 1973 pour régler les différends entre les administrés et les administrations, ne peut être saisi que par l'intermédiaire d'un parlementaire et peut également s'auto-saisir d'un problème administratif de portée générale.

VI. Coordination et évaluation

a) Coordination et gestion de la politique de l'administration en matière de déontologie et de lutte contre la corruption

La Direction générale de l'administration et de la fonction publique est chargée de faire évoluer les textes, de coordonner les actions, de mutualiser et de valoriser les expériences des différentes administrations. En outre, des organes de régulation appliquent les orientations politiques définies par le gouvernement. En ce qui concerne le contrôle des départs vers le secteur privé, les commissions de déontologie instituées au sein des différentes fonctions publiques établissent un rapport annuel, diffusé au gouvernement et rendu public, s'agissant de la commission compétente pour la fonction publique d'État.

b) *Évaluation de l'efficacité des mesures visant à promouvoir les conduites déontologiques et à prévenir la corruption*

Le gouvernement s'est fixé pour priorité d'améliorer l'efficacité des administrations et des services publics, prévoyant notamment de développer l'évaluation ministérielle et interministérielle des politiques publiques. A cet égard, le décret n° 98-1048 du 18 novembre 1998 crée un Conseil national de l'évaluation, chargé d'animer une procédure interministérielle d'évaluation des politiques publiques : il a pour objet d'apprécier l'efficacité des politiques publiques en comparant leurs résultats aux objectifs retenus et aux moyens mis en œuvre. Le rapport annuel de ce Conseil est rendu public. Sur la base de ce rapport, le Commissariat général au plan et les administrations concernées élaborent des propositions sur les mesures ou orientations à prendre, propositions qui sont soumises au Premier ministre pour arbitrage. A ce jour, le Conseil n'a pas encore eu l'occasion de se pencher sur la politique en matière de déontologie.

GRÈCE

I. Le contexte général de la gestion de la déontologie dans le service public de Grèce

a) *Les principaux problèmes relatifs à la déontologie auxquels le service public de Grèce a été confronté au cours des dix dernières années et plus particulièrement des 18 derniers mois*

La nouvelle gestion publique est, avec les phénomènes de mondialisation et de privatisation, la principale cause de la crise des valeurs de l'administration traditionnelle ainsi que des problèmes de corruption et de comportements contraires à l'éthique.

Les principaux problèmes relatifs à l'éthique auxquels le service public a été confronté sont :

- La construction arbitraire des bâtiments dans les étendues du public, et en particulier, dans les étendues forestières.
- Les procédures opaques en ce qui concerne le service plus rapide dans les hôpitaux.
- La perception des impôts et des taxes.
- L'exécution de travaux publics et les achats publics.

b) *Les mesures prises pour améliorer le comportement déontologique dans le service public*

Les mesures prises sont les suivantes :

- Le Code Pénal contient des réglementations qui considèrent comme un délit la corruption tant active que passive des fonctionnaires.
- Le nouveau Code des Fonctionnaires contient des dispositions mentionnant les délits pour lesquels le juge disciplinaire a le droit d'infliger la peine de licenciement définitif. Il renforce aussi les sanctions pour les fonctionnaires qui sont impliqués dans les affaires de corruption.
- La loi 2065/1992 « Réforme de l'Imposition Directe et autres Dispositions » comporte des dispositions qui visent à lutter contre le phénomène de corruption de fonctionnaires du ministère des Finances, notamment pour le délit de séduction par les dons.
- La loi 2429/1996 « Financement de partis politiques – publicité et contrôle des finances de partis politiques et de députés candidats, déclaration de biens des hommes politiques, des fonctionnaires, des propriétaires de *mass media* et d'imprimés et d'autres catégories du personnel » comporte des procédures juridiques et des contrôles pour la protection de la transparence.
- La loi 2522/1997 « Procédure judiciaire pendant l'étape qui précède la conclusion de contrat de travaux publics, des marchés publics et de services, selon la Directive 89/665 CEE » prévoit un mécanisme qui assure le droit à la protection judiciaire efficace et l'adjudication de dommages aux intéressés qui ont ou avaient un intérêt à prendre en charge dudit contrat de travaux publics, des marchés publics et de services, et ont subi ou peuvent subir, un préjudice suite à l'infraction de la législation communautaire ou intérieure.
- La loi 2576/1998 « Amélioration des procédures pour la remise des travaux publics » prévoit le contrôle par le ministère des Travaux publics de tout acte ou arrêté de toutes les autorités publiques portant sur les travaux publics, suite au recours de personnes intéressées. Elle prévoit aussi une déclaration annuelle du patrimoine de tous les agents qui sont compétents pour la remise et l'exécution des travaux publics.

- La loi 2477/1997 a établi en Grèce l'institution du « Ombudsman » (Défenseur du Citoyen). Il s'agit d'une autorité administrative indépendante, dont la mission est la médiation entre les citoyens et les services publics, les organismes d'administration locale, les personnes morales de droit public et les entreprises d'utilité publique, la protection des droits des citoyens, la lutte contre la mauvaise administration et le respect de la légitimité.
- Par la même loi 2477/1997 est formé le corps des inspecteurs-contrôleurs de l'administration publique pour la protection du fonctionnement propre de l'administration et la lutte contre les processus opaques. Les services d'État, d'organismes d'administration locale de degré A' et B', de personnes morales de droit public, etc., tombent dans les attributions dudit Corps, qui constitue une forme de contrôle interne de l'administration.
- Suite à la loi 2343/1995 « Réforme de services du ministère des Finances et autres dispositions » est formé le corps des inspecteurs des finances, qui est compétent pour faire des contrôles réguliers et extraordinaires ainsi que des investigations aux services des finances d'État, d'administration locale de degré A' et B', de personnes morales de droit public, etc.
- Par la même loi 2343/1995 est formé le corps de poursuite du crime économique (SDOE), immédiatement soumis au ministre des Finances, dont la mission est la poursuite de l'évasion fiscale et de la contrebande, l'investigation, la découverte et la poursuite de crimes économiques, de fraudes, d'infractions et d'actes illégaux, contre les intérêts économiques de l'État grec ainsi que la prévention, la poursuite et la répression d'autres infractions, à savoir le trafic illicite de drogues, d'armes, etc.
- Le Décret présidentiel 393/1994 prévoit la constitution d'une Commission spéciale pour la coordination des contrôles nationaux et européens. Les contrôles concernent des programmes qui sont financés par l'Union européenne et mis en place par les services publics, les organismes d'administration locale, les entreprises publiques et les particuliers.
- La loi 2656/1998 porte sur la ratification de la convention de 1997 sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales. Des mesures seront également prises relativement à l'application de la recommandation révisée sur la lutte contre la corruption dans les transactions commerciales internationales.

c) Les projets actuellement en préparation relatifs aux problèmes déontologiques dans le service public grec

Une Commission a préparé un projet de Code de conduite de fonctionnaires et l'a soumis au ministre de l'Intérieur, de l'Administration publique et de la Décentralisation.

II. Les valeurs essentielles du service public

a) Les valeurs essentielles du service public

Le Code de conduite des fonctionnaires définit dans sa première partie les valeurs essentielles du service public comme la légitimité, l'intégrité, l'efficacité, l'honnêteté, l'impartialité, la transparence, la responsabilité, etc. Les valeurs essentielles du service public découlent également de la Constitution grecque.

b) La communication aux fonctionnaires des valeurs essentielles du service public

Dès que le Code de conduite sera publié, il sera distribué aux nouveaux recrutés et aux services publics. En plus, les valeurs essentielles seront communiquées par l'Internet.

c) La déclaration sur les valeurs essentielles de la fonction publique n'a pas été reformulée durant la dernière décennie

Les valeurs essentielles de la fonction publique, ont été reformulées et énoncées, dans le nouveau Code des fonctionnaires (loi 2683/1999).

III. Normes de conduite dans le service public

a) *Déclarations sur les normes de comportement que l'on est en droit d'attendre des fonctionnaires*

Le nouveau Code des fonctionnaires et le Code de procédure administrative font appel aux valeurs comme la légitimité, l'intégrité, l'impartialité, la transparence et la responsabilité. Le projet du Code de conduite des fonctionnaires contient des normes de comportement qui couvrent en particulier les aspects suivants :

- L'acceptation de dons ou d'avantages.
- L'utilisation d'informations officielles.
- Les déplacements officiels.
- Le travail extérieur au service public.
- L'implication dans l'action politique.

Il n'existe pas d'exigences supplémentaires pour certaines catégories d'agents.

Des **normes fondamentales** de conduite du service public sont précisées par la loi : conformément à ce qui a été indiqué plus haut, le Code des fonctionnaires et le Code de procédure administrative ont pris la forme de loi (loi 2683/1999 portant sur la ratification du Code des fonctionnaires et loi 2690/1999 portant sur la ratification du Code de procédure administrative).

b) *Types de conduites considérées comme inacceptables au regard de la loi pour des agents de la fonction publique*

Les **types de comportements répréhensibles** suivants sont spécifiquement définis dans la législation pénale pour les agents de la fonction publique :

- Corruption active, passive, directe, indirecte ou tentative de corruption sur des agents de la fonction publique/effectuée par des agents de la fonction publique.
- Partialité dans la prise de décision dans l'exercice de fonctions officielles.
- Abus de pouvoir ou de la confiance du public.

Les **interdictions et restrictions** suivantes sont imposées aux fonctionnaires par le Code des fonctionnaires (loi 2683/1999) :

- Des dispositions interdisent l'entrée dans le service public à ceux qui sont condamnés pour crime ou qui sont privés de leurs droits civiques pour mauvaise administration ou n'ont pas la moralité digne d'un fonctionnaire pour être nommé.
- Dès sa nomination, le fonctionnaire est obligé de déclarer ses biens ainsi que toute modification essentielle pendant son service.
- Interdiction de travailler en dehors du service public sans la permission du service.
- Interdiction pour le fonctionnaire de résoudre une question pour laquelle lui-même ou un de ses parents a un intérêt.
- Empêchement d'occuper une place d'autorité, à l'endroit d'origine, surtout quand il s'agit des fonctionnaires du ministère des Finances.

En outre, les actes suivants sont qualifiés comme délits :

- Utilisation des informations connues à cause de la position de l'agent public pour servir ses propres intérêts ou tout autre intérêt privé.
- Acceptation des pots-de-vin.
- Relations étroites avec des personnes dont les intérêts essentiels dépendent de la compétence de l'agent.
- Préférence inéquitable pour des affaires plus récentes en négligeant les anciennes.
- Participation à la vente aux enchères d'une Commission dont il est membre.

Enfin, la loi 2065/1992 prévoit l'obligation de démettre de ses fonctions tout agent du ministère des Finances référé en procès pour avoir reçu des présents (vénalité).

IV. Institutions et procédures destinées à promouvoir un haut niveau de probité, à prévenir et à détecter les fautes professionnelles

a) Instruments utilisés par la gestion des ressources humaines pour la promotion d'un environnement favorisant le respect de la déontologie

Les instruments suivants sont utilisés :

- Il existe des règles/des directives/des politiques pour les procédures de recrutement et de promotion.
- Le recrutement et la promotion sont fondés sur le mérite.
- La transparence des procédures de sélection est assurée par la publication des règles/des directives/des politiques de recrutement, la publication des avis de postes vacants et l'évaluation des procédures de sélection.
- Seuls les critères de sélection publiés et adéquats sont pris en compte lors du recrutement.
- Les considérations déontologiques sont prises en compte dans la procédure de recrutement : l'article 8 du Code des fonctionnaires énonce que les personnes ayant été condamnées pour certaines infractions ne peuvent pas entrer dans le service public.
- Les comportements éthiques sont pris en considération dans l'appréciation des performances : il existe dans le système d'évaluation des fonctionnaires un tel critère : « relations et comportement dans le service ».

Une **attention particulière** est portée aux agents publics qui occupent des fonctions particulièrement vulnérables à la corruption. En effet, il existe pour l'ensemble des fonctionnaires l'obligation de soumettre une déclaration sur la condition de leur patrimoine. Toutefois, pour certaines catégories de fonctionnaires occupant des fonctions « sensibles » à la corruption (ministère des Finances, Travaux publics, etc.), cette obligation est exercée dans des conditions plus strictes et conduit à un contrôle plus étroit. Par exemple, les fonctionnaires exerçant des responsabilités importantes dans le domaine des travaux publics soumettent leur déclaration au procureur général. La même obligation existe pour les membres du Corps des inspecteurs des finances (loi 2343/1995). De même, le chef de Direction de chaque service des finances a l'obligation de déplacer tout son personnel dans tous les sujets du service (Décret présidentiel 16/1989).

b) Sensibilisation et formation des agents publics aux questions déontologiques

La plupart des fonctionnaires sont sensibilisés sur les questions déontologiques par les cours de formation qui leur sont dispensés, tant dans le cadre de la formation initiale que dans le cadre de la formation continue. L'organisme responsable de la formation en Grèce est le Centre national de l'administration publique qui comprend l'École nationale de l'administration (formation initiale) et l'Institut de formation permanente.

Étant donnée la nature hiérarchique de la structure de l'administration publique en Grèce, les agents publics peuvent s'adresser à leur supérieur pour conseils et directions.

c) Autres dispositions utilisées pour promouvoir le respect de normes de conduite exigeantes et la prévention de la corruption

Ces dispositions comprennent :

- Identification et compte rendu sur les situations de conflit d'intérêt, surtout dans les domaines de la gestion financière et l'acceptation de cadeaux et d'avantages tels que des rémunérations, des paiements, des distractions.

- Publication obligatoire des informations internes en matière de comportement déontologique et d'éventuelles transgressions.
- Obligation de motivation des décisions administratives.
- Existence de voies de recours contre les décisions administratives.
- Existence de délais de réponse maxima tolérés pour répondre aux demandes des usagers.
- Existence de dispositions de lutte contre la corruption dans les appels d'offres.
- Existence de contrôles spécifiques pour les procédures de passation des marchés publics.
- Évaluation des risques dans les secteurs les plus exposés.
- Interdit pour un fonctionnaire de se charger, en personne ou au sein d'un organe collectif, de la solution des affaires dont lui-même ou des personnes ayant un lien avec lui bénéficieraient (article 36 du code des fonctionnaires).

d) Politique relative aux déclarations

D'après le nouveau Code des fonctionnaires, il existe l'obligation de soumettre une déclaration sur la condition de leur patrimoine pour tous les fonctionnaires. Cette obligation existe aussi pour les représentants élus. Pour certaines catégories de fonctionnaires occupant des fonctions « sensibles » à la corruption (ministère des Finances, Travaux publics, etc.), cette obligation est exercée dans des conditions plus strictes et conduit à un contrôle plus étroit. Par exemple, les fonctionnaires exerçant des responsabilités importantes dans le domaine des travaux publics soumettent leur déclaration au procureur général. La même obligation existe pour les membres du Corps des inspecteurs des finances (loi 2343/1995). De même, le chef de Direction de chaque service des finances a l'obligation de déplacer tout son personnel dans tous les sujets du service (Décret présidentiel 16/1989).

Les informations suivantes sont exigées dans la déclaration biennale (annuelle pour certaines catégories), à l'entrée dans la fonction publique et au moment de tout changement décisif :

- Actifs.
- Origine et niveau des ressources.
- Activités extérieures.

Pour l'ensemble des fonctionnaires, les déclarations sur la situation du patrimoine font partie de leur fichier personnel, lequel est à la disposition de la direction du personnel. S'il s'avère un changement dans la situation du patrimoine d'un fonctionnaire qui semble anormal, la direction du personnel doit procéder à une enquête. Si des éléments de cette enquête fournissent des indications sur une infraction disciplinaire ou pénale, le ministre est tenu de procéder à toute action nécessaire pour assurer la poursuite du fonctionnaire. Il existe des provisions plus strictes pour certaines catégories de fonctionnaires.

e) Procédures permettant de rendre compte des actes répréhensibles/de soupçons de corruption

En règle générale, les procédures pour les agents publics ne diffèrent pas de celles qui existent pour tous les citoyens. Il existe un système de protection des fonctionnaires qui dénoncent des malversations, conformément aux dispositions du Code civil. Pour le public, il existe des procédures spécifiques pour dénoncer les malversations commises par les agents publics, par la voie du médiateur.

f) Dispositifs internes de contrôle pour l'amélioration de la déontologie dans les services publics

Les contrôles internes contribuent aux efforts de prévention contre la corruption, avec un contrôle financier, les corps d'inspection et le contrôle hiérarchique. Les contrôles internes, exigés par la loi, donnent la possibilité à l'administration de relever et corriger les infractions commises. L'accès aux rapports de contrôle interne est autorisé au corps effectuant le contrôle (le corps des inspecteurs-contrôleurs de l'administration publique), à la direction du personnel à laquelle est soumis le fonctionnaire, et au Parlement s'il le demande.

g) Procédures disciplinaires pour traiter des cas de manquement aux normes de la fonction publique

Les mesures disciplinaires vont du blâme jusqu'à la radiation. Les mesures disciplinaires sont :

- Blâme.
- Amende (rémunération max. 3 mois).
- Radiation du tableau d'avancement pour une durée de une à 5 années.
- Abaissement (d'un échelon).
- Exclusion temporaire de fonctions pour une durée de 3 à 6 mois, sans rémunération.
- Révocation.

Les cas sont précisés par la loi.

V. Contrôle des actes répréhensibles dans la fonction publique

a) Institutions et procédures permettant d'enquêter sur les malversations et de les poursuivre

Organismes mis en place pour **enquêter** sur la malversation et la corruption dans le service public :

- La Commission des institutions et de transparence, soumise au Parlement.
- Le Corps des inspecteurs des finances, immédiatement soumis au ministre des Finances.
- Le Corps de poursuite du crime économique (SDOE), immédiatement soumis au ministre des Finances.
- Le Défenseur du citoyen (*Ombudsman*), comme autorité administrative indépendante.
- Le Corps des inspecteurs-contrôleurs de l'administration publique, soumis au ministre de l'Intérieur, de l'Administration publique et de la décentralisation.

Les institutions compétentes pour **exercer les poursuites** sont :

- Le procureur général.
- Les tribunaux.
- Le Corps de poursuite du crime économique (SDOE).

Les organismes d'enquête mentionnés plus haut ont la compétence de saisir directement les tribunaux des cas de soupçon de corruption.

b) Institutions compétentes pour exercer un contrôle indépendant sur l'administration

Ces institutions comprennent :

- Le Parlement, qui exerce le contrôle parlementaire sur l'administration. Pour le renforcement de la transparence fonctionnent au Parlement les Commissions suivantes : la Commission d'entreprises publiques de banques et d'organismes d'utilité publique émettant un avis sur l'aptitude de personnes proposées pour être nommées président du Conseil administratif ou administrateur délégué ou directeur général aux entreprises publiques principales aux banques et aux organismes d'utilité publique ; la Commission des institutions et de transparence dont l'objet est la surveillance parlementaire aux autorités administratives indépendantes ainsi que la recherche et l'évaluation de chaque élément utile à l'étude et à l'élaboration de propositions qui contribuent à la transparence de la politique et de la vie publique en général du pays et à la surveillance de leur application.
- Le Médiateur.
- Les tribunaux judiciaires.

Il n'existe pas de procédures permettant d'attirer l'attention sur des malversations éventuelles d'organismes chargés d'exercer un contrôle indépendant sur les activités de services publics.

VI. Coordination et évaluation

a) *Coordination et gestion de la politique de l'administration en matière de déontologie et de lutte contre la corruption*

Le gouvernement grec étudie la possibilité de créer une unité de haut niveau de caractère interministériel, spécialisée de coordination et de mise en œuvre de la politique de l'administration en matière de déontologie et de la lutte contre la corruption. En ce moment, au ministère de l'Intérieur, de l'Administration publique et de la Décentralisation, fonctionne un comité de coordination de la politique contre la corruption.

b) *Évaluation de l'efficacité des mesures visant à promouvoir les conduites déontologiques et à prévenir la corruption*

Le comité mentionné plus haut, s'occupe aussi de l'évaluation de l'efficacité des mesures, visant à promouvoir les conduites déontologiques et à prévenir la corruption.

De plus, chaque ministre, évalue l'efficacité des mesures visant à promouvoir les conduites déontologiques et à prévenir la corruption.

HONGRIE

I. Le contexte général de la gestion de la déontologie dans le service public hongrois

a) *Les principaux problèmes relatifs à l'éthique auxquels le service public a été confronté en Hongrie au cours des dix dernières années, et plus particulièrement des 18 derniers mois*

En dépit des changements démocratiques qu'on a connus et de l'instauration de la primauté du droit, les aspects négatifs suivants se sont de plus en plus généralisés au cours de la période de transition :

- La réduction du prestige de la fonction publique.
- La diminution de la valeur réelle des salaires dans la fonction publique.
- Le recul des valeurs morales et des normes d'éthique.

b) *Les mesures récentes prises pour améliorer le comportement déontologique dans le service public*

Les mesures qui ont été prises pour améliorer le respect des règles déontologiques dans la fonction publique sont :

- La modification de législations (dispositions à caractère pénal ou administratif et dispositions concernant la fonction publique).
- La déréglementation.
- La modernisation des structures organisationnelles.
- La modernisation des procédures de prise de décisions.

c) *Les projets actuellement en préparation relatifs aux problèmes déontologiques dans le service public hongrois*

On travaille actuellement à l'élaboration d'un code d'éthique pour la fonction publique, dont la version préliminaire a d'ailleurs été publiée.

II. Les valeurs essentielles du service public

a) *Définition des valeurs essentielles du service public*

Les valeurs essentielles sont définies d'abord et avant tout dans les lois. A ce propos, la loi sur le statut juridique des fonctionnaires (loi n° XXIII de 1992) fait état des valeurs essentielles suivantes :

- Servir l'intérêt public.
- La légalité.
- La conduite des affaires publiques à l'écart de la politique partisane.
- La compétence fondée sur une qualification professionnelle de premier ordre.
- L'impartialité.
- L'équité et l'esprit de justice.
- Comblent les attentes des citoyens.

Aux valeurs essentielles définies dans la loi s'ajoutent les nouvelles valeurs suivantes, dont fait état la version préliminaire du code d'éthique de la fonction publique, qui a été publiée :

- La prise en charge individuelle de responsabilités.
- L'efficacité.
- L'humanité.

b) La communication aux fonctionnaires des valeurs essentielles du service public

- Les valeurs essentielles sont automatiquement communiquées à toute personne entrant dans le service public.
- La déclaration des valeurs essentielles est intégrée au contrat d'emploi.
- Les valeurs essentielles sont communiquées par le biais d'instruments relevant des technologies nouvelles telles que l'Internet.
- Les valeurs essentielles sont incorporées dans les documents de formation.

c) La déclaration sur les valeurs essentielles de la fonction publique a été reformulée pour la dernière fois en 1992

La loi relative au statut juridique des fonctionnaires (loi n° XXIII de 1992), qui définit la véritable échelle des valeurs essentielles, a été adoptée par le Parlement le 31 mars 1992. Les représentants de la fonction publique – syndicats et associations professionnelles – ont participé à l'élaboration de la loi. De plus, la version préliminaire du code d'éthique a été distribuée au sein de la fonction publique et incluse dans la page d'accueil du site Internet du ministère de l'Intérieur en vue de susciter des commentaires.

III. Normes de conduite dans le service public

a) Déclarations sur les normes de comportement que l'on est en droit d'attendre des fonctionnaires

Les dispositions légales touchent les aspects suivants :

- L'acceptation de dons et d'avantages, tels que des commissions, de l'argent ou des invitations.
- L'utilisation d'informations officielles.
- L'utilisation d'installations ou de biens publics.
- Le travail à l'extérieur de la fonction publique.
- Les restrictions en matière d'emploi après le départ de la fonction publique.
- Les conditions spéciales ou autorisations relatives au passage de la fonction publique au secteur des entreprises à but lucratif.
- L'engagement dans l'action politique.

En plus des normes générales applicables à l'ensemble des fonctionnaires, il existe des **directives ou exigences spécifiques** pour certains groupes de la fonction publique tels que le fisc, le service d'enregistrement foncier ou certaines administrations locales autonomes. Les **normes fondamentales** de conduite dans la fonction publique sont précisées dans les textes juridiques suivants :

- La loi relative au statut juridique des fonctionnaires.
- La loi relative aux procédures administratives de l'État (loi n° IV de 1957).
- Le Code criminel.

b) Types de conduites considérées comme inacceptables au regard de la loi pour des agents de la fonction publique

Entre autres **types de comportements répréhensibles** spécifiquement définis dans la législation pénale, mentionnons :

- La corruption active, passive, directe ou indirecte, ou encore la tentative de corruption d'agents publics ou la corruption exercée par des agents publics.
- La partialité dans la prise de décisions à l'intérieur des fonctions officielles.
- L'abus de pouvoir ou de la confiance du public.

Les **autres interdictions et restrictions** imposées aux fonctionnaires par d'autres types de législation englobent les éléments suivants :

- Une réglementation stricte en matière de conflits d'intérêts (loi relative au statut juridique des fonctionnaires).
- Une réglementation stricte en matière de promotion (loi relative au statut juridique des fonctionnaires).
- Des règles strictes d'exclusion (loi relative aux procédures administratives de l'État).

IV. Institutions et procédures destinées à promouvoir un haut niveau de probité, à prévenir et à détecter les fautes professionnelles

a) Instruments utilisés par la gestion des ressources humaines pour la promotion d'un environnement favorisant le respect de la déontologie

Ces instruments sont les suivants :

- Il existe des règles, des directives ou des politiques pour les procédures de recrutement et de promotion.
- Le recrutement et la promotion sont fondés sur le mérite.
- La transparence des mesures de sélection est assurée par la publication des avis de postes vacants.
- Les considérations liées à l'éthique sont prises en compte dans la procédure de recrutement, dans la mesure où l'on vérifie le dossier des candidats et où l'on procède à une première sélection avant la nomination.

On porte une **attention spéciale** aux fonctionnaires occupant des postes particulièrement exposés à la corruption, notamment dans le domaine des marchés publics, des douanes et du fisc.

b) Sensibilisation et formation des agents publics aux questions déontologiques

Avant de rejoindre les rangs de la fonction publique, les candidats doivent subir un examen d'admission. La connaissance des règles déontologiques occupe une place importante dans cet examen initial destiné aux fonctionnaires. En outre, les règles déontologiques font partie des sujets abordés dans le cadre de la formation à moyen terme et de la formation ultérieure.

c) Autres dispositions utilisées pour promouvoir le respect de normes de conduite exigeantes et la prévention de la corruption

Ces dispositions comprennent :

- La détection et le signalement des situations de conflits d'intérêts, surtout dans les domaines de la gestion financière et de l'emploi après la sortie de la fonction publique.
- L'obligation de fournir les motifs des décisions administratives.
- L'existence d'un recours à l'encontre des décisions administratives.

- L'établissement de normes quant aux délais maxima pour répondre aux demandes.
- Les dispositions de lutte contre la corruption dans les appels d'offres (par ex., les entreprises reconnues coupables de corruption se voient exclues temporairement ou définitivement du processus des appels d'offres ou des soumissions).
- Les contrôles spécifiques s'appliquant aux procédures de passation des marchés publics.

d) Politique relative aux déclarations

Les représentants élus sont tenus de divulguer leurs renseignements personnels. De plus, les renseignements suivants doivent faire l'objet d'une déclaration par quiconque rejoint les rangs de la fonction publique ou la quitte :

- Les avoirs et les dettes.
- Les sources et le niveau de revenu.
- Les cadeaux.

Seules les personnes et les organisations précisées dans la loi sont autorisées à utiliser l'information divulguée afin d'éviter les situations de conflits d'intérêts. Si les personnes en cause y consentent, les renseignements divulgués peuvent être rendus publics.

e) Procédures permettant de rendre compte des actes répréhensibles/de soupçons de corruption

Si elle a des raisons de croire qu'une infraction a été commise, l'entité assumant les responsabilités de l'employeur doit entreprendre des procédures disciplinaires. Les fonctionnaires qui dénoncent les malversations commises peuvent le faire sous la protection de la loi et sous l'anonymat. Le code pénal renferme des dispositions concernant la persécution d'une personne ayant fait un signalement dans l'intérêt public (dénonciateur). Ces dispositions prévoient des sanctions à l'endroit de quiconque prend des mesures contre un dénonciateur qui a fait un signalement dans l'intérêt public.

En ce qui concerne le public, des procédures spéciales de dénonciation des malversations commises par les agents publics sont prévues : procédure de plainte, médiateur, assistance personnelle ou service téléphonique.

f) Dispositifs internes de contrôle pour l'amélioration de la déontologie dans les services publics

Le contrôle interne au sein de l'administration publique est une exigence de la loi. La fréquence des contrôles internes est définie, à l'intérieur du cadre de la loi, par les gestionnaires de chaque organisation. Ces contrôles contribuent aux efforts de prévention de la corruption en ce sens qu'ils permettent à la gestion de détecter les irrégularités et qu'ils font ressortir les problèmes liés aux procédures, en plus de déboucher sur des recommandations spécifiques à l'égard des améliorations à apporter au système. Les gestionnaires faisant partie du service public sont tenus d'assurer un suivi ; à cette fin, ils ont surtout recours aux mécanismes habituels de contrôle de la gestion et à la formation pour mettre en œuvre les mesures recommandées en vue d'apporter des améliorations au système. Les contrôles internes ont pour objet principal d'aider la gestion de chacune des organisations du service public ; toutefois, les organismes de supervision externes tels que le Bureau de contrôle d'État et les parlementaires peuvent prendre connaissance des rapports rédigés à l'issue de ces contrôles internes.

g) Procédures disciplinaires pour traiter des cas de manquement aux normes de la fonction publique

Les sanctions disciplinaires qui peuvent être imposées aux agents publics ayant commis une infraction sont les suivantes :

- Le blâme.
- La prolongation de la période d'attente prévue dans le cadre du système d'avancement professionnel.
- La réduction ou la perte de prestations.

- La rétrogradation d'un échelon salarial dans le tableau d'avancement professionnel.
- La rétrogradation d'un échelon de classification dans le tableau d'avancement professionnel.
- La perte de la rémunération personnelle.
- La perte du titre ou le retrait des fonctions de cadre supérieur.
- Le licenciement.

La source de ces mesures disciplinaires réside dans la loi relative au statut juridique des fonctionnaires. Des recours sont possibles à l'encontre d'une sanction disciplinaire, qu'il s'agisse d'un mécanisme administratif de recours ou du droit d'appeler de la décision devant les tribunaux.

V. Contrôle des actes répréhensibles dans la fonction publique

a) *Institutions et procédures permettant d'enquêter sur les malversations et de les poursuivre*

Les **principaux organismes d'enquête** engagés dans la lutte contre la corruption sont le Bureau de contrôle de l'administration, la Police et le ministère Public. En outre, la Police et le ministère Public ont le pouvoir d'**engager des poursuites** à l'encontre des écarts de conduite et de la corruption au sein du service public. Le Bureau de contrôle de l'administration exerce son autorité sur le groupe de la direction ; quant à la compétence de la police et du ministère Public, elle s'étend à l'ensemble de la fonction publique. Le Bureau de contrôle de l'administration et la police rendent compte à l'administration, tandis que le ministère Public relève du Parlement. L'indépendance de ces organismes est garantie par leur loi respective, soit la loi relative à la police et la loi relative au ministère Public, et leur financement est assuré par le Parlement dans le cadre du budget annuel de l'État. Les organismes responsables de l'engagement des poursuites sont habilités à saisir directement les tribunaux des cas de corruption présumée.

b) *Institutions compétentes pour exercer un contrôle indépendant sur l'administration*

Il s'agit des institutions suivantes :

- Le Parlement et ses commissions, qu'il s'agisse de commissions permanentes ou de commissions d'enquête spéciales.
- Les auditeurs externes indépendants relevant d'organismes élus, par exemple, le Bureau de contrôle d'État, qui relève du Parlement.
- Le médiateur.
- Les tribunaux d'examen judiciaire.
- Le Bureau de contrôle de l'administration.

Les procédures applicables à une commission parlementaire ou au médiateur font en sorte que n'importe qui peut porter directement à leur attention les actes répréhensibles commis par les agents publics. Ces organismes exercent un contrôle indépendant sur les activités du service public.

Le Bureau de contrôle d'État est chargé de mener les audits externes. Les fonctions, le champ de responsabilité, la compétence et le degré d'indépendance de cet organisme sont définis dans la Constitution de la République de Hongrie, de même que dans la loi relative au Bureau de contrôle d'État (loi n° XXXVIII de 1989). Le Bureau de contrôle d'État est l'organe de supervision financière et économique du Parlement et est régi exclusivement par les lois pertinentes. Il exerce un contrôle sur la gestion du système des finances publiques, examine (entre autres choses) le bien-fondé des propositions relatives au budget et la légitimité des dépenses, contrôle la gestion des biens de l'État et veille au respect du régime de comptabilité de l'État. Les audits externes peuvent être menés à intervalles réguliers (annuellement) ou de façon occasionnelle, selon le plan de travail annuel établi par le Bureau de contrôle d'État. Les rapports d'audit sont publiés chaque fois, mais certains d'entre eux sont confidentiels.

VI. Coordination et évaluation

a) *Coordination et gestion de la politique de l'administration en matière de déontologie et de lutte contre la corruption*

Les mécanismes suivants permettent d'assurer la **cohérence** des mesures prises par le gouvernement en matière d'éthique et de lutte contre la corruption :

- Le recours à l'évaluation des risques pour aiguiller l'élaboration de la politique à l'égard de l'établissement des priorités et de l'enchaînement des mesures relatives à l'éthique.
- L'analyse des failles et des tendances systémiques dans les affaires disciplinaires ou criminelles.

On a mis au point un plan national de prévention de la corruption, qui a ensuite été rendu public dans le cadre du Programme du gouvernement, de même qu'à l'intérieur d'un programme spécial de lutte contre la corruption. Ce plan porte principalement sur les aspects suivants :

- Accorder une attention particulière à la prévention.
- Moderniser le cadre organisationnel.
- Rendre la réglementation plus stricte.

Le plan nécessite l'adoption des mesures suivantes par toutes les organisations faisant partie du service public :

- Légalité.
- Transparence.
- Simplification du processus décisionnel.

Des organisations extérieures au gouvernement, par exemple, les associations professionnelles, ont participé à l'élaboration du plan. En outre, elles sont tenues informées de l'évolution de la situation en ce qui concerne la mise en œuvre de ce plan.

b) *Évaluation de l'efficacité des mesures visant à promouvoir les conduites déontologiques et à prévenir la corruption*

Des mécanismes permettant d'évaluer l'efficacité de ces mesures sont en voie d'élaboration. Actuellement, les mesures suivantes sont considérées comme des instruments utiles pour prévenir la corruption :

- Rendre les règlements relatifs aux conflits d'intérêts plus stricts.
- Accroître la transparence du processus décisionnel.

Le principal obstacle à une lutte plus efficace contre la corruption au sein du service public réside dans le faible niveau de la rémunération.

IRLANDE

I. Le contexte général de la gestion de la déontologie dans la fonction publique¹² de l'Irlande

a) *Les principaux problèmes relatifs à la déontologie auxquels la fonction publique et le service public au sens large ont été confronté au cours des dix dernières années et plus particulièrement des 18 derniers mois*

Un projet radical de restructuration de la fonction publique a été lancé au cours des années 90 dans le cadre du Programme de gestion stratégique. Un élément essentiel du programme était l'examen de la fonction de gestion des ressources humaines dans la fonction publique. L'examen a permis de déterminer qu'il fallait établir un code de conduite pour la fonction publique, permettant de mettre à jour et de rassembler en une seule publication les règles existantes dans le domaine de l'éthique, et de faire face aux nouveaux défis en matière de conduite éthique exigée des fonctionnaires dans un contexte de service en évolution rapide.

De la même façon dans le service public au sens large au cours des années 90, des problèmes ont été décelés dans certaines sociétés publiques, découlant de conflits d'intérêts potentiels entre la charge publique et les intérêts privés. Un rapport de 1994 d'un tribunal d'enquête sur des secteurs de l'industrie du traitement du bœuf a mis en lumière les interactions entre le milieu des affaires et le système politique. En 1997, un tribunal chargé d'enquêter sur les paiements versés aux politiciens par une grande entreprise a recommandé de renforcer les mécanismes de respect de l'éthique dans la vie publique, et le gouvernement s'est engagé à suivre ces recommandations. Il prévoit de se pencher sur cette question dans le contexte des travaux permanents sur la législation en matière de normes dans l'ensemble des services publics. D'autres tribunaux ont aussi été mis sur pied pour enquêter sur le processus de planification et pour mener une enquête plus approfondie sur les paiements versés à certains politiciens de niveau supérieur.

b) *Les mesures récentes prises pour améliorer le comportement déontologique dans la fonction publique*

La loi de 1997 sur la gestion du service public (*Public Service Management Act 1997*) a établi un fondement statutaire pour la création d'une nouvelle structure de gestion de la fonction publique. Son objectif était d'améliorer la gestion, l'efficacité et la transparence des activités des ministères et des bureaux et de mettre en place des mécanismes visant à accroître la responsabilisation des fonctionnaires.

Un autre élément du cadre de déontologie est la loi de 1995 sur l'éthique dans les charges publiques (*Ethics in Public Office Act 1995*) qui traite de problèmes liés à certaines questions d'éthique pour les hauts fonctionnaires, les cadres supérieurs des organismes publics et du système politique. La loi prévoit :

- Des mécanismes permettant d'assurer la transparence, comme la divulgation des intérêts.
- La remise des cadeaux faits à des agents ministériels.
- La publication des qualifications et des marchés de service des conseillers politiques.
- Des sanctions appropriées.
- L'enquête sur les infractions à la loi.

Cette loi s'applique à tous les membres des chambres du *Oireachtas* (Parlement), aux ministres et aux hauts fonctionnaires du service public au sens large, comme les directeurs et les cadres supérieurs de sociétés et d'organismes publics.

La loi de 1997 sur les comités des chambres du *Oireachtas* (Obligations, privilèges et immunité des témoins) confère à ces comités le pouvoir d'exiger des documents, de convoquer des personnes, d'exiger que des témoins assistent à des réunions et répondent à des questions relevant du mandat des Comités en matière d'enquête.

c) *Les projets actuellement en préparation relatifs aux problèmes déontologiques dans le service public irlandais*

Dans le cadre de l'examen de la fonction de gestion des ressources humaines dans la fonction publique, une ébauche de code de conduite établissant les normes d'éthique et d'autres questions de conduite a été préparée en vue de son étude par les cadres supérieurs de la fonction publique. On prévoit que ce code contiendra des lignes directrices détaillées sur des questions comme le conflit d'intérêts, l'acceptation de cadeaux et de marques d'hospitalité.

Dans le contexte plus large du service public, suite aux recommandations de 1997 du tribunal d'enquête mentionné ci-dessus, des modifications à la loi de 1995 sur l'éthique dans les charges publiques (*Ethics Public Office Act 1995*) visant à restructurer la Commission des charges publiques (*Public Offices Commission*) et à lui conférer des pouvoirs additionnels d'enquête sont à l'étude. On envisage aussi d'établir d'autres sanctions pour certaines contraventions à la loi de 1995 sur les services publics, et d'exiger dans la loi la présentation de certificats d'acquit d'impôt et d'une déclaration statutaire connexe par les personnes élues à une des chambres du *Oireachtas*.

II. Les valeurs essentielles de la fonction publique

a) *Définition des valeurs essentielles du service public*³

Le ministre des Finances a la responsabilité de fixer les conditions applicables aux fonctionnaires aux termes de l'article 17 de la loi et du règlement de 1956 sur la fonction publique. Il procède, entre autres, à la publication et la diffusion de circulaires dans la fonction publique. La cohérence de la fonction publique facilite la diffusion et l'application des valeurs essentielles de cette façon. Les principales valeurs essentielles de la fonction publique sont établies dans ces circulaires, entre autres :

- Impartialité.
- Neutralité politique.
- Recrutement et promotion fondés sur le mérite.
- Divulgence appropriée des sources d'information.
- Relations sympathiques, efficaces et courtoises avec le public.
- Efficacité et diligence dans l'exécution du travail.
- Utilisation non abusive de l'influence.
- Élimination des conflits d'intérêts.

b) *La communication aux fonctionnaires des valeurs essentielles du service public*

Les valeurs essentielles ne sont pas encore exprimées dans un seul document, mais sont contenues dans un grand nombre de circulaires. On prévoit de présenter bientôt ces valeurs essentielles en un seul document « code de conduite ».

Les moyens suivants de communication sont utilisés dans la fonction publique :

- Les valeurs essentielles sont automatiquement distribuées à tous ceux qui entrent dans la fonction publique.
- Les valeurs essentielles sont intégrées aux conditions d'emploi (contrat) ; cependant, il faut noter qu'étant donné la fonction de soutien statutaire de la fonction publique irlandaise, le contrat d'emploi des fonctionnaires n'est pas constitué d'un seul document, mais d'une combinaison de dispositions statutaires et de circulaires du ministre des Finances.

- Les valeurs essentielles, après chaque révision, sont distribuées à tous les fonctionnaires.

c) *Il n'existe pas de déclaration unique des valeurs essentielles la fonction publique*

Cependant, un nouveau code de conduite qui regroupera les valeurs essentielles du service public est présentement en préparation. Il doit être publié en 2000. Des fonctionnaires dans toute l'administration centrale participent à la reformulation de la déclaration. On prévoit de soumettre le nouveau code de déontologie à l'étude d'une commission parlementaire.

III. Normes de conduite dans le service public

a) *Déclarations sur les normes de comportement que l'on est en droit d'attendre des fonctionnaires*

Tel que mentionné à la section II.c), un nouveau code de conduite est en préparation. Les règles relatives aux normes de comportement sont présentement expliquées dans des circulaires diffusées par le ministère des Finances. De plus, le Bureau du médiateur a publié un guide sur les meilleures pratiques administratives à l'intention des agents de l'État. Le code de conduite doit couvrir les sujets suivants :

- Acceptation de dons ou d'avantages tels que rétributions, paiements, divertissements.
- Utilisation d'informations officielles.
- Utilisation de propriétés ou d'installations publiques.
- Déplacements officiels.
- Travail extérieur au service public.
- Restrictions en matière d'emploi après le départ du service public.
- Implication dans l'action politique.

La loi de 1995 sur l'éthique dans les charges publiques exige que les hauts responsables visés par la loi divulguent les renseignements suivants :

- Sources extérieures de revenu.
- Actions, etc.
- Postes à des conseils d'administration.
- Biens immobiliers (autres que les résidences familiales).
- Certains dons de biens ou de services (faisant l'objet d'exclusions, par ex., cadeaux personnels).
- Certaines offres de voyage, d'hébergement, etc., gratuitement ou à un coût réduit.
- Postes de consultant, etc.
- Marchés publics.
- Autres intérêts, lorsqu'ils pourraient influencer l'agent dans l'exercice des fonctions ou des tâches de son poste.

Il existe des directives et des exigences spécifiques pour les employés d'organismes du secteur public soumis à l'exigence de la déclaration des intérêts de la loi de 1995 sur l'éthique dans les charges publiques, et qui reçoivent des directives de la Commission des charges publiques sur leurs obligations aux termes de cette loi. Le Guide du Conseil des ministres (Cabinet) donne des directives aux ministres et aux fonctionnaires sur des questions liées à la gestion des affaires publiques.

En général, les normes de comportement exigées dans la fonction publique sont établies dans des circulaires publiées par le ministre des Finances. Les deux principales lois qui traitent des normes de conduite sont la loi de 1956 sur la réglementation de la fonction publique et la loi de 1995 sur l'éthique dans les charges publiques.

b) Types de conduites considérées comme inacceptables au regard de la loi pour des agents de la fonction publique

Les types de comportements répréhensibles suivants sont spécifiquement définis dans la législation pénale pour les agents publics :

- Corruption active, passive, directe et indirecte ou tentative de corruption des agents publics ou commise par des agents publics.
- Partialité dans la prise de décision dans l'exercice des fonctions officielles.
- Abus de pouvoir ou de la confiance du public.

Les lois pénales pertinentes sont la loi de 1889 sur la corruption dans les organismes publics (*Public Bodies Corrupt Practices Act 1889*) et les lois de 1906 et de 1916 sur la prévention de la corruption (*Prevention of Corruption Act 1906*, *Prevention of Corruption Act 1916*). Ces trois lois ont été modifiées par la loi de 1995 sur l'éthique dans les charges publiques.

La responsabilité d'enquêter sur les soupçons de corruption relève de la *Garda Síochána* (force policière) et, comme c'est généralement le cas des poursuites découlant d'une mise en accusation, c'est le directeur des poursuites publiques, qui exerce ses fonctions de façon indépendante, qui décide s'il y a lieu de poursuivre. D'autres législations, dont le projet de loi sur la prévention de la corruption, sont en préparation et doivent être prêtes à être publiées au cours des prochains mois. L'objectif de ce projet de loi est d'apporter les changements législatifs nécessaires pour que l'Irlande puisse ratifier :

- La Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales.
- La Convention de l'UE sur la corruption de fonctionnaires de l'UE ou des États membres de l'UE.
- Le Programme conjoint de l'UE sur la corruption dans le secteur privé.
- La Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption.

Le projet de loi contient des dispositions sur les éléments suivants :

- Corruption active et passive, y compris la criminalisation du trafic d'influence.
- Extension des catégories existantes pour inclure la corruption active et passive impliquant le titulaire d'un poste ou un directeur d'un organisme public, une personne occupant un poste dans un organisme public, un conseiller spécial, un membre de la Cour des comptes des Communautés européennes, les parlementaires et les juges nationaux, étrangers et internationaux.
- Responsabilité criminelle des chefs d'entreprises et responsabilité corporative.

IV. Institutions et procédures destinées à promouvoir un haut niveau de probité, à prévenir et à détecter les fautes professionnelles

a) Instruments utilisés par la gestion des ressources humaines pour la promotion d'un environnement favorisant le respect de la déontologie

Entre autres :

- Il existe des règles, directives et politiques pour les procédures de recrutement et de promotion.
- Le recrutement et la promotion sont fondés sur le mérite.
- La transparence des procédures de sélection est assurée par la publication des règles, directives et politiques de recrutement et des avis de postes vacants et l'évaluation des procédures de sélection.
- Seuls les critères de sélection publiés et adéquats sont pris en compte lors du recrutement.

On accorde une attention spéciale aux agents publics qui occupent des fonctions particulièrement vulnérables à la corruption. La loi de 1995 sur l'éthique dans les charges publiques établit que certains postes de la fonction publique sont des « postes désignés », et que les titulaires de ces postes sont

régis par la loi, comme les fonctionnaires occupant un poste lié aux marchés ou à des secteurs commerciaux névralgiques.

b) Sensibilisation et formation des agents publics aux questions déontologiques

En plus de remettre des lignes directrices écrites aux personnes visées par la loi de 1995 sur l'éthique dans les charges publiques, la Commission des charges publiques est chargée de donner des directives aux personnes qui le demandent afin de pouvoir respecter les dispositions de la loi. Au moment de la nomination à un poste régi par les dispositions de la loi sur l'éthique dans les charges publiques, un agent reçoit de la documentation sur la loi, y compris les lignes directrices publiées par la Commission des charges publiques.

c) Autres dispositions utilisées pour promouvoir le respect de normes de conduite exigeantes et la prévention de la corruption

Entre autres :

- Identification et compte rendu des situations de conflit d'intérêts, surtout dans les domaines de la gestion financière et de l'acceptation de cadeaux ou d'avantages tels que rémunérations, paiements et divertissements.
- Obligation de motivation des décisions administratives.
- Existence de voies de recours contre des décisions administratives.
- Existence de délais de réponse aux demandes d'information.
- Existence de contrôles spécifiques sur les procédures de passation de marchés publics.

L'adoption de la loi sur la liberté d'information (*Freedom of Information Act*) en avril 1998 pour les ministères et les organismes centraux du gouvernement, constitue un progrès important. En octobre 1998, cette loi a aussi été étendue à d'autres parties du service public, comme les secteurs de l'administration locale et de la santé. La principale caractéristique de la loi est la création du droit du public à l'information détenue par des organismes publics, qui peut être exercé à la fois comme un droit individuel et comme un moyen efficace d'examiner et d'évaluer les décisions prises par des organismes publics. La loi confère aussi au public le droit de demander les motifs des décisions. Ce droit peut être exercé par une personne touchée par une mesure d'un organisme public et qui a un intérêt matériel dans cette question.

d) Politique relative aux déclarations

Les membres du *Oireachtas* doivent déclarer à des fins de publication tous leurs intérêts enregistrés. La déclaration annuelle obligatoire pour tous les hauts fonctionnaires et les cadres supérieurs des organismes publics est limitée aux intérêts qui pourraient avoir une incidence matérielle sur l'exercice de leurs fonctions de direction. De plus, les déclarations présentées par les titulaires d'une charge et les membres du *Oireachtas* (par ex., ministres) sont inscrites dans un registre et publiées. Les déclarations d'intérêts des conseillers supérieurs spéciaux sont déposées aux chambres du *Oireachtas* et remises à la Commission des charges publiques (*Public Offices Commission*). Par contre, les déclarations des hauts fonctionnaires et des cadres supérieurs d'organismes de la fonction publique sur leurs intérêts personnels et ceux de leur conjoint, conjointe ou enfants sont confidentielles, mais peuvent être mises à la disposition de la Commission, directement ou à la demande.

Ces renseignements doivent être divulgués tous les ans, à l'entrée dans le service public, à la sortie du service public ou lors d'un changement important de situation. En plus de la déclaration annuelle, des dispositions de la loi exigent des déclarations spéciales, lorsqu'il pourrait y avoir conflit entre l'intérêt public et les intérêts de la personne concernée dans l'exercice de fonctions ou de tâches officielles, ou des personnes de son entourage, par ex., proches parents ou partenaires d'affaires. Des fonctionnaires désignés, les cadres supérieurs et les membres du conseil d'administration d'organismes du service public et les conseillers spéciaux ne sont généralement pas autorisés à exercer une

fonction qui pourrait entraîner un conflit d'intérêts, à moins qu'il existe des raisons impérieuses de le faire, qui doivent être présentées par écrit. Les renseignements suivants sont exigés :

- Revenus de source extérieure.
- Actions, etc.
- Postes de direction.
- Biens immobiliers (sauf les résidences familiales).
- Certains dons de biens ou de services (faisant l'objet d'exclusions, par ex., cadeaux personnels).
- Certaines offres de voyage, d'hébergement, etc., gratuitement ou à prix réduit.
- Postes de consultants, etc.
- Marchés publics.
- Autres intérêts qui pourraient avoir une incidence importante sur l'exécution des fonctions ou des tâches du poste.

Les déclarations des députés sont publiées dans un registre. Ces déclarations peuvent donner lieu à des enquêtes par la Commission des charges publiques. En général, les agents publics supérieurs présentent leur déclaration au chef de leur organisme. La loi stipule que la conformité à la loi sur l'éthique fait partie des conditions de l'exercice d'un poste d'un agent public, d'un directeur ou d'un cadre supérieur. La déclaration des intérêts peut donc être utilisée aux fins des procédures disciplinaires.

e) *Procédures permettant de rendre compte des actes répréhensibles/de soupçons de corruption*

Il n'existe pas de dispositions juridiques ou de procédures permettant aux fonctionnaires de signaler des malversations ou des soupçons de corruption dans la fonction publique. Cependant, une ébauche de projet de loi sur la protection des dénonciateurs est présentement à l'étude du gouvernement. Ce projet de loi vise à protéger de la responsabilité civile ou de pénalités des employés qui font certaines déclarations confidentielles sur les activités de leurs employeurs et à établir des dispositions connexes. Les agents de l'État seront couverts par la législation proposée.

f) *Dispositifs internes de contrôle pour l'amélioration de la déontologie dans les services publics*

Les manquements à certaines normes d'éthique, comme l'obligation d'impartialité politique, sont considérés comme des questions de discipline dans la fonction publique. Un code disciplinaire établit les procédures de traitement des problèmes disciplinaires. Les méthodes comptables du gouvernement prévoient des modalités de contrôle interne dans la fonction publique.

g) *Procédures disciplinaires pour traiter des cas de manquement aux normes de la fonction publique*

Les mesures disciplinaires peuvent aller de la réprimande, de la diminution de salaire, de la démotion, au renvoi, selon la gravité du manquement aux normes du service public. On peut interjeter appel de ces mesures disciplinaires à la Commission des appels de mesures disciplinaires de la fonction publique et auprès des tribunaux.

V. Contrôle des actes répréhensibles dans la fonction publique

a) *Institutions et procédures permettant d'enquêter sur les malversations et de les poursuivre*

Institutions en place pour enquêter sur les malversations et la corruption dans la fonction publique :

- Organisme d'enquête exerçant sa compétence exclusive sur un organisme ou sur un ensemble particulier d'organismes du service public.
- Fonction d'investigation au sein de chaque ministère/organisme du service public.
- Audit interne.

La Commission des charges publiques, établie en vertu de l'article 21 de la loi de 1995 sur l'éthique dans les charges publiques, peut faire enquête sur des allégations de corruption contrevenant à cette loi. La Commission est indépendante du gouvernement et est composée du Contrôleur et Auditeur général, du médiateur, du président de la Chambre basse du Parlement et de hauts fonctionnaires parlementaires. Cependant, les autorités policières ont évidemment le pouvoir d'enquêter sur toute question pouvant être liée à un manquement aux lois adoptées pour lutter contre la corruption. La responsabilité de faire enquête sur des soupçons de corruption est confiée à la *Garda Síochána* (force de police) et, comme c'est généralement le cas des poursuites découlant d'une mise en accusation, la décision de poursuivre revient au directeur des poursuites publiques, qui exerce ses fonctions de façon indépendante. Si la Commission des charges publiques, au cours d'une enquête ou après, en vient à la conclusion que la personne faisant l'objet de l'enquête peut avoir commis une infraction dans l'exercice de ses fonctions, la Commission peut le signaler, par écrit, au directeur des poursuites publiques.

b) *Institutions compétentes pour exercer un contrôle indépendant sur l'administration*

Entre autres :

- *Oireachtas* (Parlement) et ses comités.
- Auditeurs indépendants/externes comptables à des organismes élus comme le Parlement.
- Médiateur.
- Tribunaux judiciaires.
- Office indépendant sur l'éthique.

Il existe des procédures et des dispositions permettant d'attirer l'attention d'organismes exerçant un contrôle indépendant sur les activités du service public sur les malversations. Par exemple, des membres du public peuvent déposer une plainte à la Commission des charges publiques. Le Contrôleur et Auditeur général (C&AG) procède à un audit des comptes des ministères, des conseils de la santé, des organismes parapublics à but non lucratif et institutions d'enseignement qui reçoivent un financement annuel du ministère des Finances. Les audits du C&AG ont lieu tous les ans et les rapports d'audit externe sont publiés systématiquement.

VI. Coordination et évaluation

a) *Coordination et gestion de la politique de l'administration en matière de déontologie et de lutte contre la corruption*

La loi de 1995 sur l'éthique dans les charges publiques stipule que le ministre des Finances doit décider de l'application d'un grand nombre des ses dispositions, par ex., désignation des postes et des fonctions de direction du service public qui sont soumis à la loi. La Commission des charges publiques, établie aux termes de la loi de 1995 sur l'éthique dans les charges publiques, supervise l'application de la loi et donne des directives et des conseils sur les mesures à prendre pour assurer la conformité à l'échelon individuel. De plus, comme cela a déjà été indiqué, aux termes de la loi, la Commission a le pouvoir de transmettre le dossier au directeur des poursuites publiques en vue d'intenter des poursuites s'il y a lieu, de mener une enquête formelle et de rendre compte aux chambres du Parlement des cas de soupçons d'infraction à la loi sur l'éthique dans les charges publiques commise par un membre de l'une ou l'autre chambre. La Commission des charges publiques doit présenter tous les ans un rapport sur ses activités au *Oireachtas* et au gouvernement. Le programme gouvernemental vise à renforcer la confiance dans le service public en mettant en valeur un mécanisme de conformité à l'éthique. Ce programme oblige aussi le gouvernement à faire suite aux recommandations du tribunal d'enquête de 1997 (*Dunnes Payments*) mentionné à la section I.a).

b) *Évaluation de l'efficacité des mesures visant à promouvoir les conduites déontologiques et à prévenir la corruption*

Comme nous l'avons déjà mentionné, la Commission des charges publiques doit présenter tous les ans un rapport au *Oireachtas* et au gouvernement sur ses activités. Dans l'ensemble des services publics au sens large, plusieurs tribunaux d'enquête statutaires ont aussi examiné des dossiers liés à la conduite éthique et à la prévention des malversations. Les rapports de ces tribunaux constituent un élément important de l'évaluation permanente de l'efficacité des mesures visant à promouvoir la conduite éthique.

ISLANDE

I. Le contexte général de la gestion de la déontologie dans le service public de l'Islande

a) *Les principaux problèmes relatifs à la déontologie auxquels le service public d'Islande a été confronté au cours des dix dernières années et plus particulièrement des 18 derniers mois*

En général, l'éthique dans le service public n'est pas une grande préoccupation en Islande, en raison de plusieurs facteurs :

- On considère généralement que le service public islandais a des normes d'éthique élevées. Les cas de corruption et les autres types d'actes répréhensibles sont rares, ont peu d'envergure et ne sont pas systématiques. C'est ce qu'illustre par exemple l'Index des perceptions de la corruption préparé par *Transparency International* (TI). Cet indice de TI classe l'Islande au 5^e rang des pays les moins corrompus au monde.
- L'éthique dans le service public n'est pas traitée comme une question distincte, mais fait partie intégrante des politiques de gestion et d'administration, par ex., des procédures administratives, d'accès à l'information, d'emploi dans le secteur public, de gestion financière et de gestion de la performance.
- Les discussions sur l'éthique dans la vie publique sont plutôt axées sur l'éthique dans l'activité politique que sur l'éthique au sein du secteur public.

Cependant, on accorde une attention à des questions de conduite des fonctionnaires et certains problèmes sont à l'étude. Ces problèmes correspondent à plusieurs caractéristiques de la société. L'Islande est un pays peu peuplé et homogène, où les normes et les valeurs font l'objet d'un consensus relativement élevé. La faible population et les rapports étroits font qu'il y a beaucoup de transparence et qu'il peut être plus difficile de dissimuler des actes de corruption comme des pots de vin et des fraudes que dans les sociétés plus peuplées.

Cette situation a cependant un inconvénient. L'Islande est passée d'une société axée sur la famille à une société moderne en très peu de temps. Ce changement rapide et le fait que la population est faible et homogène, signifient que les valeurs qui favorisent le sentiment du devoir individuel d'aide et d'appui à la famille et aux amis sont encore très fortes. Ces valeurs peuvent entrer en conflit avec les principes modernes d'une fonction publique axée sur le mérite. Ce qui était autrefois un devoir d'éthique peut maintenant être taxé de népotisme et de favoritisme. Des accusations de ce type ont été portées, particulièrement en ce qui concerne les nominations qui sont étroitement liées au favoritisme politique, c'est-à-dire les nominations partisans. Les pressions de ce type semblent diminuer et non augmenter, en raison des changements dans l'opinion publique et des mesures de réforme de la gestion et de l'administration.

Les réformes dans la gestion publique ont augmenté les interactions entre les secteurs public et privé, pour ce qui est par exemple de la privatisation et de la sous-traitance. Cela a entraîné peu de problèmes, peut-être parce que la différence entre les deux secteurs n'est pas très grande. Le service public islandais est relativement ouvert et la mobilité entre les secteurs public et privé est plus grande que dans de nombreux autres pays. Il y a eu certaines discussions au sujet du favoritisme dans le domaine de la privatisation, mais elles visaient les politiciens et non les fonctionnaires.

Les discussions sur l'éthique ont principalement été axées sur des scandales impliquant les banques publiques. Pendant longtemps, les nominations au poste de directeur de ces banques étaient politiques. Des anciens ministres et députés étaient souvent nommés. Les banques appartenaient à l'État et étaient régies par des lois spéciales et non par les dispositions sur la responsabilité du secteur public ni par celles sur la régie d'entreprise. La concurrence était aussi très limitée. Les banques étaient souvent accusées de faire partie d'un système de favoritisme politique, plutôt que d'être des entreprises commerciales.

Récemment, des directeurs ont été accusés d'utiliser des allocations de divertissement et des voyages officiels à des fins personnelles. Ils ont aussi donné des renseignements inexacts au cours d'enquêtes parlementaires. Des accusations ont entraîné la démission de trois gestionnaires supérieurs de la banque la plus importante. Il semble maintenant évident que le manque de clarté des dispositions sur la responsabilité (les banques ne faisaient pas partie du cadre traditionnel de responsabilité du secteur public) a causé de la confusion sur les normes de comportement.

Il est peu probable que ce type de problème se reproduise puisque les banques ont récemment été transformées en sociétés à responsabilité limitée dans le cadre d'un plan de privatisation (une partie des parts a été vendue au public). Il est intéressant de noter que les sociétés publiques qui sont passées directement du cadre de la responsabilité publique à un statut de société à responsabilité limitée n'ont pas été aux prises avec des problèmes de ce type.

Un autre problème potentiel est lié aux réformes de la gestion publique. Les gestionnaires ont plus d'autonomie et on s'attend de plus en plus à ce qu'ils agissent de façon stratégique et en qualité de *leaders*. Il est possible que les frontières entre la gestion stratégique et le *leadership* d'un côté et la politique de l'autre ne soient pas très claires. Il pourrait donc être nécessaire de préparer des directives sur l'interface entre les politiciens et les gestionnaires.

b) Les mesures récentes prises pour améliorer le comportement déontologique dans le service public

Comme nous l'avons mentionné, l'éthique dans le service public n'est habituellement pas traitée comme une question distincte. On n'a donc pas pris de mesures spécifiques pour améliorer la conduite éthique. Cependant, des étapes importantes ont été franchies au cours des dernières années et ont eu une incidence sur la conduite dans le service public. Ces mesures sont les suivantes :

- La loi sur les procédures administratives (37/1993) formalise de nombreux principes qui ont été appliqués depuis de nombreuses années, mais non systématiquement. La loi définit plusieurs principes qui doivent guider la conduite dans le service public.
- La loi sur l'accès à l'information (50/1996) formalise les principes d'ouverture et de transparence.
- La loi sur la fonction publique (70/1996) définit les exigences sur la conduite dans le service public et sur la façon de régler les cas d'inconduite et de performance insatisfaisante.
- Plusieurs mesures ont été prises pour améliorer la responsabilisation, entre autres la création d'un poste de médiateur et l'accroissement de l'indépendance du Bureau national d'audit. Le médiateur et le Bureau national d'audit sont directement comptables au *Althingi* (Parlement).
- L'amélioration de la planification et des comptes rendus financiers.
- L'augmentation de la transparence et la réduction connexe des risques de malversation en matière d'approvisionnement.
- L'introduction de la gestion de la performance, en vue de renforcer l'engagement à l'égard de la performance et de mieux responsabiliser les fonctionnaires.
- La privatisation et la constitution en société des activités commerciales.
- L'application de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales a entraîné des changements dans la législation, et à rendues illégales les tentatives de corruption de fonctionnaires par des personnes et des entreprises, à l'échelle nationale et internationale.

c) *Les projets actuellement en préparation relatifs aux problèmes déontologiques dans le service public d'Islande*

Il n'existe pas de projet spécifique, mais nombre des activités et des mesures de réforme mentionnées seront poursuivies et améliorées.

II. Les valeurs essentielles du service public

a) *Définition des valeurs essentielles du service public*

Les valeurs essentielles ne sont pas énoncées systématiquement dans un document particulier. Cependant, des valeurs essentielles comme la responsabilité, l'impartialité et la transparence sont énoncées directement et indirectement dans de nombreux documents juridiques, entre autres :

- La loi sur la fonction publique.
- La loi sur les procédures administratives.
- La loi sur l'accès à l'information.
- Le Code pénal.

b) *La communication aux fonctionnaires des valeurs essentielles du service public*

Comme ces valeurs ne sont pas énoncées systématiquement, elles ne sont pas communiquées systématiquement. Les valeurs peuvent être communiquées au sein des organisations individuelles et dans des situations spéciales, par exemple au moment de l'adoption d'une nouvelle législation. Certaines des valeurs essentielles sont intégrées à certains contrats d'emploi.

c) *La déclaration sur les valeurs essentielles de la fonction publique n'a pas été reformulée au cours des dix dernières années*

III. Normes de conduite dans le service public

a) *Déclarations sur les normes de comportement que l'on est en droit d'attendre des fonctionnaires*

Les normes de conduite ne sont pas énoncées systématiquement dans un document particulier. Elles sont cependant énoncées directement et indirectement dans plusieurs documents juridiques, qui couvrent les sujets suivants :

- Acceptation de dons et d'avantages tels que rémunérations, paiements, divertissements.
- Utilisation d'informations officielles.
- Utilisation de propriétés ou d'installations publiques.
- Déplacements officiels.
- Utilisation des cartes de crédit institutionnelles.
- Travail extérieur au service public.

Les attentes sur l'utilisation des propriétés ou des installations publiques, les déplacements officiels et l'utilisation des cartes de crédit des organisations sont énoncées comme des principes généraux et non spécifiques.

Des **exigences spéciales** à l'égard de groupes particuliers (par ex., policiers, juges, professionnels de la santé) peuvent être établies dans la législation visant des secteurs individuels du service public. La législation applicable aux professionnels de la santé les oblige à respecter les codes de déontologie professionnelle. D'autres groupes professionnels préparent aussi des codes de déontologie. Il n'y a pas d'exigences particulières pour les personnes travaillant à l'interface entre les responsabilités politiques et administratives.

Les documents juridiques qui énoncent les **normes minimales de comportement** sont les suivants :

- La loi sur la fonction publique.
- La loi sur les procédures administratives.
- Le Code pénal.

b) *Types de conduites considérées comme inacceptables au regard de la loi pour les agents de la fonction publique*

Les **comportements répréhensibles** suivants sont spécifiquement définis dans la législation pénale :

- Corruption active, passive, directe et indirecte et tentative de corruption de fonctionnaires ou effectuée par des fonctionnaires.
- Partialité dans la prise de décisions officielles, manquement délibéré aux principes de l'équité.
- Abus de pouvoir ou de la confiance du public.
- Violation de la confidentialité.
- Refus de remplir ses obligations juridiques.
- Négligence grave ou répétée.

De plus, un fonctionnaire peut être radié du service public pour certaines infractions criminelles.

D'autres restrictions et interdictions sont imposées aux fonctionnaires par la loi sur la fonction publique, qui établit les raisons suivantes pour lesquelles un fonctionnaire peut faire l'objet d'un renvoi temporaire ou permanent :

- Absentéisme.
- Négligence.
- Refus d'obéir à un ordre légal d'un supérieur.
- Manque de compétence.
- Erreurs.
- Performance insatisfaisante.
- Conduite inappropriée, manque d'éthique ou conflit avec les fonctions.
- Irrégularités ou difficultés financières personnelles (renvoi temporaire, applicable aux fonctionnaires responsables des fonds publics).

La loi sur la fonction publique établit aussi d'autres normes de comportement des fonctionnaires :

- Faire preuve d'engagement, de loyauté, de courtoisie, de souplesse, d'équité et d'obéissance.
- Respecter la confidentialité.
- Éviter toute conduite embarrassante ou disgracieuse dans l'exercice des fonctions ou à l'extérieur.
- Demander l'autorisation d'accepter un deuxième emploi, de faire partie d'un conseil ou de démarrer une entreprise.
- Agir de façon responsable.

IV. Institutions et procédures destinées à promouvoir un haut niveau de probité, à prévenir et à détecter les fautes professionnelles

a) *Instruments utilisés par la gestion des ressources humaines pour la promotion d'un environnement favorisant le respect de la déontologie*

Entres autres :

- Il existe des règles, directives et politiques pour les procédures de recrutement et de promotion.

- La transparence des procédures de sélection est assurée par la publication des règles, directives et politiques de recrutement et des avis de postes vacants ; cependant, les règles, directives et politiques pour le recrutement et la promotion sont partielles et ne couvrent que certains sujet.
- Le recrutement et la promotion sont fondées sur le mérite ; cependant, le principe du mérite n'est pas défini explicitement dans la législation (sauf pour certains secteurs du service public). Les exigences des procédures de recrutement et de promotion et les principes de l'équité du traitement excluent formellement d'autres considérations que le mérite. L'usage peut varier et des accusations ont été portées sur la façon dont d'autres facteurs influent sur les nominations. La souplesse relative des procédures et de l'absence d'un énoncé officiel du principe du mérite permettent d'ignorer plus facilement le principe du mérite.

Des ministères et organismes individuels peuvent accorder une **attention spéciale** aux agents publics qui occupent des fonctions particulièrement vulnérables à la corruption, mais cela ne se fait pas systématiquement dans l'ensemble du service public.

b) Sensibilisation et formation des agents publics aux questions déontologiques

En règle générale, on utilise des méthodes informelles et ponctuelles, comme les directives émises par certaines organisations, la socialisation professionnelle, etc. Certaines questions relatives à la conduite dans le service public sont intégrées à d'autres activités de formation comme la gestion des ressources humaines, les procédures administratives, etc.

Aucun type de directives, conseils ou services d'orientation ou de consultation n'est à la disposition des agents publics pour résoudre des problèmes et cas de conscience de nature éthique qui se posent dans l'exercice de leurs fonctions. On considère que les gestionnaires ont la responsabilité d'aider les fonctionnaires dans ces cas. Certains organismes ont cependant demandé l'aide de spécialistes (universitaires) pour traiter des problèmes et cas de conscience généraux plutôt qu'individuels.

c) Autres dispositions utilisées pour promouvoir le respect de normes de conduite exigeantes et la prévention de la corruption

Entre autres :

- Identification et compte rendu des situations de conflit d'intérêts.
- Obligation de motivation des décisions administratives.
- Existence de voies de recours contre les décisions administratives.
- Existence de délais de réponse aux demandes.
- Existence de contrôles spécifiques pour les procédures de passation des marchés publics.

Tous les fonctionnaires doivent signaler les situations de conflit d'intérêts, mais seulement par rapport à des décisions et des cas individuels.

d) Politique relative aux déclarations

La divulgation de renseignements personnels (déclaration de l'actif, intérêts financiers) n'est pas exigée dans le service public.

e) Procédures permettant de rendre compte des actes répréhensibles/de soupçons de corruption

Des dispositions juridiques définissent les obligations des fonctionnaires et les procédures qu'ils doivent suivre pour exposer les actes répréhensibles commis par d'autres fonctionnaires, mais ces procédures sont plus implicites qu'explicites. On n'a pas jugé nécessaire d'assurer la protection des fonctionnaires qui dénoncent des malversations. En général, le public peut avoir recours au médiateur pour dénoncer des actes répréhensibles commis par des fonctionnaires.

f) Dispositifs internes de contrôle pour l'amélioration de la déontologie dans les services publics

Le contrôle interne est intégré aux tâches quotidiennes de supervision des gestionnaires et des organismes supérieurs. Le contrôle interne se fait selon le besoin, plutôt que de façon systématique.

g) Procédures disciplinaires pour traiter des cas de manquement aux normes de la fonction publique

Les mesures disciplinaires suivantes sont définies dans la loi sur la fonction publique :

- Blâme.
- Renvoi temporaire.
- Renvoi permanent.
- Radiation du service public, aussi définie dans le Code pénal.

Dans la plupart des cas, un fonctionnaire a le droit d'être avisé de l'objet du blâme et de donner sa version des faits. En cas de renvoi temporaire, un fonctionnaire peut recourir au ministre. Un comité spécial rend des décisions sur les cas de renvoi permanent. Dans ce dernier cas, le fonctionnaire a le droit d'en appeler à un tribunal. Seuls les tribunaux peuvent radier une personne du service public.

V. Contrôle des actes répréhensibles dans la fonction publique

a) Institutions et procédures permettant d'enquêter sur les malversations et de les poursuivre

Les **enquêtes** sur les cas de malversation et de corruption sont dirigées par les organismes ayant un rôle de supervision générale ou spécifique dans chaque cas. Le ministère superviseur mène l'enquête, souvent avec l'aide du Bureau national d'audit. Si on soupçonne une infraction criminelle, ce sont les services policiers qui dirigent l'enquête, et lorsqu'un fonctionnaire est renvoyé temporairement, un comité spécial indépendant fait enquête sur le cas.

Les organismes mis en place pour **poursuivre** dans les cas de malversation et de corruption dans le service public sont les suivants :

- Police.
- procureur public.

Seuls les cas d'infraction criminelle sont adressés aux tribunaux. Les poursuites sont intentées par la police dans les cas d'infraction mineure ou par le ministère public dans les cas d'infraction grave, tout comme c'est le cas pour les autres infractions criminelles.

b) Institutions compétentes pour exercer un contrôle indépendant sur l'administration

Entre autres :

- Parlement/Commission parlementaire.
- Auditeurs indépendants/externes comptables à des organismes élus tels que le Parlement.
- Médiateur.
- Tribunaux judiciaires.

Il existe des procédures et des dispositions permettant d'attirer l'attention des organismes chargés d'exercer un contrôle indépendant sur les malversations dans les activités du service public.

Le Bureau national d'audit a un mandat très large en matière de vérification des finances, de la régularité des transactions et de la qualité des procédures, des activités et des services de l'administration. Des audits externes ont lieu habituellement tous les ans. Seuls les principaux rapports sont publiés systématiquement, mais le public peut avoir accès aux autres aux termes de la loi sur l'accès à l'information.

VI. Coordination et évaluation

a) *Coordination et gestion de la politique de l'administration en matière de déontologie et de lutte contre la corruption*

Il n'existe pas de plan ou de stratégie de prévention de la corruption, et aucune institution particulière n'a donc été mise en place pour coordonner et gérer la mise en œuvre de la politique gouvernementale en matière d'éthique.

b) *Évaluation de l'efficacité des mesures visant à promouvoir les conduites déontologiques et à prévenir la corruption*

De nombreux aspects des politiques régissant le service public ont été évalués et améliorés au cours des dernières années. Ces modifications ne portent pas nécessairement sur la dimension de l'éthique.

En règle générale, on considère que les mesures prises pour assurer l'efficacité, l'efficience, l'ouverture, la transparence et la qualité de l'administration sont des instruments efficaces de prévention de la corruption. La qualité des systèmes de gestion est plus importante que les mesures précises de lutte contre la corruption.

Comme nous l'avons mentionné à la section I.a), on ne considère pas que la corruption est un problème important en Islande. L'insistance sur des initiatives précises de prévention de la corruption ferait sans doute plus de mal que de bien. Cependant, certaines mesures pourraient être utiles, comme le renforcement du principe du mérite et la sensibilisation accrue des fonctionnaires, des politiciens et du public à l'éthique dans la fonction publique.

ITALIE

I. Le contexte général de la gestion de la déontologie dans le service public de l'Italie

a) *Les principaux problèmes relatifs à la déontologie auxquels le service public de l'Italie a été confronté aux cours des dix dernières années et plus particulièrement des 18 derniers mois*

Au cours des dix dernières années, le problème d'éthique qui a suscité les plus grandes préoccupations dans les institutions et dans l'opinion publique italiennes a été la lutte contre la corruption généralisée dans l'administration publique et les sociétés d'État, qui a culminé par des cas graves de corruption et de dissimulation par des politiciens détenant des postes aux échelons supérieurs du gouvernement et qui ont mis en lumière le détournement de ressources publiques importantes.

La lutte contre la corruption, qui a d'abord été confiée à des sections spécialisées des tribunaux pénaux et en particulier au *Pool Mani Pulite* du Bureau du procureur public de Milan, a permis de démontrer, en plus de la divulgation des aspects criminels, que dans l'ensemble, quand on compare ce qui se passe dans le secteur public à ce qui s'est fait dans le domaine politique et le milieu des affaires, les fonctionnaires et les employés n'étaient pas les pires contrevenants. A cet égard, la Commission Minervini¹⁴ a souligné que l'environnement qui avait permis la collusion et la corruption au gouvernement découlait sans aucun doute d'une détérioration progressive du milieu politique, dans lequel les intérêts spéciaux et privés prédominent, et du fait que les marchés ne fonctionnent pas de façon efficace à cause des monopoles gouvernementaux de grande envergure.

La Commission a donc conclu que les meilleurs moyens de prévenir les comportements illégaux de la part des fonctionnaires étaient la restructuration et le renouvellement de l'administration publique, en vue de l'amener à un niveau acceptable d'efficacité.

Ainsi, au cours des 18 derniers mois, conscient de la nécessité de renouveler l'éthique dans le secteur public, le gouvernement a adopté une législation intégrée visant à réorganiser l'administration publique, à simplifier les procédures et à réglementer les relations entre l'administration et les citoyens. Ces mesures visent à faire des citoyens, les particuliers comme les groupes, le centre d'intérêt du gouvernement, de l'action administrative et des institutions publiques. De son côté, le Parlement a étudié un projet de loi combinant les propositions de divers partis politiques en vue d'établir des normes de lutte contre la corruption dans l'administration publique.

Par conséquent, la population italienne est très sensibilisée au problème de l'éthique à tous les échelons du service public. On accorde à la question des normes appropriées et transparentes d'éthique professionnelle à tous les niveaux du gouvernement la première priorité dans les plates-formes des partis politiques, dans les discussions au sein des institutions et dans les débats publics. L'importance de cette question est aussi due au fait que, en faisant appliquer l'éthique au gouvernement et dans les relations entre la société civile et tous les échelons du gouvernement, les condamnations au criminel prononcées au cours des sept dernières années ont créé les conditions d'une réforme politique et économique fondamentale en Italie et d'une nouvelle approche des relations internes du gouvernement et de ses relations externes avec les citoyens.

Ainsi, au cours des dix dernières années, de grands progrès ont été faits dans tous les secteurs de l'administration publique, de la société civile et des institutions parlementaires, pour rendre les procédures administratives plus transparentes et équitables et pour donner aux citoyens et aux médias un

droit d'accès, non seulement à des fins d'information, mais aussi pour qu'ils puissent surveiller l'honnêteté et la probité des employés publics.

b) Les mesures récentes prises pour améliorer le comportement déontologique dans le service public

Les mesures prises récemment visant directement à éliminer la corruption sont contenues dans :

- La loi sur la lutte contre la mafia (loi n° 55 du 19 mars 1990, décret législatif n° 490/1994, loi n° 47 du 17 janvier 1994 et une circulaire du ministre de l'Intérieur).
- La législation et le contrôle de la monnaie pour prévenir le blanchiment de l'argent.
- La loi sur l'autonomie des gouvernements locaux, qui prévoit en particulier la séparation de la structure politique et de l'administration des unités gouvernementales (loi n°142/1990)¹⁵.
- La loi sur la communication et la transparence des procédures administratives (loi n° 241/1990).
- La loi sur la supervision de la concurrence et le marché (loi n° 287/1990).
- La loi sur la simplification administrative (loi n° 127/1997, art. 6, c.2).
- Les lois qui permettent d'adapter la législation italienne aux directives de l'UE dans les domaines des appels d'offres, du transport et des télécommunications.

En 1993, le décret législatif n° 29, ses additions subséquentes et la loi n° 537 ont ajouté des dispositions importantes de lutte contre la corruption, en isolant encore plus clairement la gestion administrative de l'influence directe du pouvoir politique dans les domaines de l'organisation, des procédures et de la fonction publique.

En 1994, la loi n° 109 (loi cadre sur les travaux publics), et ses modifications subséquentes, a établi l'Observation de contrôle des travaux publics et l'Autorité connexe chargée spécifiquement de rendre compte de toutes les irrégularités (art. 4). Elle a aussi établi qu'un seul fonctionnaire était responsable de la procédure de conception, de planification et de passation des marchés et d'exécution des travaux publics, mais a séparé les fonctions de planification et de passation des marchés, ce qui réduit les possibilités des pratiques illégales et rend plus difficile la dissimulation de la corruption et de la collusion entre l'administration publique et les sociétés soumissionnaires.

En 1997, trois lois, les lois n° 59, n° 94 et n° 127, ont établi le cadre général de la réforme administrative, y compris la décentralisation, la réorganisation de l'administration centrale, l'achèvement de la privatisation de l'emploi dans le service public, la simplification juridique et procédurale, la simplification du contrôle et une modification radicale du budget public.

Ces lois sont importantes, et même si elles ne visent pas directement à lutter contre la corruption, comme la loi antérieure sur la simplification administrative, la loi n° 15 de 1968, elles tendent à renforcer l'impartialité du gouvernement, à promouvoir le fonctionnement harmonieux de l'administration, et à créer des relations nouvelles et directes de service et de responsabilité du gouvernement envers les citoyens. La législation sur le droit d'accès donne pratiquement aux citoyens le devoir de surveiller les activités administratives.

On reconnaît que pour prévenir la corruption, il est essentiel de définir et de communiquer aux fonctionnaires et aux employés du gouvernement les valeurs communes et les principes de conduite fondés sur des normes d'impartialité, d'efficacité et de service au public qui doivent caractériser l'administration publique aux termes de la Constitution italienne.

L'article 58b du décret législatif n° 29/1993, adopté par le décret législatif n° 546/1993, stipule que le département de la fonction publique de la Présidence du Conseil des ministres, après avoir entendu les confédérations syndicales les plus représentatives, doit définir le **Code de conduite des employés du gouvernement**¹⁶, qui doit établir les mesures organisationnelles nécessaires pour assurer la qualité des services aux citoyens. Cet article précise aussi qu'un exemplaire du Code doit être distribué aux employés lorsqu'ils entrent en poste et que le Premier ministre doit donner des lignes directrices à l'ARAN (*Agenzia per la Rappresentanza Negoziabile delle Pubbliche amministrazioni*), l'organisme qui mène les négociations collectives au nom du gouvernement, afin de veiller à ce que le code soit inclus dans les contrats ministériels.

Enfin, on a adopté récemment la loi n° 127/1997 (art. 17, paragraphe 22), qui étend aux hauts fonctionnaires l'obligation de déclarer les biens personnels qui visait les représentants élus et les directeurs de certaines institutions publiques par le biais de l'art. 12 de la loi n° 441/1982. Cette loi constitue un instrument très efficace de lutte contre la corruption et favorise la transparence.

Le gouvernement mène aussi une lutte très active contre la corruption par le biais de grandes initiatives fondées sur la collaboration interministérielle et coordonnées par le département de la fonction publique. Ainsi, des enquêtes approfondies ont récemment été menées, comme celle sur la régularité de l'embauche directe de personnes handicapées par l'administration publique, et des initiatives ont été lancées pour améliorer les normes d'utilisation des biens publics, comme une enquête sur le système téléphonique public, qui a donné lieu à des directives générales sur l'utilisation des communications téléphoniques et télématiques au gouvernement et à des normes régissant et limitant l'utilisation des véhicules officiels (loi sur les finances n° 962/1996).

c) *Les projets actuellement en préparation relatifs aux problèmes déontologiques dans le service public italien*

II. Les valeurs essentielles du service public

a) *Définition des valeurs essentielles du service public*

Les valeurs essentielles du service public sont les suivantes :

- Légalité.
- Impartialité.
- Efficacité.
- Service au gouvernement : exigence d'exclusivité des employés publics.
- Loyauté envers le pays.

Les valeurs essentielles du service public sont principalement énoncées dans la Constitution et dans le Document sur les employés du gouvernement central, approuvé par le décret présidentiel n° 3 de 1957. Elles sont aussi énumérées dans le décret du Premier ministre du 31 mars 1994, qui énonce le Code de conduite des employés du gouvernement.

b) *La communication aux fonctionnaires des valeurs essentielles du service public*

On se sert des moyens suivants :

- Les valeurs essentielles sont automatiquement distribuées à ceux qui entrent dans le service public.
- La déclaration des valeurs essentielles est intégrée au contrat/document d'emploi.

c) *La déclaration sur les valeurs essentielles de la fonction publique n'a pas été reformulée au cours des dix dernières années*

Cependant, conformément à l'art. 58*b* du décret législatif n° 29/1993, le code de conduite des employés du gouvernement établit un premier ensemble de règles de conduite fondées sur les principes déjà mentionnés d'impartialité, d'efficacité et de service au public. Le code stipule aussi que les lignes directrices du Premier ministre à l'ARAN doivent viser à « s'assurer que les principes seront associés de mesures disciplinaires » (qui sont maintenant établies dans les contrats) et que les Bureaux des affaires générales et du personnel de chaque organisation doivent surveiller l'application du code et donner des conseils aux employés sur des cas concrets. Le code doit être mis à jour tous les quatre ans, en fonction des indications et des suggestions découlant de l'expérience pratique.

Par ailleurs, le gouvernement, conformément à l'art. 11.*i*) de la récente loi n° 59/1997, en est aux dernières étapes de la révision d'un code de conduite qui porte entre autres, sur les procédures visant à lier les conditions des contrats aux sanctions disciplinaires, l'adoption de codes de conduite par des

organisations individuelles et la mise sur pied d'organismes de surveillance et de contrôle de l'application de ces codes.

Le service public a participé directement à la formulation de ces dispositions par l'entremise de ses principaux syndicats, à qui on a demandé de fournir des commentaires, des propositions et des évaluations. De plus, le public a participé directement au processus, en étudiant soigneusement les réactions des médias aux changements apportés.

III. Normes de conduite dans le service public

a) *Déclarations sur les normes de comportement que l'on est en droit d'attendre des fonctionnaires*

Les déclarations sur les normes de comportement sont présentées dans le code de conduite présentement en vigueur pour tous les employés publics. D'autres codes d'éthique spécifiques sont adoptés par des organisations sectorielles et couvrent les éléments suivants :

- Acceptation de dons ou d'avantages, tels que rétributions, paiements et divertissements.
- Utilisation d'informations officielles.
- Utilisation de propriétés ou d'installations publiques.
- Déplacements officiels.
- Utilisation de cartes de crédit institutionnelle.
- Travail extérieur au service public.
- Restrictions sur l'emploi après le départ du service public.
- Conditions spéciales/autorisations relatives au mouvement du service public vers le secteur privé.
- Implication dans l'action politique.

Les normes de comportement sont communiquées au public grâce à la publication de documents sur les normes dans la Gazette officielle de la République et dans la gazette des diverses régions. Les codes de conduite spécifiques des communes, des provinces ou d'autres administrations locales ou organismes du service public sont aussi rendus publics.

Des **directives et exigences supplémentaires** pour certaines professions sont ajoutées aux normes générales applicables aux employés publics, comme dans le cas des avocats qui travaillent dans le service public ou dans des bureaux législatifs ou des ingénieurs et des médecins employés par le gouvernement.

Il existe aussi d'autres directives pour les fonctionnaires et les dirigeants politiques qui travaillent à l'interface entre les responsabilités administratives et politiques. Par exemple, l'art. 98 de la Constitution stipule que la promotion des employés publics, s'ils sont députés, ne peut se faire qu'en fonction de leur ancienneté.

De plus, les **normes minimales** de conduite dans le service public sont énoncées dans la législation, y compris les lois sur la fonction publique, l'administration publique, les procédures administratives, des lois spéciales de lutte contre la corruption, et d'autres lois fondamentales, dont la Constitution.

b) *Types de conduites considérées comme inacceptables au regard de la loi pour des agents de la fonction publique*

Les types suivants de **comportements répréhensibles** sont spécifiquement définis dans la législation pénale pour les agents du service public :

- Corruption active, passive, directe et indirecte ou tentative de corruption de fonctionnaires ou commise par des fonctionnaires.
- Partialité dans la prise de décisions officielles.
- Abus de pouvoir ou de la confiance du public.
- Abus d'informations publiques privilégiées par des fonctionnaires.
- Fraude.

Restrictions et interdictions imposées aux fonctionnaires par d'autres types de législation :

Le décret du président du Conseil des ministres du 31 mars 1994 a introduit le Code de conduite des employés du gouvernement, tel que prévu à l'art. 58*b* du décret législatif 29/1993. L'article 11.*i*) de la loi 59/1997 stipule que la présidence du Conseil des ministres doit adopter des codes de conduite associés de procédures disciplinaires.

La loi n° 662 de 1996 est un autre document législatif contenant des dispositions visant à élever les normes d'éthique au gouvernement et à lutter contre la corruption en général. Les paragraphes 56 à 65 de l'article 1 de cette loi remplacent les dispositions de la loi de codification sur les fonctionnaires, approuvée par le décret présidentiel n° 3 de 1957, en établissant des normes plus sévères sur les conflits d'intérêts et le travail à temps partiel, qui établissent que toute violation de ce principe constitue un motif de renvoi.

IV. Institutions et procédures destinées à promouvoir un haut niveau de probité, à prévenir et à détecter les fautes professionnelles

a) Instruments utilisés par la gestion des ressources humaines pour la promotion d'un environnement favorisant le respect de la déontologie

Ces instruments comprennent :

- Des règles, directives et politiques pour les procédures de recrutement et de promotion.
- Le recrutement et la promotion sont fondés sur le mérite.
- La transparence des procédures de sélection est assurée par la publication des règles, directives et politiques de recrutement ; et des avis de postes vacants.
- Les considérations éthiques sont prises en compte dans l'évaluation de la performance, mais cela n'est pas exigé par la législation.

De plus, une attention spéciale est accordée aux agents publics qui occupent des fonctions particulièrement vulnérables à la corruption, comme dans l'administration des douanes et du fisc.

b) Sensibilisation et formation des agents publics aux questions déontologiques

Les normes attendues sont communiquées aux fonctionnaires au cours de la formation initiale visant à les sensibiliser. En général, les cours d'initiation à l'éthique sont obligatoires pour tous les fonctionnaires et sont contrôlés par un organisme central. Dans certains, cas, comme dans celui des agents des douanes, la formation initiale sur l'éthique est centralisée dans une seule institution, comme l'École supérieure d'administration publique, mais se poursuit par des cours précis dans l'école interne de formation de l'administration des finances. Les fonctionnaires ne suivent pas d'autres cours pour perfectionner leurs compétences en jugement éthique. Les gestionnaires ont la responsabilité de donner des conseils aux fonctionnaires sur la résolution des problèmes professionnels liés à l'éthique.

c) Autres dispositions utilisées pour promouvoir le respect de normes de conduite exigeantes et la prévention de la corruption

Ces dispositions comprennent :

- Identification et compte rendu des cas de conflit d'intérêts, surtout dans les domaines de la gestion financière, de l'emploi après la sortie du service public, et de l'acceptation de dons et d'avantages tels que rétributions, paiements ou divertissements. Par exemple, il est généralement interdit aux fonctionnaires de travailler à l'extérieur du service public, à moins d'autorisation expresse (art. 1, paragraphes 56 à 65 de la loi n° 662/1996), et d'accepter des dons ou des avantages comme des récompenses, des paiements et autres émoluments, à moins qu'il s'agisse de cadeaux coutumiers de peu de valeur (art. 3 du Code de conduite).

- Publication obligatoire des informations internes en matière de comportement déontologique et d'éventuelles transgressions. La diffusion de l'information sur la conduite éthique et les manquements à l'éthique est autorisée, sauf dans des cas précis.
- Obligation de motivation des décisions administratives : l'art. 3 de la loi n° 241/1990 exige de motiver les décisions administratives, pour assurer leur légitimité et leur transparence.
- Voies de recours contre les décisions administratives : l'art. 113 de la Constitution prévoit la possibilité d'en appeler des décisions administratives.
- Délais maxima pour répondre aux demandes ; par exemple l'art. 8 de la loi n° 241/1990 établit un délai pour l'exécution de chaque procédure administrative et exige la diffusion du nom du fonctionnaire responsable.
- Dispositions de lutte contre la corruption dans les appels d'offres (par ex., il est interdit aux sociétés reconnues coupables de corruption de participer à d'autres appels d'offres).
- Contrôles spécifiques pour les procédures de passation des marchés.
- Évaluation des risques dans les secteurs les plus exposés. Par exemple, l'émission et l'utilisation des cartes de crédit institutionnelles sont contrôlées par des audits.
- Établissement de normes sur les frais/recouvrement des coûts des services d'information.

d) Politique relative aux déclarations

La divulgation de renseignements personnels (déclaration des actifs personnels, des intérêts financiers, etc.) est exigée des représentants élus et des hauts fonctionnaires. La loi n° 441 du 5 juillet 1982 a joué un rôle fondamental dans la prévention de la corruption, en obligeant les fonctionnaires suivants à déclarer annuellement leurs revenus :

- Membres du Sénat et de la Chambre des députés, président du Conseil des ministres, ministres, secrétaires d'État.
- Conseillers régionaux, conseillers provinciaux, conseillers des communes qui sont la capitale d'une province ou ont une population de plus de 50 000 personnes.
- Présidents, vice-présidents, administrateurs et directeurs généraux d'institutions publiques (y compris d'entreprises publiques) désignés, nommés ou approuvés par le président du Conseil des ministres, le Conseil des ministres ou des ministres individuels.

La loi exige aussi que les personnes suivantes déclarent leurs biens personnels :

- Présidents, vice-présidents, administrateurs et directeurs généraux de sociétés dans lesquelles le gouvernement central ou des organismes publics détiennent plus de 20 pour cent des actions.
- Présidents, vice-présidents, administrateurs et directeurs généraux d'entreprises privées dans lesquelles le gouvernement central ou des organismes publics contribuent pour plus de cinquante pour cent des dépenses administratives figurant dans le bilan, à condition que le montant annuel soit supérieur à cinq cent millions de liras.
- Directeurs généraux d'entreprises autonomes du gouvernement central.
- Directeurs généraux d'entreprises spéciales mises sur pied aux termes du décret royal n° 2578 du 15 octobre 1925, et d'une commune qui est la capitale d'une province ou dont la population dépasse 100 000 personnes.

Les renseignements sur les biens, les sources et le niveau des revenus doivent être divulgués tous les ans, à l'entrée dans le service public et au départ. Ces renseignements sont publiés dans des bulletins préparés par la présidence du Conseil des ministres et mis à la disposition du public. Sauf en ce qui concerne la vérification des rapports déposés aux termes de la loi n° 441/1982, aucun organisme, bureau ou conseil n'est officiellement responsable des enquêtes ou du contrôle permanent et général de la lutte contre la corruption.

e) Procédures permettant de rendre compte des actes répréhensibles/de soupçons de corruption

Des dispositions juridiques définissent la procédure de dénonciation des malversations et les droits et obligations des fonctionnaires à l'égard du signalement des actes répréhensibles. Il existe une protection juridique pour les fonctionnaires qui dénoncent des malversations.

Des procédures spéciales sont à la disposition du **public**, comme des procédures de plainte et une assistance téléphonique, pour dénoncer des malversations commises par des fonctionnaires. De plus, il existe des procédures permettant de porter les malversations à l'attention des organismes exerçant un contrôle indépendant sur les activités du service public, entre autres :

- Compte rendu d'actes répréhensibles précis aux autorités responsables de la supervision ou du contrôle.
- Enquête menée par les autorités d'enquête criminelle ou le bureau administratif du supérieur immédiat, s'il y a lieu, ou par des organismes externes d'inspection comme le Service d'inspection du service public ou le Service général d'inspection des finances.

f) Dispositifs internes de contrôle pour l'amélioration de la déontologie dans les services publics

Le contrôle interne contribue aux efforts de prévention de la corruption en permettant à la direction de déceler les irrégularités et de repérer les problèmes de procédure, et en fournissant des recommandations spécifiques pour l'amélioration des systèmes. Le suivi est assuré par le Service d'inspection de la fonction publique du Département de la fonction publique du Cabinet du Premier ministre et par le Service général d'inspection des finances du Bureau général de comptabilité du ministère du Trésor.

Les contrôles internes sont exigés par la loi et les dispositions juridiques stipulent la fréquence proposée ou obligatoire des audits et des contrôles internes de l'administration des entreprises et des organismes publics. Le très récent décret législatif n° 286/1999 sur la réorganisation du contrôle de l'administration publique précise que les organismes d'audit, les bureaux de comptabilité et les services d'inspection sont mis sur pied pour surveiller la régularité de l'administration et des comptes. De plus, ce décret législatif exige que les entreprises publiques se conforment aux principes généraux des audits organisationnels dans la mesure où ils sont applicables. D'autres dispositions juridiques sont énoncées dans l'article 20 du décret législatif n° 29/1993 sur les unités d'évaluation et de contrôle interne, et dans la loi n° 20/1994 concernant les audits sur les dépenses faits par le Bureau général de comptabilité, et les contrôles de la gestion et des résultats faits par la Cour des comptes.

Selon ce décret législatif, il faut procéder au moins tous les six mois aux contrôles de la gestion. Les personnes et organismes suivants ont accès aux rapports de contrôle : employés des unités qui procèdent aux contrôles de la gestion, haute direction et organismes d'orientation politique de l'administration. Les personnes concernées ont accès aux rapports sur l'évaluation du personnel et le contrôle stratégique.

g) Procédures disciplinaires pour traiter des cas de manquement aux normes de la fonction publique

Des procédures disciplinaires sont prévues pour traiter les cas de manquement aux normes du service public. Les procédures disciplinaires et les sanctions et pénalités sont établies dans la législation générale, et d'autres détails sur les procédures disciplinaires et les méthodes d'imposition des sanctions figurent dans les contrats ministériels. Pour ce qui est des procédures disciplinaires, l'article 113 de la Constitution reconnaît que le recours juridique, y compris le droit d'appel devant un tribunal, est un droit fondamental.

V. Contrôle des actes répréhensibles dans la fonction publique

a) Institutions et procédures permettant d'enquêter sur les malversations et de les poursuivre

Les **principaux** organismes **mis en place pour enquêter et poursuivre** en vue d'appuyer les efforts de lutte contre la corruption sont les suivants :

- Parlement.
- Appareil judiciaire.
- Organismes administratifs.

Les pouvoirs d'enquête du **Parlement** sont confiés à la fois à l'ensemble du Parlement et aux députés individuels, qui peuvent chacun se pencher sur des questions spécifiques en procédant à ce qu'on appelle une inspection parlementaire. Les députés peuvent adresser des questions au gouvernement au cours de sessions parlementaires orales ou officiellement par écrit, sur tout sujet ou aspect des activités gouvernementales, y compris celles liées à la corruption dans le secteur public. Le fonctionnaire concerné doit répondre dans un délai fixé par la loi.

L'ensemble du Parlement ou chacun de ses éléments peut mettre sur pied des commissions spéciales d'enquête composées de députés et chargées d'enquêter sur des questions d'intérêt général, y compris sur la corruption dans la vie publique. Ces Commissions peuvent interroger directement tout responsable, bureau ou personne, et ont le pouvoir de mener des enquêtes criminelles (comme dans le cas de la Commission d'enquête sur la corruption associée à la Loge maçonnique P2 au cours des années 70).

Pour traiter les activités criminelles particulièrement graves, le Parlement a mis sur pied des commissions permanentes chargées de recueillir des renseignements et/ou de procéder à des enquêtes et des contrôles, comme la Commission parlementaire sur la Mafia, qui étudie tous les aspects et ramifications de la Mafia, y compris la corruption active et passive à tous les échelons du secteur public.

Des **organismes judiciaires** aident les tribunaux, qui sont chargés par la loi d'enquêter sur les activités criminelles et de les punir. Les organismes d'enquête de la police criminelle, qui ne sont comptables officiellement qu'au magistrat chargé de l'enquête, ont une grande latitude dans leurs enquêtes, mais conservent les caractéristiques des corps policiers auxquels ils appartiennent.

Les **organismes d'enquête administrative** peuvent être de nature générale ou spécifique, hiérarchique ou extra-hiérarchique. Les organismes suivants exercent une **compétence générale** et sont de nature **extra-hiérarchique** :

- Le Service général d'inspection des finances, établi par la loi n° 1037/1939, sous la supervision du Bureau général de comptabilité du ministère du Trésor.
- Le Service d'inspection de la fonction publique, supervisé par le Département de la fonction publique de la présidence du Conseil des ministres, établi par la loi n° 93/1983 et modifié par le décret législatif n° 29/1993.

Ces services d'inspection ont une compétence et des pouvoirs extra-hiérarchiques et leurs enquêtes visent principalement à faire des évaluations et des mesures comparatives de secteurs, de fonctions et de centres de responsabilité homogènes.

Les **ministères**, par le biais de leurs pouvoirs d'organisation et de supervision hiérarchique, établissent aussi des services d'inspection ministériels. Le secteur de compétence de ces services d'inspection est limité au ministère auquel ils appartiennent, et ils sont donc généraux ou limités au secteur auquel ils sont assignés.

Les plus importants **organismes spéciaux d'enquête** dont les activités comprennent la supervision de l'éthique au gouvernement sont les suivants :

- L'Observatoire des travaux publics et l'Autorité de contrôle des travaux publics, établis par la loi n° 109/1994 (loi cadre sur les travaux publics), sont expressément chargés de signaler les actes répréhensibles (art. 4). L'Observatoire relève du ministère des Travaux publics, alors que l'Autorité est sous la supervision directe du président du Conseil des ministres et du Parlement.
- Le Service centralisé des inspecteurs du fisc (SECIT) est aussi chargé de lutter contre la corruption. Dans le domaine de l'administration financière, il est responsable du contrôle financier des contributions fiscales des citoyens et du comportement des bureaux et des employés gouvernementaux, en ce qui concerne les procédures administratives, à la conduite individuelle et aux relations avec la clientèle.
- Aux termes du paragraphe 62 de l'art. 1 de la loi n° 662/1996, toutes les institutions doivent mettre sur pied un organisme d'enquête exerçant une compétence spécifique, soit le secteur spécial du service interne d'inspection. Cette loi, qui modifie les dispositions de la loi de codification sur les fonctionnaires, approuvée par le décret présidentiel n° 3 de 1957, établit des normes plus sévères sur les conflits d'intérêts et l'emploi à temps partiel, en stipulant que tout acte répréhensible à cet égard doit être considéré comme un motif valable de renvoi.

- Le Service d'inspection de la fonction publique mène aussi des activités de contrôle, et au besoin, peut demander au Service d'inspection du service douanier de mener des enquêtes administratives.

Dans l'ensemble, on peut dire que les organismes d'enquête et de contrôle ont un niveau assez élevé d'**indépendance** puisque, même si leurs agents sont normalement directement comptables aux responsables administratifs ou politiques qui les ont nommés, ils doivent rendre compte aux autorités judiciaires des soupçons de crimes, qu'ils soient le fait de fonctionnaires, de personnes nommées par le gouvernement (comme au SECT) ou, particulièrement, d'agents de la police criminelle.

L'art. 20 du décret présidentiel n° 3/1957 précise que les soupçons de crimes doivent être signalés par les directeurs généraux ou les chefs de services, ou le ministre si ces personnes sont soupçonnées. L'art. 32 de la loi n° 335/1976 désigne d'autres personnes qui doivent se soumettre à cette exigence, soit les administrateurs régionaux et les chefs des bureaux régionaux, et l'organisme responsable, si ces personnes sont soupçonnées.

Finalement, les cadres supérieurs exerçant des fonctions d'inspection doivent signaler les soupçons de crimes, tel que le précise l'art. 20 du décret présidentiel n° 3/1957, l'art. 12 du décret présidentiel n° 748/1972, l'art. 86 et l'art. 91 du décret législatif n° 77/1995 et l'art. 6 de la loi 1291/1962, qui exige que le Comptable général de l'État signale à la Cour des comptes toute malversation découverte au cours d'un audit comptable ou administratif mené par les Services d'inspection des finances.

b) Institutions compétentes pour exercer un contrôle indépendant sur l'administration

Elles comprennent :

- Commissions extraordinaires comptables au Parlement.
- Auditeurs indépendants/externes comptables au Parlement.
- Tribunaux judiciaires.

Des **commissions extraordinaires** d'enquête peuvent être nommées par le gouvernement, avec le pouvoir d'exercer leur compétence sur l'ensemble de l'administration publique, ou par des institutions de gestion, avec compétence limitée sur ce secteur de compétence¹⁷. Ces commissions, au contraire de celles nommées par le Parlement, n'ont que des pouvoirs administratifs. Les enquêtes menées par les commissions administratives visent généralement à déterminer la nature et l'envergure des malversations dans l'administration ou dans les secteurs particuliers où elles se sont produites.

Les pouvoirs des commissions d'enquête administratives sont définis par les dispositions en vertu desquelles elles sont mises sur pied. Ils sont purement de nature administrative et portent sur les aspects disciplinaires et administratifs considérés comme appropriés de la part de la hiérarchie administrative et de l'organisation interne. Certaines commissions peuvent être dotées de pouvoirs spéciaux de supervision extra-hiérarchique, comme les commissions nommées par le gouvernement, ou des pouvoirs de recueillir des renseignements et d'enquêter (comme dans le cas du Service des douanes, du corps des *Carabinieri*, de la police d'État et de l'armée en général) par l'entremise d'enquêteurs de la police criminelle affectés à ces tâches sous l'autorité directe des membres de la commission.

Des **audits indépendants** sont menés par les Services d'audit interne et le procureur régional de la Cour des comptes des organismes gouvernementaux (lois n° 19 et 20 de 1994). Le système prévoit, pour les audits internes et pour l'audit externe de la Cour des comptes, l'utilisation d'un réseau d'unités responsables de vérifier la légalité et la régularité des comptes. Les audits sont menés deux fois par année ou au moins tous les ans, et les rapports d'audit sont publiés systématiquement.

Un projet de loi qui doit être approuvé bientôt et qui prévoit des mesures de prévention de la corruption confie au système d'audit interne les tâches délicates et très importantes de contrôler la légalité, qui sont exécutées par des unités respectant des normes professionnelles très élevées. Le système d'audit interne, qui vise à assurer la légalité de l'administration et de la gestion et la conduite éthique des fonctionnaires, mènera à quatre types distincts d'activités :

- Contrôle de la régularité de l'administration et de la comptabilité, ce qui comprend le contrôle de la légalité et du bien-fondé des procédés administratifs.
- Contrôle de la gestion, visant à optimiser le rapport coût/résultats par le contrôle et des mesures d'amélioration de l'efficacité, de l'efficience et de la rentabilité des procédés administratifs.
- Évaluation du personnel, et en particulier des cadres supérieurs, qui peut aussi être utilisée pour établir des variations de salaires dans les contrats.
- Évaluation et contrôle stratégiques visant à appuyer les activités des organismes d'orientation politique et de contrôle, et à évaluer l'efficacité des choix de gestion en comparant les résultats obtenus par rapport aux objectifs.

L'évaluation et le contrôle stratégiques seront confiés à des unités faisant partie des organismes d'orientation politique (qui, dans les ministères, sont les bureaux qui travaillent directement avec le ministre), alors que le contrôle de la gestion et l'évaluation du personnel seront exécutés par des unités et/ou des personnes comptables aux organismes administratifs responsables des divisions organisationnelles en question (Directions générales des ministères). Les unités responsables du contrôle de la régularité seront des organismes existants (conseils d'audit, bureaux de comptabilité, services d'inspection) auxquels les nouvelles tâches prévues dans le projet de loi sur la prévention de la corruption seront assignées, au besoin après des mesures additionnelles de formation et de dotation en personnel.

Les employés des unités chargées du contrôle de la gestion, de l'évaluation du personnel et du contrôle stratégique transmettront uniquement leurs résultats aux organismes supérieurs de gestion de l'administration, aux personnes et aux organismes d'orientation politique désignés dans le projet de loi.

En plus des commissions d'enquête mentionnées plus haut, qui sont des organismes d'exception, l'**appareil judiciaire** exerce, dans les circonstances habituelles, les pouvoirs d'enquête et de sanction des malversations commises à l'endroit de l'administration publique. L'indépendance complète des tribunaux est garantie par la loi ; cependant, les enquêtes administratives sont moins indépendantes, du fait que les services d'inspection administratifs et les unités bureaucratiques sont plus ou moins directement comptables au chef de cabinet, au secrétaire général ou au directeur général de leur ministère superviseur. Cela n'est évidemment le cas que pour leur structure administrative puisque, comme nous l'avons déjà mentionné, les inspecteurs sont personnellement obligés de signaler toute preuve de malversation à l'autorité compétente en matière de criminalité ou de comptabilité (art. 361 du Code pénal italien).

VI. Coordination et évaluation

a) *Coordination et gestion de la politique de l'administration en matière de déontologie et de lutte contre la corruption*

Le département de la fonction publique de la Présidence du Conseil des ministres est l'institution centrale chargée de coordonner et de gérer la mise en œuvre de la politique du gouvernement en matière d'éthique. Le département de la fonction publique est établi par la loi. Dans sa forme actuelle, il a été inclus à la Présidence du Conseil des ministres par la loi cadre n° 93 du 29 mars 1983, qui lui donnait un effectif global de 265 personnes. Le ministre de la Fonction publique est responsable de l'orientation politique quand il y est désigné.

Le sujet de la corruption et de la conduite éthique dans le service public fait toujours partie du Rapport sur l'état de l'administration publique que le ministre de la Fonction publique présente tous les ans au gouvernement et au Parlement et qui devient ensuite une publication du domaine public.

On vérifie de la façon suivante la **cohérence** des mesures prises par le gouvernement dans le domaine de l'éthique et de la lutte contre la corruption :

- Recours à l'évaluation des risques pour orienter l'élaboration des politiques et l'ordre d'adoption des mesures dans le domaine de l'éthique.
- Analyse des échecs systémiques et des tendances des affaires de nature criminelle et disciplinaire.

- Présentation des orientations nationales et/ou d'une liste des mesures à prendre pour mettre au point des stratégies de prévention dans les organisations.

Le gouvernement n'a pas mis au point de stratégie/plan national en matière d'éthique ou de prévention de la corruption, mais il est très conscient de la nécessité d'un tel plan ou stratégie. Le sujet est présentement à l'étude et on envisage d'adopter une loi spécifique établissant un plan ou une stratégie de prévention de la corruption.

b) *Évaluation de l'efficacité des mesures visant à promouvoir les conduites déontologiques et à prévenir la corruption*

Aux termes des règlements en vigueur dans les divers ministères de l'administration publique, les contrôles sur la régularité de l'administration et des comptes sont exécutés par les organismes d'audit, les bureaux de comptabilité ou les services d'inspection, y compris ceux établis par l'art. 1, paragraphe 62 de la loi du 23 décembre 1996, les Services d'inspection financière du Bureau général de comptabilité et les organismes exerçant une compétence générale.

En règle générale, les mesures de prévention de la corruption considérées comme **efficaces**, même si elles agissent indirectement, sont les lois sur la simplification des procédures administratives, la transparence, la justification des décisions et les communications. Ces lois visent à éliminer les procédures bureaucratiques, le secret administratif et la prise de décisions arbitraires, qui favorisent souvent la corruption active et passive (pour plus de détails, voir la section I.b)). Un instrument concret de prévention de la corruption a été mis en place par la loi n° 441 du 5 juillet 1982, qui exige que les hauts fonctionnaires divulguent leurs revenus tous les ans (pour plus de détails, voir la section IV.d)).

Le **principal obstacle** à l'atteinte de normes élevées de lutte contre la corruption est la nature même de la corruption. La corruption existe parce que des fonctionnaires corrompus, qui connaissent bien le cadre législatif conçu pour la prévenir, sont capables de planifier et de commettre les crimes que les lois et les règlements visent à punir. Comme aucune mesure ne peut en elle-même empêcher ceux qui sont déterminés à le faire de poser des actes répréhensibles, cela signifie que seul un effort délibéré visant à persuader les fonctionnaires de modifier leur conduite pourrait les convaincre d'agir conformément à l'éthique.

On peut y arriver en combinant des dispositions juridiques et procédurales dissuasives à une formation solide en matière d'éthique et de moralité. Cette formation doit commencer par l'enseignement de l'éthique de la citoyenneté dans la famille et à l'école et se poursuivre au gouvernement par une formation sur l'éthique dans le service public, qui incitera les employés du gouvernement, même s'ils exercent des fonctions de pouvoir et d'autorité, à toujours agir de façon à favoriser les résultats et les objectifs sociaux établis dans la Constitution et dans la législation, à protéger les droits du public et à répondre à ses attentes.

Cependant, les valeurs et les convictions qui sous-tendent l'éthique du service ne doivent pas être limitées uniquement aux employés publics, mais être partagées par tous ceux, dans le secteur public et dans le secteur privé, qui assurent des services au public. C'est l'orientation que prennent de nombreux efforts visant à élever les normes d'éthique dans la sphère publique italienne.

JAPON

I. Le contexte général de la gestion de la déontologie dans le service public au Japon

a) *Les principaux problèmes relatifs à la déontologie auxquels le service public du Japon a été confronté au cours des dix dernières années et plus particulièrement des 18 derniers mois*

Pas de réponse.

b) *Les mesures prises pour améliorer le comportement déontologique dans le service public*

Mieux sensibiliser aux questions d'éthique par la formation

- L'organisme national de gestion du personnel (ONP) propose des cours de formation à l'intention des formateurs chargés des programmes de sensibilisation aux questions d'éthique.
- L'ONP a enrichi les sujets liés à l'éthique dans les programmes de formation interministériels qu'il assure pour les fonctionnaires dans chaque grade.
- En 1997, l'ONP a révisé son programme de formation aux questions d'éthique destiné aux fonctionnaires. Il a également produit des cassettes vidéo sur la préservation de l'éthique.
- En 1997, l'ONP a publié un livret « Lecture sur l'éthique dans le service public » qui a été distribué aux stagiaires de tous les programmes de formation interministériels conduits par celui-ci en 1998.

Mise en place de codes de conduite

En 1996, de nouvelles mesures ont été prises par le Conseil des vice-ministres pour assurer un système efficace d'application des règles officielles de discipline et de prévention des comportements fautifs. Selon ces mesures, chaque ministère et organisme doit établir son propre code de conduite à propos des contacts avec des personnes ou entités dont les intérêts sont touchés par la réalisation des tâches confiés aux fonctionnaires. Chaque ministère et organisme met en place son propre code de conduite à partir du modèle proposé par l'accord.

Traitement rigoureux et juste des actes fautifs commis par les fonctionnaires

En janvier 1997, le directeur général du Bureau des relations avec les salariés de l'ONP a promulgué une instruction sur le traitement strict et juste des comportements fautifs des fonctionnaires à l'intention des ministères et des organismes, leur demandant une fois encore, de traiter les actes répréhensibles des salariés avec rigueur et justice.

Une révision des systèmes de sanction disciplinaire

En septembre 1998, l'ONP a soumis un avis sur la révision du système de sanction disciplinaire à la Diète et au Cabinet. En juillet 1999, la Diète a adopté une loi destinée à amender la loi sur la fonction publique nationale s'inspirant de cet avis. Selon les nouvelles dispositions, des sanctions disciplinaires peuvent être prises contre un fonctionnaire pour acte répréhensible dans le service public national,

même après transfert dans l'administration locale, services particuliers, etc. – lorsque le fonctionnaire réintègre l'administration nationale. Cela n'était pas possible aux termes de la législation antérieure.

L'élaboration de la loi sur l'éthique dans le service public national

Des projets de lois destinés à promouvoir la discipline dans les rangs des fonctionnaires de l'État ont été présentés à la séance ordinaire de 1998 de la *Diète*. La *Diète* a adopté la loi sur l'éthique dans le service public national le 9 août 1999. Aux termes de cette nouvelle loi, les dispositions suivantes prendront effet le 1^{er} avril 2000.

- Obligation faite aux hauts fonctionnaires qui reçoivent des cadeaux, faveurs, etc., d'une valeur dépassant 5 000 yen de le signaler.
- Obligation faite aux très hauts fonctionnaires de communiquer la valeur de leur portefeuille boursier et le montant de leurs revenus.
- Création du Conseil d'éthique du Service public national au sein de l'ONP chargé de la préservation de l'éthique dans le travail, par exemple formation, examen des rapports ci-dessus, enquêtes et répression des comportements contraires à la déontologie.
- Interdiction ou restriction de certains types de comportements par des instructions sur la déontologie des fonctionnaires du service public national établies comme une ordonnance gouvernementale.

Le président et les membres du Conseil d'éthique du Service public national ont été nommés par le Cabinet, avec l'accord de la *Diète*, en décembre 1999.

c) Les projets actuellement en préparation relatifs aux problèmes déontologiques dans le service public japonais

II. Les valeurs essentielles du service public

a) Définition des valeurs essentielles du service public

Les valeurs essentielles du service public sont les suivantes :

- « Tout fonctionnaire est au service de l'ensemble de la communauté et non d'un seul groupe » (Constitution du Japon, article 15, section 2).
- « Tout fonctionnaire, étant au service du peuple, assurera ses fonctions dans l'intérêt général et exécutera au mieux de ses possibilités les tâches qui lui seront confiées » (loi sur le Service public national, article 96, section 1). La loi sur l'éthique dans le service public national énumère les « Principes éthiques » suivants (article 3) :
 - a) Les fonctionnaires étant au service du peuple ne discrimineront aucun citoyen et exerceront leur fonction avec l'impartialité.
 - b) Les fonctionnaires n'utiliseront pas leur fonction ou leur position pour le bénéfice personnel.
 - c) Les fonctionnaires lors de l'exercice de leur fonction ne commettront pas des actes susceptibles d'abuser la confiance du public.

b) La communication aux fonctionnaires des valeurs essentielles du service public

Les valeurs essentielles du service public sont communiquées aux fonctionnaires de la façon suivante :

- Elles sont automatiquement communiquées lors du recrutement.
- Elles sont normalement communiquées dans les cours de formation destinés aux nouveaux arrivés dans chaque ministère et organisme.
- Elles sont énoncées dans les lois de manière à ce que tous puissent les connaître aisément.

c) *La déclaration sur les valeurs essentielles de la fonction publique a été reformulée au cours des dix dernières années*

La loi sur l'éthique dans le Service public national adopté par la *Diète* le 9 août 1999 reformule les valeurs essentielles de la fonction publique.

III. Normes de conduite dans le service public

a) *Déclarations sur les normes de comportement que l'on est en droit d'attendre des fonctionnaires*

Les normes de comportement de la fonction publique sont précisées dans la loi sur la fonction publique nationale et les codes de conduite élaborés dans chaque ministère et organisme. A la base de la loi sur l'éthique dans le service public national un nouveau code de conduite, c'est-à-dire les instructions sur la déontologie des fonctionnaires du service public national, sera publié. Ces normes couvrent les aspects suivants :

- L'acceptation de dons et d'avantages, tels que rétribution, paiement, invitations.
- L'utilisation d'informations officielles.
- Les déplacements officiels (loi sur les frais de déplacement du personnel de la fonction publique et autres articles).
- Le travail extérieur au service public et les restrictions en matière d'emploi dans des entreprises à but lucratif (article 103 de la loi sur la fonction publique nationale) (article 104 de la loi).
- Les restrictions en matière d'emploi après le départ de la fonction publique.
- Les conditions spéciales/autorisations relatives aux mouvements de la fonction publique vers le secteur commercial.
- La participation à la vie politique, notamment restrictions relatives aux activités politiques (article 102 de la loi sur la fonction publique nationale).
- Obéissance aux ordres donnés par les supérieurs hiérarchiques (article 98 de la loi sur la fonction publique nationale).
- Interdiction des actes susceptibles de discréditer la fonction publique (article 99 de la loi sur la fonction publique nationale).
- Interdiction de divulguer tout secret pouvant être porté à la connaissance des fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions (article 100 de la loi sur la fonction publique nationale).
- L'acceptation d'une rémunération pour prononcer un discours ou rédiger un écrit de la part de personnes et d'entités dont les intérêts sont affectés par la réalisation ou la non-réalisation des tâches confiées aux fonctionnaires (code de conduite).
- L'acceptation d'invitations à dîner ou déjeuner par les personnes ou entités mentionnées ci-dessus (codes de conduite).

Bien qu'il n'existe pas de dispositions particulières concernant l'utilisation de propriété publique dans la réglementation actuelle, on considère que l'article 99 de la loi sur la fonction publique nationale couvre cette question. Si un fonctionnaire nuit à l'intérêt général en utilisant des propriétés publiques, des sanctions disciplinaires peuvent être prises à son encontre.

Il existe des **règles spécifiques** dans la fonction publique qui s'ajoutent aux règles générales applicables à l'ensemble des fonctionnaires. Par exemple, il est strictement interdit aux agents de l'administration fiscale de divulguer ou de détourner un secret parvenu à leur connaissance dans l'exercice de leurs fonctions. En outre, les principes ci-après s'appliquent aux fonctionnaires et aux responsables politiques qui travaillent à l'interface de l'activité politique et de l'activité administrative (article 102 de la loi sur la fonction publique nationale) :

- Les fonctionnaires ne sollicitent pas, n'acceptent pas ou ne se trouvent pas en situation de demander ou d'accepter des dons ou autres avantages pour un quelconque parti politique ou un

objectif politique, et ne s'engagent dans aucune activité politique telle que définie par le règlement de l'ONP en dehors de l'exercice du droit de vote.

- Aucun fonctionnaire n'est candidat à un mandat public électif.
- Aucun fonctionnaire ne peut être cadre, conseiller politique ou exercer des fonctions analogues dans un parti politique ou une organisation politique.

Des normes de conduite minimum sont énoncées dans la loi sur la fonction publique nationale ainsi que dans les codes de conduite élaborés dans chaque ministère et organisme.

b) *Types de conduites considérées comme inacceptables au regard de la loi pour des agents de la fonction publique*

Les types suivants de **comportement répréhensible** des fonctionnaires sont définis dans la législation pénale :

- Corruption active, passive, directe, indirecte ou tentative de corruption de fonctionnaires/actes de corruption commis par des fonctionnaires.
- Abus de pouvoir ou de la confiance du public.

D'autres interdictions et restrictions imposées aux fonctionnaires sont énoncées dans la loi sur la fonction publique nationale comme suit :

- Interdiction de participer à des conflits du travail (article 98).
- Interdiction d'agir de manière à déconsidérer la fonction publique (article 99).
- Interdiction de divulguer un secret qui peut avoir été porté à la connaissance des fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions (article 100).
- Interdiction d'occuper plusieurs postes publics simultanément sans y être autorisés par la loi ou par une ordonnance, et en cas d'autorisation, interdiction de recevoir une indemnité (article 101).
- Restriction relative aux activités politiques (article 102).
- Restriction relative à l'emploi dans des entreprises commerciales (article 103).
- Restriction relative à la participation à d'autres activités ou entreprises commerciales (article 104).

IV. Institutions et procédures destinées à promouvoir un haut niveau de probité, à prévenir et à détecter les fautes professionnelles

a) *Instruments utilisés par la gestion des ressources humaines pour la promotion d'un environnement favorisant le respect de la déontologie*

Notamment :

- Il existe des règles/des directives/des politiques pour les procédures de recrutement et de promotion.
- Le recrutement et la promotion sont fondés sur le mérite.
- La transparence des procédures de sélection est assurée par la publication des règles/directives/politiques de recrutement et l'évaluation des procédures de sélection.
- Seuls les critères de sélection publiés et adéquats sont pris en compte lors du recrutement.
- Les considérations déontologiques sont prises en compte dans la procédure de recrutement. Par exemple, dans le cadre des entretiens, qui font partie des procédures de recrutement dans la fonction publique nationale – les examinateurs doivent évaluer le système de valeur des candidats.
- Les comportements éthiques sont pris en considération dans l'appréciation des performances. Le comportement éthique du fonctionnaire considéré peut faire partie des éléments à évaluer lors de l'évaluation des performances, qui est effectuée dans chaque ministère et organisme.

- Programme de formation relatif à la déontologie.
- Rotation régulière ou remplacement du personnel.

Une **attention spéciale** est accordée aux fonctionnaires chargés de l'exécution du budget, de l'octroi de licences et d'autorisations. Ils ne sont pas incités à rester très longtemps à leur poste.

b) Sensibilisation et formation des agents publics aux questions déontologiques

La formation dans le domaine de l'éthique est assurée par l'ONP, organisme central de gestion du personnel, ainsi que par chaque ministère et organisme public. Chaque programme de formation consiste essentiellement en conférences et débats consacrés aux problèmes éthiques pertinents. Les conférences sont centrées sur la sensibilisation aux problèmes d'éthique et les débats sur l'amélioration des compétences permettant d'exercer son sens de l'éthique. Les programmes de formation assurés par l'ONP dans chaque ministère sont décrits de la façon suivante :

- L'ONP assure des cours de formation interministérielle destinés aux fonctionnaires en fonction de leur grade, et les programmes comprennent des études de cas concernant la sensibilisation à l'éthique. Seules les personnes recommandées par leur service bénéficient d'une formation. Cependant, tous les fonctionnaires de niveau 1 (c'est-à-dire nommés après avoir passé l'examen de recrutement de niveau 1) doivent suivre le cours de formation initiale à leur arrivée.
- L'ONP propose également un programme de formation destiné aux fonctionnaires de chaque ministère et organisme sur la façon d'organiser la formation dans le domaine de l'éthique dans leur propre service. Les stagiaires deviendront formateurs dans le domaine de la déontologie et formeront les agents de leurs propres services.
- Chaque ministère et organisme, suivant les instructions de l'ONP, assure une formation aux problèmes d'éthique dans ses cours de formation interministérielle à l'intention des fonctionnaires de chaque grade, en fonction de leur propre calendrier.
- L'ONP élabore le matériel indispensable pour la formation en matière d'éthique comme des brochures et des cassettes vidéo.

Les agents publics qui ont des problèmes ou des cas de conscience de nature déontologique dans l'exercice de leurs fonctions peuvent consulter les personnes de leur ministère ou organisme chargé de promouvoir les règles de discipline.

c) Autres dispositions utilisées pour promouvoir le respect de normes de conduite exigeantes et la prévention de la corruption

Notamment :

- Identification et compte rendu sur les situations de conflits d'intérêt, en particulier s'agissant de l'emploi après la sortie de la fonction publique et de l'acceptation de dons et d'avantages, tels que rétributions, paiements, invitations.
- Obligation de motivation des décisions administratives.
- Existence de voies de recours contre des décisions administratives.
- Existence de délais de réponse maximum tolérés pour répondre aux demandes des usagers.

d) Politique relative aux déclarations

La divulgation d'informations personnelles (déclaration des actifs personnels, des intérêts financiers) est exigée des représentants élus et des membres du Cabinet. Les informations suivantes sont demandées lorsque ces personnes prennent leurs fonctions dans le service public et ce, chaque année :

- Actif et passif.
- Emprunts.
- Source des revenus et niveaux.
- Activités extérieures.

Les informations communiquées peuvent être consultées par le public sur demande. L'objectif est d'affermir l'éthique politique des représentants élus et des membres du Cabinet en révélant des informations – telles que les actifs et passifs personnels – au public et donc en contribuant au renforcement de la démocratie.

La loi sur l'éthique dans le service public national introduit l'obligation de la transparence pour les hauts fonctionnaires des administrations. Les hauts fonctionnaires seront obligés de déclarer les cadeaux de valeur supérieure à 5 000 yen reçus non de la part des individus mais de la part des organisations, leur revenu ainsi que l'achat ou la vente des actions. Certaines parties du rapport sur les cadeaux reçus seront disponibles au public sur demande.

e) Procédures permettant de rendre compte des actes répréhensibles/de soupçons de corruption

Il existe des dispositions juridiques qui définissent la procédure à suivre pour dénoncer les actes répréhensibles commis par des fonctionnaires. Il n'existe aucune protection pour les fonctionnaires qui dénoncent des malversations et il n'existe pas de procédures ni d'institutions spécifiques à la disposition du public pour dénoncer les malversations commises par des fonctionnaires.

f) Dispositifs internes de contrôle pour l'amélioration de la déontologie dans les services publics

Il n'existe pas de dispositif interne de contrôle susceptible de soutenir l'amélioration des comportements éthiques dans la fonction publique.

g) Procédures disciplinaires pour traiter des cas de manquement aux normes de la fonction publique

Lorsqu'un fonctionnaire entre dans l'un des cas suivants (article 82 de la loi sur la fonction publique nationale), il est susceptible d'être licencié, suspendu, de voir son traitement réduit ou de subir un blâme :

- Lorsqu'il a enfreint cette loi ou des directives données au titre de la loi sur la fonction publique nationale et de la loi sur l'éthique dans le service public national.
- Lorsqu'il a agi en contradiction avec les devoirs de sa charge ou négligé ceux-ci.
- Lorsqu'il s'est rendu coupable d'un acte qui le rend indigne de servir le peuple.

S'agissant des possibilités de recours, l'article 90 de la loi sur la fonction publique nationale prévoit que le fonctionnaire qui fait l'objet d'une sanction disciplinaire peut contester la sanction auprès de l'ONP en formulant une demande de révision ou une protestation en vertu de la loi sur l'examen des oppositions à l'encontre des actes administratifs. L'article 92-2 prévoit qu'aucun recours en annulation ne peut être introduit tant que l'ONP n'a pas rendu de décision.

V. Contrôle des actes répréhensibles dans la fonction publique

a) Institutions et procédures permettant d'enquêter sur les malversations et de les poursuivre

Les **principales organisations d'enquête** qui participent aux efforts de lutte contre la corruption sont notamment :

- La police.
- Le Bureau du procureur de la République.

Ce sont les **officiers de police** qui sont au premier chef chargés des enquêtes à mener dans le cadre des fonctions qu'ils exercent dans la police préfectorale. Selon la loi sur la police (articles 4 et 5), la Commission nationale de sécurité publique exerce un contrôle administratif sur la police nationale qui relève de son autorité. Si la Commission, elle, relève directement du Premier ministre, celui-ci n'est pas habilité à commander ou contrôler la Commission directement. Les commissions de sécurité publique des préfectures exercent un contrôle administratif sur la police préfectorale en définissant les politiques et règles de base des activités de police. Cependant, ni les commissions préfectorales de sécurité, ni les gouverneurs des préfectures, ni les assemblées élues, ne peuvent superviser les dossiers

individuellement ni les activités de la police préfectorale visant à assurer le respect de la loi. La police nationale emploie 1 405 officiers de police, 922 gardes impériaux et 5 323 civils, tandis que la police préfectorale compte 226 401 officiers de police et 29 351 civils. L'enveloppe consacrée à la police nationale dans le budget national se monte à environ 230 milliards de yen et celle de la police préfectorale représente environ 3.5 milliards de yen pour l'année budgétaire 1999/2000 (1^{er} avril 1999-31 mars 2000).

Les **procureurs** ont compétence sur l'ensemble de la fonction publique. Ils sont habilités à mener des enquêtes sur les comportements répréhensibles et les actes de corruption menés dans le cadre de la fonction publique et de les poursuivre. Le ministre de la Justice (qui est un civil) peut exercer un contrôle et superviser d'une manière générale les activités des procureurs. Cependant, en ce qui concerne les enquêtes et les dispositions concernant les dossiers pris individuellement, le ministre de la Justice ne peut exercer son autorité que sur le procureur général. La sécurité d'emploi est garantie par la loi relative aux procureurs. Sauf dans les cas prévus par la loi, aucun procureur ne peut, contre sa volonté, perdre sa charge, être suspendu ou voir son traitement réduit sauf cas de sanctions disciplinaires. Les procureurs sont habilités à déférer en justice les cas présumés de corruption. Actuellement, les Bureaux des procureurs emploient 1 304 procureurs, 919 procureurs adjoints et 9 134 assistants et agents techniques. L'enveloppe pour l'année budgétaire actuelle (1^{er} avril 1999-1^{er} mars 2000) se monte à environ 105 milliards de yen.

b) Institutions compétentes pour exercer un contrôle indépendant sur l'administration

Au Japon, les tribunaux sont compétents pour juger de la légalité des dispositions administratives dans des cas particuliers. Ils exercent un contrôle sur les activités des organismes administratifs dans certaines limites. Les conditions ci-après doivent être réunies pour que les tribunaux examinent les procès pour révocation de décisions administratives :

- Les activités de l'administration tombent sous le coup de dispositions administratives.
- La demande de révocation du plaignant doit être fondée sur des arguments juridiques.
- Les procès doivent être intentés dans les délais prévus par la loi.

VI. Coordination et évaluation

a) Coordination et gestion de la mise en œuvre de la politique de l'administration en matière de déontologie et de lutte contre la corruption

En tant qu'organisme central chargé de la gestion du personnel, l'ONP doit définir les règles de base relatives à la discipline et aux questions concernant les sanctions disciplinaires. Le Premier ministre, doit également connaître les questions concernant la discipline, bien qu'en pratique ce soit l'Agence de gestion et de coordination qui s'occupe de ces questions. L'ONP, conformément à la loi sur la fonction publique nationale, prépare un rapport annuel destiné à la *Diète* et au Cabinet au sujet de ces activités. Les questions concernant la discipline sont présentées dans ce rapport.

Pour assurer la **cohérence** des mesures prises par le gouvernement dans le domaine de la déontologie et de la lutte contre la corruption, la procédure la plus généralement utilisée est l'analyse des échecs systémiques et des tendances qui se dégagent des affaires de nature criminelle et disciplinaire. Aucun plan national de prévention de la corruption et de promotion de la déontologie n'a été mis au point.

b) Évaluation de l'efficacité des mesures visant à promouvoir les conduites déontologiques et à prévenir la corruption

L'ONP a examiné tous les aspects de la gestion des ressources humaines, y compris la préservation de la déontologie le cas échéant. Si une révision nécessite la modification d'une loi, l'ONP présente une recommandation au Cabinet et à la *Diète*.

LUXEMBOURG

I. Le contexte général de la gestion de la déontologie dans le service public au Luxembourg¹⁸

a) *Les principaux problèmes relatifs à la déontologie auxquels le service public au Luxembourg a été confronté au cours des dix dernières années et plus particulièrement des 18 derniers mois*

Les répercussions de l'affaire dite des « dysfonctionnements » au ministère de la Santé ont certainement marqué l'actualité des années 1998 et 1999 dans ce domaine. Suite à une note du Commissaire aux hôpitaux concernant des irrégularités budgétaires qu'il a pu constater au sein du Département de la santé, le ministre de la Santé – après une réunion conjointe de la Commission de la santé et de la sécurité sociale et de la Commission des finances et du budget de la Chambre des députés le 22 janvier 1998 – assumait la responsabilité politique et par voie de conséquence démissionna de toutes ses fonctions ministérielles. Le même jour, la Chambre des députés décida d'instituer une Commission spéciale chargée d'analyser certaines pratiques financières au sein du ministère de la Santé et subsidiairement différents procédés et procédures pratiqués par des instances gouvernementales et des administrations. Elle remit son rapport final le 26 mars 1998.

b) *Les mesures prises pour améliorer le comportement déontologique dans le service public*

Des mesures ponctuelles ont été prises au sein du département ministériel de la Santé comme :

- Les sanctions disciplinaires à l'encontre d'un haut fonctionnaire.
- La réorganisation du Département ministériel suite à un audit externe.
- La mise en place d'un contrôleur interne.

Des mesures à portée générale ont été prises comme :

- L'adoption par la Chambre des députés de la loi du 8 juin 1999 : a) sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État ; b) portant modification de la loi du 10 mars 1969 portant institution d'une inspection générale des finances ; c) portant modification de la loi modifiée du 16 août 1966 portant organisation des cadres de la trésorerie de l'État, de la caisse générale de l'État et du service du contrôle de la comptabilité des communes et de certains établissements publics. Cette loi prévoit entre autre la mise en place d'une administration nouvelle, la « Direction du contrôle financier », qui aura comme mission essentielle le contrôle de l'engagement et de l'ordonnancement de toutes les dépenses de l'État. Les missions des contrôleurs financiers englobent la vérification de l'exécution correcte des contrôles internes par l'administration en la matière, d'où l'obligation pour tous les départements ministériels d'assurer la mise en place de telles procédures.
- Le vote par la Chambre des députés de la loi du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes qui a pour objet essentiel de créer un dispositif renforcé de contrôle de l'utilisation des concours financiers accordés par l'État, notamment par l'extension du champ d'application de ce contrôle à toutes les entités publiques, qui ne sont soumis à aucun autre contrôle externe prévu par la loi. Outre l'examen de la légalité et de la régularité des recettes et dépenses, la Cour des comptes est également chargée de l'examen de la bonne gestion financière des deniers publics.
- La loi du 31 mai 1999 portant création d'un corps de police grand-ducale et d'une inspection générale de la police qui a pour objet la fusion des forces de l'ordre existantes (gendarmerie et

police) a créé un service nouveau, chargé de contrôler le fonctionnement de la Police et entre autre spécialement chargé d'enquêter sur des faits, susceptibles d'une qualification pénale, commis par des membres des forces de l'ordre.

- L'accent mis sur une amélioration de la qualité des processus administratifs internes, contribuant de manière indirecte à atteindre entre autre une transparence accrue de l'action de l'administration. Déjà dans son plan d'action en matière de réforme administrative de janvier 1997, le gouvernement s'était proposé de procéder entre autre à une analyse des procédures internes, dont celles relatives au traitement du courrier, du suivi des dossiers, de l'archivage et de la documentation ou encore à l'élaboration d'un cadre pour l'étude de l'impact des nouvelles réglementations (introduction d'une fiche d'évaluation d'impact obligatoire pour tous les dossiers soumis au Conseil de gouvernement depuis septembre 1998).

En résumé, outre des mesures tendant à améliorer la qualité et l'étendue du contrôle des dépenses publiques, un effort complémentaire en matière d'amélioration de l'organisation administrative générale a été entamé.

c) *Les projets actuellement en préparation relatifs aux problèmes déontologiques dans le service public au Luxembourg*

La déclaration gouvernementale du nouveau gouvernement publiée en date du 12 août 1999 prévoit entre autre la désignation d'un représentant des citoyens chargé d'analyser les doléances des citoyens par rapport aux pouvoirs publics et la valorisation de la fonction « organisation » au sein de l'administration avec la création d'une cellule centrale chargée de procéder, ensemble avec les services concernés, à des audits des services de l'État ainsi qu'à la mise en œuvre des conclusions à tirer de ces analyses.

En ce qui concerne le statut général des fonctionnaires de l'État, il est envisagé de responsabiliser davantage les cadres dirigeants de l'Administration, avec possibilité pour l'autorité hiérarchique de mettre fin prématurément à leurs fonctions. La procédure disciplinaire sera réformée et l'actuel Conseil de discipline juridictionnalisé et complété, dans la mesure du possible, par un représentant du personnel.

Sur le plan législatif, le projet de loi relatif aux détournements, aux destructions d'actes et de titres, à la concussion, à la prise illégale d'intérêts, à la corruption et portant modification d'autres dispositions légales entend procéder à une refonte quasi complète du Code pénal, Livre II, Titre IV : « Des crimes et délits contre l'ordre public, commis par des fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions ou par des ministres des cultes dans l'exercice de leur ministère », chapitre III : Des détournements et des concussions commis par des fonctionnaires publics, (articles 240 et ss.) et chapitre IV : De la corruption des fonctionnaires publics (articles 246 et ss.) actuellement soumis au Conseil d'État pour avis. *In fine*, le projet de loi se propose à la fois d'améliorer la législation existante (précisions et extension des personnes visées par le texte), ainsi que de la compléter en proposant des incriminations nouvelles sur le modèle du droit pénal français :

- Extension de la portée des incriminations de corruption de personnes exerçant des fonctions publiques : incrimination à titre d'infraction pleinement consommée de toute démarche effectuée par l'une ou l'autre partie en vue de la conclusion du pacte de corruption ; extension du champ d'application des offres susceptibles de rémunérer le comportement du corrompu ; indifférence du mode de présentation des offres rémunérant le comportement du corrompu ; indifférence du destinataire des offres rémunérant le comportement du corrompu ; extension de l'objet des comportements corrompus envisagés.
- Création d'infractions et de règles procédurales nouvelles par l'introduction de six infractions nouvelles : trafic d'influence ; corruption postérieure ; incrimination du « pantouflage » ; incrimination de l'octroi injustifié d'une exonération ou d'une franchise ; incrimination de la corruption de fonctionnaires communautaires/européens ; (pour mémoire, corruption des salariés).

II. Les valeurs essentielles du service public

a) *Les valeurs essentielles du service public*

Le plan d'action du gouvernement en matière de Réforme administrative de janvier 1997 énonce comme principes inhérents à la nature même du service public – l'Égalité ; la Neutralité ; la Continuité – tout en y ajoutant des principes plus modernes comme :

- L'accessibilité.
- L'ouverture du service public sur son environnement.
- La simplicité.
- La transparence.
- La simplification des mesures administratives.

b) *La communication aux fonctionnaires des valeurs essentielles du service public*

Les valeurs essentielles du service public ont été communiquées aux agents de l'État par la distribution du plan d'action en matière de Réforme administrative en janvier 1997. Les cours de formation continue en matière de réforme administrative mettent un accent particulier sur ce domaine. Elles ont été publiées en outre sur le site Internet : www.etat.lu/MFP du ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative.

c) *La déclaration sur les valeurs essentielles de la fonction publique n'a été reformulée au cours des dix dernières années*

III. Normes de conduite dans le service public

a) *Déclarations sur les normes de comportement que l'on est en droit d'attendre des fonctionnaires*

La loi du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État énonce au chapitre 5, Devoirs du fonctionnaire (articles 9 et ss.), les normes suivantes :

- Le devoir d'obéissance aux lois et règlements ainsi qu'à l'autorité hiérarchique.
- Le devoir de présence, d'assiduité, de surveillance et interdiction d'exercer une activité accessoire.
- Le devoir d'intégrité.
- Le devoir de réserve générale et professionnelle.
- Le devoir de domiciliation.

Les normes de comportement attendu des fonctionnaires couvrent en particulier les aspects suivants :

- L'acceptation de dons et d'avantages, tels que rétributions, paiements, divertissements.
- L'utilisation d'informations officielles.
- Les déplacements officiels.
- Le travail extérieur au service public.
- Les restrictions en matière d'emploi après le départ de la fonction publique (projet).
- L'implication dans l'action politique.
- Devoir de domiciliation du fonctionnaire au lieu qui lui est assigné pour l'exercice de ses fonctions.

Il importe de souligner que le statut général se trouve complété et/ou précisé par des dispositions particulières concernant certains corps de fonctionnaires (tels que les magistrats, les membres des forces de l'ordre ou encore le corps diplomatique).

b) Types de conduites considérées comme inacceptables au regard de la loi pour des agents de la fonction publique

Les **types de comportements répréhensibles** sont spécifiquement définis dans la législation pénale, aux articles 233 et suivants ainsi qu'aux articles 240 et suivants du Code pénal :

- **Article 233.** Lorsque des mesures contraires aux lois ou à des arrêtés (royaux) grand-ducaux auront été concertées, soit dans une réunion d'individus ou de corps dépositaires de quelque partie de l'autorité publique, soit par députation ou correspondance entre eux, les coupables seront punis.
- **Article 234.** Si, par l'un des moyens exprimés à l'article précédent il a été décidé des mesures contre l'exécution d'une loi ou d'un arrêté (royal) grand-ducal, la peine sera un emprisonnement de six mois à cinq ans.
- **Article 235.** Dans les cas où les autorités civiles auraient formé avec les corps militaires ou leurs chefs un complot attentatoire à la sûreté de l'État, les provocateurs seront punis.
- **Article 236.** Seront punis les fonctionnaires qui, par suite de concert, auront donné leurs démissions dans le but d'empêcher ou de suspendre, soit l'administration de la justice, soit l'accomplissement d'un service légal.
- **Article 240.** Sera puni tout fonctionnaire ou officier public, toute personne chargée d'un service public, qui aura détourné des deniers publics ou privés, des effets en tenant lieu, des pièces, titres, actes, effets mobiliers qui étaient entre ses mains, soit en vertu, soit à raison de sa charge.
- **Article 241.** Seront punis tous fonctionnaires ou officiers publics, et toutes personnes chargées d'un service public, qui auront volontairement ou frauduleusement détruit ou supprimé des actes ou titres dont ils étaient dépositaires en cette qualité, ou qui leur avaient été communiqués à raison de leur charge.
- **Article 242.** Lorsqu'on aura soustrait ou détruit des pièces ou des procédures criminelles, soit d'autres papiers, registres, actes ou effets contenus dans les archives, greffes ou dépôts publics, ou remis à un dépositaire public en cette qualité, le dépositaire coupable de négligence sera puni.
- **Article 243.** Tout fonctionnaire ou officier public, et toute personne chargée d'un service public, qui se sera rendu coupable de concussion, en ordonnant de percevoir, en exigeant ou recevant ce qu'il savait n'être pas dû ou excéder ce qui était dû pour droits, taxes, contributions, deniers, revenus ou intérêts, pour salaires ou traitements, sera puni.
- **Article 245.** Tout fonctionnaire ou officier public, toute personne chargée d'un service public, qui, soit directement, soit par interposition de personnes ou par actes simulés, aura pris ou reçu quelque intérêt que ce soit, dans les actes, adjudications, entreprises ou régies dont il avait, au temps de l'acte, en tout ou en partie, l'administration ou la surveillance, ou qui, ayant mission d'ordonner le payement ou de faire la liquidation d'une affaire, y sera puni.
- **Article 246.** Tout fonctionnaire ou officier public, toute personne chargée d'un service public, qui aura agréé des offres ou promesses, qui aura reçu des dons ou présents pour faire un acte de sa fonction ou de son emploi même juste, mais non sujet à salaire, sera puni.
- **Article 247.** Tout fonctionnaire ou officier public, toute personne chargée d'un service public, qui, par offres ou promesses agréées, dons ou présents reçus, aura fait, dans l'exercice de sa charge, un acte injuste ou se sera abstenu de faire un acte qui entrait dans l'ordre de ses devoirs, sera puni.

En outre, le statut général des fonctionnaires de l'État et plus particulièrement l'article 10.2. qui dispose que le fonctionnaire ne peut solliciter, accepter ou se faire promettre d'aucune source, ni directement ni indirectement, des avantages matériels dont l'acceptation pourrait le mettre en conflit avec les obligations et les défenses que lui imposent les lois et règlements et notamment le statut.

IV. Institutions et procédures destinées à promouvoir un haut niveau de probité, à prévenir et à détecter les fautes professionnelles

a) *Instruments utilisés par la gestion des ressources humaines pour la promotion d'un environnement favorisant le respect de la déontologie*

Les instruments suivants sont utilisés :

- Il existe des règles/des directives/des politiques pour les procédures de recrutement et de promotion.
- Le recrutement et la promotion sont fondés sur le mérite.
- La transparence des procédures de sélection est assurée par la publication des règles/des directives/des politiques de recrutement, la publication des avis de postes vacants et l'évaluation des procédures de sélection.
- Seuls les critères de sélection publiés et adéquats sont pris en compte lors du recrutement.
- Les considérations déontologiques sont prises en compte dans la procédure de recrutement : l'article 2.b) et c) de la loi du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État énonce que « nul n'est admis au service de l'État en qualité de fonctionnaire s'il ne remplit les conditions suivantes : b) jouir des droits civils et politiques, c) offrir les garanties de moralité requises ».

Aucune attention particulière n'est portée aux agents publics qui occupent des fonctions particulièrement vulnérables à la corruption.

b) *Sensibilisation et formation des agents publics aux questions déontologiques*

Lors de la période de stage, chaque fonctionnaire-stagiaire suit un programme de formation initiale obligatoire, dispensé par l'organe central de formation, l'Institut national d'administration publique (INAP), et se voit sensibilisé à la problématique, notamment dans le cadre de la formation « Statut » (cours expliquant les principales dispositions du statut aux fonctionnaires-stagiaires de toutes les carrières). L'offre de cours de formation continue facultatifs de l'INAP en la matière a une orientation nettement axée sur une amélioration de la prise de conscience des problèmes. Il existe dans le cadre de la formation continue un cours spécifique intitulé « droits et devoirs des fonctionnaires ».

Aucune mesure spéciale n'est prévue pour conseiller les agents publics en prise avec des problèmes et cas de conscience de nature déontologique.

c) *Autres dispositions utilisées pour promouvoir le respect de normes de conduite exigeantes et la prévention de la corruption*

Ces dispositions comprennent :

- L'identification et le compte rendu des situations de conflit d'intérêt. L'article 10.2 de la loi du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État implique que le fonctionnaire ne peut solliciter, accepter ou se faire promettre d'aucune source, ni directement ni indirectement, des avantages matériels dont l'acceptation pourrait le mettre en conflit avec les obligations et les défenses que lui imposent les lois et règlements et notamment le présent statut. L'article 15.2 de la loi du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État qui oblige le fonctionnaire, qui, dans l'exercice de ses fonctions est amené à se prononcer sur une affaire dans laquelle il peut avoir un intérêt personnel de nature à compromettre son indépendance, à en informer son supérieur hiérarchique.
- L'obligation de motivation des décisions administratives.
- L'existence de voies de recours contre les décisions administratives.
- L'existence indirecte de délais de réponse maximum tolérés pour répondre aux demandes des usagers : la procédure administrative non contentieuse prévoit que le silence de l'administration

pendant un certain délai équivaut à un refus, passible d'un recours devant les juridictions administratives.

- L'existence de dispositions de lutte contre la corruption dans les appels d'offres.
- L'existence de contrôles spécifiques pour les procédures de passation des marchés publics.

d) Politique relative aux déclarations

Une déclaration d'informations personnelles est exigée de la part de tous les fonctionnaires. L'énumération des activités accessoires rémunérées par le fonctionnaire qui exerce dans le secteur privé à l'exception de celles visées au § 2, al. 2, de l'article 14 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État (Règlement ministériel du 13 avril 1984, Mémorial A, 1984, p. 499) sont exigées dans la déclaration annuelle. Ne comptent donc pas comme activités en ce sens : la recherche scientifique ; la publication d'ouvrages ou d'articles ; l'activité artistique ainsi que l'activité syndicale. Le ministre du ressort transmet les relevés (énumération des activités accessoires) au gouvernement en Conseil et en adresse copie au ministre de la Fonction publique.

e) Procédures permettant de rendre compte des actes répréhensibles/de soupçons de corruption

L'article 23(2) du Code pénal prévoit que toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire, qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit, est tenu d'en donner avis sans délai au procureur d'État et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs. Aucune protection spéciale n'est prévue pour les agents de l'État qui dénoncent des malversations. Pour le public, il n'existe pas de procédures spécifiques pour dénoncer les malversations commises par les agents publics. Cependant, l'accord de coalition du gouvernement en date du 12 août 1999 prévoit la désignation d'un représentant des citoyens chargé d'analyser les doléances des citoyens par rapport aux pouvoirs publics.

f) Dispositifs internes de contrôle pour l'amélioration de la déontologie dans les services publics

Il n'existe pas à présent de dispositifs internes de contrôle, mais à partir du 1^{er} janvier 2000 entrera en vigueur la loi du 8 juin 1999 : a) sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État ; b) portant modification de la loi du 10 mars 1969 portant institution d'une inspection générale des finances ; c) portant modification de la loi modifiée du 16 août 1966 portant organisation des cadres de la trésorerie de l'État, de la caisse générale de l'État et du Service du contrôle de la comptabilité des communes et de certains établissements publics. Cette loi prévoit la mise en place d'une administration nouvelle, la « Direction du contrôle financier », qui aura comme mission essentielle le contrôle de l'engagement et de l'ordonnancement de toutes les dépenses de l'État. Les missions des contrôleurs financiers englobent la vérification de l'exécution correcte des contrôles internes par l'administration en la matière, d'où l'obligation pour tous les départements ministériels d'assurer la mise en place de telles procédures de contrôle interne.

g) Procédures disciplinaires pour traiter des cas de manquement aux normes de la fonction publique

Tandis que l'article 56.1 de la loi du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État dispose que l'instruction disciplinaire appartient au chef hiérarchique du fonctionnaire et au Conseil de discipline, l'article 51 précise qu'aucune sanction disciplinaire ne peut être appliquée sans que le fonctionnaire ait été mis en mesure de présenter sa défense. Le fonctionnaire a le droit de prendre inspection du dossier dès que l'instruction est terminée. Dans les dix jours, il peut présenter ses observations et demander un complément d'instruction.

Le chef hiérarchique transmet le dossier avec ses conclusions à l'autorité visée à l'alinéa 1^{er} de l'article 52 qui précise que le droit d'appliquer les sanctions appartient à l'autorité investie du pouvoir de nomination, sauf en ce qui concerne certaines sanctions mineures qui peuvent également être appliquées respectivement par le membre du gouvernement et le chef d'administration compétents. Mis à part la décision de classer l'affaire, l'autorité compétente peut donc, soit appliquer une des

sanctions mineures (celles énumérées à l'article 47 points 1, 2 et 3 ci-après), soit transmettre le dossier au Conseil de discipline, lorsqu'elle estime que les faits établis par l'instruction constituent un manquement à réprimer par une sanction plus sévère.

L'article 59 énonce les règles de nomination ainsi que la composition du Conseil de discipline. A noter que l'autorité investie du pouvoir disciplinaire peut, à la suite de l'avis du Conseil de discipline, soit appliquer la sanction proposée par le Conseil, soit appliquer une sanction moins sévère ou renvoyer le fonctionnaire des fins de poursuite.

L'article 54, règle les moyens de recours possibles pour les fonctionnaires frappés d'une des sanctions disciplinaires mentionnées ci-après devant les juridictions administratives.

L'article 47 de ce même statut général énumère les sanctions disciplinaires comme suit :

- L'avertissement.
- La réprimande.
- L'amende.
- La désignation de commissaires spéciaux pour terminer, aux frais du fonctionnaire, des travaux qu'il est en retard d'exécuter.
- Le déplacement.
- La suspension des majorations biennales.
- Le retard dans la promotion.
- La rétrogradation.
- L'exclusion temporaire des fonctions.
- La mise à la retraite d'office pour inaptitude professionnelle ou disqualification morale.
- La révocation.

V. Contrôle des actes répréhensibles dans la fonction publique

a) *Institutions et procédures permettant d'enquêter sur les malversations et de les poursuivre*

Actuellement, l'article 56.2 de la loi du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État dispose que le supérieur hiérarchique procède à une **instruction** lorsque des faits, faisant présumer que le fonctionnaire a manqué à ses devoirs, sont à sa connaissance. Il y est par ailleurs précisé que l'instruction ne se fait jamais par le fonctionnaire qui a déclenché l'affaire ni par celui qui sera éventuellement amené à statuer. La déclaration gouvernementale du 12 août 1999 prévoit que les conditions et les modalités selon lesquelles la procédure disciplinaire se déroule seront modifiées et qu'un service spécialisé dans l'instruction des dossiers disciplinaires de toutes les administrations de l'État sera créé.

La corruption ne constitue pas seulement une faute disciplinaire, mais également une infraction au sens du droit pénal. Les règles de **poursuite** des infractions énoncées par le Code d'instruction criminelle trouvent donc application. Le ministère public a l'opportunité d'engager les poursuites. Il est indépendant ; toutefois le ministère de la Justice exerce la tutelle administrative sur le Parquet. Les services de Police judiciaire sous la responsabilité du juge d'instruction ont compétence pour rechercher les crimes et délits et en rassembler les preuves. Le ministère public a la compétence de saisir directement les tribunaux des cas de soupçon de corruption, les organismes d'enquête ne l'ont pas.

b) *Institutions compétentes pour exercer un contrôle indépendant sur l'administration*

Ces institutions comprennent :

- Parlement/Commission parlementaire.
- Auditeurs indépendants/externes rendant compte à des organismes élus tels que le Parlement.
- Les tribunaux judiciaires.

En attendant la mise en vigueur au 1^{er} janvier 2000 de la loi du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes (voir *sub. I*), l'actuelle Chambre des comptes a pour mission de contrôler l'exécution du budget de l'État dont est chargé le pouvoir exécutif. Pour ce faire elle dispose d'un droit de contrôle préalable au paiement de la dépense par le ministre ordonnateur et elle doit veiller à ce qu'aucun article budgétaire ne soit dépassé (contrôle *ex ante*). Il est à noter que le contrôle porte sur la légalité et la régularité de la dépense et ne s'étend pas à l'appréciation ni des causes, ni de l'opportunité, ni de l'utilité des dépenses de l'État. Au cas où la légalité ou la régularité n'est pas admise par la Chambre des comptes, elle refuse la liquidation de la dépense. Si le ministre ordonnateur considère ce refus non fondé, il peut saisir le gouvernement en Conseil. Celui-ci ne prend pas de décision sur le fond mais peut exprimer une opinion. Si le différend persiste, la question est déférée au tribunal administratif qui tranche définitivement le litige. En outre la Chambre des comptes est chargée de fournir ses observations concernant les comptes généraux de l'État soumis pour approbation à la Chambre des Députés (contrôle *ex post*).

Il existe des procédures, des dispositions, permettant d'attirer l'attention sur des malversations éventuelles d'organismes chargés d'exercer un contrôle indépendant sur les activités de services publics : il s'agit des procédures pénales stipulées dans le Code d'instruction criminelle. Les rapports d'audit externe sont systématiquement publiés.

VI. Coordination et évaluation

a) *Coordination et gestion de la politique de l'administration en matière de déontologie ou de lutte contre la corruption*

Il n'existe pas d'institution chargée de coordonner et de gérer la mise en œuvre de la politique de l'administration en matière de déontologie.

b) *Évaluation de l'efficacité des mesures visant à promouvoir les conduites déontologiques et à prévenir la corruption*

MEXIQUE

I. Le contexte général de la gestion de la déontologie dans le service public du Mexique

a) *Les principaux problèmes relatifs à la déontologie auxquels le service public du Mexique a été confronté au cours des dix dernières années et plus particulièrement des 18 derniers mois*

Des plans récents du gouvernement fédéral ont permis de réduire la disparité entre les salaires dans le secteur public et le secteur privé et d'accroître la sensibilisation aux mesures prises par l'administration.

b) *Les mesures prises pour améliorer le comportement déontologique dans le service public*

Plusieurs modifications et ajouts ont été apportés au Code criminel fédéral de 1931 au cours des années, les derniers en mai 1999. Le Plan national de développement 1995-2000 et le Programme de modernisation de l'administration publique 1995-2000 contiennent plusieurs plans d'action visant à réduire les problèmes d'éthique dans le service public mexicain.

II. Les valeurs essentielles du service public

a) *Définition des valeurs essentielles du service public*

L'article 47 de la loi fédérale sur les responsabilités des fonctionnaires établit ces valeurs. De plus, la Constitution fédérale mexicaine prévoit des garanties pour toutes les personnes, qui ne peuvent pas être limitées ou suspendues, sauf dans les cas et selon les conditions établies par la Constitution elle-même, en vue de protéger toutes les personnes, individuellement et collectivement.

D'autres articles de la Constitution établissent le droit de choisir une profession, la libre expression des idées, le droit d'adresser des requêtes aux autorités, le droit de ne pas être jugé par des lois ou des tribunaux spéciaux, le fait qu'aucune loi ne peut être appliquée rétroactivement, l'inviolabilité de la personne, de la famille, du domicile, des documents ou des biens, sauf en cas de décision fondée juridiquement par une autorité compétente, les conditions de la détention et de l'incarcération, les règles fondamentales du processus pénal et l'interdiction de saisir les biens, sauf dans des cas particuliers. De plus, les citoyens mexicains jouissent d'un grand nombre de droits particuliers qui établissent explicitement le droit de présenter une requête aux autorités.

La loi organique de l'administration du service public établit aussi des règles en matière d'efficacité, de décentralisation, de déconcentration, de simplification administrative et d'enquête sur la conduite des fonctionnaires, qui peuvent exiger d'établir les responsabilités administratives et d'imposer des sanctions. Ces fonctions sont assignées au ministère du Contrôle et du Développement administratif, qui est aussi chargé de recevoir et de consigner la déclaration sur le patrimoine que tous les fonctionnaires doivent présenter tous les ans.

b) *La communication aux fonctionnaires des valeurs essentielles du service public*

Tous les fonctionnaires ont pris connaissance des valeurs essentielles dans la loi mentionnée ci-dessus qui a été dûment publiée dans le Bulletin officiel par le ministère du Contrôle. Les exemplaires de la loi ont été publiés en grand nombre et sont gratuits, et tous les fonctionnaires y ont donc accès.

Tous les États ont des lois et des bulletins officiels semblables dans lesquels on publie les valeurs essentielles. Tous les États de la République mexicaine ont leurs propres lois, principalement fondées sur celles appliquées dans la ville de Mexico (district fédéral) applicables dans leur propre territoire. Des lois fédérales comme la Constitution, et des questions que les tribunaux fédéraux sont habilités à juger, comme celles qui relèvent du Code criminel fédéral et d'autres, sont cependant applicables dans l'ensemble du territoire de la République.

c) *La déclaration sur les valeurs essentielles de la fonction publique a été reformulée au cours des dix dernières années*

Le Plan national de développement 1995-2000 date de 1995 et le Programme de modernisation de l'administration publique 1995-2000 de 1996. Les fonctionnaires de l'ensemble de l'administration et des représentants du public ont participé à l'élaboration de ces programmes. Plusieurs tribunes de consultation ont été organisées pour les fonctionnaires et les représentants du secteur privé afin de recueillir leurs points de vue.

III. Normes de conduite dans le service public

a) *Déclarations sur les normes de comportement que l'on est en droit de s'attendre des fonctionnaires*

Il existe une déclaration sur les normes de comportement attendu des fonctionnaires, qui couvre les éléments suivants :

- Acceptation de cadeaux ou d'avantages, tels que rémunérations, paiements, divertissement.
- Utilisation d'informations officielles.
- Utilisation de propriétés ou d'installations publiques.
- Déplacements officiels.
- Travail extérieur au service public.
- Restrictions en matière d'emploi après la sortie du secteur public.
- Conditions spéciales/autorisations relatives au mouvement du secteur public au secteur commercial.
- Implication dans l'action politique.
- *Lobbying* (interdit pendant un an après la fin du travail dans le service public, de même que d'autres activités).

Il existe des **directives et exigences supplémentaires** en plus des normes générales applicables à tous les fonctionnaires. Ces règles sont établies dans tous les ministères ou organismes et font partie des conditions des contrats d'emploi. Dans chaque Secrétariat (ministère), les fonctionnaires « réguliers » sont régis par les Conditions de travail générales, un règlement qui précise leurs droits et obligations. Les fonctionnaires « de confiance » ont des contrats individuels qui établissent aussi leurs droits et obligations. Il existe des directives particulières pour les fonctionnaires et les dirigeants politiques qui travaillent à l'interface entre les **responsabilités politiques et administratives**. La loi fédérale sur les responsabilités des fonctionnaires énonce toutes ces obligations (article 47).

Les **normes fondamentales** de conduite dans le service public sont énoncées dans la loi fédérale sur les responsabilités des fonctionnaires.

b) *Types de conduites considérées comme inacceptables au regard de la loi pour des agents de la fonction publique*

Les **comportements répréhensibles suivants** sont spécifiquement définis dans la législation pénale :

- Corruption active, passive, directe et indirecte ou tentative de corruption de fonctionnaires ou commise par des fonctionnaires.

- Partialité dans la prise de décisions dans l'exercice des fonctions officielles.
- Abus de pouvoir ou de la confiance du public.

Le Code pénal fédéral (article dix) établit les comportements des fonctionnaires qui constituent des infractions criminelles et définit et punit les actes répréhensibles suivants :

- Usage illégal de la fonction publique.
- Abus de pouvoir.
- Coalition (alliance ou union) de fonctionnaires en vue de prendre des mesures contre une loi ou un règlement, d'empêcher son application ou de démissionner de leur poste afin de suspendre ou de perturber l'administration des affaires publiques dans tous les secteurs.
- Utilisation indue des attributions et des installations, par ex. octroyer indûment des concessions ou des permis d'exploitation, utiliser des propriétés appartenant à la Fédération ou en tirer profit, etc.
- Détournement par un fonctionnaire si, dans l'exercice normal des fonctions liées au fisc, aux contributions, aux locations, aux intérêts, aux salaires ou au revenu, le fonctionnaire demande directement ou indirectement de l'argent, des valeurs, des services ou tout autre avantage qu'il sait ne pas lui être dû ou d'une valeur supérieure à ce qui est autorisé par la loi.
- Intimidation.
- Abus dans l'exercice des fonctions.
- Trafic d'influence.
- Corruption.
- Détournement de fonds.
- Enrichissement illicite.

L'article onze du même Code précise aussi que les gestes commis par des fonctionnaires en vue de nuire à l'administration de la justice et l'exercice indu d'un droit constituent des crimes. D'autres **interdictions et restrictions** sont imposées aux fonctionnaires par les conventions de l'OEA et de l'OCDE sur la corruption.

IV. Institutions et procédures destinées à promouvoir un haut niveau de probité, à prévenir et à détecter les fautes professionnelles

a) *Instruments utilisés par la gestion des ressources humaines pour la promotion d'un environnement favorisant le respect de la déontologie.*

Entre autres :

- Il existe des règles, directives et politiques pour les procédures de recrutement et de promotion.
- En général, le recrutement et la promotion sont fondés sur le mérite, mais il y a des exceptions.
- Les considérations déontologiques sont prises en compte dans la procédures de recrutement, par ex., par la vérification des données sur le manque de responsabilité (vérifier si le nouvel employé a un dossier criminel et s'il a été jugé incompetent en vertu de la loi fédérale sur les responsabilités des fonctionnaires).
- Les considérations éthiques sont prises en considération dans l'évaluation de la performance, p. ex. par la vérification des données sur le manque de responsabilité (vérifier si l'employé a été jugé incompetent en vertu de la loi fédérale sur les responsabilités des fonctionnaires).

Une **attention particulière** est portée aux agents publics qui occupent des fonctions particulièrement vulnérables à la corruption, dans les domaines de l'administration de l'approvisionnement, des douanes et du fisc. Les fonctionnaires dans ces secteurs sont audités et mutés régulièrement.

b) Sensibilisation et formation des agents publics aux questions déontologiques

Les fonctionnaires sont sensibilisés et formés aux questions d'éthique par des cours destinés aux fonctionnaires de niveau intermédiaire et supérieur et donnés dans tous les ministères et leurs organismes subalternes. Ces cours sont obligatoires pour tous les fonctionnaires et varient en fonction des tâches ou du poste, mais ils sont principalement axés sur la sensibilisation.

Les fonctionnaires peuvent demander de l'aide et des conseils du ministère du Contrôle et du Développement administratif (SECODAM) et du Bureau du contrôle interne dans chaque ministère ou dans ses organismes subalternes, pour résoudre les problèmes et les cas de conscience de nature déontologique qui se posent dans l'exercice de leurs fonctions.

c) Autres dispositions utilisées pour promouvoir le respect de normes de conduite exigeantes et la prévention de la corruption

Entre autres :

- Identification et compte rendu sur les situations de conflit d'intérêt, surtout dans les domaines de la gestion financière, de l'emploi après la sortie du service public, de l'acceptation de cadeaux et d'avantages tels que rémunérations, paiements et divertissements, ou dans d'autres cas, comme l'autorisation d'employer dans le service public une personne radiée par une décision finale d'une autorité compétence (article 47 de la loi fédérale sur les responsabilités des fonctionnaires).
- Publication obligatoire des informations internes sur la conduite éthique et d'éventuelles transgressions.
- Obligation de motivation des décisions administratives.
- Existence de voies de recours contre les décisions administratives.
- Existence de délais de réponse aux demandes.
- Existence de contrôles spécifiques pour les procédures de passation de marchés publics.
- Évaluation des risques dans les secteurs les plus exposés.
- Existence de dispositions de lutte contre la corruption dans les appels d'offres publics.

D'autres mesures sont énoncées dans la loi fédérale sur les responsabilités des fonctionnaires. Par exemple, une personne peut être radiée temporairement d'un emploi ou d'une fonction dans le service public (article 33). Lorsqu'une disposition a une incidence sur une autre loi, on mentionne habituellement « selon les autres mesures établies » ou « selon les autres conditions établies » par telle ou telle loi, que ces mesures ou conditions existent ou non. Ces formules sont nécessaires pour éviter de contrevenir à un autre règlement.

Au Mexique, les **procédures de passation de marchés publics** sont établies dans la loi sur l'approvisionnement et les travaux publics, qui régit toutes les questions d'approvisionnement public et comprend des dispositions sur les circonstances qui interdisent à des fournisseurs et à des entrepreneurs de participer à des appels d'offre futurs, de façon définitive ou temporaire. La loi énumère aussi les personnes qui ne peuvent pas participer aux procédures de passation de marchés publics, y compris :

- Parent ou personne qui a des liens personnels ou d'affaires avec les fonctionnaires chargés de la procédure d'approvisionnement.
- Fonctionnaires eux-mêmes, et entreprises dont un fonctionnaire est membre ou associé.
- Personne, entreprise ou tout associé dont la nature des activités peut entrer en conflit avec le marché en question.
- Personne qui, par elle-même ou par l'entremise d'un associé, prépare des jugements et des évaluations en vue de résoudre des controverses entre des entités et des fournisseurs.

Cette loi établit aussi des contrôles spécifiques sur les procédures d'approvisionnement public en prévoyant l'intervention du Contrôleur général dans toute partie du processus. Tous les documents et les renseignements liés à une procédure d'approvisionnement sont conservés pendant cinq ans.

d) Politique relative aux déclarations

La divulgation de renseignements personnels (déclaration de l'actif, intérêts financiers) est exigée des représentants élus, des cadres supérieurs et de tous les autres fonctionnaires. Les exigences sur cette déclaration sont plus strictes à l'égard des biens appartenant aux conjoints. Les renseignements suivants doivent être déclarés tous les ans et au moment d'entrer dans le service public et d'en sortir :

- Actif et passif.
- Prêts.
- Sources et niveau des revenus.
- Activités extérieures.
- Cadeaux.

Les renseignements divulgués sont confidentiels et peuvent être utilisés uniquement par un tribunal compétent pour déterminer s'il y a eu enrichissement illicite.

e) Procédures permettant de rendre compte des actes répréhensibles/de soupçons de corruption

Des dispositions juridiques définissent les procédures de signalement des actes répréhensibles. Il n'existe pas de mécanisme de protection des fonctionnaires qui dénoncent des malversations. Le public dispose de procédures spéciales pour dénoncer les malversations de fonctionnaires, comme des procédures de plainte, une assistance personnelle et téléphonique et des bureaux de contrôle interne.

f) Dispositifs internes de contrôle pour l'amélioration de la déontologie dans les services publics

En général, plusieurs méthodes de contrôle interne sont liées à l'éthique et sont axées sur le contrôle des activités financières, du budget, de la gestion des ressources humaines et de l'administration globale. Elles sont fondées sur des rapports, des questionnaires et/ou des audits. Le contrôle interne contribue aux efforts de prévention de la corruption en permettant à la direction de détecter les irrégularités, de repérer les problèmes de procédure et de faire des recommandations précises. Les directives générales et spécifiques découlant des rapports produits par les programmes permanents de contrôle sont utilisées pour formuler des politiques visant à prévenir les malversations des fonctionnaires. Des mécanismes de suivi sont utilisés dans des cas particuliers d'audit et dans des secteurs des programmes permanents de contrôle. Le contrôle interne est exigé par la loi et par la politique générale. En principe, le contrôle est constant.

g) Procédures disciplinaires pour traiter les cas de manquement aux normes de la fonction publique

Les procédures disciplinaires sont définies dans les articles 49 à 78 de la loi fédérale sur les responsabilités des fonctionnaires. Les sanctions administratives vont de la semonce privée ou publique, du blâme privé ou public, de la suspension, de la destitution et de la sanction économique à la radiation temporaire de l'emploi ou de la fonction dans le service public.

V. Contrôle des actes répréhensibles dans la fonction publique

a) Institutions et procédures permettant d'enquêter sur les malversations et de les poursuivre

Organismes responsables d'enquêter sur les malversations et la corruption dans le service public :

- Un organisme d'enquête exerce sa compétence sur l'ensemble du service public.
- Un organisme d'enquête exerce sa compétence exclusive sur un organisme ou sur un ensemble particulier d'organismes du service public.

- Une fonction d'investigation existe au sein de chaque organisme/département du service public.

La loi fédérale sur les responsabilités des fonctionnaires établit les fonctions de ces organismes et confie la responsabilité au ministère du Contrôle et du Développement administratif (SECODAM). Le ministre du Contrôle ou le chef de ce ministère est comptable au président de la République.

Les organismes en place pour exercer des **poursuites** dans les cas de malversation et de corruption dans le service public sont :

- « Procuraduria General de la Republica » (PGR).
- « Procuraduria General del Distrito Federal » (PGDF).
- *Procuradurias* d'État par l'entremise de leurs diverses directions (équivalent du bureau du procureur général dans d'autres pays).

Les chefs de ces organismes sont respectivement comptables au président de la République, au gouverneur de la ville de Mexico et à chacun des gouverneurs des 31 États. Le PGR emploie plus de 16 000 personnes et le PGDF environ 10 000. Seuls les *Procuradurias* ont le pouvoir de saisir directement les tribunaux des cas de soupçon de corruption.

b) Institutions compétentes pour exercer un contrôle indépendant sur l'administration

- Parlement/Commission parlementaire.
- Auditeurs indépendants/externes comptables à des organismes élus tels que le Parlement.
- Tribunaux judiciaires.
- Office indépendant sur l'éthique.

La Chambre des députés procède à une révision annuelle du budget public. Lorsque les députés n'approuvent pas le budget, c'est le dernier budget autorisé qui demeure en vigueur.

L'audit externe annuel (fait par un organisme indépendant comptable à un organisme élu comme le Parlement) porte sur la gestion des finances et l'administration. Les rapports d'audit externe sont publiés systématiquement.

VI. Coordination et évaluation

a) Coordination et gestion de la politique de l'administration en matière de déontologie et de lutte contre la corruption

Le ministère du Contrôle et du Développement administratif (SECODAM), un ministère d'État établi par une loi et qui compte plus de 2 000 employés et cadres, est chargé de coordonner et de gérer la mise en œuvre de la politique du gouvernement en matière d'éthique. Le SECODAM présente un rapport annuel au gouvernement sur la situation de l'éthique dans le service public.

On vérifie de la façon suivante la **cohérence** des mesures prises par le gouvernement dans le domaine de l'éthique et de la lutte contre la corruption :

- Analyse des échecs systémiques, des tendances dans les affaires criminelles et disciplinaires.
- Présentation des orientations nationales et/ou d'une liste des mesures à prendre pour mettre au point des stratégies de prévention dans les organisations.
- Désignation d'un bureau central chargé de la supervision de toutes les mesures relatives à l'éthique, y compris de la cohérence des législations.

Une stratégie nationale en matière d'éthique et un plan national de prévention de la corruption ont été préparés. Ils sont présentés sous forme de documents administratifs comme le Plan national de développement 1995-2000 et le Programme de modernisation de l'administration publique 1995-2000. Ils sont aussi inclus dans la loi fédérale sur les responsabilités des fonctionnaires et dans la loi sur l'approvisionnement et les travaux publics. Cette stratégie exige un diagnostic, la participation des citoyens, la décentralisation administrative, l'évaluation de la gestion des affaires publiques et la

conduite éthique des fonctionnaires à l'échelon organisationnel, activités qui sont toutes supervisées par le ministère du Contrôle et du développement administratif. Les organisations non gouvernementales n'ont pas participé à la préparation et à la mise en œuvre de la politique en matière d'éthique.

b) *Évaluation de l'efficacité des mesures visant à promouvoir les conduites déontologiques et à prévenir la corruption*

Au moins tous les six mois, toutes les unités administratives du gouvernement fédéral doivent présenter des rapports sur les progrès à l'égard du Programme de modernisation de l'administration publique. Les mesures considérées comme des instruments efficaces de prévention de la corruption sont l'audit, l'inspection et l'évaluation, qui donnent tous des résultats semblables. On utilise présentement les nouvelles technologies de l'information pour systématiser la prestation des services publics. Par exemple, le ministère du Contrôle a utilisé le réseau Internet pour élaborer le système *Compranet* qui sert à publier les appels d'offres ou les procédures de passation des marchés de vente de biens ou de services au gouvernement. Ce système est fondé sur Internet et donne des détails sur toutes les étapes de la passation d'un marché, et présente une procédure spéciale à suivre en cas de plainte d'une des parties.

Les principaux obstacles à une lutte plus efficace contre la corruption dans le service public comprennent le niveau des salaires, les méthodes de promotion et le manque de stabilité de la carrière dans le service public (une loi visant à établir une fonction publique professionnelle est à l'étude).

NORVÈGE

I. Le contexte général de la gestion de l'éthique dans le service public en Norvège

a) *Les principaux problèmes relatifs à l'éthique auxquels le service public a été confronté en Norvège au cours des dix dernières années, et plus particulièrement au cours des 18 derniers mois*

- Allégations de « nominations politiques » à des charges publiques (nominations faites par le parti au pouvoir en fonction de l'allégeance politique, par opposition aux nominations faites par l'administration publique).
- La réintégration dans des postes de la fonction publique de personnes ayant occupé un poste politique (notamment celui de ministre ou de secrétaire d'État) et le recrutement, par des entreprises ou des organismes privés, d'ex-fonctionnaires possédant des connaissances d'une importance cruciale, et ce, à l'encontre de l'intérêt public.
- L'absence de transparence, c'est-à-dire les lacunes sur le plan de la communication de documents.

b) *Les mesures récentes pour améliorer le comportement éthique dans le service public*

Le 18 décembre 1998, la Norvège ratifiait la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales. Afin de rendre cette convention effective dans la loi norvégienne, on a convenu d'élargir les dispositions qui existaient déjà dans le Code pénal civil général à l'égard de la corruption des agents publics pour y inclure également la corruption des agents publics étrangers et les agents d'entreprises publiques étrangères.

c) *Les projets actuellement en préparation relatifs aux problèmes d'éthique dans le service public norvégien*

En ce qui concerne le second point en I.a) ci-dessus, on se propose d'adopter certaines restrictions, bien qu'on n'ait pas encore une idée claire de la nature de ces restrictions. Même si aucune décision n'a encore été prise, on ne s'attend pas à ce que ces restrictions soient de portée considérable ou radicale. De façon plus générale, on a l'intention de se doter d'une infrastructure de l'éthique s'inspirant de la Recommandation de l'OCDE de 1998 et d'instaurer un programme de formation en matière de résolution de problèmes d'ordre moral.

II. Les valeurs essentielles du service public

a) *Définition des valeurs essentielles du service public*

Les valeurs suivantes sont évoquées dans les ouvrages juridiques sur le droit administratif et, par voie de conséquence, dans un rapport officiel sur l'éthique dans le service public, publié en 1993 :

- La sécurité sociale et croissance.
- La liberté.
- L'égalité et justice.
- La cogestion et l'influence réciproque.
- La protection de la loi.
- L'efficacité.

En outre, les valeurs suivantes sont également mentionnées dans certains documents officiels, par exemple, divers types de rapports :

- La loyauté.
- L'impartialité.
- La factualité ou l'objectivité.
- La transparence.
- La légalité.

Encore une fois, les valeurs essentielles pour le service public norvégien ne sont pas explicitement énoncées dans les lois ou les règles établies (règlements, codes de conduite, etc.), même si les lois administratives ont souvent pour objet de promouvoir ou de sauvegarder ces valeurs. Celles-ci sont tenues pour acquises et divers types de documents officiels s'y réfèrent : rapports des ministères au Parlement, rapports annuels de l'ombudsman, etc., et documents de référence se rapportant aux lois. Certaines directions formulent des énoncés de valeurs qui sont distribués aux employés et diffusés dans le public.

b) *La communication aux fonctionnaires des valeurs essentielles du service public*

On a recours aux formules suivantes :

- Les valeurs essentielles sont automatiquement communiquées à toute personne entrant dans le service public.
- Elles sont communiquées à toute personne qui accède à un nouveau poste dans une autre organisation du service public.

Bien qu'il s'agisse là des deux façons habituelles de communiquer les valeurs essentielles, il convient de noter qu'il n'y a pas de formule uniforme. Ces valeurs sont transmises à la faveur de différents types de formation (stage d'initiation, etc.), mais de façon habituellement superficielle ou ponctuelle, c'est-à-dire qu'on consacre rarement une séance spéciale à la définition des valeurs.

c) *La déclaration sur les valeurs essentielles du service public n'a pas été reformulée au cours des dix dernières années*

Le Rapport de 1993 sur l'éthique dans le service public ne prévoit aucune révision des valeurs essentielles du service public. Le Rapport cite un traité de droit administratif de base dans lequel figurent et sont décrites les valeurs que le service public devrait promouvoir (voir la section II.a) ci-dessus). La liste des valeurs fournie n'est pas exhaustive et l'on souligne qu'il n'est pas possible d'établir un relevé complet des normes, des objectifs et des valeurs qui peuvent être associés aux activités administratives. Cependant, le rapport aborde brièvement certaines valeurs généralement reconnues dans le service public, en plus de celles qui ont été mentionnées ci-dessus.

III. Normes de conduite dans le service public

a) *Déclarations sur les normes de comportement que l'on est en droit d'attendre des fonctionnaires*

Les normes de comportement relatives aux fonctionnaires sont généralement énoncées sous forme d'exigences dans les lois, les règlements, les bulletins ou autres documents pertinents, qui soulignent ou font ressortir les points suivants :

- L'acceptation de dons et d'avantages, tels que des commissions, des sommes d'argent, des invitations.
- L'utilisation d'informations officielles.
- L'utilisation d'installations ou de biens publics.
- Les déplacements officiels.

- L'utilisation de cartes de crédit institutionnelles.
- Le travail extérieur au service public.
- L'implication dans l'action politique.

Certaines **normes fondamentales de comportement** pour l'ensemble du service public sont définies dans la loi sur l'administration publique (10 février 1967) qui traite de la procédure à suivre dans les cas touchant l'administration publique.

En outre, il existe des **directives ou exigences supplémentaires** pour certains groupes, tels que les agents responsables de la passation des marchés publics, les agents du fisc et les fonctionnaires des douanes, ainsi que le personnel des services de santé. La loi de 1992 sur les marchés publics (actuellement en cours de révision) constitue une codification des exigences de l'accord sur l'Espace économique européen en ce qui concerne les achats de l'État. En outre, il existe différents types de règlements renfermant des lignes directrices en matière d'éthique à l'égard des achats effectués par l'administration centrale (alors que la loi sur les marchés publics s'applique à tous les achats publics). La loi sur la fonction publique (article 23) renferme des dispositions sur lesquelles les agences gouvernementales peuvent se fonder pour édicter, au besoin, des règles plus précises sous forme de règlements. De tels règlements existent déjà dans le cas des agents du fisc et des fonctionnaires des douanes. En plus de ces dispositions légales, le service des douanes s'est doté d'un code d'éthique qui a été incorporé à un manuel servant à la formation des fonctionnaires des douanes. Dans le secteur de la santé, il y a la loi de 1980 concernant les médecins, de même qu'une nouvelle loi concernant le personnel médical, qui a été adoptée récemment au Parlement et devrait entrer en vigueur au début de 2001 (puisque'il faut tout d'abord mettre en application toute une batterie de règlements).

b) *Types de conduites considérées comme inacceptables au regard de la loi pour des agents de la fonction publique*

Les types de **comportements répréhensibles** suivants, de la part des agents publics, sont spécifiquement définis dans la législation pénale :

- La corruption active, passive, directe ou indirecte, ou encore la tentative de corruption sur des agents publics, ou la corruption exercée par des agents public.
- L'abus de pouvoir ou de la confiance du public.

En outre, la loi sur la fonction publique (4 mars 1983) constitue le cadre légal applicable à l'embauchage des fonctionnaires (nommés par un ministère, une agence ou un autre organisme) et des hauts fonctionnaires (nommés par le Roi). La loi prévoit certaines sanctions à caractère non pénal dans le cas des comportements répréhensibles qui ne sont pas considérés comme une infraction criminelle.

IV. Institutions et procédures destinées à promouvoir un haut niveau de probité, à prévenir et à détecter les fautes professionnelles

a) *Instruments utilisés par la gestion des ressources humaines pour la promotion d'un environnement favorisant le respect de l'éthique*

Il existe des règles, des directives ou des politiques pour les procédures de recrutement et de promotion.

- Le recrutement et la promotion sont fondés sur le mérite.
- La transparence des procédures de sélection est assurée par la publication des règles, des directives ou des politiques de recrutement, la publication des avis de postes vacants, et l'évaluation des procédures de sélection.
- Seuls les critères de sélection publiés et adéquats sont pris en compte lors du recrutement.
- Les considérations liées à l'éthique sont prises en compte dans la procédure de recrutement. Ainsi, il arrive régulièrement que l'on tienne compte de certains mérites ou de certaines qualités

des candidats (par ex. l'esprit d'équipe ou de collaboration) dans l'évaluation globale de leur aptitude à occuper un poste.

- Les comportements liés à l'éthique sont pris en considération dans l'appréciation des performances. Par exemple, la Norvège dispose d'un système de rémunération des hauts fonctionnaires fondé sur une appréciation des performances qui comporte une entrevue annuelle, laquelle *peut* porter notamment sur les questions d'éthique, bien que cela ne soit pas obligatoire et ne soit probablement pas très fréquent dans le cadre de cette entrevue.

On porte une **attention** spéciale aux fonctionnaires occupant des postes particulièrement exposés à la corruption dans les secteurs des marchés publics et de la fiscalité.

- En ce qui concerne les marchés publics, chaque agence peut édicter des règles et des lignes directrices spécifiques en plus de celles qui sont mentionnées en III.a) ci-dessus. C'est d'ailleurs ce que font nombre d'agences, notamment les plus importantes, et ce, à grands frais. Le ministère du Travail et de la Fonction publique élabore actuellement une politique gouvernementale commune en ce qui concerne les marchés publics, politique qui comportera également des lignes directrices en matière d'éthique.
- Il existe également des règlements spécifiques visant à prévenir la corruption chez les agents du fisc.

b) Sensibilisation et formation des agents publics aux questions d'éthique

Comme il est indiqué en II.b) ci-dessus, les valeurs essentielles du service public sont parfois inculquées aux gens lorsque ceux-ci entrent dans le service public, ou encore lorsqu'ils accèdent à un nouveau poste. En outre, l'éthique est un sujet abordé dans certains cours de formation à la gestion. Pour le moment, il n'existe aucun organisme central de coordination ou de mise en application de la formation, de l'information ou de l'orientation en matière d'éthique. Le Guide de la fonction publique stipule que chaque agence (ministère ou organisme subordonné) a la responsabilité de prendre des mesures systématiques en vue de favoriser une plus grande prise de conscience de l'importance des valeurs morales et des pratiques de saine administration à l'intérieur de son champ d'activité. Toutefois, on ne saurait dire dans quelle mesure cette directive est suivie par chaque agence. La Direction de la gestion publique (*Statskonsult*) offre un cours d'éthique auquel les agences ou les fonctionnaires sont libres de s'inscrire, collectivement ou à titre individuel. Certaines agences organisent leurs propres séminaires ou ateliers sur l'éthique, en puisant dans leur propre personnel, ou encore en faisant appel à des formateurs ou des spécialistes de l'extérieur. Cependant, il se peut qu'on ne consacre pas à la question de l'éthique tous les efforts voulus et exigés dans le Guide de la fonction publique.

Il n'y a aucune institution centrale (bureau ou entité semblable) qui se charge spécifiquement de fournir aux fonctionnaires des orientations, des avis, des conseils et des services de consultation afin de les aider à résoudre les cas de conscience et problèmes d'ordre moral auxquels ils sont en butte dans le cadre de leur travail. Conformément à l'exigence susmentionnée qui figure dans le Guide de la fonction publique et dans d'autres documents pertinents, on estime que la responsabilité de régler les problèmes d'éthique de ce genre incombe à la gestion. Comme l'éthique dans le service public est un domaine qui relève, de façon générale, du ministère du Travail et de la Fonction publique, ce ministère a une certaine responsabilité quant aux moyens à fournir aux gestionnaires afin de leur permettre de jouer leur rôle dans le domaine de l'éthique. Aussi, pour venir en aide à ces gestionnaires, le ministère se propose de mettre en place une infrastructure de l'éthique et d'élaborer un programme de formation en matière de résolution des problèmes d'ordre moral.

c) Autres dispositions utilisées pour promouvoir le respect de normes de conduite exigeantes et la prévention de la corruption

- Détection et signalement des situations de conflits d'intérêts, notamment en ce qui concerne l'acceptation de cadeaux et d'avantages tels que des commissions, des sommes d'argent ou des invitations.
- Obligation de fournir les motifs des décisions administratives.
- Existence d'un recours à l'encontre des décisions administratives.

- Établissement de normes quant aux délais maxima pour répondre aux demandes.
- Dispositions de lutte contre la corruption dans les appels d'offres (par ex. les entreprises reconnues coupables de corruption se voient exclues temporairement ou définitivement du processus des appels d'offres et des soumissions).
- Contrôles spécifiques s'appliquant aux procédures de passation des marchés publics.

d) Politique relative aux déclarations

Les agents responsables de la passation des marchés publics ainsi que les agents du fisc sont tenus de faire une déclaration (des actifs personnels et des intérêts financiers) lorsqu'ils accèdent à un poste de la fonction publique ou qu'un changement survient dans les renseignements qui les concernent. Les éléments devant faire l'objet d'une déclaration sont les suivants :

- Les biens et exigences.
- Les sources et le niveau de revenu.
- Les activités extérieures.
- Les cadeaux.
- Les emplois antérieurs.

L'information fournie est confidentielle ; seul l'employeur peut en prendre connaissance. L'objectif premier est d'éviter les conflits d'intérêts et de détecter les cas d'enrichissement illicite.

e) Procédures permettant de rendre compte des actes répréhensibles/de soupçons de corruption

Il n'y a aucune procédure spéciale ou obligation pour les agents publics de signaler les actes répréhensibles ou les soupçons de corruption impliquant d'autres fonctionnaires. Les agents publics qui dénoncent les malversations ne jouissent d'aucune protection, mais ils peuvent bénéficier de l'anonymat conformément aux dispositions prévues dans la loi de 1967 sur l'administration publique ainsi que dans la loi de 1970 sur l'accès à l'information.

f) Dispositifs internes de contrôle pour l'amélioration du respect des règles de l'éthique dans le service public

Il n'y a aucune institution en Norvège qui soit spécifiquement chargée de contribuer à l'amélioration du respect des règles de l'éthique dans le service public. Toutefois, la Norvège dispose effectivement des mécanismes habituels de contrôle financier et de contrôle de gestion.

g) Procédures disciplinaires pour traiter des cas de manquement aux normes de la fonction publique

Les mesures disciplinaires auxquelles on a recours dans la fonction publique sont les suivantes :

- Le blâme écrit.
- La perte d'ancienneté pouvant aller de un mois à deux ans.
- La rétrogradation (temporaire ou permanente).
- Le licenciement sommaire.
- Le renvoi.

Les procédures disciplinaires sont régies par la loi de 1983 sur la fonction publique. Des recours légaux sont prévus, le premier consistant à interjeter appel auprès du ministère en cause, ou encore du Roi en conseil quand la décision relative à la mesure disciplinaire émane du ministère. Les agents publics et les fonctionnaires de haut niveau peuvent soumettre la décision rendue par l'organisme d'appel aux tribunaux, qui jugeront de sa valeur sur le plan juridique.

V. Contrôle des actes répréhensibles dans la fonction publique

a) *Institutions et procédures permettant d'enquêter sur les malversations et de les poursuivre*

Les enquêtes et les poursuites en matière de corruption suivent les règles générales s'appliquant aux enquêtes et aux poursuites relatives aux actes criminels. La partie poursuivante est indépendante de l'administration et du Parlement et a le pouvoir de déclencher une enquête ou d'engager des poursuites, d'y surseoir, ou encore d'y mettre fin. On peut ouvrir une enquête lorsqu'il y a des motifs raisonnables de se demander si un crime a été commis, et on doit normalement y surseoir ou y mettre fin lorsqu'on ne dispose pas de preuves suffisantes pour porter une accusation.

La Norvège accorde une grande attention à la lutte contre la corruption ; aussi est-il probable qu'une affaire se rapportant à la corruption entraîne le déclenchement d'une enquête et, le cas échéant, des poursuites. L'unité chargée des affaires de corruption à l'*ØKOKRIM* (organisme national chargé de mener les enquêtes et d'engager les poursuites se rapportant aux crimes économiques et aux crimes contre l'environnement) est composée d'enquêteurs spéciaux et de hauts fonctionnaires, spécialistes dans le domaine de la corruption internationale.

b) *Institutions compétentes pour exercer un contrôle indépendant sur l'administration*

Il s'agit des institutions suivantes :

- Le Parlement ou la commission parlementaire.
- Les auditeurs indépendants ou externes relevant d'organismes élus tels que le Parlement.
- Le médiateur.
- Les tribunaux d'examen judiciaire (par ex. le Tribunal national des assurances pour tout ce qui touche les dossiers d'assurance à l'échelle nationale).
- La Direction de la gestion publique.

Les audits menés par le Bureau de l'Auditeur général portent sur la gestion financière (annuellement) et sur la gestion des performances (au besoin). Les rapports du Bureau de l'Auditeur général sont toujours publiés.

VI. Coordination et évaluation

a) *Coordination et gestion de la politique de l'administration en matière d'éthique et de lutte contre la corruption*

Le ministère du Travail et de la Fonction publique est l'organisme central chargé d'assurer la coordination et la gestion de la politique de l'administration en matière d'éthique. Encore une fois, la Norvège accorde une attention toute particulière à la lutte contre la corruption, ce dont témoigne la mise en place de l'*ØKOKRIM* (voir en V.a) ci-dessus) en 1989. Le directeur général du ministère public a décidé d'accorder la priorité aux affaires de corruption. Les mesures prises par la Norvège dans le domaine de l'éthique et de la lutte contre la corruption ne sont pas tellement organisées et systématiques. La Norvège n'a pas adopté de stratégie ou de plan national visant à prévenir la corruption par le biais d'une politique plus vaste de l'administration en matière de lutte contre la corruption.

b) *Évaluation de l'efficacité des mesures visant à promouvoir les conduites éthiques et à prévenir la corruption*

Aucune procédure particulière n'a été prévue pour évaluer l'efficacité des mesures visant à promouvoir le respect des règles d'éthique et à prévenir les fautes professionnelles. Néanmoins, l'*ØKOKRIM* porte un regard critique sur ses opérations à la lumière de son plan d'activités global. De façon générale, on estime que la corruption n'est pas l'un des principaux problèmes dans la fonction publique norvégienne et que la détection reste le meilleur moyen de prévenir la corruption. L'*ØKOKRIM* ne voit guère d'obstacles à une lutte plus efficace contre la corruption dans la fonction publique.

NOUVELLE-ZÉLANDE

I. Le contexte général de la gestion de la déontologie dans le service public en Nouvelle-Zélande

a) *Les principaux problèmes relatifs à la déontologie auxquels le service public a été confronté en Nouvelle-Zélande au cours des dix dernières années et plus particulièrement des 18 derniers mois*

Le morcellement relatif du secteur public qu'ont entraîné, depuis le milieu des années 90, la restructuration, la décentralisation des responsabilités en matière d'emploi, de même qu'une plus grande autonomie des agences, s'est traduit par un manque d'uniformité ou de cohérence dans les processus d'acculturation et de socialisation (en ce qui concerne la compréhension et l'assimilation des principes, des conventions et des pratiques, y compris les valeurs morales et les règles d'éthique). Au cours des dix dernières années, on a constaté une plus grande effervescence à la croisée du secteur public et du secteur privé – qu'on pense à la délégation de travaux, aux services de consultants ou aux accords de partenariat – ce qui a amené à des analogies avec le secteur privé et contribué à privilégier les valeurs et les normes propres à l'entreprise.

Les réformes des 10 à 15 dernières années ont précisé davantage la distinction entre le rôle des ministres de la Couronne et celui des « Chief Executives » (responsables de la conduite d'un ministère). L'application d'instruments de type contractuel a conduit à un réexamen de la notion de la responsabilité ministérielle, de même qu'à une certaine réorganisation des valeurs. Sur le plan politique, les changements apportés au processus électoral et l'augmentation du nombre de parlementaires semblent avoir modifié la relation entre les citoyens et leurs élus, de sorte que l'on entend de plus en plus souvent la remarque voulant que les normes de conduite (de même que les valeurs morales et les règles d'éthique) ne soient plus ce qu'elles étaient. Toutefois, les Néo-Zélandais reconnaissent, de façon générale, l'importance de l'autorité et de l'exemple au niveau politique pour le maintien des valeurs morales et des règles de déontologie au sein de l'administration publique.

Les enjeux sont donc les suivants :

- La différence entre les valeurs « traditionnelles » de la fonction publique et les valeurs qui caractérisent la « nouvelle gestion publique ».
- L'adaptation à de nouvelles valeurs et à de nouvelles façons de travailler, par le biais d'une plus grande interaction avec le secteur privé.
- Les changements à opérer dans la façon de concevoir la responsabilité et l'obligation de rendre compte.
- La perception de l'absence de dirigeants éclairés et de modèles au sein de la classe politique.
- Le morcellement du noyau de la fonction publique, qui entraîne une diminution du « contrôle » dans le maintien des normes.

b) *Les mesures récentes prises pour améliorer le comportement déontologique dans le service public*

De façon générale, les réformes portaient surtout sur l'amélioration de l'efficacité, de l'efficacités et de la responsabilisation, et elles ne résultaient pas d'une préoccupation particulière devant la perte d'intégrité de la fonction publique comme telle, ou encore de manquements aux règles déontologiques. La perte de confiance, pour peu qu'elle existât, était davantage liée à des questions de compétences qu'à des questions de saine administration, d'honnêteté ou de loyauté.

Les mesures prises (au niveau des agences centrales) pour encourager le respect des règles déontologiques peuvent se résumer ainsi :

- Contrôles prépondérants – codes de conduite, communication des attentes (normes de conduite).
- Contrôles favorisant l'intégration – incorporation de normes dans les instruments de gestion des performances, publication de documents d'orientation, etc.
- Contrôles permettant de poser un diagnostic – évaluation des performances des « Chief Executives », évaluation des performances des ministères (notamment en ce qui touche l'intégrité de l'organisation) et examens et audits occasionnels.
- Contrôles favorisant l'interaction – incorporation de thèmes liés à l'éthique dans les programmes de conférence, initiative émanant des autorités (par ex. déclarations publiques) et encouragement au dialogue entre ministères.

c) *Les projets actuellement en préparation relatifs aux problèmes déontologiques dans le service public en Nouvelle-Zélande*

Ces projets sont les suivants :

- Le recours à un cadre de travail en matière de déontologie afin d'être davantage en mesure de déterminer les moyens à prendre et l'orientation à suivre.
- La réédition des documents d'orientation déjà publiés.
- Le perfectionnement de la méthodologie d'audit et d'évaluation.

II. Les valeurs essentielles du service public

a) *Définition des valeurs essentielles du service public*

Il n'y a pas de documents qui comportent un énoncé succinct des valeurs essentielles pour la fonction publique. Dans la plupart des cas, ces valeurs sont implicites ou exprimées sous forme de principes (par ex. dans le document de perspective de la fonction publique, ou encore dans le Code de conduite de la fonction publique).

Les « valeurs essentielles » ou croyances communes s'articulent autour des principes suivants :

- Justice et équité.
- Responsabilité et intégrité.
- Transparence et obligation de rendre compte.
- Efficience et efficacité.
- Saine administration et protection.

En d'autres termes, elles se résument à l'honnêteté, à la réciprocité et à l'équité.

b) *La communication aux fonctionnaires des valeurs essentielles du service public*

De façon générale, il n'y a aucun mécanisme centralisé ou systématique permettant de communiquer les valeurs essentielles de la fonction publique. De plus, les ministères ne disposent pas nécessairement de programmes d'intégration planifiés comportant l'énoncé des valeurs « essentielles » de la fonction publique, ou encore de programmes d'éducation ou de formation continue qui leur permettent de communiquer et de consolider les valeurs « essentielles » de la fonction publique (par opposition aux valeurs propres à chacun des ministères), bien que de tels programmes existent dans certains ministères.

III. Normes de conduite dans le service public

a) *Déclarations sur les normes de comportement que l'on est en droit d'attendre des fonctionnaires*

Il existe des énoncés des attentes (relatives aux normes de conduite) à l'égard des « Chief Executives », ainsi que des énoncés des attentes relatives aux performances des ministères. Un code de conduite de la fonction publique (établissant les normes minimales de conduite) s'applique à l'ensemble des employés du noyau de la fonction publique. La série de documents d'orientation concernant les principes, les conventions et les pratiques (dont la première publication par la Commission de la fonction publique remonte à 1995), qui constitue un ouvrage de référence pour l'ensemble des fonctionnaires, renferme une description plus précise de ces attentes. Les « Chief Executives » des ministères doivent établir des normes pour leurs propres employés, publier un code de conduite pour leur ministère, veiller au maintien de la discipline et, de façon générale, tracer la voie à suivre en fonction de la nature des activités du ministère.

La plupart du temps, ces attentes concernent particulièrement les points suivants :

- L'acceptation de dons ou d'avantages tels que des commissions, de l'argent ou des invitations.
- L'utilisation d'informations officielles.
- L'utilisation de biens ou d'installations publics.
- Les déplacements officiels.
- L'utilisation de cartes de crédit institutionnelles.
- Le travail à l'extérieur de la fonction publique.
- Les restrictions en matière d'emploi après le départ de la fonction publique.
- Les conditions spéciales ou autorisations relatives au passage de la fonction publique au secteur des entreprises à but lucratif.
- L'engagement dans l'action politique.

Il y a certes un code général de normes fondamentales (le Code de conduite de la fonction publique) ainsi que des documents d'orientation (la série de documents d'orientation sur les principes, les conventions et les pratiques) et il arrive qu'on porte une attention particulière à certaines questions, par exemple les primes accordées aux grands voyageurs par certaines sociétés aériennes, mais c'est aux ministères qu'il incombe d'édicter leurs propres lignes de conduite (en ce qui concerne les comportements attendus) et directives à l'intention du personnel.

Il n'y a pas de directive particulière à l'égard des fonctionnaires et des responsables politiques remplissant des fonctions à la fois politiques et administratives, mais le Guide du Bureau du Conseil des ministres (publié et mis à jour par le Bureau du Conseil des ministres) renferme certains éléments d'orientation et la série de documents sur les principes, les conventions et les pratiques sert également de référence dans ce domaine.

b) *Types de conduites considérées comme inacceptables au regard de la loi pour des agents de la fonction publique*

Outre les infractions prévues habituellement dans le Code criminel, les seules qui s'appliquent précisément à l'ensemble des agents de la fonction publique sont décrites dans la loi de 1961 concernant les crimes, notamment :

- La corruption judiciaire (art. 100).
- La subornation d'un officier de justice (art. 101).
- La corruption et la subornation d'un ministre de la Couronne (art. 102).
- La corruption et la subornation d'un député (art. 103).
- La corruption et la subornation d'un agent de la paix (art. 104).
- La corruption et la subornation d'un agent de la Couronne (art. 105).

- L'utilisation illicite d'informations officielles (art. 105a).
- L'utilisation et la divulgation de renseignements personnels en violation de l'art. 105a (art. 105b).

La notion de corruption englobe les formes active, passive, directe et indirecte, de même que les tentatives de corruption. La loi de 1989 relative aux finances publiques (art. 76) ainsi que la loi de 1977 relative aux finances publiques (art. 109) renferment des dispositions concernant l'utilisation judicieuse et la saine gestion des fonds publics. Certains fonctionnaires (par ex. dans les secteurs des Services fiscaux, de la Défense, des Services correctionnels, des Douanes et de la Police) sont assujettis à des statuts particuliers.

IV. Institutions et procédures destinées à promouvoir un haut niveau de probité, à prévenir et à détecter les fautes professionnelles

a) Instruments utilisés par la gestion des ressources humaines pour la promotion d'un environnement favorisant le respect de la déontologie

Ces instruments sont les suivants :

- Existence de règles, de directives et de politiques pour les procédures de recrutement et de promotion.
- Recrutement et promotion fondés sur le mérite.
- Transparence des procédures de sélection assurée par la publication de règles, de directives et de politiques de recrutement, par la publication des avis de postes vacants et par l'évaluation des procédures de sélection.
- Recrutement effectué uniquement en fonction de critères de sélection publiés et adéquats.

On ne saurait dire comment les considérations liées à l'éthique sont prises en compte – ou même si elles le sont – dans le processus de recrutement ou de promotion. Dans les domaines de la police, des douanes, de la gestion de la dette, du contrôle frontalier, et ainsi de suite, une **attention particulière** est accordée aux mesures visant à prévenir la corruption et à éliminer toute possibilité de pratiques frauduleuses.

b) Sensibilisation et formation des agents publics aux questions déontologiques

Certains ministères disposent de programmes d'initiation, mais la sensibilisation et la formation en matière de déontologie demeurent plutôt ponctuelles. La communication et la transmission des valeurs et des normes d'éthique de la fonction publique (par opposition aux valeurs et aux normes qui caractérisent l'entreprise) sont rarement obligatoires et ne sont pas généralisées. On a plutôt tendance à vouloir éviter les comportements répréhensibles qu'à promouvoir les comportements souhaités. Toutefois, la promotion active de ces valeurs et de ces normes fait aujourd'hui l'objet d'une plus grande attention, depuis que certaines craintes ont été étalées au grand jour.

Le type de directives, d'avis ou de conseils à la disposition des agents publics pour résoudre leurs dilemmes et problèmes de nature morale dans l'exercice de leurs fonctions varie. De façon générale, ceux-ci sont invités à consulter des membres du personnel sur place (gestionnaires, conseillers juridiques et personnel responsable des ressources humaines) pour obtenir de l'aide. Il n'y a pas, comme tel, d'agent responsable de l'éthique. Certains organismes offrent un service d'assistance par téléphone, mais il s'agit de l'exception et non de la règle. On fait parfois appel à la Commission de la fonction publique pour obtenir des avis, des conseils ou des directives en ce qui concerne les questions déontologiques.

c) Autres dispositions pour promouvoir le respect de normes de conduite exigeantes et la prévention de la corruption

Ces dispositions peuvent se résumer ainsi :

- Reconnaissance et compte rendu des situations de conflits d'intérêts, notamment en ce qui concerne la gestion financière, l'emploi après la sortie de la fonction publique, l'acceptation de cadeaux et d'avantages tels que des commissions, de l'argent et des invitations.

- L'obligation de motiver les décisions administratives.
- L'existence de voies de recours à l'encontre des décisions administratives.
- L'établissement de délais maxima pour répondre aux demandes.
- L'existence de dispositions de lutte contre la corruption dans les marchés publics (par ex. les entreprises trouvées coupables de corruption sont exclues temporairement ou définitivement du processus des appels d'offres).
- L'existence de contrôles spécifiques à l'égard des procédures de passation des marchés publics.

Il n'y a pas de politique de promotion uniforme ou imposée par l'administration centrale. Chaque ministère est libre d'élaborer ses propres moyens de transmettre ses valeurs et ses normes et de façonner sa culture organisationnelle. Le processus de socialisation (qui englobe l'éducation et la formation) varie d'un ministère à un autre, et les liens entre le respect des règles déontologiques et la gestion des performances ne sont pas toujours évidents. Comme la gestion des ressources humaines est du ressort des ministères, on note des différences considérables dans les perspectives et les méthodes utilisées un peu partout dans la fonction publique.

d) Politique relative aux déclarations

Il n'y a pas de politique générale qui oblige l'ensemble des fonctionnaires à remplir une déclaration ou à faire état de leurs intérêts, financiers ou autres. Toutefois, les employés de l'État ont la responsabilité (implicite ou autre) de déclarer les situations réelles, potentielles ou apparentes de conflits d'intérêts. Dans certains cas – par exemple, les sous-secrétaires d'État, les plus hauts responsables au sein de la fonction publique, de même que ceux qui remplissent des fonctions spécialisées (gestion de la dette, gestion des marchés, etc.) – la déclaration des intérêts est obligatoire.

Les ministres de la Couronne sont tenus de faire une déclaration annuelle de leurs intérêts, qui est ensuite versée dans un registre prévu à cette fin. Lorsqu'il y a possibilité de conflits d'intérêts, on s'attend à ce que tous les parlementaires déclarent leurs intérêts privés et personnels (c'est-à-dire qu'ils fassent une déclaration publique, ou encore se retirent des discussions ou s'abstiennent de voter).

e) Procédures permettant de rendre compte des actes répréhensibles/de soupçons de corruption

Des règles internes définissent la procédure à suivre au sein de chaque organisation faisant partie de la fonction publique. Les agents de l'État qui dénoncent les malversations ne peuvent invoquer la protection d'une loi comme telle, mais le principe de l'intervention dans l'intérêt public, qui est reconnu dans la loi relative à l'emploi, leur assure une protection contre les accusations, les représailles, etc. Dans le cas du **public**, des procédures particulières sont prévues pour dénoncer les malversations commises par les agents de l'État, notamment par le biais de plaintes (la procédure à suivre est alors particulière à chaque ministère, et non générale), le recours à un médiateur, ou encore à l'assistance personnelle ou téléphonique (dans certains cas seulement).

f) Dispositifs internes de contrôle pour l'amélioration de la déontologie dans les services publics

D'une certaine façon, on peut dire qu'il existe des dispositifs internes de contrôle susceptibles de contribuer à l'amélioration du respect des règles d'éthique dans la fonction publique. La consolidation de la culture organisationnelle par le biais de codes, de documents d'orientation, du *leadership*, de l'établissement de modèles, d'exemples, etc., constitue le principal dispositif interne de contrôle. D'aucuns ont formulé des critiques qui donnent à penser que de nombreux contrôles visent à institutionnaliser les normes plutôt qu'à les « internaliser ». La structure, le partage des responsabilités, les contrôles et audits internes, l'information externe et les audits externes, de même que les systèmes comptables, sont autant d'éléments qui viennent appuyer l'utilisation judicieuse des ressources publiques et la gestion des fonds publics.

Le contrôle interne répond aux exigences d'une politique générale. Les revues qu'il implique sont effectuées à intervalles réguliers et les rapports de contrôle mis à la disposition du public. Les

mécanismes de suivi assurant la mise en œuvre des mesures recommandées en vue de l'amélioration des systèmes prennent la forme d'évaluations et d'examens (y compris les auto-examens) menés par une agence centrale, de rapports présentés à un ministre de tutelle et, dans un contexte plus large et public, de commissions parlementaires.

g) Procédures disciplinaires pour traiter des cas de manquement aux normes de la fonction publique

Les mesures disciplinaires vont du blâme au licenciement ou à l'interdiction d'exercer une charge publique. Ces mesures sont prévues dans la loi ainsi que dans les documents internes des agences. Il existe des recours permettant de contester la décision de l'employeur.

V. Contrôle des actes répréhensibles dans la fonction publique

a) Institutions et procédures permettant d'enquêter sur les malversations et de les poursuivre

Les **principaux organismes d'enquête** engagés dans la lutte contre la corruption sont les suivants :

- Les agences centrales telles que la Commission de la fonction publique.
- L'Auditeur général.
- Le Bureau des fraudes graves.
- La police.
- Les organismes spéciaux (tels que les commissions d'enquête) chargés d'enquêter sur les allégations de corruption et d'abus de pouvoir dans l'exercice d'une charge publique.

Les principaux organismes chargés d'engager des **poursuites** à l'endroit des agents publics soupçonnés de malversation et de corruption sont les suivants :

- Le Bureau des fraudes graves.
- La police.

Une fois qu'ils ont établi le bien-fondé de la présomption, certains organismes chargés des enquêtes ou des poursuites sont habilités à saisir directement les tribunaux des cas de corruption présumée.

b) Institutions compétentes pour exercer un contrôle indépendant sur l'administration

Il s'agit des institutions suivantes :

- Le Parlement ou la Commission parlementaire.
- Les auditeurs indépendants ou externes relevant d'organismes élus tels que le Parlement.
- Le médiateur.
- Les tribunaux d'examen judiciaire.
- La Commission de la fonction publique.

L'audit externe (mené par une entité indépendante relevant d'organismes élus tels que le Parlement) porte sur les aspects suivants : la conformité et la performance, les normes comptables, les rapports financiers, le système de gestion, les questions d'intégrité, etc. Ces audits sont menés au moins une fois par an, et les rapports d'audit externe sont toujours publiés.

VI. Coordination et évaluation

a) Coordination et gestion de la politique de l'administration en matière de déontologie et de lutte contre la corruption

Il n'existe aucune institution qui soit chargée de coordonner et de gérer la mise en œuvre de la politique gouvernementale en matière d'éthique.

b) *Évaluation de l'efficacité des mesures visant à promouvoir les conduites déontologiques et à prévenir la corruption*

Les attentes et les normes convenues sont systématiquement examinées dans le cadre de l'évaluation plus vaste des performances du ministère. Cette évaluation, effectuée par la Commission de la fonction publique, porte sur des questions d'intégrité organisationnelle. Elle ne s'attache pas particulièrement à la conduite individuelle, qui est plutôt du ressort des « Chief Executives » de chaque ministère. La fréquence de ces évaluations varie.

La fonction publique de la Nouvelle-Zélande présente peu de cas de corruption. Cependant, il n'est pas possible d'établir avec certitude quels sont les facteurs qui contribuent le plus au maintien d'un niveau relativement élevé d'intégrité au sein des employés de l'État.

L'autonomie accrue des ministères, une plus grande décentralisation et délégation de pouvoirs, de même que le fait de s'en remettre aux partenariats et à la participation du secteur privé (*via* la sous-traitance et ainsi de suite), sont des facteurs susceptibles d'avoir une certaine incidence négative sur le faible niveau de corruption au sein du service public.

PAYS-BAS

I. Le contexte général de la gestion de la déontologie dans le service public aux Pays-Bas

a) *Les principaux problèmes de déontologie auxquels le service public a dû faire face aux Pays-Bas au cours des dix dernières années, et particulièrement au cours des 18 derniers mois*

- Privatisation et décentralisation des tâches précédemment assurées par l'administration centrale.
- Développement des contacts entre l'administration publique et le secteur privé.
- Complexité croissante de la notion de responsabilité des fonctionnaires.
- L'importance croissante de l'individualisation, la loyauté à l'égard d'organisations ou autres groupes sont devenues moins évidentes.
- Le fait qu'aujourd'hui travailler pour l'administration publique est considéré comme un travail semblable à tout autre, alors que l'on considérait qu'il s'agissait d'un emploi (voire une vocation) à vie.

b) *Mesures récemment prises pour améliorer la conduite déontologique dans le service public*

- En 1994, le Ministre de l'intérieur et des relations du Royaume a publié le document « Intégrité dans le secteur public : **développement systématique de politiques préventives** concernant l'intégrité ». Ce document a eu un rôle moteur important qui a incité les ministères à mettre au point des politiques préventives dans ce domaine.
- En 1996, la Chambre basse du Parlement a adopté une motion dans laquelle le gouvernement était prié de prendre certaines **mesures institutionnelles** visant à protéger l'intégrité de l'administration publique. Cette motion portait sur les éléments suivants :
 - Le travail en dehors du service public.
 - L'acceptation de dons et avantages.
 - Les procédures de notification de cas de conduite répréhensible et de soupçons de corruption.
 - La mutation des fonctionnaires vers des emplois susceptibles de donner lieu à corruption.
 - La nomination d'un responsable des questions de confidentialité.
- En 1996, le ministre de l'Intérieur et des Relations du Royaume a mis au point une **méthode** utilisable par les organismes à tous les niveaux de l'administration publique, afin d'enquêter sur leur vulnérabilité à des violations de l'intégrité. Dans certaines conditions, le Service de la sécurité intérieure (PVD) qui fait partie du ministère de l'Intérieur et des Relations du Royaume, peut favoriser l'emploi de cette méthode. Cette méthode est encore utilisée.
- En 1996, le ministère de l'Intérieur et des Relations du Royaume a créé une Unité au sein du Service de la sécurité intérieure, auprès de laquelle les citoyens peuvent notifier qu'ils **soupçonnent des violations** de l'intégrité par des fonctionnaires ou par des autorités publiques.
- En 1998, une **étude d'évaluation** a révélé que la plupart des ministères avaient pris des dispositions ou des mesures concernant tous les éléments de la motion ci-dessus mentionnée.

- A la fin de 1999, après plusieurs débats au Parlement, le ministère de l'Intérieur et des Relations du Royaume a publié un document énonçant de **nouvelles mesures en matière d'intégrité**, qui comprennent notamment :
 - Déclaration interne des avoirs financiers.
 - Déclaration publique de toute fonction exercée en dehors du service public.
 - Dénonciations.

c) Plans en préparation visant à aborder les questions de déontologie dans le service public néerlandais

Il est prévu d'apporter des **changements** au cadre juridique, afin de :

- **Renforcer** les réglementations anti-corruption dans le Code pénal.
- Fournir une base statutaire aux réglementations concernant la **déclaration** financière, la déclaration de fonction à l'extérieur du service public et les dénonciations. En un premier temps, la Loi relative au service public (*Ambtenarenwet*) sera modifiée, tant en ce qui concerne l'administration centrale que les administrations locales. Ces réglementations visant le service public seront ultérieurement élaborées dans le cadre des Règlements généraux de la fonction publique (*Algemeen Rijksambtenarenreglement, ARAR*).
- Inclure des valeurs fondamentales dans la nouvelle Loi relative au service public sous sa forme actualisée.
- Fournir la possibilité de détecter les entreprises convaincues de corruption et les empêcher de participer à de futures soumissions et appels d'offres (Loi sur la promotion de l'incorruptibilité des décisions dans le service public, *BIBOB*). Pour éviter que l'administration publique ne facilite involontairement des activités criminelles, il faudra **évaluer** l'intégrité de chaque personne, organisme ou entreprise lors de leur demande de subventions ou de certaines autorisations, ou de leur réponse à un appel d'offres dans un marché public de biens ou de services. Cette Loi, récemment envoyée au Parlement pour approbation, constitue un instrument qui peut être utilisé par les autorités nationales locales pour procéder à cette évaluation. Selon les résultats de l'évaluation, une subvention ou une licence peut être refusée, voire annulée. La Loi porte en outre création de **l'Agence de l'examen de la probité** appelée à donner, sur demande, des conseils aux autorités administratives sur le point de savoir s'il y a ou non risque d'utilisation criminelle d'une subvention ou d'une licence.

L'évaluation des mesures en place comprend :

- L'évaluation des politiques d'intégrité des ministères.
- Le ministère des Finances procédera à une étude concernant les possibilités de donner aux bureaux comptables des départements un rôle dans le contrôle de l'application des mesures d'intégrité.

Agissant conjointement avec l'Union des collectivités locales néerlandaises, le ministre de l'Intérieur et des Relations du Royaume sera chargé de promouvoir l'application des politiques d'intégrité **au niveau local**.

II. Valeurs fondamentales du service public

a) Déclaration des valeurs fondamentales concernant le service public

Les valeurs fondamentales sont énoncées dans des documents et des brochures juridiques ou quasi-juridiques publiés par les ministères. Les dispositions juridiques sont les suivantes :

- Stipuler que les administrations doivent agir de façon impartiale (Loi générale administrative, *AWB*).
- Exiger la déclaration interne des fonctions occupées à l'extérieur du service public et interdire certains de ces emplois (Loi du service public, *Ambtenarenwet*).

- Déclarer qu'un fonctionnaire doit avoir le comportement que l'on attend d'un bon fonctionnaire (Réglementations générales du service public, *ARAR*).

Dans la prestation de serment ou dans la déclaration équivalente, il est également fait état des valeurs fondamentales concernant l'utilisation d'informations confidentielles. D'autres sources préconisent ces valeurs, entre autres des documents quasi-juridiques, tels que les Directives visant l'ensemble du service public central, fournis par le ministère de l'Intérieur et des Relations du Royaume ainsi que les codes de déontologie de chaque ministère où sont énoncées les valeurs fondamentales que doivent respecter leurs propres employés. En règle générale, ces codes reprennent toutes les mêmes valeurs imposées dans l'ensemble du service public central, à savoir intégrité, fiabilité, légalité, égalité, précautions nécessaires, respect, honnêteté, probité et ouverture. Enfin, les valeurs fondamentales sont mentionnées dans les brochures du ministère de l'Intérieur et des Relations du Royaume et dans celles de chaque ministère.

b) Comment les valeurs fondamentales du service public sont-elles communiquées aux fonctionnaires

On utilise à cet effet les moyens suivants :

- Les valeurs fondamentales sont automatiquement communiquées à toute personne qui entre dans le service public.
- La déclaration concernant les valeurs fondamentales fait partie du contrat/document d'emploi.
- Les valeurs fondamentales, après révision, sont distribuées à tous les fonctionnaires.
- Les instruments des technologies nouvelles, tels qu'Internet, communiquent ces valeurs fondamentales.

III. Normes de comportement du service public

a) Déclaration des normes de comportement que l'on attend des fonctionnaires

A l'instar des valeurs fondamentales, les normes de comportement attendues des fonctionnaires sont énoncées dans des textes législatifs (Loi relative au service public, *Ambtenarenwet* ; les Règlements généraux de la fonction publique, *ARAR* ; la Loi générale de l'administration, *AWB*), les directives, le serment prêté (ou la déclaration équivalente) avant la prise de fonction et les brochures d'information. En outre, de nombreux organismes publics ont mis au point des codes de déontologie qui fixent des normes spécifiques concernant la nature du travail effectué par ces organismes. Les documents susmentionnés portent sur les points suivants :

- Acceptation de dons et d'avantages tels que redevances, paiements ou divertissements.
- Utilisation d'informations publiques.
- Utilisation de biens/installations officiels.
- Déplacements officiels.
- Utilisation de cartes de crédit institutionnelles.
- Travail en dehors du service public.
- Restrictions concernant l'emploi à la sortie du service public.
- Conditions/permissions spéciales concernant le passage du service public au secteur commercial.

Outre les normes générales applicables à tous les fonctionnaires, le ministère des Affaires économiques et le ministère des Finances ont mis au point des **prescriptions supplémentaires** destinées à certains fonctionnaires travaillant dans le secteur financier. En outre, il existe des directives spécifiques concernant les contacts entre les fonctionnaires et le Parlement et le traitement de l'information confidentielle. Des **normes minimales** de comportement concernant le service public figurent dans les textes législatifs dans la Loi relative au service public (*AW*), les Règlements généraux de la fonction publique (*ARAR*), la Loi administrative générale (*AWB*) et le Code pénal.

b) Ce que la loi considère être une conduite inacceptable de la part d'un fonctionnaire

La législation criminelle définit les types suivants de **conduites répréhensibles** spécifiques de la part d'un fonctionnaire :

- Corruption active, passive, directe, indirecte ou intentée, de fonctionnaires et corruption commise par des fonctionnaires.
- Partialité dans la prise de décisions officielles.

La Loi relative au service public et les Règlements généraux de la fonction publique prévoient des **interdictions et des restrictions supplémentaires** imposées aux fonctionnaires, dont les suivantes :

- Il est interdit aux fonctionnaires de participer à la fourniture de biens et de services à des administrations publiques, sauf approbation de l'autorité compétente.
- Il est interdit aux fonctionnaires d'accepter des dons, des avantages ou des promesses dans l'exercice de leurs fonctions, sauf approbation de l'autorité compétente.
- Il est interdit aux fonctionnaires d'accepter des dessous de table.

IV. Institutions et procédures visant à promouvoir des normes élevées de conduite et à prévenir et à détecter les conduites répréhensibles

a) Mesures appliquées par la gestion des ressources humaines pour promouvoir un contexte déontologique

Ces mesures sont, entre autres, les suivantes :

- Imposer des règles/directives/dispositions concernant les procédures de recrutement et de promotion.
- Fonder le recrutement et la promotion sur le mérite.
- Garantir l'ouverture des procédures de sélection en publiant les règles/directives/dispositions de recrutement et en publiant les postes vacants.
- Prendre en compte des considérations éthiques dans le processus de recrutement. Les règlements généraux de la fonction publique (*ARAR*) font obligation à toute personne qui prend un poste dans l'administration centrale de prêter un serment ou de procéder à une déclaration équivalente. Ainsi, l'employeur dispose d'une bonne possibilité de souligner la nécessité de l'intégrité dans la fonction publique.
- Tenir compte du comportement éthique dans l'évaluation des performances.

Les divers **examens** ci-après devraient permettre de vérifier la vulnérabilité de tout candidat avant qu'ils ne prennent un poste dans l'administration publique centrale :

- **Un sauf-conduit**, émis par le Service de sécurité néerlandais est requis si le poste occupé implique un risque potentiel pour la sécurité nationale ou pour d'autres intérêts nationaux importants (poste mettant en jeu la confidentialité). Ce sauf-conduit n'est pas émis si l'enquête menée par le Service de la sécurité néerlandais fait ressortir qu'il n'y a pas de garanties suffisantes permettant d'affirmer que le candidat à un poste s'acquittera dûment en toutes circonstances, des fonctions qui lui incombent au titre de sa charge.
- **Un examen des antécédents du candidat** serait requis pour des postes qui exigent des normes particulièrement élevées d'intégrité ou de responsabilité. Un ministre peut décider de la nécessité d'un tel examen, qui sera effectué par le ministère de la Justice et comprend une vérification de l'extrait du casier judiciaire.
- **Un certificat de bon comportement** peut être exigé pour les candidats à d'autres emplois que ceux mentionnés ci-dessus dans le service public central. Le Maire de la ville où réside le candidat fournit ce certificat. Dans le cadre de son examen, le Maire peut par exemple se faire transmettre un extrait du casier judiciaire ou des données provenant des dossiers de la police.

Les fonctionnaires occupant des positions particulièrement susceptibles de corruption font l'objet d'une **attention spéciale** : on recourt à certaines mesures telles la déclaration financière –pour les fonctionnaires travaillant dans le secteur financier et la rotation des emplois par exemple dans l'administration fiscale.

b) Informer les fonctionnaires des problèmes déontologiques et leur assurer une formation correspondante

Cette formation incombe à chaque ministère, chaque administration provinciale et chaque municipalité. Des stages de formation et des tables rondes portant sur des problèmes d'intégrité sont organisés à tous les niveaux au sein des organisations. Le but visé est de sensibiliser les fonctionnaires aux problèmes d'intégrité et d'améliorer les capacités permettant de juger la gestion sur le plan de l'éthique. En outre, la méthode mise au point pour détecter les domaines susceptibles de violations de l'intégrité dans l'administration publique est un instrument qui permet de sensibiliser davantage les fonctionnaires au rôle qui leur incombe dans la détection des vulnérabilités et la sauvegarde de l'intégrité.

Les fonctionnaires que leurs activités placent devant des problèmes ou des dilemmes d'ordre déontologique peuvent contacter à ce sujet leur supérieur hiérarchique. En outre, tous les ministères ont nommé un ou plusieurs responsables des questions de **confidentialité en matière d'intégrité**. Le rôle de ces responsables varie selon les ministères, mais la plupart d'entre eux fournissent des conseils et des orientations. Leur rôle sera évalué en l'an 2000.

c) Autres mesures visant à promouvoir des normes élevées de conduite et à contribuer à la prévention

Ces mesures sont les suivantes :

- Détecter et notifier les situations de conflit d'intérêts, notamment dans les domaines de la gestion financière, de l'emploi à la sortie du service public, de l'acceptation de dons et d'avantages tels que commissions, paiements, et divertissements.
- Exiger la publication d'informations internes liées à la conduite déontologique et à d'éventuelles transgressions.
- Exiger les raisons des décisions administratives.
- Prévoir le recours contre des décisions administratives.
- Fixer des normes concernant les délais de réponse aux demandes.
- Prévoir des dispositions anti-corruption dans les appels d'offres pour des contrats publics (par exemple, les entreprises convaincues de corruption sont récusées ou interdites de futurs appels d'offres et soumissions).
- Exercer des contrôles spécifiques sur les procédures des marchés publics.
- Évaluer les risques dans les domaines susceptibles de conduites inappropriées.

d) Politique concernant les déclarations

Tous les fonctionnaires doivent déclarer à leur direction **toute position extérieure** ayant une relation avec leur travail. Le fonctionnaire décide lui-même s'il doit déclarer ou non à son supérieur hiérarchique une fonction occupée extérieurement. Le supérieur hiérarchique interdit au fonctionnaire en question d'exercer cette fonction si elle entre en conflit avec la fonction qu'il occupe dans le service public ou si elle est dommageable pour le service public dans son ensemble. Au cours des années à venir, la Loi relative au service public sera modifiée de telle sorte qu'il sera possible de faire connaître les fonctions que certains groupes de fonctionnaires, par exemple les hauts fonctionnaires, ont déclaré occuper à l'extérieur du service public.

En outre, la Loi relative au service public sera modifiée afin de donner une base statutaire aux réglementations concernant la déclaration financière interne. Après la révision de cette Loi, chaque ministre devra décider quels sont dans son propre ministère, les fonctionnaires qui sont tenus de

déclarer intérieurement leurs avoirs financiers. Cette déclaration interne des avoirs financiers ne sera exigée que de certains groupes particuliers de fonctionnaires. A l'heure actuelle, le ministère des Affaires économiques et le ministère des Finances ont déjà des réglementations en la matière concernant certains groupes de fonctionnaires.

Lorsqu'un fonctionnaire entre dans le service public ou que les circonstances sont modifiées, les informations suivantes devront être fournies, sur une base annuelle :

- Fonctions occupées à l'extérieur du service public (concernent tous les fonctionnaires).
- Dons (concernent tous les fonctionnaires).
- Actifs et passifs (concernent certaines catégories de fonctionnaires).

e) Procédures de notification des cas de conduite répréhensible et de soupçons de corruption

Dans le cas d'un délit pénal, les fonctionnaires sont tenus d'informer le Procureur conformément au Code de procédures criminelles (*Wetboek van Strafvordering*). La Loi administrative générale (*AWB*) prévoit le droit pour un fonctionnaire qui fait l'objet de mesures disciplinaires d'en appeler de la décision. Une disposition prévoyant une protection juridique sera incorporée dans les Règlements généraux de la fonction publique (*ARAR*).

En outre, on met au point dans le service public néerlandais des dispositifs de **dénonciation**. La Loi sur le service public (*Ambtenarenwet*) et les Règlements généraux de la fonction publique (*ARAR*) seront modifiés en conséquence afin de fournir le cadre juridique nécessaire concernant les dispositifs de dénonciation. La législation envisagée fixe les procédures à suivre afin de veiller à ce que les cas d'abus, ou d'abus présumé, sont convenablement traités au sein de l'organisation : lorsqu'un fonctionnaire a connaissance d'un cas d'abus ou pense qu'il peut y avoir abus, la voie à suivre est d'en référer à son supérieur. En outre, le fonctionnaire a la possibilité d'informer le responsable des questions de confidentialité liées à l'intégrité. Le supérieur doit veiller à ce que le plus haut niveau hiérarchique administratif du ministère – Secrétaire général, Secrétaire général adjoint – ou le ministre soient informés. Ce n'est que lorsque le fonctionnaire a suivi la procédure interne et qu'il pense que le plus haut niveau de gestion du ministère n'a pas pris les mesures adéquates contre le cas d'abus ou d'abus présumé, qu'il peut, et cela seulement dans certains cas très graves, exiger de la Commission chargée de l'intégrité dans le service public (*Commissie Integriteit Rijksoverheid*) d'enquêter sur cette question. Cette Commission indépendante conseillera le ministre concerné.

Tout citoyen confronté à un comportement répréhensible de la part de fonctionnaires peut s'adresser au Service de la sécurité intérieure (*BVD*). Cette institution protège le citoyen qui a signalé le cas en garantissant un anonymat total. Elle a pour principal objet d'aider à détecter et à neutraliser les agissements impropres des fonctionnaires et/ou des autorités. Le Service de la sécurité intérieure mène une enquête sur les cas les plus graves signalés. Dans de nombreux autres cas, les citoyens qui signalent une conduite inappropriée seront dirigés vers un autre service compétent chargé des enquêtes ou verront leurs informations transmises à ce service. Les citoyens ont d'autres possibilités, à savoir le Médiateur national et la Commission d'appel du Parlement. Enfin, selon la Loi générale administrative (*AWB*), un citoyen qui n'est pas d'accord sur la décision prise par un fonctionnaire pour le compte du ministère peut s'adresser au tribunal administratif.

f) Contrôle interne visant à améliorer la conduite éthique dans le service public

Le Département de la politique d'audit (*DAR*) du ministère des Finances a procédé récemment à une étude parmi les départements d'audit des ministères. Cette étude a permis de conclure entre autres que le contrôle interne vient renforcer l'intégrité financière au sein des ministères néerlandais. Les mesures de contrôle interne étayent les méthodes de prévention de la corruption, en détectant par exemple les domaines à risque et en révélant les cas individuels de corruption de fraude. Le personnel d'audit des ministères procède à longueur d'année à des examens de contrôle interne, dont la fréquence dépend des risques et des montants financiers en cause. Le Parlement, les ministres et la Direction du département ont accès aux rapports concernant ces examens. Les départements d'audit

des ministères évaluent si les recommandations ont été dûment suivies d'action. Le ministre de l'Intérieur et des Relations du Royaume a mis au point une méthode qui peut être utilisée par les ministères pour enquêter sur leur vulnérabilité à des violations de l'intégrité.

g) Procédures disciplinaires en cas de manquement aux normes du service public

La procédure disciplinaire, y compris les diverses sanctions applicables, figure dans les Règlements généraux de la fonction publique (*ARAR*). Les sanctions disciplinaires vont de la réprimande, des sanctions financières et de la réduction des vacances à la révocation.

V. Examen minutieux des cas de conduite répréhensibles dans le service public

Dans ses opérations, le Service national des enquêtes policières (*Rijksrecherche*) a juridiction sur l'ensemble du service public. D'autres organismes d'enquête visant la lutte contre la corruption procèdent de leur côté à un examen indépendant d'administration. On peut citer entre autres :

- Le Service de la sécurité intérieure (*BVD*), placé sous l'autorité du ministre de l'Intérieur et des Relations du Royaume. Les citoyens peuvent s'adresser à une Unité spécialisée au sein de ce service s'ils ont connaissance de violations de l'intégrité par des fonctionnaires ou par des autorités publiques, ou s'ils les supposent.
- Le Bureau du Procureur public (*Openbaar Ministerie*) du ministre de la Justice est également chargé de **mener des poursuites** dans des cas de conduites répréhensibles de fonctionnaires.
- La Cour des comptes (*AR*) effectue des audits externes couvrant tous les secteurs du service public et donne son avis sur l'état financier de l'administration centrale (et parfois de certaines institutions publiques indépendantes). Les rapports du Bureau national d'audit sont publiés régulièrement : chaque année en ce qui concerne l'administration centrale et en cours d'année sur des cas particuliers.
- Le Médiateur national.
- Les Commissions parlementaires d'enquête qui sont créées dans certains cas spéciaux.
- La Commission sur l'intégrité dans le service public (*Commissie Integriteit Rijksoverheid, CIR*) devrait être créée dans un proche avenir. Lorsqu'un fonctionnaire pense que la direction du ministère n'a pas pris les mesures adéquates à la suite de sa notification d'un cas d'abus ou d'abus présumé il peut – dans certains cas – demander à la Commission externe sur l'intégrité dans le service public d'enquêter sur cette question. Cette Commission indépendante donnera alors son avis au ministre intéressé.

VI. Coordination et auto-évaluation

a) Coordination et gestion de la politique gouvernementale visant la déontologie et/ou la lutte contre la corruption

Le ministre de l'Intérieur et des Relations du Royaume est responsable de la politique concernant l'intégrité dans le service public central. Il a essentiellement pour tâche d'établir la législation visant les problèmes d'intégrité, de fournir aux ministères des directives concernant l'application des politiques d'intégrité mises au point à l'échelon central et d'analyser les failles systémiques, et les tendances dans les cas pénaux et disciplinaires. En outre le ministre fait rapport au Parlement, au moins deux fois par an dans la pratique, sur l'état de l'intégrité dans le service public. L'application de la politique relative à l'intégrité est toutefois largement décentralisée dans les différents ministères. Au ministre de l'Intérieur et des Relations du Royaume, aucune unité spéciale n'est prévue pour coordonner et gérer l'application de la politique gouvernementale en la matière. Un des moyens de garantir la cohérence des efforts gouvernementaux consiste à inscrire les politiques relatives à l'intégrité et les résultats des évaluations périodiques, à l'ordre du jour du Conseil des ministres, qui peut alors décider de nouvelles mesures et politiques en matière d'intégrité.

b) Évaluation de l'efficacité des mesures visant à promouvoir la conduite déontologique et à prévenir les comportements répréhensibles

Il est prévu pour l'an 2000 une évaluation générale de la politique relative à l'intégrité dans le service public. Le ministère des Finances examine actuellement la possibilité de faire en sorte que les bureaux comptables des départements interviennent davantage pour évaluer dans quelle mesure les politiques relatives à l'intégrité sont appliquées au sein des ministères.

POLOGNE

I. Le contexte général de la gestion de la déontologie dans le service public en Pologne

a) *Principaux problèmes relatifs à la déontologie d'éthique auxquels le service public polonais a été confronté au cours des dix dernières années, et plus particulièrement des 18 derniers mois*

En 1989, la Pologne a entrepris d'apporter des changements très profonds à son système politique. L'adoption de mesures de réforme en faveur de la démocratie, du marché libre, ainsi que la décentralisation des pouvoirs d'État dans le cadre de l'instauration d'un régime d'autonomie gouvernementale ont compliqué le travail administratif. La Pologne a été confrontée à de nouvelles réalités, comme le chômage, la pauvreté, l'évolution de la propriété des biens, la restructuration économique, l'inefficacité et les réformes nécessaires des régimes de sécurité sociale et de soins de santé ainsi que du régime connexe d'assurance sociale, la libéralisation du marché des biens et des capitaux, le libre-échange à l'échelle internationale, etc. Pour coordonner et mener à bien leur travail, les employés de l'administration publique doivent désormais avoir les aptitudes voulues pour résoudre des problèmes complètement nouveaux. Par ailleurs, la société porte de plus en plus son attention sur les fonctionnaires qui prennent les décisions et règlent des questions qui devraient relever du droit ou de la réglementation, et qui agissent dans l'intérêt public.

Les bouleversements majeurs occasionnés, par exemple, par l'abolition des règles relatives à une gestion centralisée, l'instauration d'un système multipartite et la mise en place des institutions nécessaires à l'autonomie gouvernementale locale et professionnelle ont placé les fonctionnaires polonais dans une situation difficile et remplie de contradictions, à laquelle ils n'étaient pas préparés.

Lorsqu'il est question d'administration publique, les mots « intérêt public », « justice sociale », « libertés individuelles » et « service public » (fonction publique) reviennent constamment. Pourtant, les critères qui permettraient de leur donner un sens nouveau n'ont été précisés ni dans les lois, ni par les tribunaux. Le fonctionnaire est maintes fois tiraillé entre quatre sources d'exigences, soit celles de la loi, celles de la moralité, celles du professionnalisme et celles de l'organisation. Ces exigences sont souvent contradictoires, auquel cas les fonctionnaires trouvent eux-mêmes une solution. Les problèmes de loyauté, les dilemmes liés à l'exercice de la responsabilité, les conflits d'intérêts, les exigences liées à la transparence sont des questions qui se posent pour la première fois à la majorité des fonctionnaires. En outre, la profession de fonctionnaire est tenue en piètre estime, conséquence de l'époque communiste, pendant laquelle l'administration publique était au service du parti et non de la société. L'écart existant entre les salaires offerts dans le secteur public et dans le secteur privé complique encore les choses.

Au cours des 18 derniers mois, la gestion des affaires publiques a reçu une attention spéciale :

- L'ensemble des valeurs qui caractérisent un État démocratique ont été énoncées dans la nouvelle Constitution de la Pologne (2 avril 1997), qui est entrée en vigueur le 17 octobre 1997.
- La législation donnant effet à la réforme est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1999. L'exercice de certaines responsabilités de l'État a été confié aux organismes administratifs autonomes au niveau régional (*voïvodies*) et local (*poviats*), conformément aux principes constitutionnels de subsidiarité et de solidarité sociale.
- La réforme des systèmes de gestion des soins de santé, de la sécurité sociale et de l'éducation nationale a débuté après le 1^{er} janvier 1999.

- On s'emploie à établir une fonction publique moderne et compétente. A cette fin, on a adopté de nouvelles méthodes de recrutement et d'évaluation des agents publics qui encouragent et récompensent le professionnalisme et les comportements guidés par l'éthique d'une société démocratique, conformément à la loi sur la fonction publique qui est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1999.

b) Les mesures récentes pour améliorer le comportement déontologique dans le service public

Les mesures suivantes ont été prises au cours des dix dernières années :

- Relativement aux **valeurs** définies dans la Constitution (adoptée le 2 avril 1997) : détermination des valeurs essentielles de la fonction publique (art. 153) et interdiction de cumuler des fonctions politiques et administratives (art. 103).
- Relativement aux **solutions organisationnelles** : séparation des bureaux centraux apolitiques, qui répondent au Parlement et non au gouvernement (principe énoncé dans la Constitution) ; délimitation des postes de l'administration publique qui sont touchés par un changement de gouvernement (loi sur l'organisation et le régime de travail du Conseil des ministres, 8 août 1996) ; nomination d'un Comité parlementaire sur l'éthique par la *Sejm*, c'est-à-dire la Chambre basse du Parlement (résolution du 17 juillet 1998 concernant la *Sejm*) ; mise sur pied d'équipes policières chargées de lutter contre la corruption, en 1997 ; établissement au ministère des Finances, le 1^{er} janvier 1997, d'un régime ministériel de contrôle des malversations chez les fonctionnaires de l'impôt, en collaboration avec les bureaux du procureur public et la police.
- Relativement aux **droits et libertés des agents publics au sens de la Constitution** : restriction de la liberté d'activité économique des fonctionnaires (loi limitant l'engagement des fonctionnaires dans des activités économiques, datée du 25 juillet 1992, remplacée le 21 août 1997 par la loi limitant les activités économiques des fonctionnaires) ; limitation des droits politiques (droit de grève, adhésion à un parti politique, expression d'opinions politiques et gestes inspirés par ces opinions dans l'exercice de ses fonctions, tels que précisés dans la loi sur la fonction publique, datée du 18 décembre 1998), limitation du droit à la protection des renseignements personnels (obligation de faire état de ses biens, et de fournir les renseignements devant figurer dans le registre public des prestations, dont il est fait mention dans la loi limitant les activités économiques des fonctionnaires) ; liberté limitée d'exercer une profession et de mener des activités professionnelles, y compris l'interdiction d'entreprendre des activités et des travaux incompatibles avec l'état de fonctionnaire (loi sur la fonction publique), interdiction de briguer un emploi pendant deux ans dans des services engagés dans les mêmes domaines d'activité que ceux du bureau d'attache (loi limitant les activités économiques des fonctionnaires), et interdiction du favoritisme (loi du 22 mars 1990 sur le personnel des gouvernements locaux autonomes, loi sur la fonction publique).
- Relativement aux **procédures** administratives : retrait d'un fonctionnaire pendant une enquête portant sur ses droits et obligations, et retrait de tout service des enquêtes dans lesquelles les biens du gestionnaire sont mis en cause (modification du règlement sur le retrait d'un fonctionnaire ou d'un organisme d'une cause administrative en cours, Code de procédure administrative) ; mesures visant l'impartialité et l'objectivité du processus de sélection des entrepreneurs effectuant des travaux financés à même les fonds publics (loi sur les achats publics, 10 juin 1994).
- Relativement à **l'application de la loi et à la procédure pénale** : définition de nouvelles formes d'infraction (autre l'acceptation de pots-de-vin, l'extorsion et le manquement à ses responsabilités), notamment le fait de tirer profit du blanchiment d'argent, de bloquer le processus d'appel d'offres ou d'y nuire, ou de se rendre coupable d'abus de confiance (Code pénal, 6 juin 1997) ; introduction dans la procédure du mécanisme du témoin incognito et du témoin « de la Couronne », ainsi que d'un mécanisme de rachat de libération pouvant être contrôlé par la police en cours d'enquête dans les affaires de corruption ; autorisation de divulguer le solde et les états de comptes détenus par des personnes coupables de corruption (loi sur les banques,

29 août 1997) ; adoption du principe de protection légale des renseignements personnels des citoyens (loi sur la protection des renseignements personnels, 29 août 1998).

c) *Les projets actuellement en préparation relatifs aux problèmes déontologiques dans le service public polonais*

- Amorce des travaux concernant le code d'éthique des services douaniers (par le Bureau principal des douanes).
- Amorce des travaux concernant le code d'éthique des employés de l'administration gouvernementale (par le Bureau de la fonction publique).

II. Les valeurs essentielles du service public

a) *Définition des valeurs essentielles du service public*

Les principales valeurs de la fonction publique sont régies par l'article 153 de la Constitution (2 avril 1997) et par l'article 1 de la loi sur la fonction publique (18 décembre 1998). Ces valeurs sont les suivantes :

- Professionnalisme.
- Honnêteté.
- Impartialité.
- Neutralité.

D'autres documents juridiques traitent de ces valeurs, soit :

- La loi sur les employés des services de l'État (16 septembre 1982).
- La loi sur la Chambre suprême (23 décembre 1994).
- La loi limitant les activités économiques des personnes qui occupent une charge publique (21 août 1997).
- Le Code du travail (26 juin 1974, modifié par la suite), et spécialement la partie IV, chapitre II, portant sur les devoirs des employés.
- Le Règlement sur les travaux de la Chancellerie de la *Sejm*, qui constitue une annexe au Règlement 21, pris par le chef de la Chancellerie de la *Sejm* (20 août 1996).

Les textes susmentionnés s'appliquent exclusivement aux employés de l'administration centrale ; ils ne visent pas les fonctionnaires des gouvernements locaux. La Constitution établit clairement que les valeurs en question s'appliquent aux membres de la fonction publique. Elles ne constituent pas une déclaration, et ne sont pas non plus évoquées dans le serment que doivent prêter les personnes qui entrent dans la fonction publique. La loi sur le personnel des gouvernements locaux autonomes (22 mars 1990) exige que les fonctionnaires des gouvernements autonomes respectent la loi, les secrets d'État et les secrets officiels, qu'ils renseignent les organisations et les citoyens, et qu'ils se comportent de manière aimable et convenable dans l'exercice de leurs fonctions, qu'ils soient ou non à leur lieu de travail.

b) *La communication aux fonctionnaires des valeurs essentielles du service public*

Les fonctionnaires sont informés des valeurs essentielles dès leur admission dans le service public. Avant de lui confier un poste, on explique à chaque employé les règlements applicables que renferment les lois précitées, ainsi que les règles de travail du bureau auquel il est affecté. Dans beaucoup de bureaux (mais pas dans tous), les employés doivent signer une déclaration attestant qu'ils connaissent les règles relatives aux fonctions de tout le personnel, y compris celles qui comportent un ensemble de valeurs morales. La seule organisation où la déclaration des valeurs essentielles fait partie du contrat ou document d'emploi est la Chambre suprême (principal organisme de vérification, qui relève directement du Parlement). L'administration publique offre des cours (ainsi que de la formation pratique) sur les valeurs essentielles liées à l'emploi, comme l'exigent les lois applicables.

c) Les révisions des déclarations sur les valeurs essentielles du service public

Les dernières modifications apportées aux déclarations sur les valeurs essentielles du service public ont été faites en 1994 (révision de la loi sur la Chambre suprême), en 1997 (Constitution de la République de Pologne) et en 1996-1998 (loi sur la fonction publique). La réforme administrative polonaise n'est pas encore terminée. Depuis le 1^{er} janvier 1999, la gestion de l'État dépend beaucoup des gouvernements locaux autonomes, pour lesquelles aucune liste officielle de valeurs essentielles n'a encore été définie.

Vu l'importance des textes juridiques – la Constitution et les lois principales – définissant les valeurs essentielles de l'administration publique, leur reformulation a été confiée à des députés ainsi qu'à des consultants spécialisés dans divers domaines, y compris la déontologie. Le seul moyen par lequel le public a pu se prononcer au sujet de l'élaboration des déclarations sur les valeurs a été le référendum général sur le texte de la nouvelle Constitution, après son adoption par le Parlement. On peut donc dire, à toutes fins pratiques, que cette question n'a fait l'objet d'aucune consultation auprès de l'ensemble de la société.

III. Normes de conduite dans le service public

a) Déclarations sur les normes de comportement que l'on est en droit d'attendre des fonctionnaires

En Pologne, il n'existe pas de document général pour tous les employés des services publics. Les normes de comportement des fonctionnaires sont définies par trois lois fondamentales, qui régissent la situation des employés de l'administration publique :

- La loi sur la fonction publique (18 décembre 1998).
- La loi sur les employés des services de l'État (16 septembre 1982).
- La loi limitant les activités économiques des personnes qui occupent une charge publique (21 août 1997), appelée la loi anticorruption.

En outre, il existe un certain nombre de règlements applicables à diverses catégories de fonctionnaires. Ils figurent dans d'autres lois relatives à des institutions ou des services particuliers (par ex., loi sur la Chambre suprême, loi sur le service douanier, loi sur le Bureau de la sécurité d'État) et au soutien des services (c'est-à-dire règles d'organisation) de bureaux particuliers.

Certaines déclarations très générales sur les valeurs morales figurent dans la loi sur les gouvernements communaux autonomes (13 mars 1990) et la loi sur le personnel des gouvernements locaux autonomes (22 mars 1990) :

- Avant d'assumer leurs responsabilités, les conseillers communaux doivent prêter serment : « Je jure solennellement, à titre de conseiller, d'œuvrer pour le profit et le bien-être de la municipalité communale, de toujours agir conformément à la loi et aux intérêts de la municipalité et de ses habitants, de représenter ma circonscription avec honnêteté et dignité, de bien prendre soin de ses affaires et de déployer tous les efforts nécessaires pour accomplir les tâches qui me sont confiées par la municipalité communale. »
- Le conseiller ne peut accepter de fonctions additionnelles ni de dons qui risqueraient d'ébranler la confiance de ses commettants et de leur donner à penser qu'il manque d'honnêteté dans l'exercice de son mandat.
- Le conseiller ne peut s'adonner à aucune activité économique, seul ou avec d'autres personnes, ni utiliser des biens de la collectivité ou en gérer aucune activité, ni agir comme mandataire ou plénipotentiaire ; il ne peut non plus appartenir aux autorités de gestion, de vérification ou d'examen ; ni agir à titre de plénipotentiaire pour le compte de sociétés commerciales qui transigent avec des personnes morales de la municipalité, ou pour le compte d'entités économiques qui transigent avec de telles personnes morales. L'élection et la nomination d'un conseiller à ces postes d'autorité sont illégales.
- Les fonctionnaires des gouvernements autonomes doivent se conformer à la loi, respecter les secrets officiels et d'État, informer convenablement les organisations et les citoyens, et agir de manière courtoise et convenable dans l'exercice de leurs fonctions, tant au bureau qu'à l'extérieur.

Les normes de comportement que devraient respecter les fonctionnaires concernent :

- Les cadeaux ou avantages reçus, par ex. honoraires, rétributions, distractions.
- L'utilisation d'informations officielles.
- L'utilisation d'installations et des propriétés publiques.
- Les déplacements officiels.
- Le travail à l'extérieur du service public.
- La participation aux activités politiques.

Des directives et des exigences particulières (définies en termes de soutien aux services) s'appliquent aux catégories suivantes :

- Gestionnaires des services de l'État.
- Conseillers juridiques (Principes d'éthique pour les conseillers juridiques, établis par le Conseil national des conseillers juridiques).
- Juges et procureurs.
- Personnel des services douaniers.
- Agents du Bureau de la sécurité d'État.
- Policiers.
- Agents de l'Inspection gouvernementale du travail.
- Inspecteurs en protection de l'environnement.
- Inspecteurs de contrôle sanitaire.
- Personnel de la Chambre suprême.
- Comptables en chef et vérificateurs experts.

Des directives particulières sur **l'interaction entre le milieu politique et l'administration** s'adressent aux hauts dirigeants (ministres et sous-ministres) et aux membres du Parlement : elles figurent dans la loi limitant les activités économiques des personnes qui occupent une charge publique (21 août 1997) et la loi sur l'exercice des fonctions parlementaires des députés et des sénateurs (9 mai 1996). En outre, la loi sur le Tribunal d'État (26 mars 1982) permet de poursuivre devant ce tribunal les titulaires de ces postes qui abusent de leurs pouvoirs ou de leur autorité. De 1982 à 1990, cette loi n'a pas été appliquée, mais à partir de 1990, après le changement de régime politique, le Tribunal d'État a commencé à exercer son autorité et a rendu jugement sur des cas d'abus de pouvoir de la part de ministres et de hauts fonctionnaires. Par ailleurs, certains groupes d'employés qui n'appartiennent pas à la fonction publique n'ont pas le droit d'adhérer à un parti politique (par ex. les vérificateurs).

En Pologne, il n'existe pas de document déontologique général pour tous les employés des services publics. **Les normes minimales de comportement** des fonctionnaires sont définies dans diverses lois :

- Loi sur la fonction publique (18 décembre 1998).
- Loi sur les employés des services de l'État (16 septembre 1982).
- Loi limitant les activités économiques des personnes qui occupent une charge publique (21 août 1997).
- Loi sur le personnel des gouvernements locaux autonomes (22 mars 1990).
- Loi sur la Chambre suprême (23 décembre 1994).
- Loi sur les conseillers juridiques (6 juillet 1982 – diffère des Principes d'éthique à l'intention des conseillers juridiques, qui constituent le règlement interne de la Société des conseillers juridiques).
- Loi sur le Bureau de la sécurité d'État (6 juin 1990).
- Loi sur le Code du travail (26 juin 1974, modifié par la suite), en particulier le chapitre II de la partie IV, qui porte sur les devoirs des employés.

- Règlement du Conseil des ministres sur les droits et devoirs des comptables responsables du budget, des unités chargées du budget gouvernemental, des entreprises d'État et des activités intérieures supplémentaires (2 mai 1991).
- Règlement sur les travaux de la Chancellerie de la *Sejm*, qui constitue une annexe au Règlement 21, pris par le chef de la Chancellerie de la *Sejm* (20 août 1996).

Tableau comparatif : normes de conduite imposées par la loi au personnel de l'administration centrale et à celui des gouvernements locaux autonomes.

Devoirs des employés de l'administration publique	Administration centrale	Gouvernements locaux autonomes
Respecter la Constitution et les autres textes de loi	X	X
Protéger les intérêts de l'État	X	
Protéger les droits de la personne et les droits des citoyens	X	
S'occuper des intérêts individuels des citoyens	X	X
Gérer les ressources publiques avec efficacité	X	X
Accomplir ses fonctions :		
• Impartialement	X	X
• Honnêtement	X	X
• Avec efficacité	X	
• Rapidement	X	
• Consciencieusement		X
Observer l'obligation du secret d'État et du secret commercial	X	X
Tenir à jour ses connaissances professionnelles	X	
Se conduire avec dignité, au travail comme ailleurs	X	X

b) Types de conduites considérées comme inacceptables au regard de la loi pour des agents de la fonction publique

Comportements interdits par la législation	Fonctionnaires ¹	Personnel de l'administration centrale	Membres des commissions de gouvernement autonome ²	Personnel des gouvernements locaux
Contourner la loi ou en abuser	X	X	X	X
Occuper un poste syndical	X			
Créer un parti politique ou en faire partie	X			
Cumuler les postes de fonctionnaire et de député ou de conseiller communal	X		X	
Faire du favoritisme en matière d'emploi	X	X	X	X
Suivre ses sympathies ou ses intérêts politiques	X	X	X	X
Exprimer ses convictions politiques	X	X		
Prendre part à des grèves ou à des activités de protestation	X	X		
Accepter des avantages matériels pour l'accomplissement de fonctions officielles	X	X	X	X
Accepter un emploi supplémentaire qui va à l'encontre de ses fonctions essentielles ou constitue un abus de confiance	X	X	X	X
Accepter un emploi hors du service public sans l'autorisation préalable du gestionnaire	X	X	X	X
Dévoiler des secrets commerciaux ou d'État	X	X	X	X
Travailler pour les intérêts d'individus ou de groupes	X	X	X	X
Afficher une conduite indécente au bureau ou à l'extérieur	X	X	X	X

1. Personnes occupant un poste de gestion dans la fonction publique.

2. Personnes occupant un poste de gestion dans un gouvernement local autonome.

Voici des formes **spécifiques** de malversation chez les fonctionnaires, telles que définies par la législation pénale :

- Corruption active, passive, directe ou indirecte de fonctionnaires, ou corruption de la part de fonctionnaires.
- Partialité dans la prise de décisions officielles.
- Abus de pouvoir ou de la confiance du public.
- Déclaration fausse ou faux témoignage.
- Entrave ou obstruction à des soumissions publiques.
- Profits tirés du blanchiment d'argent.
- Manquement à l'obligation de respecter les secrets commerciaux ou d'État.

D'autres interdictions et restrictions sont imposées aux fonctionnaires par d'autres textes légaux. Ainsi, en vertu de la loi limitant les activités économiques des personnes qui occupent une charge publique (21 août 1997), un gestionnaire de l'administration centrale et d'un gouvernement local autonome n'a pas le droit :

- D'appartenir à des organismes internes de sociétés.
- De postuler à un emploi dans une société ou d'y exercer une activité pouvant laisser supposer un parti pris ou la recherche d'intérêts personnels.
- D'appartenir à des organismes internes de coopératives, sauf aux conseils d'administration de coopératives de logement.
- D'appartenir au conseil d'administration de fondations ayant une activité économique.
- De détenir plus de 10 pour cent des actions d'une société ou des parts dépassant 10 pour cent du capital initial de chacune des sociétés concernées.
- De s'adonner à des activités économiques seul ou avec d'autres personnes, ou de gérer de telles activités. Cette interdiction ne s'applique pas aux activités agricoles (production végétale ou animale) d'une ferme familiale.
- De travailler pour un entrepreneur moins d'un an – moins de deux ans dans certains cas – après avoir occupé une charge publique, ou d'exercer une fonction qui avait une incidence sur cet entrepreneur, si le fonctionnaire concerné était impliqué dans des décisions concernant cet entrepreneur.

D'après la loi sur les employés des services de l'État (16 septembre 1982), un fonctionnaire n'a pas le droit :

- De recruter pour un poste de l'État son propre conjoint ou un parent au premier ou deuxième degré, ou le parent au premier degré d'un fonctionnaire de l'État s'il existe un rapport hiérarchique entre ces deux personnes.
- D'accepter un emploi additionnel sans autorisation préalable de son gestionnaire.
- De prendre part à une grève ou à toute action nuisant au fonctionnement normal du bureau, ou de participer à des actions incompatibles avec les devoirs d'un fonctionnaire de l'État.

IV. Institutions et procédures destinées à promouvoir un haut niveau de probité, à prévenir et à détecter les fautes professionnelles

a) Instruments utilisés par la gestion des ressources humaines pour la promotion d'un environnement favorisant le respect de la déontologie

Les instruments comprennent :

- Faire connaître les règles, lignes directrices et politiques en matière de recrutement et d'avancement.
- Baser le recrutement et l'avancement sur le mérite.
- Assurer la transparence des procédures de sélection en publiant les règles, lignes directrices et politiques en matière de recrutement, en annonçant les postes vacants ainsi qu'en vérifiant et contrôlant les méthodes de sélection.

- Veiller à ce que seuls des critères de sélection publiés et pertinents soient pris en compte pour le recrutement.
- Tenir compte des aspects éthiques dans le processus de recrutement : s'assurer de l'honnêteté de la personne (vérifier si elle a déjà été condamnée) en consultant les dossiers du Registre central des personnes condamnées.
- Prendre en considération la conduite morale dans l'évaluation de la performance.

On accorde une **attention spéciale** aux fonctionnaires qui occupent des postes particulièrement exposés à la corruption, c'est-à-dire dans les secteurs suivants : achats publics, administration fiscale, administration douanière, vérification des institutions chargées du budget ainsi que des services publics. Les mesures préventives comprennent le redéploiement des employés, le changement de domaine de travail et le resserrement des contrôles internes.

b) Sensibilisation et formation des agents publics aux questions déontologiques

La formation prend les formes suivantes :

- Fonction publique : sensibilisation des directeurs généraux des services administratifs du gouvernement au respect de la déontologie dans la gestion des affaires publiques.
- Chambre suprême : cours réguliers pour tous les employés et formation obligatoire en matière d'éthique pour tous les nouveaux membres du personnel.
- Services douaniers : adaptation de la formation obligatoire de base pour tenir compte des aspects éthiques des douanes (reconnaissance des comportements conformes ou contraires à l'éthique, développement de la conscience professionnelle).
- Services fiscaux : formation conçue et fournie par des intervenants spécialisés (par ex., l'École nationale d'administration publique).

Il n'existe pas d'organisme désigné spécialement pour donner de l'orientation, des avis, des conseils ou des services consultatifs à des groupes ciblés de fonctionnaires. Pour toutes les questions d'éthique professionnelle, les employés peuvent s'adresser à leurs gestionnaires, à leurs services juridiques et organisationnels ou à leur service du personnel. En outre, depuis l'été 1997, le Bulletin de la fonction publique diffuse, à l'intention de tout le personnel de l'administration publique, de l'information portant, entre autres, sur l'éthique dans le service public, sous forme d'articles, de commentaires et d'entrevues.

c) Autres dispositions utilisées pour promouvoir le respect de normes de conduite exigeantes et la prévention de la corruption

Ces dispositions comprennent :

- Interventions pour déceler et signaler les situations de conflit d'intérêts, les cadeaux ou les avantages reçus sous forme d'honoraires, des paiements ou des distractions.
- Rapports de vérification de la Chambre suprême.
- Obligation de justifier les décisions administratives.
- Dédommagements en cas de mauvaise décision administrative.
- Normes de rapidité dans le traitement des demandes.
- Clauses anticorruption dans les appels d'offres publics.
- Contrôles particuliers pour les procédures de passation des marchés publics.

d) Politique relative aux déclarations

La communication des renseignements personnels (déclaration des avoirs personnels, des intérêts financiers) est obligatoire pour les élus, les hauts fonctionnaires, tous les membres de la fonction publique, les employés de la Chambre suprême et ceux qui sont chargés de gérer les vérifications, ainsi que le personnel des gouvernements locaux autonomes.

La divulgation sous forme de déclaration signée par le fonctionnaire porte sur les biens personnels et les biens communs possédés en vertu d'un mariage. L'employé doit indiquer ses avoirs financiers, ses biens immobiliers, ses actions et ses parts dans les sociétés assujetties au Code commercial, ainsi que les biens acquis à la suite d'un contrat octroyé par le Trésor ou par une autre personne morale de l'État, une commune ou un regroupement de communes. Il doit également déclarer ses activités économiques et les fonctions qu'il accomplit au sein de sociétés ou de coopératives. Ces déclarations sont de nature confidentielle et sont conservées pendant six ans.

Les personnes qui occupent un poste politique ou sont nommées au sein de l'administration gouvernementale (membres du Conseil des ministres, secrétaires et sous-secrétaires d'État, chefs des organismes centraux, *voivodes* et *vice-voivodes*, c'est-à-dire représentants de l'administration gouvernementale au niveau régional) sont tenues de fournir des renseignements pour le Registre des gains. Ce registre contient de l'information sur les postes et les activités commerciales où il est permis d'accepter des gains matériels, ainsi que sur les activités professionnelles qui entrent dans la catégorie du travail indépendant, sur les faits attestant les activités publiques offertes par les fournisseurs d'information, sur les dons équivalant à plus de 50 pour cent de la rémunération la plus faible, sur les voyages au pays ou à l'étranger qui n'ont rien à voir avec les fonctions occupées, sur les autres gains réalisés et les parts détenues dans des fondations, sociétés ou coopératives, même si ces dernières ne versent aucune rémunération. Ces faits sont communiqués au Comité électoral national dans un délai de 30 jours. Les renseignements consignés au Registre font l'objet d'une publication annuelle et sont accessible au public.

La divulgation des renseignements sur les revenus et les avoirs utilisés en relation avec les services fiscaux et la sécurité de l'État est soumise à des règles plus rigoureuses encore. Ces renseignements sont jugés confidentiels.

Un fonctionnaire doit fournir les renseignements suivants sur une base annuelle lorsqu'il quitte l'administration publique ou lorsque sa situation change :

- Ses actifs et passifs.
- Ses emprunts.
- L'origine et le niveau de ses revenus.
- Les cadeaux reçus (uniquement s'il occupe un poste politique au sein de l'administration de l'État).

La déclaration est présentée au chef du service concerné (directeur général). Le contenu est considéré comme un secret officiel, à moins que son auteur consente par écrit à sa divulgation. Dans des cas très spéciaux (mais non définis précisément dans la loi), le chef du service en question pourra communiquer les renseignements sans l'autorisation du déclarant. Les renseignements sont conservés pendant six ans. Le chef du service analyse les données de la déclaration et les compare à celles des déclarations antérieures. Cette analyse sert à déceler les gains illégaux réalisés par les fonctionnaires.

e) Procédures permettant de rendre compte des actes répréhensibles/de soupçons de corruption

La procédure de signalement des malversations est définie par des dispositions légales. Les fonctionnaires qui font de telles révélations ne bénéficient d'aucune protection ni garantie. Les citoyens pour leur part disposent de mécanismes spéciaux, comme les procédures de plainte ou le recours à un ombudsman, pour signaler les méfaits de fonctionnaires.

f) Dispositifs internes de contrôle pour l'amélioration de la déontologie dans les services publics

Dans la majorité des organisations, il existe des systèmes de contrôle interne qui servent à vérifier la bonne marche de tous les éléments des entités relevant directement d'un ministre (en tant que chef d'une organisation donnée) et à transmettre les constatations faites aux organismes autorisés à se servir de ces renseignements. Par exemple, au Service des douanes, le système de contrôle interne permet de vérifier l'exactitude des droits douaniers et l'organisation des dédouanements ; outre les sanctions disciplinaires internes (voir la section IV.g) du présent chapitre), il doit signaler les crimes présumés aux organismes poursuivants. Un système institutionnalisé de contrôle a été établi au ministère des Finances le 1^{er} janvier 1997 ; on l'utilise notamment pour prévenir, divulguer et combattre les manquements aux obligations

administratives, y compris les fraudes et les crimes commis par les employés des services fiscaux. Les inspecteurs chargés de ce système de contrôle sont tenus de collaborer avec les unités gouvernementales responsables des poursuites, la police et les autres services. Les systèmes de contrôle interne des achats gouvernementaux et de la protection des renseignements secrets ont un rôle tout à fait particulier.

Le ministère des Affaires internes et de l'Administration (MAIA) comporte un Département de contrôle et de supervision. Dans les services qui relèvent du MAIA, on a créé des organismes d'inspection qui ont pour tâche de découvrir les irrégularités dans le fonctionnement des services et des bureaux du MAIA à travers le pays, ainsi que de corriger ces irrégularités. La police et les gardes-frontière ont des unités spéciales de lutte contre les crimes économiques. Leur mission est de protéger les intérêts économiques de l'État, mais aussi, sur le plan opérationnel, de reconnaître et de signaler tout phénomène favorisant la corruption dans l'administration publique.

D'autres tâches liées au contrôle interne sont également accomplies par des organismes spécialisés de l'État, qui agissent dans le cadre de structures gouvernementales, par exemple l'Inspection gouvernementale du commerce, l'Inspection gouvernementale des achats et de la transformation agricoles, l'Inspection sanitaire, les Bureaux de vérification fiscale, ainsi que les services d'inspection relevant des diverses *voivodies*. Le mandat de ces organismes est également défini par des lois qui établissent le fondement de leur action.

L'organisme suprême autorisé à vérifier les activités financières des autres organismes administratifs de l'État et des entreprises qui leur sont rattachées, ainsi que des autres unités organisationnelles, est la Chambre suprême (CS). Elle s'occupe des audits externes, en toute indépendance par rapport aux services de contrôle interne en place dans les institutions de l'administration gouvernementale. La CS est également autorisée à vérifier les activités des autres services spécialisés de vérification de l'État. Elle a autorité sur tous ces services, car ses conclusions et ses recommandations sont exécutoires.

Lorsque des irrégularités et des cas de fraude dans l'administration publique sont dévoilés par les unités et services de contrôle interne, les gestionnaires des institutions et des bureaux visés ont la possibilité de signaler les lacunes et les ambiguïtés des règlements ou procédures ainsi que les imperfections des modalités organisationnelles. Les mesures de suivi peuvent comprendre des recommandations détaillées d'amélioration systémique et de modifications législatives destinées à remédier aux irrégularités découvertes. Le chef dont le service a été vérifié reçoit un rapport sur les conclusions et recommandations des vérificateurs. Le chef doit donner son avis sur ces recommandations et exposer les mesures qui seront prises pour redresser la situation de son service. La mise en œuvre de ces mesures est obligatoire et fait l'objet d'une vérification.

Le contrôle interne est une obligation imposée par la loi et par la politique générale. Les examens de contrôle interne ont lieu une fois par année, parfois plus souvent selon les besoins. Les rapports d'examen peuvent être consultés par les organismes qui chapeautent le service vérifié et, dans le cas des rapports de vérification de la Chambre suprême par les membres du Parlement.

g) Procédures disciplinaires pour traiter des cas de manquement aux normes de la fonction publique

Sanctions disciplinaires applicables au personnel de l'administration publique :

Types de sanction	Fonctionnaires	Employés de l'administration centrale	Employés de gouvernement local autonome ¹
Réprimande	X	X	X
Blâme	X	X	X
Blâme avec avertissement		X	X
Arrêt de l'avancement pendant deux ans	X	X	X
Mutation à un poste inférieur/rétrogradation	X	X	X
Interdiction de postuler à un emploi de gestionnaire	X		
Interdiction pendant 2 à 5 ans d'occuper un poste de gestionnaire	X		
Licenciement	X	X	X

1. Les dirigeants des gouvernements locaux autonomes ne sont pas sujets aux mesures disciplinaires. Ils sont responsables au plan politique, comme tout fonctionnaire occupant un poste politique au sein de l'administration gouvernementale.

Les textes définissant les mesures disciplinaires sont les suivants :

- La loi sur la fonction publique (18 décembre 1998).
- La loi sur les employés des services de l'État (16 septembre 1982).
- La loi sur le personnel des gouvernements locaux autonomes (22 mars 1990).
- La loi sur le Code du travail (adoptée le 26 juin 1974 et modifiée par la suite).

Toutes les questions de disciplines sont tranchées par des commissions disciplinaires de première et de deuxième instance. Les employés peuvent en appeler devant une commission disciplinaire d'appel ou une instance supérieure. Un fonctionnaire congédié peut interjeter appel devant le Tribunal administratif suprême.

V. Contrôle des actes répréhensibles dans la fonction publique

a) *Institutions et procédures permettant d'enquêter sur les malversations et de les poursuivre*

Mécanismes **d'enquête** sur les cas d'inconduite et de corruption dans le service public :

- Un organisme central d'enquête a compétence sur l'ensemble du service public.
- Chaque entité ou département de l'administration publique possède son propre service d'enquête.

L'institution de vérification ayant compétence sur l'ensemble du service public est la **Chambre suprême** (CS), qui relève directement du Parlement. La CS est autorisée à vérifier les recettes et les dépenses ainsi que les activités de tous les organes de l'administration gouvernementale, de la Banque nationale de Pologne, des personnes morales de l'État et des autres unités organisationnelles de l'État. Elle peut également vérifier les activités d'autres entités économiques qui sont mandatées par un organisme de l'État pour exécuter des travaux et qui sont engagées dans des procédures d'achat pour le compte de l'État ou d'un gouvernement local autonome. La CS mène ses vérifications de sa propre initiative ou sur recommandation du Parlement ; le président ou le Premier ministre peut déposer une proposition visant à faire exécuter une vérification, mais il revient à la CS elle-même de décider si elle tiendra compte de la proposition, et dans quelle mesure. Les critères qui guident la Chambre suprême dans son travail de vérification sont la légalité et la probité et, dans certains cas, l'efficacité et l'économie. Les conclusions des vérifications sont présentées au Parlement ; les bureaux locaux de la CS peuvent également les présenter aux *voïvodes* et aux assemblées locales concernées. Lorsqu'elle a de bonnes raisons de croire à un manquement ou à un crime, la CS envoie une notification à l'organisme poursuivant et informe le chef du service vérifié ou son supérieur de l'envoi de cette notification. Au 1^{er} juillet 1999, la Chambre suprême comptait un effectif total de 1 656 personnes, dont 1 222 vérificateurs. Le fondement législatif du travail de la CS lui est fourni par la Constitution (chapitre IX – Organismes de vérification de l'État et protection de la loi) et par la loi sur la Chambre suprême (23 décembre 1994).

En Pologne, par ailleurs, les institutions suivantes sont chargées de mener, à l'échelle nationale, des vérifications dans des domaines particuliers de l'administration publique :

L'Inspection gouvernementale du travail (IGT) surveille et contrôle l'application du droit du travail, en particulier de la législation et des règles sur la santé et la sécurité au travail, les relations dans le domaine de l'emploi, la rémunération et les avantages accordés aux travailleurs, les heures de travail, les congés annuels, la protection des droits professionnels des femmes, l'emploi des jeunes et des personnes handicapées, l'analyse des maladies et des risques professionnels, ainsi que les poursuites en cas de violation des droits des employés, tels que définis dans le Code du travail. L'IGT s'occupe également des autres questions liées à l'exécution d'un travail rémunéré, chaque fois que la loi l'impose, et participe occasionnellement à des actions en justice, par exemple en agissant à titre de procureur public lorsqu'un groupe de citoyens entreprend une procédure relative à une infraction mineure. Ses inspecteurs ont le droit, dans le cadre de leurs fonctions, d'effectuer leurs vérifications à l'improviste et à toute heure du jour ou de la nuit. L'IGT relève directement du Parlement. Le fondement législatif de son mandat lui est fourni par la loi sur l'Inspection gouvernementale du travail (6 mars 1981).

Le **Tribunal administratif suprême** (TAS) surveille les activités des organismes d'administration de l'État (organismes centraux d'administration de l'État, organismes régionaux de l'administration

gouvernementale, organismes des gouvernements locaux autonomes ainsi que de tout autre organisme établi par législation pour régler les questions d'administration publique). Le TAS juge les griefs déposés dans les matières suivantes : décisions administratives, décisions prises lors d'une procédure ou d'une mesure administrative pouvant faire l'objet d'une plainte, décisions ou activités de l'administration publique visant à accorder, à confirmer ou à reconnaître une autorisation ou une obligation découlant de dispositions légales, résolutions des gouvernements autonomes et décisions des services administratifs gouvernementaux ayant pour objet l'adoption de dispositions fondées sur la législation locale, décisions des gouvernements autonomes et des regroupements de tels gouvernements prises dans le domaine de l'administration publique, décisions visant à surveiller les activités des gouvernements autonomes. Le TAS juge aussi les plaintes concernant les mesures ou les négligences des organismes de l'administration publique, et répond aux demandes d'avis juridiques sur les dossiers que doivent régler les commissions d'appel des gouvernements autonomes. Le fondement législatif de son mandat lui est fourni par la loi sur le Tribunal administratif suprême (11 mai 1995).

L'Inspecteur général de la protection des renseignements personnels surveille et contrôle l'établissement des registres de données personnelles par les institutions de l'administration publique et vérifie si le traitement des données est conforme à la réglementation sur la protection des renseignements personnels. L'Inspecteur général relève du Parlement. Le fondement législatif de son mandat est fourni par la loi sur la protection des renseignements personnels (29 août 1998).

L'Inspecteur général de l'impôt surveille les activités du personnel d'inspection fiscale. Ses services procèdent à des vérifications. Ils examinent l'efficacité, l'efficacités et la légalité des dépenses faites dans le cadre des budgets, l'exactitude du calcul et l'utilisation des crédits budgétaires, la légalité de l'utilisation et des décisions touchant les biens de l'État, en signalant notamment les pertes et les dommages causés à ces biens. L'Inspecteur général est autorisé à surveiller les organismes qui doivent verser des montants au Trésor ou dans des fonds spéciaux de l'État (du fait qu'ils utilisent des ressources fournies par le Trésor), ceux qui gèrent les biens de l'État, ainsi que les chambres et les bureaux fiscaux, les contribuables, les percepteurs et autres parties auxquelles s'appliquent des dispositions d'obligations fiscales. L'Inspecteur général relève du ministère des Finances. Le fondement législatif de son mandat est fourni par la loi sur la vérification fiscale (28 septembre 1991).

La Pologne ne possède aucun organisme spécial qui a pour mandat d'intenter des poursuites concernant les cas de corruption ou autres irrégularités dans l'administration publique. Dans les services relevant du ministère de la Justice et des bureaux des *voïvodes*, il existe des sections spécialisées dans la lutte contre le crime organisé. Vu que les organisations criminelles misent beaucoup sur la corruption des fonctionnaires, ces sections sont souvent appelées à enquêter sur des cas graves de corruption. Au quartier général de la police, qui relève du ministère des Affaires internes et de l'Administration, une section des crimes économiques a été créée le 1^{er} mai 1998 ; on a aussi mis sur pied une équipe de lutte contre la corruption. Les sections policières des *voïvodies* chargées des crimes économiques et les équipes de lutte contre la corruption sont actives depuis 1997.

Les fonctionnaires qui contreviennent gravement à la loi peuvent être poursuivis par le Bureau de la sécurité d'État. Celui-ci a notamment pour mission de prévenir et de déceler les crimes qui menacent les fondements économiques de l'État et d'intenter des poursuites contre les responsables, d'examiner et d'empêcher les manquements au secret d'État, ainsi que d'élaborer, pour les organismes suprêmes rattachés aux autorités et à l'administration publiques, de l'information et des analyses qui sont importantes pour la sécurité de l'État.

Certains organismes d'enquête et/ou de poursuite sont habilités à présenter les cas présumés de corruption directement devant les tribunaux ; les organismes de vérification ou d'inspection peuvent proposer des actions judiciaires aux organismes poursuivants (comme le Bureau du procureur public), alors que ces derniers peuvent soumettre leurs propositions directement aux tribunaux.

b) Institutions compétentes pour exercer un contrôle indépendant sur l'administration

Elles comprennent :

- Le Parlement et les commissions parlementaires.

- L'Ombudsman.
- La Chambre suprême, dont les vérificateurs font des audits externes. Elle n'est toutefois pas entièrement indépendante, car en tant que bureau appartenant à l'administration de l'État, elle est subordonnée au Parlement. Les dirigeants de la Chambre suprême sont nommés pour une période de cinq ans par la Chambre basse du Parlement (*Sejm*) et exercent une influence sur la majorité politique du moment. Le président de la Chambre suprême est tenu de présenter les rapports de vérification au Parlement (voir la section V.a)).

Il existe des mécanismes et des procédures pour porter les méfaits à l'attention des organismes exerçant un contrôle indépendant sur les activités du service public. On peut par exemple présenter une proposition au ministère public ou déposer une plainte officielle au Tribunal constitutionnel en vertu de l'article 79 de la Constitution.

Un audit externe porte sur l'ensemble du fonctionnement d'un organisme donné de l'administration publique. Il touche en particulier l'exécution du budget de l'État et la mise en œuvre des lois et autres textes légaux concernant les activités financières, économiques et d'administration organisationnelle du point de vue de la légalité, de l'économie, de l'efficacité et de la probité. Le critère de l'efficacité ne s'applique pas aux services des gouvernements locaux autonomes. En ce qui concerne l'exécution du budget, les audits externes sont effectués sur une base annuelle ; dans les autres domaines, les audits ont lieu selon un plan de vérification convenu ou encore à la demande du Parlement ou du Premier ministre. Les rapports d'audit externe sont publiés régulièrement.

VI. Coordination et évaluation

a) *Coordination et gestion de la politique de l'administration en matière de déontologie et de lutte contre la corruption*

Le chef de la fonction publique, avec le Bureau de la fonction publique qu'il dirige, et le Conseil de la fonction publique (créé le 1^{er} juillet 1999, date d'entrée en vigueur de la loi sur la fonction publique du 18 décembre 1998) – deux institutions définies par législation – ont élaboré conjointement un programme d'activités visant à favoriser le respect de l'éthique dans l'administration gouvernementale, en l'occurrence chez les fonctionnaires. Selon la lettre de la loi, le chef de la fonction publique est notamment responsable de l'observance des principes déontologiques de la part des fonctionnaires. Le chef de la fonction publique comme le Conseil de la fonction publique relèvent directement du Premier ministre. Au 1^{er} juillet 1999, le Bureau de la fonction publique comptait un effectif de 88 personnes. Chez les autres groupes de l'administration de l'État et chez les employés des gouvernements autonomes de la Pologne, il n'existe pour le moment aucun organisme central chargé de coordonner les mesures en faveur de l'éthique professionnelle. Aucun rapport n'a encore été publié, car la loi sur la fonction publique n'est entrée en vigueur que récemment.

Les initiatives suivantes sont prises pour assurer la **cohérence** dans les mesures gouvernementales en matière d'éthique et de lutte contre la corruption :

- Analyse des lacunes systémiques, ainsi que des tendances observées dans les affaires criminelles et disciplinaires.
- Présentation des orientations nationales et/ou d'une liste de contrôle pour aider à élaborer les stratégies de prévention dans les organisations.

La Pologne n'a mis au point aucune stratégie nationale en matière de déontologie pour favoriser le respect de l'éthique dans la gestion des affaires publiques ou harmoniser les mesures prises dans les sphères organisationnelle, juridique, éducationnelle et judiciaire. Elle ne possède pas de politique sur la manière de signaler les actes illicites. Il n'y a aucun organisme permanent chargé d'analyser les lacunes organisationnelles ou juridiques dans l'administration publique et les malversations commises par les fonctionnaires.

Le 15 février 1999, la Pologne signait la Convention pénale sur la corruption que le Conseil de l'Europe avait adoptée le 27 janvier précédent. La Convention deviendra exécutoire en Pologne une fois qu'elle aura été ratifiée par le Parlement. Il faudra harmoniser le droit pénal et le droit administratif

polonais avec les règles européennes en matière de lutte contre la corruption, et mettre au point une stratégie nationale de lutte contre la corruption, notamment dans les services publics.

Les organisations non gouvernementales ont eu leur mot à dire dans la préparation et la mise en œuvre de la stratégie sur l'éthique au gouvernement : *Transparency International* – Pologne, par exemple, a entrepris des travaux sur la lutte contre la corruption, tient l'opinion publique au courant de la situation et offre des séminaires et des cours de formation.

b) Évaluation de l'efficacité des mesures visant à promouvoir les conduites déontologiques et à prévenir la corruption

Le ministère des Finances et le ministère des Affaires internes et de l'Administration déploient des efforts pour évaluer l'efficacité des mécanismes actuels, mais les possibilités à cet égard sont limitées. Pour le moment, il n'existe aucun système unifié d'évaluation, ni de centre unique chargé de coordonner les initiatives anticorruption dans l'ensemble de l'administration publique.

L'évaluation de l'efficacité de chaque instrument ou mécanisme anticorruption est compliquée par la nature particulière de la corruption en tant qu'activité criminelle. Ce genre de crime, en effet, est difficilement détectable, puisqu'il est rare qu'un cas de corruption soit révélé par les personnes mêmes qui y sont impliquées, et que les audits externes ont un champ d'application limité. En outre, comme les cas de corruption dans l'administration de l'État sont très difficiles à dénombrer, il est impossible de comparer et d'évaluer l'efficacité de mécanismes particuliers. En 1995, on a déposé devant le Parlement un projet visant à établir une Commission parlementaire spéciale sur la corruption, mais les députés l'ont rejeté, en faisant valoir que les organismes les plus efficaces et les mieux placés pour ce genre de mission étaient les tribunaux. Selon l'opinion de plusieurs, les règles du Code pénal et les travaux des services de vérification externe ou interne, combinés aux actions intentées par les tribunaux et les organismes poursuivants, semblent être les outils les plus efficaces dans ce domaine, et ce malgré leurs nombreuses lacunes. Une amélioration réelle est la possibilité pour les organismes poursuivants de contrôler la remise ou l'acceptation de gains matériels ; mais cette mesure est trop récente et ses effets ne sont pas encore assez tangibles pour qu'on puisse faire des généralisations et en évaluer les résultats.

Selon une équipe spéciale du ministère des Affaires internes et de l'Administration qui participe à l'élaboration d'un rapport sur la corruption dans l'administration de l'État, les principaux facteurs qui favorisent la corruption en Pologne sont les suivants :

- L'inefficacité des mécanismes de contrôle.
- Le trop grand nombre d'entreprises de l'État dans le secteur économique.
- Le contrôle excessif de la conjoncture économique.
- La politique inadéquate de sélection du personnel des services publics.
- Le faible niveau de rémunération dans la fonction publique.

La corruption en Pologne est également aggravée par l'essor des groupes de criminels organisés, que favorisent l'absence de mécanismes de marché avancés et l'incapacité des autorités d'ajuster les solutions juridiques aux changements économiques et sociaux. Certains dirigeants des groupes criminels s'efforcent d'infiltrer les secteurs juridiques et officiels. Ils entendent ainsi gagner de l'influence sur les représentants de l'administration publique dans divers domaines. Outre les manœuvres classiques de corruption et d'intimidation, les criminels tentent d'accroître leur influence en s'occupant d'activités de bienfaisance ou en offrant des dons en espèces ou en nature à certains services gouvernementaux. Voici d'ailleurs des pratiques de corruption qui ne sont pas encore mentionnées dans le Code pénal de Pologne :

- Corruption passive impliquant des fonctionnaires étrangers (par ex., relativement à des transactions commerciales internationales).
- Corruption d'agents publics étrangers par des personnes morales.
- Corruption passive de représentants supérieurs d'organisations internationales.
- Corruption passive ou active dans le secteur privé.
- Tenue de livres frauduleuse en vue de dissimuler les activités de corruption.

PORTUGAL

I. Le contexte général de la gestion de la déontologie dans le service public portugais

a) *Les principaux problèmes relatifs à la déontologie qui se sont posés dans le service public portugais au cours des dix dernières années et plus particulièrement des 18 derniers mois*

L'abîme qui sépare les traitements du secteur public des rémunérations du secteur privé est à l'origine du grave problème d'éthique que connaît l'administration publique depuis une décennie. Cela tient en partie à ce que les collectivités publiques ont le monopole de la prestation des services publics dans la plupart des domaines, mais cet énorme décalage résulte aussi, encore qu'à un moindre degré, de certaines difficultés pour ajuster les traitements au coût de la vie.

Ces facteurs, parmi d'autres, expliquent que les fonctionnaires et d'autres agents des services publics recherchent un emploi d'appoint, aussi bien dans le secteur privé que dans le secteur public, pour compléter leurs revenus, parfois au risque de compromettre l'indépendance et l'impartialité que l'on attend d'eux. Cet emploi d'appoint peut même compromettre l'intérêt général et les droits des citoyens protégés par la loi.

b) *Les mesures récentes prises pour améliorer le comportement déontologique dans le service public*

Plusieurs textes législatifs ont été adoptés récemment dans le domaine du droit administratif et du droit pénal, ainsi que dans la fonction publique, afin d'encourager une conduite conforme au code d'éthique. Ces nouvelles dispositions législatives visent à faire progresser la fonction publique suivant les principes généraux énoncés dans la Constitution de la République, à savoir :

- Les fonctionnaires et les autres agents de l'État sont au service exclusif de l'intérêt général.
- Le cumul d'emplois publics est interdit, sauf dans les cas prévus par la loi.
- La loi définit l'incompatibilité des emplois publics avec les autres activités.

c) *Les projets actuellement en préparation relatifs aux problèmes de déontologiques dans le service public portugais*

II. Les valeurs essentielles du service public

a) *Définition des valeurs essentielles du service public*

Les valeurs fondamentales du service public tiennent dans les principes suivants :

- Le service **du** public est la raison d'être des administrations publiques.
- La **légalité** est la référence.
- La neutralité politique, économique et confessionnelle garantit la justice et l'impartialité.
- La responsabilité et la **compétence** sont des qualités professionnelles.
- L'**intégrité**, la rigueur et l'honnêteté personnelles sont les conditions de l'égalité et de la loyauté.
- La collaboration **sincère** avec le public, au service de l'intérêt de la population, couplée à l'activité administrative, compte tenu des principes d'information, de qualité et de proportionnalité.

Le fondement de ces principes est la **Constitution** de la République qui définit les principes d'éthique qui inspirent les services de l'administration publique. Autre source spécialisée : la **Charte d'éthique, dix principes d'éthique pour l'administration publique**. Ce document est le fruit des négociations et de l'accord conclu entre le gouvernement et les organisations syndicales qui ont souscrit à l'accord salarial pour 1996 et à la Charte des engagements à long et moyen terme. La nouvelle Charte d'éthique a remplacé l'ancien Code d'éthique, qui avait été approuvé par une résolution du Conseil des ministres en 1993. La Charte est diffusée dans les services et les organismes publics sous forme de brochures et affiches publiées par le gouvernement.

b) La communication aux fonctionnaires des valeurs essentielles du service public

Elle se fait par les moyens suivants :

- Les valeurs essentielles sont automatiquement portées à la connaissance des nouveaux agents du service public.
- Les valeurs essentielles, après révision, sont communiquées à tous les agents publics.
- La Charte d'éthique est une matière obligatoire aux épreuves d'entrée et de promotion dans la fonction publique.

c) La dernière révision des valeurs essentielles du service public est intervenue en 1997

Le 23 mars 1997, la Charte d'éthique a remplacé le Code d'éthique publié le 17 mars 1993. Les organisations syndicales, qui représentent une partie non négligeable des personnels des administrations publiques, étaient en désaccord sur certaines questions inscrites dans l'ancien Code d'éthique, ainsi que sur les modalités de son approbation. Concrètement, les organisations syndicales dénonçaient l'insuffisante participation des représentants des personnels à l'élaboration du code et l'absence de concertation dans la fonction publique. D'où l'abrogation du Code d'éthique et l'élaboration de la Charte d'éthique aujourd'hui en vigueur. Le texte de la nouvelle Charte a fait l'objet d'un large débat qui a débouché sur un accord lors de réunions où dialoguaient des représentants des syndicats et du gouvernement.

III. Les normes de conduite dans le service public

a) Déclarations sur les normes de comportement que l'on est en droit d'attendre des fonctionnaires

Outre la Charte d'éthique, plusieurs textes définissent les critères que doivent suivre les agents publics dans l'exercice de leurs fonctions. La conduite des agents publics est régie par un code des procédures administratives, une loi relative à la discipline et un décret sur les principes généraux applicables aux rapports entre les services publics et le public en général, et par les procédures administratives en vigueur. D'autres lois énoncent des lignes directrices visant les conflits d'intérêts qui peuvent survenir dans l'exercice de fonctions publiques.

De plus, un régime spécial est prévu pour les hauts fonctionnaires et les assistants nommés par le Cabinet à des postes politiques. Les parlementaires et les élus locaux font, eux aussi, l'objet de dispositions législatives particulières en la matière.

Ces textes portent sur les questions suivantes :

- L'acceptation de dons et d'avantages, par exemple des rétributions, des paiements, des divertissements.
- L'utilisation d'informations officielles.
- L'utilisation de propriétés ou d'installations publiques.
- Les déplacements officiels.
- L'usage de cartes de crédit institutionnelles ne fait pas l'objet d'une réglementation spéciale, mais il est implicitement interdit par la réglementation générale.

- Le travail à l'extérieur.
- Les restrictions d'emploi au départ du service public.
- Les conditions spéciales/autorisations relatives au mouvement du service public vers le secteur commercial.
- L'engagement politique.

Certains corps de spécialistes sont soumis à des **normes de conduite statutaires**. Cela vaut principalement pour les agents qui s'occupent directement de l'économie, de l'administration de la justice, les magistrats, les professions notariales, etc. Certaines professions ont leur propre code d'éthique, par exemple les médecins, les infirmières, les conseillers juridiques, etc., et leurs ordres professionnels respectifs veillent au respect du code applicable.

De plus, des **directives** applicables aux agents publics et aux responsables politiques qui travaillent **au point de rencontre de la politique et de l'administration** imposent d'autres restrictions visant leurs activités accessoires. Ces emplois sont incompatibles avec :

- D'autres activités professionnelles publiques ou privées, qu'elles soient rémunérées ou non.
- Un poste de direction dans une entreprise publique ou dans une société à capitaux essentiellement publics ou qui est investie d'une mission de service public, ou dans un établissement bancaire, une compagnie d'assurance ou une société immobilière, ou tout autre organisation qui peut passer contrat avec l'État ou d'autres personnes morales de droit public.
- Toute activité découlant d'une participation de plus de 10 pour cent au capital d'une société par actions qui répond aux appels d'offres de l'État ou d'autres organismes du secteur public pour des marchés de biens ou services.

Les **normes minimales** de conduite applicables dans le service public selon le code des procédures administratives et le décret sur les principes généraux du service public doivent être observées dans les rapports avec le public et l'application des procédures administratives.

b) Types de conduite considérés comme inacceptables au regard de la loi pour des agents de la fonction publique

Le droit pénal définit les cas suivants d'**inconduite** caractérisée de la part d'un agent public :

- Corruption active, passive, directe, indirecte et tentative de corruption d'un agent public.
- Partialité d'une décision prise dans l'exercice des fonctions officielles.
- Abus de pouvoir ou de la confiance du public.

D'autres interdictions et restrictions sont imposées aux agents publics par :

- Le code des procédures administratives.
- La loi relative aux titulaires d'un emploi public.
- Les principes juridiques relatifs aux incompatibilités et aux empêchements.

IV. Institutions et procédures destinées à promouvoir un haut niveau de probité, à prévenir et à détecter les fautes professionnelles

a) Instruments utilisés par la gestion des ressources humaines pour la promotion d'un environnement favorisant le respect de la déontologie

Au nombre de ces instruments, il faut citer :

- La prescription de règles, directives et politiques concernant les procédures de recrutement et de promotion.
- Le recrutement et la promotion fondés sur les résultats.
- La transparence des procédures de sélection par la publicité des règles, des directives et des politiques de recrutement, la publicité des vacances de postes et l'évaluation des procédures de sélection.

- Seuls les critères de sélection publiés et applicables sont pris en considération lors du recrutement.
- La procédure de recrutement tient compte des considérations éthiques.
- L'évaluation des performances tient compte de la conformité de la conduite à l'éthique.

Certaines conduites contraires à l'éthique, déjà sanctionnées, sont prises en considération lors du recrutement ou de la promotion aux postes de la haute fonction publique. Les sanctions peuvent, pendant un certain temps, barrer l'accès au service public ou aux épreuves de promotion dans la fonction publique.

Une **attention particulière** est portée à certaines professions plus directement au contact de secteurs où pèse l'intérêt économique, par exemple le recouvrement de l'impôt, la vérification des activités économiques, les douanes, l'administration de la justice, la magistrature, etc. Dans ces professions, les carrières sont spécifiques et les rémunérations supérieures, mais les fonctionnaires sont soumis à l'inspection régulière d'organismes publics spécialisés.

b) Sensibilisation et formation des agents publics aux questions déontologiques

Tout candidat aux examens d'entrée dans la fonction publique est tenu de connaître parfaitement les normes de conduite que les agents publics sont censés suivre. Dans certaines carrières, où un stage probatoire est requis, le code d'éthique et les normes de conduite font l'objet de cours spéciaux.

La loi portant discipline du service public définit les normes de conduite applicables aux administrations publiques. Les services juridiques du lieu de travail, même s'il ne s'agit pas de leur vocation exclusive, peuvent aider à la solution des cas qui se présentent localement et à l'explication des règles à observer. De manière générale, c'est au personnel de direction qu'il incombe de signaler les manquements à leurs subordonnés.

c) Autres dispositions utilisées pour promouvoir le respect des normes de conduite exigeantes et la prévention de la corruption

Parmi celles-ci, on citera :

- Le recensement des situations de conflit d'intérêts et les rapports correspondants, notamment dans les domaines de la gestion financière, de l'emploi à la sortie de la fonction publique, de l'acceptation de dons et avantages, par exemple des rétributions, des paiements, des divertissements.
- L'obligation de motiver les décisions administratives.
- L'ouverture de voies de recours contre les décisions administratives.
- La fixation de délais de réponse aux demandes des administrés.
- Les dispositions contre la corruption dans les appels d'offres (par exemple, celles qui interdisent aux sociétés convaincues de corruption de répondre à d'autres appels d'offres).
- Les contrôles propres aux procédures de passation des marchés publics.
- L'évaluation des risques dans les domaines sensibles.

d) Politique relative aux déclarations

Les élus, les hauts fonctionnaires et le personnel des cabinets ministériels doivent déclarer des données personnelles (patrimoine, intérêts financiers). La nomination des agents des cabinets ministériels reposant sur la confiance, ils sont tenus de souscrire, lorsqu'ils prennent leurs fonctions, une déclaration qui mentionne tout risque de conflit d'intérêts et cette déclaration doit tenir jusqu'au terme de leur affectation. La déclaration est plus rigoureuse encore pour les ministres, d'autres hauts responsables et les parlementaires. Un « Registre des participations » a été ouvert à l'*Assembleia da República* (Parlement) où les hauts responsables, notamment les parlementaires et les ministres, doivent donner des renseignements sur les questions suivantes :

- Les activités publiques ou privées, notamment les intérêts économiques et commerciaux, ainsi que les activités professionnelles privées.
- Les fonctions occupées dans une société, même si elles ne donnent pas lieu à rémunération.

- Les concours financiers et toute autre rétribution en nature ou en espèces pour des prestations, notamment de la part de personnes morales étrangères. Les personnes morales pour lesquelles l'agent public aurait réalisé toute forme de travail rémunéré.
- Les sociétés dont l'agent public détient des actions, soit en son nom propre, soit pour le compte de son conjoint ou de ses enfants.

Les renseignements ainsi donnés sont publics et n'importe qui peut y avoir accès.

e) Procédures permettant de rendre compte des actes répréhensibles/de soupçons de corruption

Des dispositions juridiques, à savoir la loi portant discipline du service public, définissent la procédure à suivre pour révéler des cas d'inconduite. Les agents et les fonctionnaires de l'État sont tenus de signaler toute infraction à leur supérieur hiérarchique. Si les faits signalés justifient l'ouverture d'une enquête et si celle-ci montre qu'il s'agit d'un rapport diffamatoire contre les agents visés, une autre enquête est ouverte sur la personne qui a signalé l'infraction.

Quant au public, des procédures spéciales sont prévues pour qu'il puisse révéler les cas d'inconduite des agents publics. Il peut exposer ces cas au médiateur et à l'inspection générale de l'administration publique. De plus, tous les services centraux des administrations publiques tiennent à la disposition du public un cahier des doléances où il peut consigner des réclamations sur les prestations qui lui ont été servies.

f) Dispositifs internes de contrôle pour l'amélioration de la déontologie dans les services publics

La discipline interne prévue par la loi se concrétise par le contrôle financier, le contrôle du patrimoine et, dans certains cas, le contrôle de gestion. Le contrôle financier interne, qui permet de déceler les irrégularités, vient à l'appui de l'effort de rationalisation des institutions et définit les sanctions pour inconduite. Le service compétent de la direction générale du budget a accès aux rapports de contrôle.

g) Procédures disciplinaires pour traiter des cas de manquement aux normes de la fonction publique

La loi sur le régime financier de l'administration d'État, la loi sur le budget de l'État et la loi sur le personnel de direction définissent le degré de responsabilité des différentes catégories d'agents publics pour non respect de la loi. La loi portant discipline du service public définit les différentes sanctions applicables selon la gravité de l'infraction. Elles vont de la suspension sans solde au licenciement de la fonction publique. Il est toujours possible de faire appel de la sanction en s'adressant au ministre compétent (recours hiérarchique) ou aux tribunaux (recours contentieux).

V. Contrôle des actes répréhensibles dans la fonction publique

a) Institutions et procédures permettant d'enquêter sur les malversations et de les poursuivre

Différents **services d'audit externe** collaborent étroitement avec certains départements ministériels. Les fonctionnaires de ces services, par exemple ceux de l'*Inspecção-Geral de Finanças* (Inspection générale des finances) sont habilités à vérifier tous les services de l'administration publique ou, comme ceux de la récente *Inspecção-Geral da Administração Pública* (Inspection générale de l'administration publique) l'ensemble des administrations centrales. L'*Inspecção-Geral da Administração do Território* (Inspection générale de l'administration du territoire) est chargée de la surveillance des autorités locales.

Certains cabinets ministériels utilisent des **services d'audit privés** pour vérifier certains ministères, par exemple le ministère de la Santé et l'*Inspecções-Gerais de Saúde* (Inspection générale de la santé), le ministère de l'Intérieur, le ministère de l'Éducation, le ministère des Pêches et de l'Agriculture ou le ministère des Travaux publics. Dans ces ministères, les services d'audit ont pleins pouvoirs pour enquêter sur leurs différents secteurs.

En ce qui concerne la magistrature, le service de vérification compétent est le *Conselho Superior da Magistratura*, pour les procureurs de la République, c'est le *Conselho Superior do Ministério Público*.

Enfin, les services du procureur général tiennent lieu de service de vérification pour l'ensemble des administrations publiques. Ils peuvent ouvrir des enquêtes de leur propre initiative, sur dénonciation d'irrégularités ou à la demande d'autres institutions.

b) Institutions compétentes pour exercer un contrôle indépendant sur l'administration

Parmi celles-ci, on citera :

- Le Parlement et les commissions parlementaires.
- Les auditeurs indépendants ou externes qui font rapport à des organes élus, par exemple le Parlement.
- Le Médiateur.
- Le contrôle juridictionnel.

Le *Tribunal de Contas* (Cour des comptes) est l'**organe suprême de vérification** qui contrôle la légalité des dépenses et des recettes de l'État et vérifie que les procédures de gestion financière ont été respectées. Les révisions vérifient la pertinence et la régularité des méthodes appliquées à la gestion des finances, du patrimoine et des ressources humaines des administrations publiques ; elles évaluent aussi l'efficacité et les résultats de la gestion. Elles établissent enfin les responsabilités des irrégularités financières constatées et contrôlent l'ensemble des administrations publiques, ainsi que les institutions et les entreprises qui dépensent les deniers de l'État.

Les vérifications sont effectuées régulièrement. Les services de vérification établissent un programme annuel des ministères à inspecter. Indépendamment de ce plan, ils peuvent intervenir à tout moment sur demande du gouvernement ou pour toute raison justifiée, les différents ministères pouvant aussi demander leurs services. Les rapports des services de vérification sont publics et certains d'entre eux sont publiés au Journal officiel.

Le *Tribunal de Contas* (Cour des comptes) est un organe indépendant et son indépendance est garantie par son administration autonome et par le fait que ses juges sont indépendants et inamovibles, sauf dans les cas expressément prévus par la loi. De plus, le budget de la Cour des comptes, inscrit dans le budget de l'État, est aussi alimenté par des recettes propres.

VI. Coordination et évaluation

a) Coordination et gestion de la politique de l'administration en matière de déontologie et de lutte contre la corruption

L'Inspection générale de l'administration publique a été créée par le décret-loi 220/98 du 17 juillet 1998 pour coordonner la mise en œuvre de la politique gouvernementale de l'éthique. La loi prescrit à l'Inspection générale de fournir au gouvernement un rapport sur l'éthique dans le service public.

Les mesures suivantes sont prises pour assurer la rigueur de l'action gouvernementale en faveur de l'éthique et contre la corruption :

- L'analyse des carences systémiques, de l'évolution des délits et des dossiers disciplinaires.
- Des orientations ou un guide de référence national pour élaborer des stratégies de prévention dans les organisations.

Autres mesures : les rapports des vérificateurs externes, les informations consignées dans le *Registo de Interesses* (registre des participations), les conclusions des commissions d'enquête parlementaires spéciales qui portent sur les cas présumés de corruption et aussi la Commission d'éthique qui exerce ses activités au sein du Parlement. Les rapports périodiques de contrôle sur les cahiers des doléances peuvent aussi livrer d'importants éléments d'évaluation du respect des mesures contre la corruption.

Bien qu'il n'ait pas élaboré un plan stratégique national pour l'éthique et la prévention de la corruption, le gouvernement est fermement résolu à combattre la corruption et à encourager l'intégrité au niveau national. Toutes les lois adoptées pour les administrations publiques témoignent de cette

détermination. De plus, les syndicats et les interlocuteurs sociaux (fédérations de producteurs, associations professionnelles, etc.) ont pris part aux négociations professionnelles du service public et certains d'entre eux sont convenus d'un programme d'initiatives à moyen terme où figurent des dispositions sur l'éthique professionnelle.

b) *Évaluation de l'efficacité des mesures visant à promouvoir les conduites déontologiques et à prévenir la corruption*

Les autorités publiques ont adapté leur action pour informer les citoyens de leurs droits et de leurs devoirs fondamentaux, des garanties de leur respect par l'État, du droit à l'information et à la participation aux décisions visant les administrations publiques. Cette politique s'attache à développer l'information, la participation et la citoyenneté, ce qui suppose un effort de transparence de l'administration, d'où des mesures préventives et curatives de lutte contre la corruption.

Des dispositions juridiques ont été prises pour revaloriser les traitements et les conditions de travail des fonctionnaires, ainsi que pour assurer la transparence et la précision des procédures de passation des marchés publics. Les mécanismes assurant une concurrence loyale et l'égalité des chances de tous les candidats ont été améliorés.

L'action des autorités publiques évoquée plus haut et la mise en œuvre de politiques de gestion publique qui responsabilisent les gestionnaires publics et leur permettent de déléguer plus de pouvoirs aux cadres intermédiaires sont considérées comme des instruments efficaces de prévention de la corruption.

La pesanteur des formalités qui subsiste dans certains secteurs, notamment la réglementation, et l'impossibilité d'harmoniser les rémunérations de la fonction publique avec celles du secteur privé sont considérées comme les principaux obstacles qui s'opposent aux efforts de lutte contre la corruption dans le service public.

RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

I. Le contexte général de la gestion de la déontologie dans le service public¹⁹ de la République tchèque

a) *Les principaux problèmes relatifs à la déontologie auxquels le service public de la République tchèque a été confronté au cours des dix dernières années et plus particulièrement des 18 derniers mois*

Le principal problème auquel a été confronté le service public de la République tchèque depuis l'effondrement du communisme est la disparité croissante entre les salaires dans les secteurs public et privé. Les salaires réels ont augmenté de 35.5 % dans le secteur privé et de 23.7 % dans le secteur public (par rapport à 1992). Cette situation, accompagnée d'un volume croissant du travail dans le secteur public, entraîne un taux élevé de fluctuation du personnel et un faible intérêt de la part de spécialistes qualifiés pour le travail dans le secteur public.

b) *Les mesures récentes prises pour améliorer le comportement déontologique dans le service public*

Au cours des dix dernières années, on a modifié, entre autres, les principales lois suivantes : loi sur le crime, ordonnance sur le crime, loi sur le travail, loi sur l'administration des impôts et des droits, loi sur les infractions. Des responsables individuels de l'administration ont aussi adopté de nombreuses règles internes. En février 1999, le gouvernement de la République tchèque a adopté un Programme national de lutte contre la corruption.

c) *Les projets actuellement en préparation relatifs aux problèmes déontologiques dans le service public de la République tchèque*

Le projet le plus important actuellement en préparation est une loi sur la fonction publique, qui en est à l'étape de l'examen interministériel préalable à la présentation au gouvernement le 31 décembre 1999. Le projet de loi lui-même sera présenté au gouvernement avant le 30 septembre 2000. Le ministre de l'Intérieur rédige le projet de loi sur la police et les relations de travail (emploi) des policiers, qui régira les relations de travail dans le service public pour les policiers. Le ministère prépare aussi une nouvelle structure professionnelle et un Programme de prévention des actes criminels par les agents de police. Le Parlement étudie présentement la loi sur les soldats professionnels.

Une organisation non gouvernementale, appelée Éthique des affaires et du service public, prépare à présent une proposition de Code de conduite des fonctionnaires en collaboration avec plusieurs ministères, y compris ceux de l'Agriculture, de l'Éducation, de la Jeunesse et de l'Éducation physique et de l'Intérieur. La proposition devrait être présentée au gouvernement jusqu'au 31 août 2000. Dans le document intitulé « Concept de la formation des fonctionnaires », adopté par le gouvernement en juin 1999, on a consacré une section à la formation des fonctionnaires en matière d'éthique.

II. Les valeurs essentielles du service public

a) *Définition des valeurs essentielles du secteur public*

Les valeurs essentielles sont définies dans le Code général du travail, particulièrement dans l'article 73 paragraphe 2-5, qui vise les fonctionnaires, et dans d'autres lois connexes. Ces valeurs font

aussi partie intégrante des règles de travail établies dans toutes les organisations du service public. Selon ces énoncés, les fonctionnaires ont les obligations suivantes :

- Prendre des mesures et des décisions impartiales.
- Assurer la confidentialité des informations acquises dans l'exercice de leurs fonctions s'il est dans l'intérêt de l'employeur de ne pas les communiquer à des tierces parties.
- Ne pas accepter de cadeaux ou d'avantages reliés à leur travail.
- Ne pas agir de façon à ce que leurs intérêts personnels et professionnels entrent en conflit.

b) *La communication aux fonctionnaires des valeurs essentielles du service public*

Les valeurs essentielles sont communiquées de la façon suivante :

- Les valeurs essentielles sont automatiquement distribuées à toute personne entrant dans le service public.
- Elles sont distribuées à toute personne qui accepte un poste dans une autre organisation du service public.
- Selon l'organisme, l'énoncé des valeurs essentielles fait partir du contrat/document d'emploi, lorsque des ententes individuelles ou des conventions collectives sont utilisées dans le service public.
- Selon les installations techniques des organismes, les valeurs essentielles sont communiquées par des instruments de la nouvelle technologie (comme Internet).

c) *La déclaration sur les valeurs essentielles de la fonction publique a été reformulée en 1992*

Les paragraphes pertinents de l'article 73 ont été ajoutés au Code général du travail le 23 avril 1992. Des représentants du ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales ont préparé cette modification au Code du travail qui, comme toute autre loi ou modification, a été soumise au processus d'examen dans chacun des ministères et dans certains organismes centraux.

III. Normes de conduite dans le secteur public

a) *Déclarations sur les normes de comportement que l'on est en droit d'attendre des fonctionnaires*

Le **comportement attendu** des fonctionnaires est principalement énoncé dans le Code général du travail et dans les règles sur le travail. Tout citoyen peut se procurer ces documents. Les attentes couvrent les éléments suivants :

- Acceptation de dons et d'avantages, tels que rétributions, paiements, divertissements.
- Utilisation d'informations officielles.
- Utilisation de propriétés ou d'installations publiques.
- Déplacements officiels.
- En général, il n'y a pas de conditions spéciales/autorisations relatives au mouvement du service public vers le secteur privé, mais dans certains cas (par ex., agents du fisc, certains policiers), il y a une promesse de confidentialité après le départ du service public et certaines conditions spéciales sont aussi établies dans la loi sur le service statistique de l'État et dans certaines des règles sur le travail.
- Implication dans l'action politique, seulement dans des cas particuliers (par ex., le directeur du Bureau de protection de la concurrence économique).

En plus des normes générales applicables à tous les fonctionnaires, il existe des **directives et exigences particulières** pour certains groupes du service public. Par exemple, la loi sur le bureau national de la statistique énumère certaines exigences spécifiques pour les fonctionnaires qui y travaillent. Il existe aussi des directives précises pour le service des douanes et certaines exigences spéciales pour les agents du fisc sont prescrites par la loi (par ex., promesse de confidentialité et restrictions sur l'emploi extérieur). De plus, la loi sur les salaires et d'autres exigences relatives aux fonctions des

représentants de l'État énumère certaines exigences spécifiques liées aux salaires et aux avantages des fonctionnaires travaillant à l'**interface entre les responsabilités politiques et administratives**.

Les **normes minimales** de conduite du service public sont établies dans les documents juridiques suivants :

- Code général du travail.
- loi sur les procédures administratives.
- loi sur les conflits d'intérêts.
- loi sur le bureau national de la statistique.
- loi sur les fautes professionnelles de détenteurs d'une charge publique (députés, sénateurs, membres du gouvernement (ministres) et présidents (chefs) d'organismes centraux qui ne font pas partie du gouvernement).

b) *Types de conduites considérées comme inacceptables au regard de la loi pour des agents de la fonction publique*

Les types suivants de **comportements répréhensibles** sont spécifiquement définis dans la législation pénale pour les fonctionnaires :

- Corruption active, passive, directe et indirecte ou tentative de corruption de fonctionnaires ou effectuée par des fonctionnaires.
- Partialité dans la prise de décision dans l'exercice de fonctions officielles.
- Abus de pouvoir ou de la confiance du public.

De plus, des restrictions et **interdictions additionnelles** sont imposées aux fonctionnaires par d'autres législations. La loi sur les conflits d'intérêts interdit aux fonctionnaires d'utiliser à mauvais escient leur bureau, leurs pouvoirs ou des renseignements, de recevoir des avantages personnels et de travailler pour d'autres entreprises. Elle établit aussi la nature irréconciliable des fonctions du Parlement et de certaines autorités administratives, soit les ministères (fonctions de nomination ou de prise de décision), l'armée, les services policiers, le bureau du procureur d'État, le bureau national d'audit, etc. La loi sur le bureau national de la statistique oblige les fonctionnaires du bureau à garder le secret sur les données individuelles reçues dans l'exercice de leurs fonctions. La loi sur l'administration du fisc et des droits oblige les administrateurs du fisc à garder le secret sur les données reçues dans l'exercice de leurs fonctions et à porter une attention spéciale aux droits des contribuables et des personnes affectées à l'administration fiscale.

La Chambre des députés a adopté une nouvelle loi sur la protection des données personnelles le 27 janvier 2000. La loi doit entrer en vigueur dans la deuxième moitié de l'an 2000 après une approbation préalable du Sénat. La loi interdit la collecte des données personnelles sans l'accord de la personne concernée. Le Bureau de la protection des données personnelles, créé récemment, va veiller sur l'observation de cette loi. Chaque personne concernée pourra y porter plainte.

IV. Institutions et procédures destinées à promouvoir un haut niveau de probité, à prévenir et à détecter les fautes professionnelles

a) *Instrument utilisés par la gestion des ressources humaines pour la promotion d'un environnement favorisant le respect de la déontologie*

Les instruments suivant sont utilisés :

- Il existe des règles, des directives et des politiques pour les procédures de recrutement et de promotion.
- Le recrutement et la promotion sont fondés sur le mérite.
- La transparence des procédures de sélection est assurée par la publication des règles, des directives et des politiques de recrutement et des avis de postes vacants et l'évaluation des procédures de sélection.

- Seuls les critères de sélection publiés et adéquats sont pris en compte lors du recrutement.
- Les considérations déontologiques sont toujours prises en compte dans la procédure de recrutement et au cours de la période de probation.
- Les comportements éthiques sont pris en compte dans l'évaluation de la performance, conformément aux directives internes.

Une **attention particulière** est portée aux agents publics qui occupent des fonctions particulièrement vulnérables à la corruption :

- Dans le domaine de l'administration fiscale, une nouvelle structure organisationnelle assure la participation des agents du fisc au processus. Cela signifie qu'il est impossible pour un contribuable de traiter avec un seul agent du fisc.
- Une proposition d'affectation par roulement des agents des douanes à divers postes a été préparée récemment et doit être adoptée bientôt.

b) Sensibilisation et formation des agents publics aux questions déontologiques

Actuellement, il n'y a pas de directive générale sur la **formation** des fonctionnaires en matière d'éthique. Le type de formation dépend donc des divers organismes du service public, et varie aussi selon les fonctions des employés individuels. Par exemple, le ministère des Finances donne une formation spéciale aux agents des douanes, qui porte aussi sur les questions d'éthique. Le Bureau de la statistique de la République tchèque et le ministère de l'Éducation, de la Jeunesse et de la Condition physique donne à tous les nouveaux employés des cours qui traitent aussi des questions d'éthique.

Les questions d'éthique font aussi partie des programmes de formation offerts par l'Institut d'administration locale. Comme nous l'avons mentionné, le gouvernement a récemment adopté le principe de la formation des fonctionnaires, qui suppose qu'une partie très importante des programmes réguliers de formation des agents publics porteront sur les questions d'éthique. Cela signifie que l'éthique fera partie d'un module commun de formation de tous les fonctionnaires.

Aucune institution ou responsable n'est chargé de donner des **directives, des avis ou des conseils** aux agents publics pour résoudre les problèmes et cas de conscience de nature déontologique qui se posent dans l'exercice de leurs fonctions. Ce type d'aide relève des gestionnaires.

c) Autres dispositions utilisées pour promouvoir le respect de normes de conduite exigeantes et la prévention de la corruption

Ces dispositions comprennent :

- L'identification et le compte rendu sur les situations de conflit d'intérêts, surtout dans les domaines de la gestion financière, de l'emploi après la sortie de la fonction publique, de l'acceptation de cadeaux ou d'avantages tels que rémunérations, paiements et divertissements.
- Les dispositions de lutte contre la corruption dans les appels d'offres (par ex., il est interdit aux sociétés reconnues coupables de corruption de participer à d'autres appels d'offres).

d) Politique relative aux déclarations

La déclaration de renseignements personnels (actifs personnels, intérêts financiers) est exigée de la part des représentants élus et des hauts fonctionnaires, qui doivent fournir tous les ans les renseignements suivants :

- L'actif et le passif.
- Les sources et niveau de revenu.
- Les emplois extérieurs.
- Les cadeaux.

Tout citoyen peut prendre connaissance des renseignements fournis par les représentants élus. Cependant, des dispositions juridiques (loi n° 287/1995 CoL) visent l'abus possible de ces renseignements sur les actifs personnels, les cadeaux, etc., en vue d'éviter qu'ils soient utilisés à mauvais escient et interprétés de façon mensongère ou incomplète. Les renseignements fournis par les hauts fonctionnaires et les représentants élus au Bureau national de la sécurité sont confidentiels et à l'usage exclusif du Bureau.

e) Procédures permettant de rendre compte des actes répréhensibles/de soupçons de corruption

Les fonctionnaires bénéficient d'une protection juridique lorsqu'ils exposent des malversations dans le service public. Des procédures spéciales sont aussi prévues pour le public, comme un service d'assistance et une ligne téléphonique, qui permettent de signaler des actes répréhensibles commis par des fonctionnaires dans certains secteurs (par ex., police et douanes). Une autre tribune générale, la Commission gouvernementale pour la protection des intérêts économiques, est un organisme consultatif de l'administration mis sur pied le 23 septembre 1998 (résolution n° 623) en vue de lutter contre la corruption, ce qui comprend le contrôle de la privatisation des entreprises d'État (publiques).

f) Dispositifs internes de contrôle pour l'amélioration de la déontologie dans les services publics

Il existe des unités de contrôle interne dans tous les organismes du service public. Le type et la portée des activités dépendent de la nature de l'organisme. Par exemple, au ministère des Finances, le contrôle interne est assuré par le Service de contrôle, le Service d'inspection du directeur général et des services de contrôle dans toutes les institutions financières des territoires.

Les services de contrôle interne sont chargés de déceler les lacunes et les inefficacités et de faire des recommandations en vue d'apporter des améliorations. En règle générale, on n'exige pas de mesures de suivi particulières, mais très souvent, un contrôle du suivi est exigé, pour déterminer comment on a corrigé les lacunes décelées.

Selon la nature de l'institution, la loi exige des mesures de contrôle interne dans certains organismes (par ex., ministères des Finances et de la Justice). Dans d'autres organismes centraux (par ex., Bureau national de la statistique), des règlements internes précisent les règles et les conditions du contrôle interne. Selon la nature de l'institution, le contrôle interne se fait tous les ans ou selon les besoins réels et les exigences du programme de contrôle.

g) Procédures disciplinaires pour traiter des cas de manquement aux normes de la fonction publique

Le Code général du travail établit qu'un employé peut être licencié en cas de manquement grave aux normes. Diverses mesures disciplinaires sont prévues dans des lois spéciales régissant les relations de service de certains groupes de fonctionnaires, comme les policiers, les membres du service correctionnel ou les agents des douanes.

V. Contrôle des actes répréhensibles dans la fonction publique.

a) Institutions et procédures permettant d'enquêter sur les malversations et de les poursuivre

Les organismes mis en place pour **enquêter** sur les malversations et la corruption dans le service public sont :

- Un organisme d'enquête qui a compétence sur l'ensemble du service public.
- Une fonction d'investigation qui existe au sein de chaque organisme du service public.

Quelques exemples sont le Service de détection de la corruption et des crimes économiques graves du Service de police de la République tchèque, le Service d'inspection du ministère de l'Intérieur et le Service d'inspection du Service des douanes, qui doivent rendre compte à leurs ministres respectifs et sont financés à partir des ressources de leurs ministères respectifs.

Les organismes mis en place pour **exercer des poursuites** dans les cas de malversation et de corruption dans le service public sont :

- Les enquêteurs du ministère de l'Intérieur.

- Les procureurs publics.
- Les tribunaux indépendants.

Les organismes chargés d'enquêter et de poursuivre ont le pouvoir de saisir directement les tribunaux des soupçons de corruption.

b) *Institutions compétentes pour exercer un contrôle indépendant sur l'administration*

Elles comprennent :

- Le Parlement/Commission parlementaire.
- Les auditeurs indépendants/externes comptables à des organismes élus tels que le Parlement ou le conseil municipal.
- Les tribunaux judiciaires.
- Le bureau national d'audit.

Selon la loi, la responsabilité du Bureau national d'audit est de contrôler l'administration des biens et des finances publiques, du budget national et des achats publics. La fréquence des vérifications externes est déterminée par un plan approuvé par le Parlement. Les rapports du Bureau national d'audit sont publiés systématiquement.

VI. Coordination et évaluation

a) *Coordination et gestion de la politique du gouvernement en matière de déontologie et de lutte contre la corruption*

Une stratégie nationale de prévention de la corruption a été préparée. Le gouvernement de la République tchèque a adopté le Programme national de lutte contre la corruption, qui décrit la situation de la corruption au sein de la République et définit les méthodes et les mesures de base mises en place pour la combattre. Le programme énumère aussi les étapes du processus, y compris leurs objectifs, l'échéancier et les moyens de contrôle de leur mise en œuvre.

Les principales priorités du Programme sont la mise en place d'une société démocratique et pluraliste, la transparence du système administratif, la promotion de la liberté de la presse, la collaboration internationale dans la lutte contre la corruption, la transparence du financement des partis politiques, l'ouverture de la politique d'information du gouvernement (par ex., discussion des causes de corruption), etc. Le Programme établit l'échéancier des mesures de lutte contre la corruption, y compris des modalités législatives et organisationnelles et des dispositions dans le domaine de l'éducation, une stratégie à l'égard des médias et dans le domaine de la coopération internationale.

Des organisations non gouvernementales tchèques comme *Transparency International* et l'*ETHICScentrum* sont souvent consultées et leurs représentants participent à la préparation de documents et à l'élaboration de politiques dans le domaine de l'éthique (voir la section I.c).

b) *Évaluation de l'efficacité des mesures visant à promouvoir les conduites déontologiques et à prévenir la corruption*

La République tchèque se trouve encore dans la période de transition entre le communisme et la démocratie. Les politiques et les mesures législatives dans de nombreux domaines, y compris l'éthique, sont nouvelles ou en voie d'élaboration. La principale question est donc la mise en œuvre efficace de ces politiques et mesures, et il est encore trop tôt pour évaluer leur efficacité.

Comme nous l'avons mentionné, le Programme national de lutte contre la corruption adopté récemment prévoit de nombreuses mesures visant à promouvoir la conduite éthique et à prévenir la corruption et les malversations, et établit l'échéancier de leur mise en œuvre jusqu'à la fin de 2001. Lorsque toutes les mesures prévues seront en place depuis un certain temps, on procédera à une évaluation de leur efficacité et de leur cohérence par rapport à l'ensemble des politiques.

ROYAUME-UNI

I. Le contexte général de la gestion de l'éthique dans le service public au Royaume-Uni²⁰

a) *Les principaux problèmes relatifs à la déontologie auxquels le service public du Royaume-Uni a été confronté au cours des dix dernières années et plus particulièrement des 18 derniers mois*

En 1995-1996, un large éventail de questions ont été soulevées à la suite des premiers rapports du comité chargé des normes régissant la vie publique formé en octobre 1994. Ce comité a étudié des questions touchant l'éthique parlementaire (tout particulièrement la gestion des déclarations et des conflits d'intérêts), les ministres (le comité a conseillé d'apporter certains changements à la structure présentée dans le code ministériel et d'examiner les nominations acceptées par les ministres qui cessent d'exercer leurs fonctions), les fonctionnaires, les organismes publics (tout spécialement les questions de favoritisme politique), les gouvernements locaux et les organismes locaux chargés des dépenses.

b) *Les mesures prises pour améliorer le comportement déontologique dans le service public*

On a effectué une importante révision de différents codes établissant le cadre régissant l'éthique dans différentes composantes du secteur public. On a révisé le code ministériel, élaboré et rendu public un nouveau code de la fonction publique (qui a été révisé de nouveau depuis), revu les directives liées à la gestion des conflits d'intérêts, ainsi qu'aux autres aspects éthiques des organismes publics, et établi un nouveau cadre d'action applicable aux conseils et enquêtes ayant trait aux normes parlementaires. Le poste de commissaire aux nominations publiques a été créé, et ce dernier a fait paraître des directives sur les procédures de nomination publique. Le gouvernement a présenté des propositions visant l'instauration d'un nouveau cadre de déontologie dans les gouvernements locaux. Ce cadre a été expliqué plus en détail dans un document de travail (Chapitre IV de « Local People, Local Choice » Cm. 4 298) qui contenait également un projet de loi portant sur son adoption. Le gouvernement entend présenter cette loi au Parlement le plus tôt possible. Dans les mesures récentes il faut aussi inclure le travail dans le cadre du Conseil de l'Europe sur le développement d'un modèle du code de conduite pour la fonction publique.

c) *Projets actuellement en préparation relatifs aux problèmes déontologiques dans le service public du Royaume-Uni*

Le *Committee on Standards in Public Life* étudie actuellement la mise en application de son premier rapport (qui portait sur des questions touchant le Parlement, les ministères et la fonction publique). On vient tout juste de faire paraître un code révisé de la fonction publique, et un code destiné aux gouvernements locaux est en préparation. Le gouvernement examine actuellement l'énoncé révisé des infractions criminelles liées à la corruption et à l'abus d'une charge publique.

II. Les valeurs essentielles du service public

a) *Définition des valeurs essentielles du service public*

Le code de la fonction publique expose les valeurs essentielles de la fonction publique, comme l'intégrité, l'honnêteté, l'impartialité et l'objectivité. Le premier rapport du *Comité chargé des normes régissant la vie publique* énumère les sept principes devant guider tous les secteurs :

- Altruisme.

- Intégrité.
- Objectivité.
- Imputabilité.
- Transparence.
- Honnêteté.
- Leadership.

Le *Décret sur la fonction publique* (document juridique) énonce les principes applicables au recrutement et à la sélection des fonctionnaires et rend obligatoire l'élaboration d'un code devant régir la fonction publique. La loi (dont la Chambre est actuellement saisie) exigera également l'élaboration d'un code applicable aux gouvernements locaux. Le décret, aux termes duquel a été créé le poste de commissaire aux nominations publiques, obligera également à l'élaboration d'un code d'éthique concernant les nominations dans les organismes publics. Ces codes, ainsi que d'autres (dont le code ministériel), sont des documents publiés.

b) *La communication aux fonctionnaires des valeurs essentielles du service public*

Les moyens suivants sont utilisés :

- Les valeurs essentielles sont systématiquement communiquées à toute personne entrant dans la fonction publique.
- Elles sont rappelées à toute personne qui change d'organisation au sein du service public.
- L'énoncé des valeurs essentielles est intégré au contrat (document) d'emploi.
- Après chaque révision, les valeurs essentielles sont communiquées à tous les fonctionnaires.
- Les valeurs essentielles sont communiquées au moyen des nouvelles technologies (Internet, par exemple).

c) *La déclaration sur les valeurs essentielles de la fonction publique a été reformulée en 1999*

En mai 1999, des modifications ont été apportées aux valeurs essentielles après que le Royaume-Uni eut délégué des pouvoirs à l'Écosse et au pays de Galles. Toute récente, la révision du code de la fonction publique répondait à la nécessité de refléter cette nouvelle conjoncture. Les fonctionnaires de l'Écosse et du pays de Galles, en plus de ceux du Secrétariat du gouvernement chargés de conseiller les ministres au sujet du code, y ont collaboré étroitement, mais tous les ministères ont été consultés. Les syndicats ont également été consultés et les ministres ont approuvé la version finale du code. Le grand public n'a pas été consulté pour la dernière révision du code mais, comme il a été mentionné, les syndicats l'ont été. Le code révisé est lui aussi publié. En outre, les commentaires du grand public seront pris en considération. Le *comité chargé des normes régissant la vie publique* commentera également la version révisée (et, dans le cadre de ses travaux actuels, il a lui-même consulté le grand public).

III. Normes de conduite dans le service public

a) *Déclarations sur les normes de comportement que l'on est en droit d'attendre des fonctionnaires*

Le code de gestion de la fonction publique (plus particulièrement le chapitre 4) énonce les normes de conduite et les principes de base auxquels les guides ministériels et les guides des agences doivent faire écho. Ce code est repris dans les guides ministériels qui font partie des contrats d'embauche des fonctionnaires. Les guides ministériels contiennent des règles détaillées qui reflètent la situation et les besoins particuliers du ministère ou de l'agence en question. Des documents semblables existent pour les employés d'organismes publics, de gouvernements locaux, etc. Les normes de comportement portent sur les points suivants :

- L'acceptation de cadeaux et d'avantages, tels que des honoraires, des versements d'argent ou des divertissements.
- L'utilisation d'informations officielles.
- L'utilisation de biens ou d'installations publics.

- Les voyages d'affaires.
- L'utilisation de cartes de crédit institutionnelles.
- Le travail à l'extérieur du service public.
- Les restrictions en matière d'emploi après le départ de la fonction publique.
- Les conditions ou permissions spéciales relatives au mouvement du secteur public vers le secteur privé.
- L'implication dans l'action politique.

Les députés du service d'information et de communication du gouvernement font l'objet de **directives spécifiques**. D'autres groupes, comme les juristes du gouvernement, reçoivent des directives concernant, par exemple, l'interaction entre les normes relatives à la fonction publique et les normes professionnelles.

Des directives spécifiques s'appliquent aux employés dont les fonctions se situent à l'**interface entre l'activité politique et l'activité administrative**. Certains paragraphes du code ministériel traitent des relations avec la fonction publique, entre autres, de la nécessité de préserver l'impartialité politique de la fonction publique (article 5, paragraphe 56 du code ministériel). Les conseillers spéciaux nommés personnellement par les ministres sont assujettis à un contrat type qui délimite leurs tâches et les restrictions relatives à leur activité politique. De plus, des directives particulières sont données aux secrétaires généraux des ministères concernant certaines questions pertinentes (contrats entre fonctionnaires et partis d'opposition, liens avec des laboratoires d'idées connus pour leur affiliation à un parti politique particulier, etc.). Ces directives sont actuellement révisées afin d'être diffusées plus largement.

Les normes minimales de comportement dans la fonction publique ne sont pas énoncées dans la législation. Le seul cadre législatif propre à la fonction publique est le décret sur la fonction publique, qui impose l'équité et la transparence dans l'embauche ainsi que la sélection au mérite. Des dispositions législatives imposent la neutralité politique aux fonctionnaires des gouvernements locaux.

b) Types de conduites considérées comme inacceptables au regard de la loi pour des agents de la fonction publique

Jusqu'à maintenant, à l'exception « surcharge régime » des gouvernements locaux (s'appliquant aux élus comme aux agents nommés), il n'existe pas de régime qui viserait les agents publics à l'exclusion du secteur privé. La loi anticorruption s'applique bien entendu à tout le personnel et aux élus. On envisage de faire de l'abus d'une charge publique une nouvelle infraction (il existe actuellement un motif d'infraction de cette nature en droit coutumier – *common law* – mais il est rarement invoqué).

Les types suivants d'inconduite sont définis dans la **législation pénale** : corruption active, passive, directe, ou indirecte, ou encore tentative de corruption commise par des fonctionnaires ou visant des fonctionnaires. La loi de 1889 sur la corruption dans les organismes publics (*Public Bodies Corrupt Practices Act*) criminalise la corruption directe, active et possible. Cette loi porte également sur la corruption indirecte (au moyen d'un intermédiaire) du fait qu'elle interdit d'offrir ou de recevoir un incitatif « pour le compte d'une tierce personne ». La loi sur le complot se trouve aussi à criminaliser la corruption indirecte, tout comme la loi générale sur les tentatives d'infraction interdit toute tentative de corruption.

La partialité dans la prise de décisions officielles et l'abus de sa charge publique ou de la confiance du public sont les types de comportement visés par l'actuelle infraction du droit coutumier appelée inconduite dans l'exercice d'une charge publique. Ce domaine du droit est actuellement révisé.

Aux termes de la loi anticorruption de 1916, (*Prevention of Corruption Act*), il est interdit aux fonctionnaires d'accepter un cadeau ou toute marque de considération constituant un incitatif à faire (ou ne pas faire) quelque chose relevant de leurs fonctions officielles, ou constituant une récompense pour avoir (ou ne pas avoir) effectué quelque chose relevant de leurs fonctions ; cette loi établit de plus que tout fonctionnaire qui favorise (ou défavorise) quelqu'un dans l'exercice de ses fonctions commet une infraction.

Selon la loi de 1916, les tribunaux doivent présumer que toute somme d'argent, cadeau, ou marque de considération qu'un fonctionnaire reçoit d'une personne ou d'un organisme ayant obtenu (ou

essayant d'obtenir) un contrat du gouvernement constitue une forme de corruption, à moins que le fonctionnaire ne prouve le contraire.

Les fonctionnaires ainsi que d'autres agents publics sont également assujettis à la loi de 1989 sur les secrets officiels. Selon cette loi, il est interdit de communiquer des renseignements appartenant aux six catégories précisées sans autorisation légale, ainsi que tout renseignement préjudiciable à l'intérêt national. Les six catégories visées sont : la sécurité et le renseignement, la défense, les relations internationales, les renseignements confidentiels concernant des pays étrangers, l'information pouvant mener à la commission de crimes et les renseignements concernant les pouvoirs d'enquête spéciaux conférés en vertu de la loi de 1985 sur l'interception de communications et de la loi de 1989 sur les services de sécurité.

IV. Institutions et procédures destinées à promouvoir un haut niveau de probité, à prévenir et à détecter les fautes professionnelles

a) Instruments utilisés par la gestion des ressources humaines pour la promotion d'un environnement favorisant le respect de la déontologie

Ces instruments sont les suivants :

- Fournir des règles/des directives/des politiques applicables aux procédures de recrutement et de promotion.
- Fonder le recrutement et la promotion sur le mérite.
- Assurer la transparence des procédures de sélection et, à cette fin, faire connaître les règles/les directives/les politiques de recrutement, annoncer les postes vacants et faire la surveillance et l'évaluation des procédures de sélection.
- S'assurer que seuls les critères de sélection publiés et adéquats sont pris en compte lors du recrutement.
- Prendre en compte les considérations déontologiques dans la procédure de recrutement : la loi exige que le recrutement dans la fonction publique respecte le principe de la sélection fondée sur le mérite, sur la base de concours équitables et généraux.
 - **Des vérifications spéciales** sont effectuées dans les secteurs particulièrement sensibles, et les conflits d'intérêts apparents sont examinés, le cas échéant, dans la procédure de recrutement et de nomination. Tous les nouveaux fonctionnaires reçoivent une formation à ce sujet, et les cours qui s'adressent aux nouveaux cadres venant du secteur privé mettent un accent spécial sur cette question.

b) Sensibilisation et formation des agents publics aux questions déontologiques

Comme nous l'avons vu, tous les nouveaux fonctionnaires reçoivent une formation en déontologie, mais les cours qui s'adressent aux nouveaux cadres venant du secteur privé mettent un accent spécial sur cette question. Le ministère concerné fournit le matériel et donne la formation, qui englobe normalement le code régissant la fonction publique et les règles déontologiques propres au ministère. La formation peut aussi être centralisée.

Il existe un cadre établi pour l'examen des problèmes de nature déontologique. En premier lieu, les fonctionnaires devraient aborder la question avec leur cadre hiérarchique. Si elle n'est pas réglée à ce niveau, il y a possibilité d'interjeter appel auprès des commissaires indépendants à la fonction publique. De plus, le Parlement a récemment adopté une loi sur les divulgations d'intérêt public (dénonciation) qui protège tous les fonctionnaires.

c) Autres dispositions utilisées pour promouvoir le respect de normes de conduite exigeantes et la prévention de la corruption

Ces dispositions sont les suivantes :

- Reconnaître les situations de conflits d'intérêts et les signaler, surtout lorsqu'il s'agit de gestion financière, d'emploi après le départ de la fonction publique, d'acceptation de cadeaux et d'avantages tels que des rétributions, des paiements ou des divertissements.

- Exiger la justification des décisions administratives.
- Fournir des voies de recours contre les décisions administratives.
- Fixer des délais de réponse aux demandes présentées.

d) Politique relative aux déclarations

Les représentants élus, les hauts fonctionnaires et les personnes nommées au sein d'un organisme public sont tenus de divulguer certains renseignements personnels (actif personnel, intérêts financiers). Les règles concernant les conflits d'intérêts sont plus strictes dans le cas des ministres que pour les autres députés. A l'intérieur du gouvernement, seuls les intérêts pertinents doivent être déclarés. Par exemple, au ministère du Commerce et de l'Industrie, les exigences relatives à la divulgation d'intérêts commerciaux privés sont plus rigoureuses que dans certains autres ministères. La déclaration est confidentielle.

Les députés sont tenus de faire une déclaration annuelle. Les personnes nommées à un organisme public, les ministres et les fonctionnaires doivent en faire une lorsqu'ils entrent en fonction ou lorsque de nouvelles circonstances l'exigent. Les renseignements suivants doivent être divulgués :

- Actif et passif.
- Activités extérieures.
- Cadeaux.
- Les ministres et les fonctionnaires (ainsi que les membres de leur famille proche) doivent déclarer tout intérêt qui risque de les placer en situation de conflit d'intérêts réel ou apparent du fait de leurs fonctions officielles.

A l'exception des déclarations faites par les députés et les membres des organismes publics, toutes les déclarations sont confidentielles. Elles servent à orienter la gestion de tout conflit d'intérêts possible. Les marques d'hospitalité et les cadeaux reçus doivent être déclarés dans tous les secteurs.

e) Procédures permettant de rendre compte des actes répréhensibles/de soupçons de corruption

Des règles internes définissent la procédure à suivre dans chaque organisation de la fonction publique. Le code régissant la fonction publique oblige les fonctionnaires à signaler tout acte illégal, déplacé ou contraire à l'éthique. Dans certains cas, une protection légale est offerte aux fonctionnaires qui révèlent des cas d'inconduite (loi de 1999 sur les divulgations d'intérêt public).

Des procédures spéciales (mécanismes de plainte, médiateur, service ou ligne d'écoute) sont mises à la disposition **du public** pour signaler les cas d'inconduite de la part de fonctionnaires.

f) Dispositifs internes de contrôle pour l'amélioration de la déontologie dans les services publics

La direction est responsable de la mise sur pied et de l'application de systèmes adéquats de contrôle interne respectant les paramètres établis dans des directives centrales, telles que celles qui ont trait à la comptabilité publique. Au sein du gouvernement central, on produit depuis peu des rapports de « gouvernance » interne établissant que la gestion revoit les mécanismes de contrôle interne (actuellement, seuls sont visés les contrôles internes relatifs aux finances). Tous les ministères et autres composantes du secteur public possèdent une fonction de vérification interne qui étudie l'efficacité des systèmes de contrôle interne et fait rapport à ce sujet. De plus, il incombe aux services des ressources humaines de superviser l'affectation des normes de déontologie (par ex., les règles portant sur les conflits d'intérêts). Un grand nombre de ministères mettent sur pied des comités d'éthique pour assurer un encadrement.

La politique générale exige qu'il y ait des contrôles internes. Le système de contrôles internes de la direction doit comprendre des mesures de prévention, de détection et de correction. Les services de vérification interne examinent ce système et formulent des recommandations pour en éliminer les points faibles. Il arrive souvent qu'un comité de vérification composé (selon la nature de l'organisation) exclusivement ou non de membres de la haute direction supervise la démarche au complet.

Les services de vérification interne feront un suivi de leurs recommandations et présenteront un rapport à la haute direction et/ou au comité de vérification. Ils présentent habituellement une évaluation des besoins de vérification après évaluation du risque. Le fait que la gestion ait procédé à une évaluation formelle du risque peut orienter fortement le processus de vérification interne. La fréquence des vérifications sera déterminée par l'importance du risque évalué dans un secteur donné. Normalement, les dirigeants de la vérification interne exposent chaque année leur opinion sur le système de contrôles internes. Les comités de vérification des ministères et leurs équivalents, ainsi que le bureau national de la vérification – dont les rapports au Parlement peuvent comprendre des renvois aux travaux de vérification interne – ont accès aux rapports d'examen.

g) Procédures disciplinaires pour traiter des cas de manquement aux normes de la fonction publique

Les règles internes des ministères établissent clairement que le non-respect des normes de déontologie d'une organisation, tout autre comportement répréhensible, ou toute situation pouvant perturber ou miner de façon significative les performances ou la réputation de l'organisation ou de la fonction publique peut entraîner des sanctions disciplinaires. Les sanctions imposées dans le cadre de procédures disciplinaires sont déterminées par le ministère concerné au cas par cas. Les fonctionnaires ainsi que tous les employés licenciés peuvent interjeter appel auprès d'un tribunal du travail s'ils ont accompli un minimum d'un an de service admissible.

V. Contrôle des actes répréhensibles dans la fonction publique

a) Institutions et procédures permettant d'enquêter sur les malversations et de les poursuivre

Dans les affaires d'inconduite, l'enquête est normalement menée d'abord par le ministère (ou l'autorité locale) qui a qualité d'employeur. Elle peut être menée soit par le service de vérification interne, soit par celui des ressources humaines, selon la nature de l'affaire. Cependant, s'il y a possibilité d'acte criminel, la police intervient et s'occupe de l'enquête et des poursuites (en collaboration avec le Service des poursuites de la Couronne). Si l'inconduite a été découverte par le Bureau national de la vérification en cours de contrôle d'un ministère, il va sans dire qu'il fera lui-même enquête de façon similaire. Si la gravité du cas ne justifie pas de poursuites au criminel, mais relève plutôt de règlements disciplinaires, le cas sera soumis à la haute direction du ministère, qui sera conseillée par le responsable des finances et des ressources humaines. Le code de gestion de la fonction publique détaille les exigences applicables, y compris les modalités d'appel.

b) Institutions compétentes pour exercer un contrôle indépendant sur l'administration publique

Il y a entre autres :

- Le Parlement et les comités parlementaires.
- Les vérificateurs indépendants ou externes faisant rapport aux agents élus, par exemple au Parlement.
- Le médiateur.
- Les tribunaux de révision judiciaire.
- Les commissaires de la fonction publique.
- Les commissaires aux nominations à un poste public.
- La commission d'appel de la fonction publique.

Le Bureau national de la vérification (relativement au gouvernement central) et la Commission de vérification (relativement aux gouvernements locaux) ont la responsabilité de certifier les comptes rendus publics, et se penchent sur les questions de régularité, de rectitude et d'optimisation des ressources dans le cadre de leurs examens. Les vérifications externes suivent un cycle annuel et des rapports de vérification sont publiés régulièrement. Par ailleurs, chaque ministère et autorité locale possèdent

son service de vérification interne. Pour les cas de conflits d'intérêts, ce service est appuyé par la fonction ressources humaines.

Il existe des procédures et mécanismes pour porter les cas d'inconduite à l'attention des organismes qui font des enquêtes indépendantes sur les activités menées dans la fonction publique, par exemple dans le cadre des rapports sur l'optimisation des ressources présentés au Parlement par le Bureau national de la vérification, des commentaires accompagnant les comptes certifiés, ou encore de mécanismes spéciaux comme les rapports annuels sur les cas de fraude.

VI. Coordination et évaluation

a) *Coordination et gestion de la politique de l'administration en matière de déontologie et de prévention de la corruption*

Il n'existe pas d'institution expressément responsable de coordonner et de gérer la mise en œuvre de la politique gouvernementale en matière de déontologie, mais le comité chargé des normes régissant la vie publique (*Committee on Standards in Public Life*) supervise la question et conseille le gouvernement sur les normes suivies dans tout le secteur public. Ce comité a présenté au Parlement et au gouvernement plusieurs rapports portant sur l'état de la déontologie dans la fonction publique (de nombreux rapports sont ce que l'on appelle des travaux commandés par Sa Majesté et sont présentés au Parlement). Le comité dresse des rapports annuels ainsi que des rapports ponctuels sur des enquêtes individuelles.

Des mesures sont prises en vue d'assurer la **cohérence** des interventions en matière de déontologie et de prévention de la corruption. Dans l'ensemble, les ministères élaborent et assurent la mise en application de leurs propres systèmes. Le Trésor (ministère des Finances) élabore des politiques portant sur les normes professionnelles s'appliquant aux vérifications internes, et détermine le cadre dans lequel doivent se dérouler les vérifications externes. Le Trésor et le Secrétariat du gouvernement recueillent des renseignements et diffusent avis et conseils sur les pratiques exemplaires.

Il n'existe pas de stratégie nationale de prévention de la corruption à proprement parler, mais certaines organisations du secteur public possèdent leur propres dispositifs internes. Toutefois, les agents publics sont assujettis à deux lois spéciales, à savoir la loi de 1889 sur la corruption dans les organismes publics (*Public Bodies Corrupt Practices Act*) et la loi de 1916 sur la prévention de la corruption (*Prevention of Corruption Act*) sans oublier les dispositions du droit coutumier relatives au délit que constitue la corruption d'un agent public. Cette législation fait actuellement l'objet d'un examen, qui permettra de déterminer les points à améliorer en vue d'adapter le contenu des lois au contexte actuel. Cet examen tient également compte des engagements internationaux du Royaume-Uni, dont celui de respecter la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales. Quant à la participation du public à l'élaboration de la politique, le comité chargé des normes régissant la vie publique tient de vastes consultations lors de la préparation de recommandations, invitant les citoyens à présenter des témoignages par écrit et tenant des audiences publiques.

b) *Évaluation de l'efficacité des mesures visant à promouvoir les conduites déontologiques et à prévenir la corruption*

Le comité chargé des normes régissant la vie publique (mis sur pied en 1994) a jusqu'ici examiné la mise en application des recommandations qu'il avait formulées dans ses premiers rapports ; il a également fait l'examen des normes déontologiques actuellement en vigueur dans la plupart des secteurs d'importance. Des examens internes ont également été menés à bien. La transparence, la déclaration d'intérêts, et la conduite de vérifications efficaces sont considérées comme étant les instruments les plus utiles à la prévention de la corruption.

SUÈDE

I. Le contexte général de la gestion de la déontologie dans le service public en Suède

a) *Les principaux problèmes relatifs à la déontologie auxquels le service public a été confronté en Suède au cours des dix dernières années et plus particulièrement des 18 derniers mois*

En 1998, le gouvernement suédois a présenté un projet de loi faisant ressortir l'importance que l'on accorde aux travaux à venir en ce qui concerne à l'amélioration de l'administration centrale. Les mots clés qui permettent de définir l'administration centrale de demain sont les suivants : qualité, service, compétence et éthique.

Au cours des vingt dernières années, le gouvernement suédois a modifié son approche de la gestion de l'administration centrale, s'éloignant peu à peu du principe d'une réglementation détaillée pour se tourner vers la gestion des performances. Dans l'intervalle, les agences ont obtenu une plus grande latitude quant à l'utilisation des ressources qui leur sont attribuées pour atteindre les objectifs définis par le gouvernement. Elles se sont vu confier la responsabilité de prendre leurs propres décisions. Ce faisant, le gouvernement reconnaissait que les fonctionnaires ont un rôle clé à jouer dans la mise en œuvre des décisions prises par les représentants élus. Du point de vue du gouvernement, en effet, la meilleure façon de sensibiliser les fonctionnaires à leur rôle et à leurs responsabilités consiste à faire en sorte que les questions liées à la déontologie et aux fonctions des agents publics soient mises au premier plan et fassent continuellement l'objet de discussions au sein de chacune des agences, plutôt que d'établir un « code d'éthique général » s'appliquant à l'ensemble de la fonction publique. Cependant, il revient à chacun des organismes de l'État d'évaluer la nécessité d'établir un code d'éthique à l'égard d'une fonction donnée.

Les aspects suivants soulèvent également des interrogations :

- Le travail à l'extérieur du service public, qui peut avoir un effet nuisible sur le lien de confiance entre l'employeur et l'employé.
- L'intégrité dans les procédures relatives aux marchés publics.

b) *Les mesures récentes pour améliorer le comportement déontologique et projets en préparation en ce qui concerne les problèmes de déontologie dans le service public suédois*

Dans le contexte d'un débat public continu et à l'issue des premières investigations menées en ce qui concerne le travail à l'extérieur du service public, le gouvernement a nommé une commission spéciale qui doit enquêter sur les aspects de cette question susceptibles de compromettre le lien de confiance entre l'employeur et l'employé. On en profitera pour examiner et analyser les règles régissant le travail à l'extérieur du service public et pour formuler des suggestions quant aux modifications qui devraient être apportées – modifications allant vraisemblablement dans le sens d'un resserrement de ces règles. Le travail de la commission permettra également de déterminer s'il y a lieu d'établir des règles particulières à l'égard de certaines catégories d'employés du secteur public, tels que les juges, et s'il faudrait obliger les fonctionnaires à déclarer tout travail exercé en dehors du service public.

Une nouvelle agence, le Conseil national pour la qualité et le développement, vient d'être établie ; elle aura notamment pour mandat d'offrir un programme de formation de base aux agents publics, dans le cadre duquel seront abordées les questions relatives à la déontologie.

II. Les valeurs essentielles du service public

a) *Définition des valeurs essentielles du service public*

En vertu de la « loi sur le gouvernement », les autorités publiques et tous les employés exerçant des fonctions publiques doivent observer les principes suivants :

- Égalité.
- Objectivité.
- Impartialité.

La loi relative aux procédures administratives ainsi que le code suédois de la procédure judiciaire exposent les règles concernant la contestabilité.

b) *La communication aux fonctionnaires des valeurs essentielles du service public*

Du point de vue du gouvernement, la meilleure façon de sensibiliser davantage les agents publics à l'importance de leur rôle et de leurs responsabilités consiste à faire ressortir les questions relatives à la déontologie ainsi que le rôle joué par les fonctionnaires et à faire en sorte qu'on en discute continuellement au sein de chaque agence, plutôt qu'à imposer un « code d'éthique général » à l'ensemble du service public. Il revient à chacune des organisations gouvernementales de déterminer s'il y a lieu d'établir un code de déontologie pour une fonction donnée. La loi relative à la liberté de presse stipule que tous les citoyens suédois ont le droit de prendre connaissance des documents publics.

c) *La déclaration sur les valeurs essentielles du service public n'a pas été reformulée au cours des dix dernières années*

Toutefois, en 1998, le gouvernement suédois a présenté un projet de loi faisant ressortir l'importance que l'on accorde aux travaux à venir en ce qui concerne l'amélioration de l'administration centrale. Les mots clés qui permettent de définir l'administration centrale de demain sont les suivants : qualité, service, compétence et éthique.

Le gouvernement a l'intention de s'engager dans un programme d'action visant à élargir l'administration centrale. Ce programme devrait se concentrer sur les trois volets suivants, à savoir :

- La qualité, la compétence et l'éthique.
- Le contrôle et la gestion.
- La diffusion de l'information.

Le gouvernement estime qu'il faudrait accorder une plus grande attention aux questions liées à la compétence et à la formation, afin d'élargir le bassin des compétences des agences et de promouvoir la qualité du travail au sein de l'administration centrale. Aussi a-t-on mis sur pied une nouvelle agence spéciale, le Conseil national pour la qualité et le développement, chargée d'accroître la qualité et de favoriser la compétence au sein de l'administration. La nouvelle agence concentrera ses efforts sur la gestion de la qualité totale (GQT), l'éthique et l'implantation de l'administration publique dans des secteurs d'importance stratégique (www.kkr.se).

III. Normes de conduite dans le service public

a) *Déclarations sur les normes de comportement que l'on est en droit d'attendre des fonctionnaires*

Il n'existe pas de déclarations des normes de comportement que l'on est en droit d'attendre des fonctionnaires. Cependant on trouve des **directives** ou des **exigences spécifiques** au sein du service public. Il existe, par exemple, un ancien code de conduite à l'intention des juges issu du Moyen Âge. Bien qu'il n'ait aucune valeur officielle, ce code de conduite est bien connu des juges suédois. En outre, le code suédois de la procédure judiciaire, stipule que les juges doivent prêter serment avant d'entrer en

fonction. Dans ce serment, ils s'engagent à respecter les principes de l'égalité, de l'impartialité, etc., de même qu'à éviter de rendre des décisions susceptibles d'être contestées.

b) *Types de conduites considérées comme inacceptables au regard de la loi pour des agents de la fonction publique*

Les types de *comportements répréhensibles* suivants de la part des agents de l'État sont spécifiquement définis dans la législation pénale :

- La corruption active, passive, directe ou indirecte, ou encore la tentative de corruption sur des agents de l'État ou la corruption exercée par des agents de l'État.
- La partialité dans la prise de décisions à l'intérieur des fonctions officielles.
- L'abus de pouvoir ou de la confiance du public.

Le Code pénal suédois renferme des dispositions concernant le manquement au devoir qui englobent l'ensemble des activités illégales auxquelles pourraient se livrer les agents de l'État dans l'exercice de leurs fonctions. Bien qu'il n'y ait pas d'autre législation qui impose directement aux agents publics des **interdictions** et des **restrictions supplémentaires**, en vertu de la loi relative à la responsabilité délictuelle, l'État est tenu financièrement responsable des dommages et des torts causés par la mauvaise conduite ou la négligence de ses employés.

IV. Institutions et procédures destinées à promouvoir un haut niveau de probité, à prévenir et à détecter les fautes professionnelles

a) *Instruments utilisés par la gestion des ressources humaines pour la promotion d'un environnement favorisant le respect de la déontologie*

Les mesures suivantes sont prévues par la loi :

- Fonder le recrutement et la promotion sur le mérite.
- Assurer la transparence des procédures de sélection par l'évaluation et le suivi de ces procédures.
- Veiller à ce que seuls les critères de sélection publiés et adéquats soient pris en compte lors du recrutement.

Toutefois, c'est à chaque agence que revient la responsabilité de la gestion des ressources humaines. Les agences ont recours à des approches différentes pour promouvoir le respect des règles de déontologie. Il n'y a pas de politique gouvernementale centralisée qui accorde une **attention spéciale** aux agents publics occupant des fonctions particulièrement vulnérables à la corruption, chacune des agences en assumant la responsabilité.

Outre les mesures susmentionnées qui sont prévues dans la loi relative à l'emploi dans la fonction publique, dans la loi relative aux affectations permanentes et dans l'Ordonnance sur l'emploi, il existe également des lois s'appliquant au marché du travail suédois en général, de même qu'au secteur public. Parmi celles-ci se trouvent la loi contre la discrimination ethnique et la loi concernant l'égalité entre les hommes et les femmes, qui sont pertinentes au regard de la gestion des ressources humaines.

b) *Sensibilisation et formation des agents publics aux questions déontologiques*

Il s'agit d'une responsabilité qui incombe à chacune des agences.

c) *Autres dispositions utilisées pour promouvoir le respect de normes de conduite exigeantes et la prévention de la corruption*

Il s'agit d'une responsabilité qui incombe à chacune des agences.

d) Politique relative aux déclarations

Aux termes de la loi sur l'administration, les agents publics qui, dans une affaire donnée, se trouvent soumis à des circonstances qui pourraient les conduire à subir des pressions ou rendre contestables leurs décisions sont tenus d'informer leurs supérieurs de ces circonstances, afin que ceux-ci puissent décider s'il convient ou non de les dessaisir de l'affaire.

La loi suédoise concernant les fonctionnaires occupant une position privilégiée et la loi relative à l'emploi dans la fonction publique obligent certains agents publics à divulguer les renseignements les concernant, lorsque ceux-ci occupent une position privilégiée ou ont un emploi à l'extérieur de la fonction publique.

La loi suédoise concernant les fonctionnaires occupant une position privilégiée impose de divulguer des renseignements personnels (déclaration des instruments financiers détenus). Cette obligation n'est pas restreinte à certains secteurs. Certains fonctionnaires travaillant dans des agences déterminées sont également tenus de divulguer ces renseignements en vertu d'une décision du gouvernement. Le gouvernement peut décider que les responsables dresseront une liste des instruments financiers détenus par des membres du conseil d'administration et les agents, les personnes chargées d'une mission ou d'autres fonctionnaires, selon la décision de leurs supérieurs compte tenu de leur position particulière au sein de la fonction publique. Toute personne dont le nom figure sur la liste est tenue de déclarer par écrit à ses supérieurs les instruments financiers qu'elle détient et les changements dans la composition de ses avoirs. Les renseignements divulgués sont confidentiels.

La loi relative à l'emploi dans la fonction publique contient quelques dispositions particulières concernant le secteur public. Le paragraphe 7 de la loi stipule qu'un fonctionnaire ne doit pas avoir un autre emploi, détenir une charge ou exercer toute autre activité susceptibles d'ébranler la confiance dans l'impartialité de l'intéressé ou de tout autre fonctionnaire dans le cadre de son travail ou de nuire à la réputation de ses supérieurs.

Outre la loi relative à l'emploi dans la fonction publique, le gouvernement a promulgué une ordonnance – l'Ordonnance relative à l'emploi. Cette ordonnance contient des dispositions qui complètent la loi relative à l'emploi dans la fonction publique.

L'article 11 de cette ordonnance stipule que chaque agence d'État doit indiquer à ses agents – en général – quelles sont les activités accessoires qui, aux yeux de l'agence, contreviennent aux dispositions de l'article 7 de la loi relative à l'emploi dans la fonction publique. Toutefois, c'est au fonctionnaire concerné que revient au premier chef la responsabilité de juger si l'activité en question contrevient aux dispositions de la loi.

De plus, tout agent public a le droit de demander à l'agence une déclaration écrite dans laquelle celle-ci indique si à ses yeux une activité donnée contrevient à l'article 7 de la loi relative à l'emploi dans la fonction publique. Cette disposition est énoncée dans l'article 12 de ladite ordonnance. L'agent a aussi le droit de contester l'opinion de l'agence et de demander l'opinion du gouvernement. Il n'est pas tenu toutefois de se conformer à cette opinion. Si l'agent public ne se conforme pas à l'opinion émise, l'agence pourra prendre des mesures disciplinaires à son encontre. En dernier recours, l'affaire peut être portée devant le Tribunal du travail.

L'Agence suédoise pour l'emploi dans la fonction publique a publié une brochure intitulée *Bisysstör* (Activités accessoires), *Arbetsgivarverkets cirkulär* 1996 : A 15. On trouve dans cette brochure, qui est distribuée à toutes les agences, des informations détaillées sur la législation en question. La brochure traite aussi des dispositions figurant dans les conventions collectives concernant les activités accessoires qui ne portent pas atteinte au lien de confiance (article 7 de la loi relative à l'emploi dans la fonction publique), mais dont l'importance est telle qu'elles risquent d'entraver l'accomplissement par le fonctionnaire de ses tâches quotidiennes. Les conventions collectives contiennent également des dispositions régissant le droit d'un fonctionnaire à exercer des activités accessoires de même nature que celles qu'exerce l'agence contre rémunération. La brochure contient aussi des rapports sur les cas traités par le gouvernement.

Aux termes de la convention (collective) relative aux traitements des plus hauts fonctionnaires, les fonctionnaires concernés sont tenus d'informer leurs employeurs s'ils ont des activités accessoires ou ont l'intention d'en avoir et de leur indiquer leur importance. Le gouvernement ou l'employeur du fonctionnaire doivent décider si le fonctionnaire en question sera tenu de renoncer entièrement ou partiellement à son activité accessoire ou s'il lui est interdit d'exercer des activités accessoires qui entravent l'exercice de ses fonctions. Ces dispositions ont une portée bien plus grande que celles applicables aux autres fonctionnaires.

Le gouvernement a désigné en 1999 un comité spécial chargé d'examiner les dispositions relatives aux activités accessoires.

e) Procédures permettant de rendre compte des actes répréhensibles/de soupçons de corruption

Il n'existe aucune procédure ni obligation pour les fonctionnaires de signaler les actes répréhensibles ou les soupçons de corruption de la part d'autres fonctionnaires, et ceux qui dénoncent les malversations ne bénéficient d'aucune protection ou garantie. Dans le cas du public, il existe des procédures spéciales qui lui permettent de dénoncer, par l'entremise de l'ombudsman parlementaire, les malversations commises par les fonctionnaires. L'ombudsman parlementaire publie un rapport sur ses enquêtes. Seuls les rapports d'intérêt général sont rendus publics.

f) Dispositifs internes de contrôle pour l'amélioration de la déontologie dans les services publics

Il s'agit là d'une responsabilité qui relève de chacune des agences, en tant qu'employeur.

g) Procédures disciplinaires pour traiter des cas de manquement aux normes de la fonction publique

La loi relative à l'emploi dans la fonction publique prévoit l'application de mesures disciplinaires sous la forme d'un avertissement ou d'une diminution de salaire. Ces mesures ne s'appliquent qu'aux manquements graves. A la limite, l'inconduite ou la négligence peuvent entraîner le licenciement. Les décisions relatives aux mesures disciplinaires et les avis de licenciement peuvent être contestés devant les tribunaux.

V. Contrôle des actes répréhensibles dans la fonction publique

a) Institutions et procédures permettant d'enquêter sur les malversations et de les poursuivre

Les organismes chargés d'enquêter sur les malversations et la corruption au sein du service public sont les suivants :

- L'ombudsman parlementaire, qui, en tant qu'agent du contrôle parlementaire de l'exécutif, veille à l'application des lois et autres actes législatifs au sein du service public.
- Le Chancelier de la justice, qui est un fonctionnaire civil apolitique nommé par le gouvernement. Ses principales fonctions consistent à agir en qualité de premier conseiller juridique du gouvernement, à représenter l'État à titre de solliciteur général dans les affaires touchant les intérêts de l'État, à exercer au nom de l'État une surveillance sur l'ensemble des fonctionnaires civils, aussi bien à l'échelle nationale qu'à l'échelle municipale, et à intervenir en cas d'abus, de même qu'à veiller à ce que les limites de la liberté de presse, reconnue dans la loi relative à la liberté de la presse, ne soient pas outrepassées.
- Les procureurs publics enquêtent sur tout acte commis par un employé de l'État qui peut être considéré comme étant un acte criminel, de la même façon qu'ils le feraient pour tout autre crime.
- Chaque agence doit mener sa propre enquête interne sur les fautes commises qui ne sont pas considérées comme étant un acte criminel.

Les organismes chargés d'engager des poursuites à la suite de malversations ou de corruption au sein du service public sont les suivants :

- Les procureurs publics engagent des poursuites devant les tribunaux à l'égard des actes criminels commis par des employés de l'État de la même façon qu'ils le font pour d'autres crimes.
- Les écarts de conduite ou les cas de négligence qui ne sont pas considérés comme des actes criminels font l'objet d'un examen par un agent public avant d'être soumis au directeur général de l'agence en cause (*personalansvarsnämnd*), ce dernier ayant spécifiquement pour mandat de rendre une décision en cette matière.
- L'Ombudsman parlementaire peut, dans certains cas, engager des poursuites judiciaires à l'encontre d'un fonctionnaire de l'État ou d'une administration locale.
- Le chancelier de la Justice agit à titre de seul procureur public dans les affaires relatives aux infractions contre la liberté de la presse.

En vertu des règles de procédure générales, seuls les procureurs publics sont habilités à saisir directement les tribunaux des cas de corruption présumés.

b) Institutions compétentes pour exercer un contrôle indépendant sur l'administration

Ces institutions comprennent :

- L'Ombudsman parlementaire.
- Le Chancelier de la justice.
- Le Bureau de vérification de la Suède.
- Les vérificateurs parlementaires.

N'importe qui peut faire part de soupçons à l'égard de crimes ou de manquements au devoir. Tous les pouvoirs publics sont assujettis à une vérification externe menée par le Bureau de vérification de la Suède. Les rapports de vérification externes sont publiés chaque fois.

VI. Coordination et évaluation

a) Coordination et gestion de la politique de l'administration en matière de déontologie et de lutte contre la corruption

La corruption active ou passive est depuis longtemps considérée comme un crime dans le droit pénal suédois. C'est un crime que de recevoir, d'accepter ou d'exiger un pot-de-vin ou tout autre avantage indu. Par définition, le bénéficiaire peut être tout employé, de sorte que la loi s'applique autant à la corruption dans le secteur privé que dans le secteur public. La législation suédoise en matière de lutte contre la corruption vise également les agents de l'État autres que les employés, par exemple, les ministres, les parlementaires et autres élus, de même que toutes les autres personnes exerçant une charge publique. La peine prévue en cas de corruption consiste en une amende ou en un emprisonnement pour une période maximale de deux ans.

Du point de vue du gouvernement, les lois en vigueur, c'est-à-dire la « loi sur le gouvernement », la loi sur les procédures administratives, la loi sur l'emploi dans la fonction publique et le Code pénal suédois, constituent une garantie suffisante du respect des règles de déontologie par les employés et les agents de l'État.

Le gouvernement recommande à ses agences de fournir un plus grand effort afin de mieux informer et sensibiliser les fonctionnaires à l'importance du respect des règles de déontologie.

Il n'y a pas d'institution chargée de coordonner et de gérer la mise en œuvre d'une politique gouvernementale en matière d'éthique. Aucune stratégie ou aucun plan national n'a été élaboré en matière d'éthique ou de lutte contre la corruption. Cependant, chaque agence est libre de désigner les organisations auxquelles elle souhaite confier l'élaboration et la mise en œuvre de sa politique en matière de déontologie.

b) *Évaluation de l'efficacité des mesures visant à promouvoir les conduites déontologiques et à prévenir la corruption*

La Suède a su éviter l'écueil des scandales liés à la corruption. On s'entend généralement à reconnaître que l'ouverture et la transparence de l'administration publique suédoise ont contribué à atténuer les problèmes de corruption dans le secteur public. En vertu de la loi suédoise relative à la liberté de la presse, tous les citoyens suédois ont accès aux documents publics, ce qui leur assure un large contrôle sur l'administration publique, à plus forte raison lorsqu'il s'agit du contrôle que peuvent exercer les moyens de communication de masse. En outre, deux institutions publiques, soit le chancelier de la Justice et l'Ombudsman parlementaire, exercent une surveillance sur l'administration publique.

SUISSE

I. Le contexte général de la gestion de la déontologie dans le service public de Suisse.

a) *Les principaux problèmes relatifs à la déontologie auxquels le service public suisse a été confronté au cours des dix dernières années et plus particulièrement des 18 derniers mois*

En Suisse, on ne constate – au niveau fédéral – aucune augmentation statistiquement visible de la corruption ; on note cependant que les médias et le public portent une attention plus grande à ce problème depuis la mise au jour de certains cas de corruption.

b) *Les mesures prises pour améliorer le comportement déontologique dans le service public*

Remarque générale

La création d'institutions chargées spécifiquement de promouvoir les comportements déontologiques n'est pas dans la tradition juridique et administrative de la Confédération. De façon générale, la gestion de la déontologie est considérée comme une tâche qui transcende plusieurs secteurs et peut difficilement être déléguée. Quant aux instruments visant à promouvoir l'éthique *stricto sensu* (codes de conduite, séminaires d'éthique, etc.), ils sont peu développés. En Suisse, il n'y a pas véritablement de politique en matière de gestion de l'éthique. En revanche, les instruments suivants concourent à empêcher la corruption :

- Principes de gestion et pratique de la gestion administrative : les processus et les structures de l'administration recèlent différents moyens (moyens juridiques, rémunération, conditions de travail, règles organisant les procédures de travail, obligation de faire rapport, etc.) qui incitent les agents à développer les comportements souhaités ou les dissuadent, au contraire, d'adopter des comportements répréhensibles.
- Ensemble de la législation sur les fonctionnaires.

Interventions parlementaires

De nombreuses interventions parlementaires ont été déposées qui demandent au Conseil fédéral d'adopter des mesures de lutte contre la corruption dans différents domaines :

96.3457 – Motion Kurt Schüle du 1^{er} octobre 1996 : cas de corruption, conséquences législatives.

Le Conseil fédéral est chargé de tirer toutes les conséquences législatives des cas de corruption survenus dans l'administration publique, et d'adapter en conséquence les dispositions du Code pénal suisse en la matière.

99.3013 – Postulat du 22 février 1999 de la Commission de l'économie et des redevances, convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics.

Le Conseil fédéral est invité à engager la procédure de ratification de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales. Le Conseil fédéral propose de classer le postulat.

99.026 – Objet du Conseil fédéral. Code pénal et code pénal militaire : modification (corruption). Message du 19 avril 1999 concernant la modification du code pénal suisse et du code pénal militaire

(révision des dispositions pénales applicables à la corruption) et l'adhésion de la Suisse à la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (Feuille fédérale 1999).

D'autres interventions portant sur des domaines particuliers comme les marchés publics ou la construction de routes nationales ont été déposées. En outre, les interventions suivantes sont particulièrement intéressantes :

98.3347 – Motion Otto Zwygart du 26 juin 1998. Nomination d'une commission d'éthique. Réponse du Conseil fédéral :

- Les valeurs éthiques peuvent être prises en compte de diverses manières, par exemple en instituant des comités d'éthique ou en recourant aux spécialistes de l'éthique dans les commissions et les groupes de travail. Le Conseil fédéral estime cependant que la création d'une commission d'éthique n'est pas une bonne solution si le mandat de cette commission ne se limite pas à un domaine déontologique spécifique particulièrement complexe, mais englobe l'ensemble des problèmes de société se posant actuellement.
- Diverses commissions spécialisées existent déjà au niveau fédéral, ou sont en passe d'être créées, dans des domaines aussi divers que les questions féminines, le racisme, le génie génétique ou la procréation médicalement assistée. Il n'est pas utile de créer une commission de plus, dont le mandat général empiéterait nécessairement sur le travail de ces commissions spécialisées.
- En revanche, le Conseil fédéral est disposé à solliciter plus souvent le concours de spécialistes des questions d'éthique, là où il ne l'a pas encore fait, dans les commissions et groupes de travail qu'il instaure et à confier l'examen de problèmes de société particuliers à des commissions d'éthique là où cela se justifie. Pour s'occuper de ce genre de questions fondamentales, le Conseil fédéral a par ailleurs institué un état-major de prospective de l'administration fédérale qui comprend des représentants des services amenés à s'occuper de questions d'avenir d'ordre social, territorial, écologique et économique dans l'accomplissement de leurs tâches.

93.3670 – Postulat Victor Ruffly du 17 décembre 1993. Recherches sur la corruption. Programme national de recherche.

De façon générale, les interventions parlementaires n'ont pas tant pour but de durcir les mesures de répression, que de renforcer la prévention (par exemple en encourageant les comportements déontologiques).

Réactions dans l'administration fédérale

Rapport final du groupe de travail « Contrôle de sécurité et corruption », Département fédéral de justice et police (DFJP), 1996.

L'augmentation des cas de corruption de fonctionnaires a conduit le chef du DFJP à instituer un groupe de travail (12.7.95). Ce groupe, présidé par la Police fédérale, a été chargé d'évaluer la situation à l'échelle suisse, de déterminer les actions à entreprendre et de proposer une stratégie. Il a examiné en particulier la question des contrôles de sécurité et est parvenu aux conclusions suivantes :

- L'ampleur de la corruption au sein de l'administration fédérale n'est pas alarmante. Il faut agir notamment sur la législation pénale, sur la législation fiscale, sur le droit de la concurrence, sur les activités de contrôle interne et externe de l'administration et sur le déroulement des procédures administratives, souvent compliquées.
- Mesures proposées : réglementation type pour l'acceptation de dons ; renforcement des effectifs du Contrôle des finances (analyse des risques) ; intégration des problèmes posés par la corruption dans les cours de gestion ; renforcement des contrôles dans les secteurs à risque (responsables hiérarchiques).

A partir du rapport du DFJP, le Conseil fédéral a confié les **trois mandats** suivants (décisions des 18 décembre 1996 et 15 janvier 1997) :

1. Élaborer une **réglementation type sur l'acceptation de dons** [Office fédéral du personnel (OFPER)/Département fédéral des finances (DFF)].
2. Analyser les **risques de corruption** et déterminer les **mesures de sécurité** à prendre dans l'administration fédérale [Service de contrôle administratif du Conseil fédéral (CCF)].
3. Durcir les dispositions du **Code pénal** relatives à la corruption [Département fédéral de justice et police (DFJP)].

Les avancées ont été les suivantes :

1. On a renoncé jusqu'à présent à élaborer une réglementation type sur l'acceptation de dons, les situations et les besoins variant trop d'un département à l'autre.
2. Le rapport du Service de contrôle administratif du Conseil fédéral (CCF) du 26 mars 1998 sur les risques de corruption et les mesures de sécurité au sein de l'administration fédérale a été publié. L'inventaire des activités à risque et recommandations (arrêté du Conseil fédéral du 20 mai 1998) est le suivant :
 - Vérification des mesures de sécurité par les départements.
 - Intégration du problème de la corruption dans les cours de gestion.
 - Élaboration d'un code de conduite qui serve à la fois d'instrument de prévention et d'outil de formation.
 - Analyse des risques de corruption et des mesures de sécurité dans le cadre du contrôle des tâches de la Confédération.

Un groupe de travail de l'Office fédéral du personnel (OFPER) a été chargé d'élaborer un code de conduite pour 1999. Ce code s'inscrira dans le projet « Organisation de la fonction du Personnel » (POP) et sera publié sous forme de deux manuels destinés respectivement aux collaborateurs et aux cadres de l'administration. Il sera mis en pratique davantage par le développement d'une culture d'entreprise que par l'adoption de sanctions au sens pénal du terme. Certains offices disposent déjà d'un code de conduite (par exemple, la direction du développement et de la coopération). Très souvent, il n'existe pas de code de conduite en tant que tel, mais plutôt des directives sur le comportement à observer (face aux partenaires extérieurs lors des négociations, face aux clients, face aux destinataires des prestations, etc.). L'éthique en tant que telle est rarement traitée de façon explicite ; elle est plutôt considérée comme faisant implicitement partie de l'activité de l'agent. L'adoption de comportements adéquats est en effet abordée de façon implicite dans l'exécution des tâches (plus précisément lors de l'appréciation du personnel, dans les séminaires, dans les cours de gestion, etc.).

Ces derniers temps, ce sont les réformes de structure (entreprises notamment dans le cadre de la « Nouvelle gestion publique » (*New public management*) ou par suite des restrictions budgétaires) et certains cas de corruption qui ont été à l'origine des efforts déployés pour promouvoir un comportement respectueux des règles éthiques.

Des actions ont été entreprises par les départements et les offices :

- Formation et perfectionnement : cours de gestion, formation sur des thèmes précis, activités de formation pour les nouveaux collaborateurs.
- Mise en place d'une culture d'entreprise dans les départements et les offices ou redéfinition de la culture en place : styles de gestion et modèles de communication francs et transparents (confiance, responsabilités clairement définies) ; développement de lignes directrices dans les départements et les offices ; cours de gestion et directives relatives à la gestion ; règles et normes de comportement spécifiques ; amélioration de la communication entre les départements et les offices ; systèmes de contrôle internes (contrôles de sécurité, enquêtes par sondage effectuées par des services d'inspection internes et autonomes, contrôle de gestion (*controlling*), contrôles multiples, séparation des fonctions, mesures de sécurité supplémentaires, etc.) ; réorganisation des processus de travail et des structures.

L'exemple du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) peut être mentionné, avec la décision sur l'institution de mesures urgentes obligatoires destinées à prévenir la corruption (30 mai 1997).

3. La révision des dispositions du **Code pénal** relatives à la corruption et durcissement des dispositions sur la corruption des agents suisses et étrangers sont les conditions nécessaires de la ratification de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, signée par la Suisse et par 32 autres États le 17 décembre 1997.

Extraits du communiqué du DFJP du 20 janvier 1999 :

« Le Conseil fédéral [...] a chargé le Département fédéral de justice et police [...] de (lui) soumettre un message dans les prochains mois afin que la Suisse puisse mettre en œuvre la Convention de l'OCDE le plus rapidement possible. En revanche, la révision de la corruption privée est séparée du projet. Elle fera l'objet d'un second paquet, qui sera traité plus tard, à l'occasion de la ratification de la Convention pénale sur la corruption élaborée par le Conseil de l'Europe. [...] Selon l'avis d'une forte majorité des milieux consultés : la corruption active d'agents publics (doit désormais être) punie comme un crime ; le délai de prescription correspondant (doit être) prolongé ; tout blanchissage d'argent provenant de la corruption active doit être soumis au droit pénal. »

La proposition de punir les pratiques dites « d'alimentation progressive » (avantages non spécifiques accordés à l'agent pour l'exécution des devoirs de sa charge), qui sont à l'origine d'une corruption systématique particulièrement dangereuse, est également approuvée : « la nouvelle disposition pénale régissant la corruption active d'agents publics étrangers ainsi que l'adhésion de la Suisse à la Convention de l'OCDE (sont) largement approuvées ».

Actions s'inscrivant dans la politique du personnel de la Confédération

Des principes directeurs en matière de politique du personnel ont été arrêtés par l'Office fédéral du personnel (OFPER) dans le cadre du projet « Organisation de la fonction du personnel » (POP). Ces principes sont l'instrument clé de la réorientation de la politique du personnel de la Confédération. Il est prévu de les mettre en pratique en 1999.

Communiqué de presse sur la réorientation de la politique du personnel de la Confédération

Le Conseil fédéral entend encourager l'ouverture d'esprit de son personnel face au changement et renforcer le rôle dirigeant des cadres. Telle est la décision prise sur la base du rapport concernant le projet « Organisation de la fonction du Personnel » (POP). L'administration générale de la Confédération devrait dès lors rester à l'avenir aussi un employeur attrayant et disposer de collaboratrices et de collaborateurs motivés et flexibles. Les départements et la Chancellerie fédérale auront une plus grande responsabilité dans la gestion du personnel et les offices fédéraux une plus grande marge de manœuvre dans l'application des décisions. Les mesures de modernisation seront mises en place à partir de 1999. La gestion du personnel moderne et dynamique au sein de la Confédération vise trois buts principaux, à savoir encourager les changements stratégiques de l'administration, permettre des modes de travail économiques et promouvoir une culture d'apprentissage. Afin que la politique du personnel puisse produire ses effets, les spécialistes du personnel ne sont plus seuls responsables. Désormais, on exigera davantage des supérieurs hiérarchiques afin qu'ils assument leur rôle de dirigeants. Ceci est en premier lieu valable pour le Conseil fédéral qui s'engagera davantage en tant que collègue pour la politique du personnel. Mais les collaborateurs et collaboratrices ont également une plus grande responsabilité quant à leur développement professionnel et personnel.

Dans le cadre de la réforme du gouvernement et de l'administration, une organisation de projet interdépartementale placée sous la direction de l'Office fédéral du personnel (OFPER) a analysé en détail la fonction du personnel au cours de cette année. A cette occasion, plusieurs recommandations contenues dans le rapport des Commissions de gestion des Chambres fédérales de février 1998 concernant la politique du personnel de la Confédération ont également été mises en œuvre. Des principes

directeurs en matière de politique du personnel ont notamment été élaborés. Ces principes sont contraignants mais leur application sera analysée en 2001, lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur le personnel de la Confédération.

La nouvelle politique du personnel octroie davantage de compétences en matière de gestion aux départements et laisse une plus grande marge de manœuvre aux offices fédéraux dans l'application des décisions. Les unités d'organisation sont dès lors tenues d'examiner les conditions-cadres et les structures de leurs services du personnel. Il serait possible d'envisager la création de centres de prestations et de centres spécialisés qui seraient gérés en tant que centres de services. Ces derniers définissent leurs produits dans le cadre d'un accord déterminant la qualité et la quantité des prestations requises. Ultérieurement, les centres de services pourront également facturer leurs prestations sous certaines conditions. Il est en outre primordial d'accroître encore le professionnalisme des spécialistes du personnel par différentes mesures de formation et de développement professionnel. En tant que responsable de la politique fédérale du personnel au sein du Département fédéral des finances chargé des ressources, l'OFPER assume notamment la conduite stratégique ainsi que la formation et le conseil, fournit les bases et les instruments de la politique du personnel et assure une coordination générale ainsi que l'information du personnel.

La mise en œuvre de la politique du personnel présuppose des instruments nouveaux. A cette fin, le Conseil fédéral a notamment confié les mandats suivants :

- Développer un nouveau système salarial plus souple, tenant mieux compte des prestations individuelles.
- Introduire le « développement de la gestion » (*management développement*) destiné en particulier à encourager la mobilité et le professionnalisme des cadres ainsi qu'à assurer la relève.
- Étendre le système d'appréciation du personnel, notamment en ce qui concerne l'appréciation des cadres par leurs subordonnés.
- Présenter régulièrement des chiffres clés concernant la politique du personnel afin que le Conseil fédéral puisse assumer plus efficacement sa fonction d'employeur (« controlling »).
- Renforcer le marketing en recourant à des mesures propres à améliorer la position sur le marché de l'emploi et l'image.
- Étendre la modulation des horaires de travail (horaire à l'année, mise à la retraite échelonnée, périodes sabbatiques).
- Élaborer une nouvelle réglementation pour la formation.
- Nommer des personnes de confiance pour les collaboratrices et les collaborateurs de l'administration générale de la Confédération.
- Maintenir en principe l'enregistrement du temps de travail dans l'administration générale de la Confédération. Les départements peuvent toutefois décider de supprimer éventuellement cette obligation pour les cadres supérieurs.

Les conclusions du rapport concernant le projet POP confirment le bien-fondé des réformes mises en œuvre dans l'administration générale de la Confédération. Par la nouvelle direction prise, le Conseil fédéral souligne le rôle du personnel en tant que facteur stratégique de succès et pilier culturel du processus de modernisation.

c) Actions entreprises par les Commissions de gestion (selon le Rapport des Commissions de gestion sur leurs activités, mai 1999)

Institution de personnes de confiance pour le personnel de l'administration fédérale

Dans leur rapport du 9 juillet 1998, les Commissions de gestion des deux Chambres ont recommandé au Conseil fédéral d'instituer une ou plusieurs personnes de confiance indépendantes pour le personnel de l'administration générale de la Confédération ; elles ont fait valoir en effet que les restructurations faisaient peser une pression accrue sur l'administration publique et qu'il était important,

dans ces conditions, que le personnel de la fonction publique puisse s'adresser à des « personnes conseil » indépendantes. Si le rôle premier de ces personnes n'est pas de prévenir la corruption, elles peuvent néanmoins exercer une action salubre dans ce domaine. Le 18 novembre 1998, le Conseil fédéral a fait savoir qu'il partageait l'avis des Commissions de gestion au sujet de l'utilité de personnes de confiance pour le personnel et il a chargé les départements de les instituer dans leurs domaines respectifs.

Activités accessoires des fonctionnaires fédéraux et activités professionnelles d'anciens fonctionnaires, avec une analyse sous l'angle des conflits d'intérêts

L'application des dispositions légales sur les activités accessoires s'exerce correctement. Les départements fédéraux font généralement preuve d'une grande retenue dans l'octroi des autorisations, même si la mise en pratique de ces dispositions varie beaucoup d'un département à l'autre (c'est le cas notamment pour les activités d'enseignement). Aucun acte délictueux n'a été constaté. Des conflits d'intérêts peuvent surgir dans quelques rares cas ; ils concernent principalement les activités de conseil (conseil juridique ou fiscal, gestion de fortune, fiduciaire, etc.) ou de représentation. Les commissions proposent surtout de développer la réflexion sur l'éthique dans la fonction publique. Elles ont chargé l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration (OPCA) de déterminer les actions à engager. Dans son rapport, l'OPCA montre que les démarches entreprises sont encore assez embryonnaires. Ses conclusions sont les suivantes :

- De façon générale, les services interrogés constatent une diminution de la confiance du public dans son administration (érosion qui fait suite à différents cas d'irrégularité).
- Ils estiment cependant que les valeurs essentielles du service public (par exemple être au service de la collectivité, être proche du client, être à l'écoute du citoyen, veiller à ce que le droit soit respecté, veiller à ce que les tâches soient exécutées dans les règles) sont généralement respectées sans qu'aucun effort particulier ne soit fait pour promouvoir le respect des règles déontologiques.
- Les doutes quant à de possibles irrégularités s'expliquent principalement par les erreurs de gestion et de recrutement ainsi que par des compétences mal définies. Une attitude exemplaire des cadres de l'administration et des pouvoirs politiques ainsi que des responsabilités clairement définies seraient les stratégies les plus efficaces pour lutter contre de telles irrégularités.
- Jusqu'à présent, la « Nouvelle gestion publique » (*New public management*) n'a pas eu pour effet d'augmenter les cas de corruption. Tant que les conditions d'accompagnement sont adaptées en conséquence, la « Nouvelle gestion publique » (*New public management*) n'est pas un facteur de risque. Il peut même freiner la corruption.
- Les personnes interrogées considèrent que les mesures préventives les mieux à même de promouvoir des comportements adéquats sont les règles de conduite définies dans les principes directeurs en matière de politique du personnel et celles que fixe le code de conduite en cours d'élaboration. Ces mesures n'ont pas encore trouvé toute leur place dans la formation et le perfectionnement. En revanche, les départements s'emploient très activement à promouvoir le respect de l'éthique au sens large, notamment en organisant des séances d'information pour les nouveaux collaborateurs ou des séminaires sur la façon d'aborder les usagers des services publics. Ils s'efforcent également de moderniser leur « culture d'entreprise » par l'établissement de principes directeurs, par la définition de nouveaux modèles de communication et par la formation des cadres. Par contre, on ne peut pas parler de gestion de la déontologie (au sens où l'entend l'OCDE). L'administration fédérale jouissant d'une réputation satisfaisante, il n'y a pas d'urgence à introduire cette gestion. En Suisse, on a choisi plutôt d'intégrer les mesures préventives dans la nouvelle législation sur le personnel de la Confédération, parce qu'on considère que l'éthique est très étroitement liée à l'organisation et à la gestion des affaires administratives. Le comportement éthique est donc régi par des règles implicites.

II. Les valeurs essentielles du service public

a) *Définition des valeurs essentielles du service public*

Les valeurs essentielles du service public sont les suivantes :

- La fonction publique comme service public (l'administration au service de la collectivité), valeur définie dans la législation sur les fonctionnaires (article 21 et suivants du Statut des fonctionnaires, article 24 et suivants du règlement des employés et projet LPers), dans les principes directeurs en matière de politique du personnel (voir plus haut), dans le Code de conduite qui est entré en vigueur en 1999.
- Services en prise sur les besoins des clients, avec la gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (« New public management »).
- Services proches du citoyen, avec un système de milice, le fédéralisme, la démocratie directe.
- Respect des normes de droit, selon des dispositions du droit pénal sur la corruption et la loi sur le contrôle des finances.
- Exécution correcte des tâches, selon la loi sur le contrôle des finances.
- Gestion par objectifs, selon l'article 36 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA), et l'article 28 de l'ordonnance sur l'organisation de l'administration et du gouvernement (OLOGA).
- Information des collaborateurs, principes de l'Office fédéral du personnel (OFPER) et de l'article 12 OLOGA.
- Gestion efficace et rationnelle de l'activité administrative, selon les réformes visant à axer la gestion administrative sur les résultats.

Ces valeurs sont définies sous les formes suivantes :

- Recueil systématique du droit fédéral (publication sur support papier et sur Internet), par exemple : Statut des Fonctionnaires, règlement des employés, Code pénal, LOGA, etc.
- Instructions du Conseil fédéral, des départements et des offices (support papier, Intranet, Internet), lignes directrices en matière de gestion y comprises.
- Principes directeurs du Conseil fédéral en matière de politique du personnel (envoyés par courrier à tous les employés).

b) *La communication aux fonctionnaires des valeurs essentielles du service public*

Les méthodes suivantes sont utilisées :

- Un manuel contenant les valeurs essentielles est automatiquement distribué à toute personne entrant dans le service public.
- Un manuel contenant les valeurs essentielles, après chaque révision, est distribué à tous les fonctionnaires.
- Les valeurs essentielles sont communiquées par le biais d'instruments relevant des technologies nouvelles (tels que l'Internet).

c) *La déclaration sur les valeurs essentielles du service public a été reformulée pour la dernière fois en 1999*

La déclaration a été révisée dans le projet LPers de 1999. Plusieurs fonctionnaires issus de toute l'administration (l'organe travaillant au projet est un organe supra-départemental) ont été impliqués dans l'élaboration de ce projet. Une consultation des associations de personnel a été effectuée. Dans le cadre de la procédure de révision de la législation sur les fonctionnaires, le public a également été impliqué.

III. Normes de conduite dans le service public

a) *Déclarations sur les normes de comportement que l'on est en droit d'attendre des fonctionnaires*

Le code de conduite, une déclaration sur le comportement que l'on est en droit d'attendre des fonctionnaires, est en préparation (Office fédéral du personnel). Ces normes de conduite couvrent en particulier les aspects suivants :

- L'acceptation de dons ou d'avantages, tels que rétributions, paiements, divertissements.
- L'utilisation d'informations officielles.
- L'utilisation de propriétés ou d'installations publiques.
- Le travail extérieur au service public.

Il existe des **exigences supplémentaires**, avec les instructions/lignes directrices/directives de départements (Département fédéral des affaires étrangères, Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports, Département fédéral de justice et police) ou d'offices. Quant aux personnes travaillant à l'interface entre les responsabilités politiques et administratives, elles sont tenues par les exigences de gestion et conduite correcte des tâches par les fonctionnaires supérieurs et par le gouvernement en vertu de la loi sur les rapports entre les conseils et du Manuel de l'Assemblée fédérale.

Des **normes fondamentales** de conduite du service public précisées par la loi :

- Statut des fonctionnaires (du 30 juin 1927, Statut des fonctionnaires), qui sera remplacé par la loi sur le personnel de la Confédération (Projet LPers).
- Règlement des employés, articles 24, 26 et 27 (interdiction d'accepter des dons ou autres avantages), article 28 (secret professionnel).
- Ordonnance sur l'engagement de fonctionnaires fédéraux dans des organisations internationales, article 2 (indépendance du fonctionnaire).
- Dispositions du Code pénal sur la corruption.
- loi sur le contrôle des finances.
- Article 36 LOGA, article 28 OLOGA (gestion par objectifs).
- Article 12 OLOGA (principes régissant la direction de l'administration et principes directeurs en matière de politique du personnel).

Les situations varient beaucoup d'un département à l'autre, la Suisse ne dispose pas de réglementation qui traite spécifiquement de l'acceptation de dons. Mais le Code de conduite y fait référence, et les départements peuvent s'en inspirer lorsqu'ils établissent leur propre réglementation (instructions des départements ou des offices). L'article 19 du projet LPers et l'article 316 du Code pénal réglementent l'acceptation de dons et autres avantages.

b) *Types de conduites considérées comme inacceptables au regard de la loi pour des agents de la fonction publique*

Les **types de comportements répréhensibles** suivants sont spécifiquement définis dans la législation pénale pour les agents de la fonction publique :

- Corruption active, passive ou tentative de corruption sur des agents de la fonction publique/effectuée par des agents de la fonction publique.
- Partialité dans la prise de décision dans l'exercice de fonctions officielles.
- Abus de pouvoir ou de la confiance du public.

D'autres types de comportement répréhensibles sont identifiés aux articles 313 (concussion), 316 (Accepter un avantage), 317 (Faux dans les titres commis dans l'exercice de fonctions publiques) et 319 (Assistance à l'évasion) du Code pénal.

Les **interdictions et restrictions** suivantes sont imposées aux fonctionnaires par d'autres types de législation :

- « Le fonctionnaire n'est pas autorisé à exercer une activité accessoire qui compromet l'accomplissement de ses devoirs de service ou est inconciliable avec sa fonction. » (Statut des fonctionnaires, article 15, activités accessoires).
- « Il est interdit au fonctionnaire de divulguer les affaires de service qui doivent rester secrètes en vertu de leur nature ou d'instructions spéciales. Le devoir de garder le secret professionnel subsiste même après la cessation des rapports de service. » (Statut des fonctionnaires, article 27, secret professionnel).
- « L'autorisation (d'exercer une activité accessoire) peut être accordée lorsqu'il n'y a pas d'incompatibilité et que tout conflit est exclu entre les intérêts du service et ceux qui sont liés à l'activité accessoire. » (Règlement des fonctionnaires, article 13, activités accessoires).
- « Ils (les membres du Conseil fédéral et le chancelier) ne peuvent pas non plus exercer les fonctions de directeur, de gérant ou de membre de l'administration, de l'organe de surveillance ou de l'organe de contrôle d'une organisation ayant une activité économique. » (LOGA, article 60, incompatibilité à raison de la fonction).

IV. Institutions et procédures destinées à promouvoir un haut niveau de probité, à prévenir et à détecter les fautes professionnelles

a) *Instruments utilisés par la gestion des ressources humaines pour la promotion d'un environnement favorisant le respect de la déontologie*

Les instruments suivants sont utilisés :

- Il existe des règles/des directives/des politiques pour les procédures de recrutement et de promotion.
- Le recrutement et la promotion sont fondés sur le mérite.
- La transparence des procédures de sélection est assurée par la publication des règles/des directives/des politiques de recrutement, la publication des avis de postes vacants et l'évaluation des procédures de sélection.
- Seuls les critères de sélection publiés et adéquats sont pris en compte lors du recrutement.
- Les considérations déontologiques sont prises en compte dans la procédure de recrutement, grâce à des entretiens de candidature, des évaluations, des tests (par exemple des expertises graphologiques).
- Les comportements éthiques sont pris en considération dans l'appréciation des performances, grâce à des entretiens d'évaluation annuels destinés à apprécier les prestations de l'employé.
- Une politique salariale a été adoptée par le Conseil fédéral pour l'ensemble du personnel ou pour certaines fonctions et adaptée en fonction de la conjoncture.

Une **attention particulière** est portée aux agents publics qui occupent des fonctions particulièrement vulnérables à la corruption, avec :

- L'ordonnance du 20 janvier 1999 sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes.
- La réglementation des offices sur les secteurs potentiellement exposés à un risque de corruption : marchés publics, informatique. Les mesures prises sont les suivantes : contrôles multiples, services d'inspection internes, contrôles de sécurité.

b) *Sensibilisation et formation des agents publics aux questions déontologiques*

Dans les départements et offices, la prévention de la corruption est faite par des mesures internes, notamment par l'élaboration de directives, de lignes directrices et d'instructions. Ces mesures relèvent de la responsabilité de l'office principalement et, au-delà, du département (instruction, cours).

Le département fédéral des finances a élaboré le projet « Organisation de la fonction du Personnel » (POP). Le 20 mai 1998, le Conseil fédéral a chargé le département fédéral des finances d'élaborer un code de conduite. Ce document est préparé par un groupe de travail dirigé par l'OFPER. Il fixera des normes déontologiques et le contenu en sera harmonisé avec les Principes directeurs en

matière de politique du personnel. Le code de conduite sera diffusé et mis en œuvre de la même manière que ces principes (il sera intégré dans les manuels, remis aux nouveaux collaborateurs, etc.)²¹. Il sert de base aux activités de formation et de perfectionnement proposées par l'Office fédéral du personnel, notamment aux cours de gestion.

La question de l'aide apportée aux agents publics pour résoudre les problèmes de nature déontologique qui se posent à eux dans l'exercice de leurs fonctions est généralement abordée dans les principes régissant la gestion de l'administration. Le premier interlocuteur est le supérieur direct ; viennent ensuite le service immédiatement supérieur, puis la Police fédérale. Il n'existe pas à proprement parler de conseils sur les risques de corruption ; les conseils en la matière sont intégrés à la gestion et à l'exécution des tâches. Car on s'attache surtout à perpétuer et à développer au quotidien une culture favorisant la confiance.

Jusqu'à présent, la possibilité de créer des structures de conseil et de médiation n'a été envisagée que pour le harcèlement sexuel (voir le rapport de 1998 du Département fédéral des finances, concernant le projet « Organisation de la fonction du Personnel » (POP), chapitre 4.8 « Personnes de confiance et section Consultation sociale »).

c) *Autres dispositions utilisées pour promouvoir le respect de normes de conduite exigeantes et la prévention de la corruption*

Ces dispositions comprennent :

- Identification et compte rendu sur les situations de conflit d'intérêt (article 15 du statut des fonctionnaires et article 18 du règlement des employés).
- Obligation de motivation des décisions administratives.
- Existence de voies de recours contre les décisions administratives.
- Existence de délais de réponse maximum tolérés pour répondre aux demandes des usagers.
- Existence de dispositions de lutte contre la corruption dans les appels d'offres.
- Existence de contrôles spécifiques pour les procédures de passation des marchés publics.
- Évaluation des risques dans les secteurs les plus exposés.
- Compétences clairement définies en matière d'exécution des tâches et réglementation transparente des procédures de décision (notamment pour les tiers).
- Contrôle de gestion (*controlling*).
- Contrôles doubles ou multiples.
- Séparation des fonctions.
- Amélioration du classement des documents faisant état du traitement des dossiers.
- Rotation du personnel.

d) *Politique relative aux déclarations*

Une déclaration d'informations personnelles est exigée de la part des fonctionnaires exerçant une activité accessoire (ordonnance du 30 juin 1987 concernant le revenu déterminant tiré d'activités accessoires et l'obligation de verser ledit revenu et articles 13 et 13a du règlement des fonctionnaires).

La déclaration n'est exigée que dans certains secteurs, pour les diplomates, les gardes-frontière, les douaniers, les militaires et les dépositaires de secrets d'État.

Les informations suivantes sont exigées dans la déclaration annuelle, à l'entrée de la fonction publique, au moment de tout changement décisif de circonstances, au moment où l'autorisation visée à l'article 13 du règlement des fonctionnaires est délivrée et dans les conditions définies par l'ordonnance du 30 juin 1987 concernant le revenu déterminant tiré d'activités accessoires et l'obligation de verser ledit revenu :

- Origine et niveau des ressources.
- Activités extérieures.
- Cadeaux.

L'information est utilisée selon la voie hiérarchique. S'agissant de l'autorisation d'exercer une activité accessoire, par exemple, l'information est utilisée conformément à l'article 13 du règlement des fonctionnaires. Le supérieur hiérarchique a accès à l'information. Si l'agent est soupçonné d'avoir commis un acte délictueux la police fédérale utilise l'information.

e) Procédures permettant de rendre compte des actes répréhensibles/de soupçons de corruption

Des dispositions juridiques définissent les procédures, et des règles internes définissent la procédure dans chaque organisation du service public. Aucune protection n'est assurée pour les agents de l'État qui dénoncent des malversations.

Pour le public, il existe des procédures spécifiques pour dénoncer les malversations commises par les agents publics, par le biais des possibilités conventionnelles de faire opposition contre les décisions d'une autorité administrative dans la procédure administrative.

f) Dispositifs internes de contrôle pour l'amélioration de la déontologie dans les services publics

Les contrôles internes contribuent aux efforts de prévention contre la corruption avec :

- Un système de contrôle interne (SCI) dans les offices et les services d'inspection.
- Un contrôle de gestion (*controlling*) par les responsables hiérarchiques.
- Une surveillance exercée par le Contrôle fédéral des finances.
- Des contrôles spéciaux effectués par l'Office fédéral de l'informatique (OFI) ou par le Département fédéral des finances (DFF) dans le domaine de l'informatique.
- Une surveillance exercée par les départements.
- Un service de contrôle administratif du Conseil fédéral.

Ces contrôles internes contribuent à l'amélioration de la déontologie grâce au rapport direct du Contrôle fédéral des finances aux offices et services concernés en cas d'irrégularité et recommandations, et grâce aux autres organes de contrôle tels que les services d'inspection des départements et le Service de contrôle administratif du Conseil fédéral. Le suivi des mesures recommandées se fait dans le cadre de l'analyse des risques effectuée par le Contrôle fédéral des finances (définition de priorités dans l'activité de révision). Le suivi des insuffisances est assuré par les organes de contrôle généraux.

Ces contrôles internes, exigés par la loi, se déroulent à intervalles réguliers. La direction et les organes de décision et d'exécution aux différents échelons hiérarchiques, la Commissions des finances et la Commissions de gestion du Parlement, les Commissions spéciales du Parlement (par exemple les commissions d'enquête) ont accès aux rapports de contrôle interne.

g) Procédures disciplinaires pour traiter des cas de manquement aux normes de la fonction publique

Les procédures disciplinaires sont les suivantes :

- Mesures prévues par la législation sur les fonctionnaires (par exemple en cas de refus de travailler ou de manquement aux règles de conduite, non respect des règles déontologiques y compris) et sanctions telles que l'avertissement/le blâme, la mise en situation provisoire ou la révocation (art. 30 à 32 du Statut des fonctionnaires et art. 31 à 44 du règlement des employés).
- Mesures prévues par les articles 312 à 317 (Abus d'autorité, Concussion, Gestion déloyale des intérêts publics, Corruption passive, Accepter un avantage, Faux dans les titres commis dans l'exercice de fonctions publiques), 319 (Assistance à l'évasion) et 320 (Violation du secret de fonction) du Code pénal.

V. Contrôle des actes répréhensibles dans la fonction publique

a) *Institutions et procédures permettant d'enquêter sur les malversations et de les poursuivre*

Organismes mis en place pour **enquêter** sur la malversation et la corruption dans le service public :

- Un organisme d'enquête fonctionne avec compétence sur l'ensemble du service public.
- Un organisme d'enquête fonctionne avec compétence exclusive sur un organisme ou sur un ensemble particulier d'organismes du service public.
- Une fonction d'investigation existe au sein de chaque agence/département du service public.

Les contrôles de sécurité relatifs aux personnes sont placés sous la responsabilité de la Police fédérale (DFJP). Le contrôle de l'établissement des comptes et l'analyse des risques sont placés sous la responsabilité du Contrôle fédéral des finances (CDF). Pour le reste, la responsabilité incombe aux directeurs d'office et aux chefs de département. L'indépendance n'est pas garantie. Dans les domaines spécialisés, les commissions sont responsables.

Organismes mis en place pour **exercer les poursuites** contre les malversations et la corruption dans le service public :

- En ce qui concerne les actes de corruption au sens défini dans le Code pénal, la Police fédérale (DFJP) est responsable.
- Pour ce qui est des contrôles du Contrôle fédéral des finances (CDF), ce sont d'abord les responsables hiérarchiques qui sont responsables (compte rendu aux offices).

Certains organismes d'enquête ou de poursuite ont la compétence de saisir directement les tribunaux des cas de soupçon de corruption.

b) *Institutions compétentes pour exercer un contrôle indépendant sur l'administration*

Ces institutions comprennent :

- Parlement/Commission parlementaire.
- Auditeurs indépendants/externes rendant compte à des organismes élus tels que le Parlement.
- Les tribunaux judiciaires.
- Office indépendant sur la déontologie.
- Médias et opinion publique.
- Organes non parlementaires de contrôle de l'administration (Service de contrôle administratif du Conseil fédéral, Contrôle fédéral des finances).

Il existe des procédures, des dispositions, permettant d'attirer l'attention sur des malversations éventuelles d'organismes chargés d'exercer un contrôle indépendant sur les activités de services publics, par la voie des rapports des réviseurs, des rapports d'évaluation, des autorités de recours, des oppositions.

Des audits externes sont exercés par :

- Le Contrôle fédéral des finances, organe semi-autonome entre le Conseil fédéral et le Parlement, qui vérifie que la comptabilité est tenue correctement et conformément aux dispositions légales (tous les domaines de l'administration), et étudie les domaines à risque identifiés comme tels dans l'analyse des risques.
- La Commissions de gestion (selon le problème relevé).
- D'autres commissions (par exemple les commissions d'enquête parlementaires).
- Dans certains domaines, la gestion intégrale de la qualité (*Total Quality Management*) est assurée par des contrôleurs externes (sur décision propre).

Ces audits externes sont effectués tous les ans (parfois à plusieurs années d'intervalle). Les rapports d'audit externe sont systématiquement publiés.

VI. Coordination et évaluation

a) *Coordination et gestion de la politique de l'administration en matière de déontologie et de lutte contre la corruption*

L'Office fédéral du personnel (Département fédéral des finances), institution définie par la loi, est chargé de mettre en œuvre la politique du personnel du Conseil fédéral. Ses ressources (sous-unités de l'office) sont les suivantes : développement de systèmes, droit du personnel, conseils et coordination, formation/développement du personnel. L'Office n'établit pas de rapport.

Les actions suivantes sont entreprises pour vérifier que les mesures prises par le gouvernement dans le domaine de la déontologie et de la lutte contre la corruption sont cohérentes :

- En ayant recours à l'évaluation des risques pour orienter les décisions politiques, définir les priorités et l'ordre d'adoption des mesures dans le domaine de la déontologie.
- En analysant les échecs systémiques, les tendances qui se dégagent des affaires de nature criminelle et disciplinaire.

Aucun plan en matière de déontologie ou pour la prévention de la corruption n'a été mis au point.

b) *Évaluation de l'efficacité des mesures visant à promouvoir les conduites déontologiques et à prévenir la corruption*

Aucune évaluation d'ensemble ne permet d'apprécier l'efficacité des mesures prises dans les différents secteurs. Les évaluations effectuées portent sur les domaines particulièrement exposés aux risques de corruption (par exemple l'informatique).

Les instruments suivants sont perçus comme utiles pour la prévention de la corruption :

- Principes généraux applicables en matière de gestion.
- Contrôles de l'administration internes et externes.
- Activités de formation et de perfectionnement destinées à informer les agents et à les sensibiliser aux risques de corruption.
- Durcissement des dispositions pénales sur la corruption en Suisse et dans les relations d'affaires transfrontalières.
- Mise en place d'une politique du personnel plus cohérente (révision de la législation sur les fonctionnaires).

Les obstacles principaux à une lutte plus efficace contre la corruption dans le service public sont les suivants :

- Manque de temps pour opérer la sensibilisation voulue, les administrations étant très absorbées par les nouvelles tâches qui leur sont attribuées et par les projets en cours dans les domaines de la gestion et du personnel.
- Diverses lacunes dans les mesures de sécurité (voir projet EVOE 30 du Service de contrôle administratif du Conseil fédéral, « Risques de corruption et mesures de sécurité au sein de l'administration fédérale », annexe 1).
- Négligences dans le recrutement du personnel.
- Conditions de travail (matérielles et non matérielles) peu favorables et climat de travail désagréable (absence de motivation, méfiance, anonymat, etc.).
- Absence de culture d'entreprise dans l'administration générale de la Confédération. Font également défaut des valeurs communes qui soient partagées à tous les niveaux de l'administration, depuis les membres du Conseil fédéral jusqu'aux agents occupant des fonctions subalternes (voir « La politique du personnel de la Confédération », rapport des Commissions de gestion des Chambres fédérales au Conseil fédéral du 12 février 1998, chapitre 337 « Information du personnel »).
- Le statut de l'administration dans la société et dans le monde économique a changé (ouverture, décentralisation, coopération).

Annexe

Chancellerie fédérale – Service de contrôle administratif du conseil fédéral

Liste des points faibles éventuels des mesures de sécurité

Mesures de sécurité	Points faibles éventuels
Hiérarchie des organes de décision	<ul style="list-style-type: none"> Éclatement des compétences entre les différents échelons, contrôle insuffisant Lacunes dans l'attribution des compétences décisionnelles aux différents échelons Trop grande distance entre l'échelon de la gestion et celui des opérations (règlement des affaires par notes)
Réglementation de la procédure de décision	<ul style="list-style-type: none"> Les personnes concernées sont mal informées des compétences des fonctionnaires ou des objectifs des programmes (problème des informations d'initié) Lacunes dans la réglementation des compétences en matière d'exécution des tâches Absence de nouveaux instruments de gestion en cas de délégation des pouvoirs de décision Extension des marges d'appréciation en cas de déréglementation de l'exécution des tâches (contrôle lacunaire du pouvoir discrétionnaire) Délégation de décisions à des organisations de projet « subordonnées »
Critères de décision	<ul style="list-style-type: none"> Observation lacunaire des directives concernant le règlement des affaires, notamment dans le cas de mandats législatifs assortis d'une marge d'appréciation Lacunes dans la définition et le respect des objectifs qui dépassent le mandat législatif et le concrétisent Motivation insuffisante des décisions ayant des conséquences pour des tiers
Contrôle de gestion	<ul style="list-style-type: none"> Lacunes dans la définition d'objectifs contrôlables aux différents échelons Interruption du flux d'informations entre les différents échelons de gestion (rapports lacunaires) Absence d'instruments de contrôle modernes dans les nouvelles formes de gestion des affaires administratives (NGP, délégation des pouvoirs de décision) Contrôle insuffisant de l'exécution des tâches et de l'assurance de la qualité
Contrôle interne	<ul style="list-style-type: none"> Lacune dans la définition et l'observation des principes du contrôle des affaires Enregistrement lacunaire des affaires (contrôle des abus de pouvoir) Séries de contrôles trop longues ou contrôles exécutés sans autorité Superficialité des contrôles effectués par des personnes surchargées Abandon du contrôle des processus au profit d'un contrôle des objectifs Manque de clarté ou éclatement des responsabilités en matière de contrôle Contrôle formel trop important
Documentation du règlement des affaires	<ul style="list-style-type: none"> Réglementation lacunaire du classement des documents et de leur gestion (notes concernant les communications téléphoniques, procès-verbaux, etc.)
Principe du double contrôle	<ul style="list-style-type: none"> Absence de contreseings pour les activités particulièrement exposées à la corruption
Séparation des fonctions	<ul style="list-style-type: none"> Absence de séparation entre la planification, la décision et l'exécution dans les secteurs particulièrement exposés Absence de séparation des fonctions en raison du manque de personnel pour les activités particulièrement exposées
Surveillance du département	<ul style="list-style-type: none"> Réglementation complexe de la surveillance Contrôle lacunaire de la part des SG des départements (problème relatif aux compétences)
Participation d'autres offices	<ul style="list-style-type: none"> Éclatement des compétences entre les offices (concentration dans certains d'entre eux) Absence de directives concernant la délimitation des compétences
Contrôle indépendant de l'administration	<ul style="list-style-type: none"> Surveillance lacunaire des CdG en raison du manque de ressources et des problèmes relatifs aux compétences
Possibilités de recours des tiers	<ul style="list-style-type: none"> Absence de contrôle en cas de défaut de recours pour cause de corruption Contrôle <i>a posteriori</i> (alarme tardive)
Information et formation du personnel	<ul style="list-style-type: none"> Connaissance insuffisante des activités exposées à la corruption (incapacité de détecter les problèmes et les situations suspectes) Liste incomplète des activités exposées à la corruption Information insuffisante sur les règles de gestion applicables aux nouvelles formes de gestion des affaires administratives (NGP)
Contrôles des systèmes informatiques et des télécommunications	<ul style="list-style-type: none"> Contrôle lacunaire des informations et de la compatibilité des systèmes de traitement des données Responsabilités mal définies en ce qui concerne l'utilisation des banques de données en ligne
Rotation du personnel	<ul style="list-style-type: none"> Rotation du personnel compromise par le manque d'effectif dans les activités particulièrement exposées

TURQUIE

I. Le contexte général de la gestion de la déontologie dans le service public en Turquie

a) *Les principaux problèmes relatifs à la déontologie auxquels le service public a été confronté en Turquie au cours des dix dernières années, et plus particulièrement au cours de 18 derniers mois*

Ces problèmes sont les suivants :

- La corruption et le sectarisme dans le secteur public.
- Le manque d'objectivité dans le recrutement des agents publics.
- Le fait de ne pas assurer le maintien de la valeur réelle des salaires des fonctionnaires.
- L'utilisation détournée des ressources publiques sous le poids des pressions politiques.
- Le manque de définition et de standardisation des réglementations publiques.
- L'allocation disproportionnée de l'autorité et des responsabilités.
- L'usage impropre des mécanismes d'avancement et de sanction, ainsi que la corruption dans la gestion du personnel.

b) *Les mesures récentes prises pour améliorer le comportement déontologique dans le service public*

La Grande assemblée nationale turque a adopté quelques lois et de nouveaux règlements ont été mis en application par le gouvernement, dont les suivants :

- La loi relative à la déclaration des biens et la lutte contre la subornation et la corruption (n° 3628, 19.04.1990).
- La loi relative aux opérations bancaires (Ενοχ 4389, 18.06.1999).
- La loi relative à la lutte contre le crime organisé (n° 4422, 30.07.1999).
- La loi relative aux poursuites judiciaires contre les fonctionnaires publics (n° 4483, 02.12.1999).
- La loi relative à la ratification de l'accord sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (n° 4518, 06.02.2000).
- Le décret du Conseil des ministres sur le système central d'examen d'entrée dans la fonction publique (22.02.1999).
- Les dispositions contenues dans le Programme du gouvernement ainsi que dans le septième Plan quinquennal de développement national en ce qui concerne la lutte contre la corruption.

c) *Les projets actuellement en préparation relatifs aux problèmes déontologiques dans le service public turc*

En 1999, le gouvernement turc a édicté une nouvelle série de directives concernant le recrutement du nouveau personnel *via* un processus centralisé d'examen, de même que l'obligation de suivre une formation particulière et de réussir un examen avant d'obtenir une promotion.

La Présidence du personnel de l'État et la Commission de la gestion du personnel travaillent actuellement à la réforme du personnel, de l'assurance-santé générale et de l'assurance-chômage, ainsi que des dispositions légales concernant l'arbitrage.

Les organismes appropriés mènent constamment des études sur la fonction de médiateur.

II. Les valeurs essentielles du service public

a) *Définition des valeurs essentielles du service public*

Les valeurs essentielles sont les suivantes :

- La fidélité à la Constitution et aux lois de la République turque.
- L'impartialité et la loyauté envers l'État.
- L'équité, l'honnêteté, l'égalité et l'éthique.
- La légalité (la protection de la fonction publique par la loi et le contrôle du mandat des agents publics par la loi).
- La soumission aux mesures d'austérité.
- La collaboration.

Ces valeurs sont précisées dans les documents juridiques. La Constitution de 1982 stipule que les services publics sont exécutés par les fonctionnaires. Les principes auxquels ceux-ci doivent se conformer dans l'exécution des services publics sont énoncés à l'article 128 de la Constitution de 1982 ainsi qu'aux articles 1, 6, 7, 8, 9, 10 et 11 du Code des fonctionnaires. La communication aux fonctionnaires des valeurs essentielles du service public.

Les formules suivantes sont appliquées :

- Les valeurs essentielles sont automatiquement communiquées à toute personne entrant dans la fonction publique.
- Elles sont communiquées à toute personne qui accède à un nouveau poste dans une autre organisation au sein de la fonction publique.
- Toute révision des valeurs essentielles est communiquée à l'ensemble des agents publics.
- Tous les fonctionnaires prêtent serment lorsqu'ils entrent dans la fonction publique.

b) *La déclaration des valeurs essentielles de la fonction publique n'a pas été reformulée au cours des dix dernières années*

III. Normes de conduite dans le service public

a) *Déclarations sur les normes de comportement que l'on est en droit d'attendre des fonctionnaires*

Les normes de conduite que l'on est en droit d'attendre des fonctionnaires sont énoncées dans la Constitution, dans les lois ainsi que dans les règlements. Elles peuvent être consultées par les fonctionnaires, les membres de la classe politique et tous les citoyens qui le désirent. Ces normes portent sur les points suivants :

- L'acceptation de dons ou d'avantages tels que des commissions, des sommes d'argent, des invitations.
- L'utilisation d'informations officielles.
- L'utilisation d'installations ou de biens publics.
- Les déplacements officiels.
- L'utilisation de cartes de crédit institutionnelles.
- L'obtention d'un deuxième emploi.
- Les restrictions en matière d'emploi après le départ de la fonction publique.
- Les conditions spéciales ou les autorisations relatives au passage de la fonction publique vers le secteur des entreprises à but lucratif.
- L'implication dans l'action politique.

Il y a des **exigences supplémentaires** pour certains groupes professionnels tels que les parlementaires, les ministres, les juges, le personnel des forces armées turques, les avocats, les agents des services de sécurité, les ingénieurs et les architectes, etc. Par contre, il n'y a aucune directive particulière en ce qui concerne agents publics occupant un poste à la fois politique et administratif. Les normes fondamentales de conduite applicables aux fonctionnaires sont précisées dans la loi n° 657 relative aux fonctionnaires, ainsi que dans la loi n° 3628 sur la déclaration des biens et la lutte contre la subornation et la corruption.

b) Types de conduites considérées comme inacceptables au regard de la loi pour des agents de la fonction publique

Les types suivants de comportements répréhensibles sont spécifiquement définis dans la législation pénale (le Code pénal turc) :

- L'abus de pouvoir.
- La négligence professionnelle.
- Le détournement de fonds.
- La corruption.
- La conduite arbitraire.
- La falsification de documents officiels.
- L'intervention illégale dans le processus des soumissions.
- La corruption active, passive, directe ou indirecte, ou encore la tentative de corruption d'agents publics ou la corruption exercée par des agents publics.
- La partialité dans la prise de décisions à l'intérieur des fonctions officielles.
- L'abus de pouvoir ou de la confiance du public.

D'autres textes de nature juridique imposent également des interdictions et des restrictions aux agents publics. Notamment, la dérogation aux principes reconnus comme étant des valeurs essentielles au sein de la fonction publique est considérée comme étant inadmissible. L'article 125 du Code des fonctionnaires (loi n° 657) décrit en détail certains types de comportements jugés comme étant inadmissibles :

- Accepter des dons supérieurs à un certain montant (qui varie en fonction des salaires et traitements).
- Exercer des activités de nature commerciale.
- Appartenir à un parti politique.
- Exercer quelque forme de discrimination que ce soit à l'égard de la race, de la langue, de la religion, des opinions politiques, de l'orientation sexuelle, etc., dans le cadre de ses fonctions.
- Faire la grève.
- Ne pas remplir ses obligations ou déroger aux ordonnances d'un tribunal.
- Utiliser des biens publics à son avantage personnel.
- Adopter une conduite inappropriée envers ses collègues ou envers les citoyens dans le cadre de ses fonctions (par ex., manque de respect envers ses collègues dans ses actes ou ses paroles, par l'humiliation, les insultes, l'intervention verbale ou physique, les menaces, l'agression, etc.).
- Participer à des actions collectives (requêtes ou plaintes collectives).
- Tirer un avantage personnel de toute relation établie avec toute entreprise dans le cadre de ses fonctions.

IV. Institutions et procédures destinées à promouvoir un haut niveau de probité, à prévenir et à détecter les fautes professionnelles

a) Instruments utilisés par la gestion des ressources humaines pour la promotion d'un environnement favorisant le respect de la déontologie

Ces instruments sont les suivants :

- Fonder le recrutement et la promotion sur le mérite.
- Assurer la transparence des procédures de sélection par l'application des règles, des directives et des politiques de recrutement, ainsi que par la publication des avis de postes vacants.
- Prendre en compte les considérations liées à l'éthique dans la procédure de recrutement : les personnes ayant commis des crimes ne peuvent être recrutées, et un système centralisé d'examen en vue de l'entrée dans la fonction publique assure l'objectivité (égalité) du processus.
- Prendre en compte les comportements liés à l'éthique dans l'appréciation des performances, les règles et règlements relatifs à l'éthique entrant en ligne de compte dans les rapports d'appréciation des performances.

On porte une attention spéciale aux fonctionnaires occupant des postes particulièrement exposés à la corruption, notamment dans le domaine des marchés publics, des douanes et du fisc.

b) Sensibilisation et formation des agents publics aux questions déontologiques

La première année constitue une période d'essai pour les fonctionnaires. Au cours de cette année, ils reçoivent une formation et on les renseigne sur les lois concernant la fonction publique. Les fonctionnaires peuvent également appliquer la Présidence du personnel de l'État pour résoudre les cas de conscience et problèmes de nature morale auxquels ils doivent faire face dans le cadre de leur travail.

c) Autres dispositions utilisées pour promouvoir le respect de normes de conduite exigeantes et la prévention de la corruption

Ces dispositions comprennent :

- La détection et le signalement des situations de conflit d'intérêts, surtout dans les domaines de l'emploi après la sortie de la fonction publique et de l'acceptation de dons ou d'avantages tels que des commissions, des sommes d'argent ou des invitations.
- La publication obligatoire de l'information interne relative à la conduite et à l'éventuelle transgression des règles de l'éthique.
- L'existence de contrôles spécifiques en ce qui concerne les procédures de passation des marchés publics.

d) Politique relative aux déclarations

La divulgation de renseignements personnels (déclaration d'avoirs personnels, d'intérêts financiers) est obligatoire pour les représentants élus (sauf dans le cas du *muhtar*, élu par suffrage direct et chargé de veiller à l'exécution des décisions prises par le conseil communal et au maintien des services publics de sa commune), les fonctionnaires de haut niveau (tous les cinq ans), de même que l'ensemble des fonctionnaires. Les renseignements suivants doivent faire l'objet d'une déclaration au moment d'entrer dans la fonction publique ou d'en sortir, quand les circonstances pertinentes changent, de même qu'à tous les cinq ans :

- L'avoir et les dettes.
- Les prêts et emprunts.
- L'origine et le niveau des revenus.

- Toute somme d'argent versée à un agent public, lorsque cette somme est supérieure à son salaire mensuel net multiplié par cinq.

La déclaration est confidentielle. Les renseignements recueillis servent à empêcher les responsables publics d'obtenir des biens de façon illicite, à lutter contre la subornation et la corruption, de même qu'à faciliter les enquêtes dans la fonction publique.

e) Procédures permettant de rendre compte des actes répréhensibles/de soupçons de corruption

La marche à suivre pour dénoncer les malversations est décrite dans la loi. Les agents publics qui dénoncent les cas d'abus ne jouissent d'aucune protection. En ce qui concerne le public, des procédures spéciales de dénonciation des malversations commises par les agents publics sont prévues : procédure de plainte, assistance personnelle, service téléphonique et divers groupes d'inspection.

f) Dispositifs internes de contrôle pour l'amélioration de la déontologie dans les services publics

Des dispositifs internes de contrôle viennent appuyer les efforts de prévention de la corruption. Au sein de l'administration centrale, le chef de chaque agence (ministre, sous-secrétaire, gouverneur, sous-gouverneur) exerce un contrôle hiérarchique, y compris un pouvoir disciplinaire, sur les agissements, les activités et la personne de ses subalternes, du point de vue de son intérêt personnel, de la loi et de l'éthique. Ce contrôle peut être désigné comme un contrôle financier, un contrôle de la gestion, etc. Les mécanismes de contrôle (par ex., les commissions d'inspection, voir ci-dessous) sanctionnent les écarts de conduite et récompensent les fonctionnaires qui s'acquittent avec succès de leurs fonctions. Des mécanismes de contrôle semblables se retrouvent dans les communes et au sein des agences dont le fonctionnement est décentralisé. Le contrôle est exercé par le chef hiérarchique de chaque agence, par ex. le maire, le directeur général, le recteur, le doyen.

Le chef de chaque agence exerce un contrôle interne par l'entremise d'une **commission d'inspection** placée directement sous son autorité. On trouve une commission d'inspection dans chaque ministère, ainsi que dans certains sous-secrétariats indépendants (comme le Trésor, le Commerce extérieur et les Douanes), qui exerce un contrôle interne global en vue d'atteindre des objectifs déjà définis et formulés dans les lois, les documents des agences, les plans de développement nationaux, ainsi que le programme politique du gouvernement.

Les mécanismes de contrôle interne présentent des rapports qui renferment des recommandations sur la façon de régler les irrégularités, les problèmes de procédure ainsi que le manque d'efficacité, et de raffermir les valeurs morales au sein de l'administration publique. Aucun rappel n'est nécessaire pour qu'entrent en application les mesures recommandées en vue de l'amélioration du système. Le contrôle interne est une fonction prescrite par la loi, de même que dans la politique générale. On procède annuellement à la revue du contrôle interne, quoique celle-ci puisse être effectuée en tout temps, si cela s'avère nécessaire. Les commissions d'inspection, les chefs des agences publiques (ministres, sous-secrétaires, directeurs généraux, etc.) ainsi que les parlementaires ont accès aux rapports rédigés à l'issue de cette revue.

g) Procédures disciplinaires pour traiter des cas de manquement aux normes de la fonction publique

Les mesures disciplinaires qui peuvent être prises sont les suivantes :

- L'avertissement.
- La condamnation.
- La retenue sur le salaire.
- La suspension des promotions pour une période allant de un à trois ans.
- La radiation de la fonction publique.

Les agents publics ont le droit d'en appeler de la décision (relative à toutes les mesures susmentionnées) auprès des autorités supérieures, dans un délai de sept jours, et ils peuvent porter l'affaire devant les tribunaux administratifs dans les 60 jours.

V. Contrôle des actes répréhensibles dans la fonction publique

a) *Institutions et procédures permettant d'enquêter sur les malversations et de les poursuivre*

Organismes mis en place pour **enquêter** sur la malversation et la corruption dans la fonction publique :

- Un organisme d'enquête ayant compétence sur l'ensemble de la fonction publique (audit externe).
- Un organisme d'enquête ayant compétence exclusive sur un organisme ou sur un ensemble donné d'organismes de la fonction publique (audit externe).
- Une fonction d'investigation existant au sein de chaque agence ou chaque ministère de la fonction publique (audit interne).

Il existe également des organismes chargés d'engager des **poursuites** pour malversation et corruption dans la fonction publique ; les procureurs publics peuvent en effet porter directement et de leur propre chef les cas de corruption devant les tribunaux. Certains organismes d'enquête et de poursuite sont habilités à saisir directement les tribunaux des cas de corruption présumés.

b) *Institutions compétentes pour exercer un contrôle indépendant sur l'administration*

- Les auditeurs externes indépendants qui rendent compte aux corps élus comme le Parlement. Cette institution s'appelle « le Conseil suprême de l'administration publique » et ses responsabilités consistent à superviser les revenus, les dépenses, les biens et les comptes de l'État au nom de l'Assemblée.
- Les tribunaux d'examen judiciaire.
- Le Conseil de supervision de l'État : la Constitution prévoit une agence spéciale, le Conseil de supervision de l'État, un organisme de contrôle externe qui relève directement du président de la République et dont les membres et le président sont nommés par celui-ci. Son champ d'activité est vaste et englobe les inspections et enquêtes entreprises à la demande du président de la République.
- La Commission d'inspection du Premier ministre permet d'inspecter l'ensemble des organismes publics, des entreprises publiques à but lucratif, des organismes professionnels publics, des associations, des fondations, des sociétés coopératives, des syndicats et des sociétés privées. La portée du contrôle exercé englobe les enquêtes ainsi que les organismes d'inspection, et également la responsabilité de régler et de coordonner le système d'inspection en Turquie.
- La Commission supérieure d'audit du Premier ministre assure uniquement l'inspection des entreprises publiques à but lucratif et produit un rapport financier annuel sur ces entreprises.
- Bien que sa structure organisationnelle rattache la Commission de l'inspection au ministère des finances, cette Commission possède un pouvoir d'inspection sur toute la gestion publique procédant de l'autorité considérable prévue par les diverses lois sur les questions financières.

L'audit externe englobe les domaines administratif, financier et juridique. La fréquence des audits externes dépend de la décision prise par le niveau d'autorité le plus élevé auquel la Commission d'inspection est comptable (il peut s'agir du président de la République, du Premier ministre, d'un ministre), mais c'est le Conseil suprême de l'administration publique qui mène les audits annuels. Les rapports d'audit externe ne sont pas nécessairement publiés.

VI. Coordination et évaluation

a) *Coordination et gestion de la politique de l'administration en matière de déontologie et de lutte contre la corruption*

Il n'y a pas d'institution mandatée pour coordonner et gérer la mise en œuvre des mesures prises par le gouvernement en matière de la politique de la déontologie. L'analyse des lacunes de nature systémique ainsi que des tendances dans les affaires criminelles et disciplinaires assure une certaine

cohérence dans les mesures prises par le gouvernement à l'égard de la déontologie et de la lutte contre la corruption. Aucun plan national n'a été élaboré en ce qui concerne la déontologie ou la prévention de la corruption jusqu'à aujourd'hui. Des organisations non gouvernementales comme les chambres de commerce et d'industrie et la presse ont contribué à l'élaboration et à la mise en œuvre de mesures en matière de déontologie.

b) *Évaluation de l'efficacité des mesures visant à promouvoir les conduites déontologiques et à prévenir la corruption*

Les procédures et entités suivantes ont été mises en place en vue d'évaluer l'efficacité des mesures visant à promouvoir le respect des règles de la déontologie :

- Le Conseil de supervision de l'État, à la demande du président de la République.
- Les procédures judiciaires, en cas de dérogation flagrante aux règles de la déontologie. La « loi relatives aux poursuites judiciaires concernant les agents publics » n'est pas appliquée aux personnes accusées de corruption, de détournement de fond, de fraude liée à l'exercice de leurs fonctions, d'abus d'autorité en matière d'offres et de marchés publics, de divulgation d'informations confidentielles liées au service public ou de complicité dans les délits mentionnés (à l'exception des sous-secrétaires, des gouverneurs de province et de district).
- Le procureur a autorité pour mener directement des enquêtes qui concernent les personnes mises en cause dès qu'il est informé des délits mentionnés. Il peut saisir l'autorité la plus haute devant laquelle la personne mise en cause est responsable.
- Les organisations non gouvernementales, lorsque la mesure en cause va à l'encontre de leurs propres intérêts. Les ONG agissent de différentes façons (presse, action, expression de l'opinion publique, etc.).

Les organisations non gouvernementales se penchent sur les mesures de prévention chaque fois que cela s'avère nécessaire, tandis que le Conseil de supervision de l'État n'intervient qu'à la demande du président.

Les mesures suivantes sont considérées comme des moyens efficaces de prévenir la corruption :

- La formation.
- La satisfaction à l'égard des salaires et du milieu de travail.
- Les mesures législatives.

Entre autres obstacles principaux à une lutte plus efficace contre la corruption dans la fonction publique, mentionnons les points suivants :

- La valeur réelle des salaires du personnel de la fonction publique a diminué au fil des ans, en raison du taux d'inflation.
- Le principe du mérite et de la progression dans la carrière n'est pas appliqué de façon efficace.
- L'appareil judiciaire a perdu de son efficacité avec le temps.
- De façon générale comme à l'intérieur de la fonction publique, le niveau d'éducation est inférieur aux attentes.

NOTES

1. Le service public en Allemagne établit une distinction, d'une part, entre les personnes occupant statutairement des emplois dans la fonction publique (aujourd'hui appelées généralement « **fonctionnaires** »), et le personnel employé à sous-régime privé qui comprend les **agents publics** et les **salariés du service public**. Ces trois catégories sont regroupées sous les termes « **membres du service public** ».
2. En ce qui concerne le « témoignage à charge » dans la loi de procédure criminelle : s'abstenir de toute poursuite du témoin à charge ou arrêter toute action en justice en cas de regret réel et de révélations volontaires par le coupable de ce qu'il sait.
3. États fédéraux.
4. C'est ainsi que dans la brochure intitulée « Le service public en Allemagne » on énumère à la page 45 les valeurs fondamentales et les normes de comportement.
5. Toutefois, des procédures similaires s'appliquent aux fonctionnaires des *Länder*.
6. Ce chapitre porte sur la compétence fédérale, soit sur le Service public de l'Australie (SPA)
7. Le service public de l'Allemagne fait une distinction entre les fonctionnaires statutaires (appelés généralement « représentants du secteur public ») et les salariés employés dans le cadre de contrats de droit privé et qui se composent des salariés et agents du secteur public. Ces trois catégories sont regroupées sous le terme de « membres du secteur public ».
8. Ces informations ne concernent que l'administration du gouvernement fédéral.
9. Le présent chapitre présente des informations sur le code de déontologie mis en place dans la région flamande de Belgique dans laquelle le ministère de la Communauté flamande emploie environ 11 000 fonctionnaires au niveau infranational.
10. Selon la loi nationale sur la fonction publique, les fonctionnaires coréens sont classés en fonctionnaires de carrière et fonctionnaires hors-carrière. Un fonctionnaire de carrière est celui dont la nomination est fondée sur la performance et les qualifications, et dont le statut est garanti jusqu'à la retraite. Ces catégories de fonctionnaires sont les suivantes :
 - Service général : affaires techniques et/ou recherche, et administration en général, classé par groupes professionnels et séries de catégories.
 - Service spécial : juges, procureurs publics, diplomates, policiers, pompiers, militaires, professeurs et enseignants.
 - Service technique : techniciens et travailleurs qualifiés.Les fonctionnaires hors-carrière comprennent les représentants élus et les postes politiques, le personnel contractuel, etc.
11. En France, la fonction publique comprend l'ensemble des personnes occupant les emplois civils permanents de l'État, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics et les établissements publics hospitaliers. Les fonctionnaires civils sont régis par deux séries de textes : des textes législatifs qui définissent les garanties, les obligations et principes essentiels régissant l'emploi et la carrière des fonctionnaires (il s'agit principalement du statut général, dont le titre I établit les droits et obligations de l'ensemble des fonctionnaires et dont les titres II, III et IV fixent les règles applicables respectivement aux fonctionnaires de l'État, des collectivités territoriales et des établissements hospitaliers publics) et des textes réglementaires qui énoncent les règles particulières applicables à chaque corps de fonctionnaires. Ce chapitre concerne principalement la fonction publique de l'État. Lorsqu'il traite des trois fonctions publiques, ceci est expressément spécifié.
12. En lisant ce chapitre sur la gestion de l'éthique dans le service public irlandais, il est important de noter la distinction, dans le contexte irlandais entre la fonction publique et l'ensemble des services publics. La fonction publique est composée du personnel des organismes centraux du gouvernement (« ministères ») comme les ministères des Finances, de la Justice, de l'Égalité et de la Réforme du droit. Des questions comme le recrutement et le renvoi de la fonction publique sont régies par des législations distinctes, soit la loi de 1956 sur les commissaires à la fonction publique (*Civil Service Commissioners Act*, 1956) et le règlement de 1956 sur la fonction publique (*Civil Service Regulation Act*, 1956). L'ensemble des services publics, qui inclut des employés des autorités locales des services de santé et les enseignants, n'est pas régi par les mêmes dispositions de réglementation.

- Ce chapitre porte principalement sur l'éthique au sein de la fonction publique irlandaise. Cependant, s'il y a lieu, il renvoie aussi aux initiatives législatives et autres qui s'appliquent au service public au sens large.
13. Il faut souligner encore une fois que ce chapitre porte sur la fonction publique centrale et que les pratiques varient dans les services publics au sens large.
 14. La Commission Minervini, du nom de son président, M. Gustavo Minervini, professeur à la « *Università La Sapienza* » de Rome, a été créée par le département de la fonction publique et le ministère du Trésor le 7 novembre 1996. Son mandat était d'étudier les causes de la corruption généralisée au gouvernement et dans les sociétés publiques et de proposer des mesures permettant d'améliorer le gouvernement et de prévenir les activités et les comportements illégaux.
 15. Pour les unités gouvernementales locales, la loi prévoit de confier à des administrateurs des tâches très délicates qui étaient auparavant confiées à des postes politiques, influencés par les partis politiques, et n'étaient donc pas toujours exécutées de façon appropriée ; ces postes peuvent aller des présidents de commissions responsables des appels d'offres à la responsabilité des procédures d'offre et de passation de marchés. L'article 6 de la loi n° 127 et les modifications aux règlements visant le personnel des unités gouvernementales locales de la loi n° 142/1990 ont complété le processus de séparation de la gestion administrative et de la gestion politique des unités gouvernementales. Dans les ministères, les administrateurs sont responsables de l'application de toutes les lois qui lient l'administration au secteur privé, et constituent donc le troisième palier organisationnel des relations entre les ministres et les administrateurs.
 16. Le premier code de ce type a été publié par décret du Premier ministre le 31 mars 1994.
 17. Par exemple, le Service des douanes a récemment nommé une commission interne d'enquête chargée de se pencher sur des problèmes particulièrement graves de corruption interne.
 18. Les informations concernant les fonctionnaires de l'État s'appliquent également, *mutatis mutandis*, aux fonctionnaires communaux.
 19. Aux fins du questionnaire, le terme « fonctionnaire » désigne tout employé administratif :
 - des ministères et autres organismes centraux ;
 - des organismes d'administration publique décentralisés ;
 - des gouvernements locaux autonomes ;
 - de la police ;
 - des bureaux des douanes ;
 - de l'armée ;
 - du service correctionnel ;
 - des bureaux des procureurs publics.
 20. La première section du chapitre couvre les questions éthiques relevant de la vie publique. Le reste du chapitre met l'accent sur les normes applicables dans la fonction publique, et souligne les principales différences avec les autres composantes du service public.
 21. A ce sujet, voir le rapport concernant le projet POP, chapitre 4.14.2 « Code de comportement ».

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(42 2000 06 2 P) ISBN 92-64-28519-9 - n° 51422 2000