

**RENFORCER L'INTÉGRITÉ EN
TUNISIE: L'ÉLABORATION DE
NORMES POUR LES AGENTS
PUBLICS ET LE RENFORCEMENT
DU SYSTÈME DE DÉCLARATION
DE PATRIMOINE**



Remerciements

Le Secrétariat de l'OCDE tient à exprimer sa gratitude aux différents partenaires qui ont contribué à cette étude. En Tunisie, divers acteurs, des fonctionnaires aux organisations de la société civile, ont fourni à l'équipe de l'EAC de précieuses informations au sujet du système d'intégrité existant, et particulièrement des mécanismes et politiques régulant les conflits d'intérêts et gérant le système de déclaration de patrimoine. Les personnes qui travaillent pour les institutions mentionnées ci-dessous ont contribué de manière significative à cette étude, grâce à leurs suggestions, idées et réflexions sur les faiblesses et les forces du système tunisien. Ils ont permis à l'équipe de comprendre que la nouvelle Tunisie est sincèrement désireuse d'améliorer les normes d'intégrité dans le secteur public et qu'elle est curieuse des expériences menées dans le monde pour renforcer les systèmes concernés. Les institutions remerciées incluent :

- le ministère de la Gouvernance et de Lutte contre la corruption ;
- le Secrétariat d'État auprès du Chef du gouvernement, chargé de la Gouvernance et de la Fonction publique ;
- l'Instance nationale de Lutte contre la corruption ;
- le Comité général de la fonction publique ;
- la Direction générale des réformes et perspectives administratives ;
- les Services du Conseiller juridique et de la législation ;
- le ministère de l'Éducation ;
- la Cour des Comptes ; et
- l'Unité de l'administration électronique.

L'engagement de la commission créée pour formuler le code de conduite pour les agents publics tunisiens et organiser le processus de consultation autour du code (aussi appelée Commission d'éthique), a été tout particulièrement apprécié. Les personnes et leur institution ont donné de leur temps – en plus de leurs activités ordinaires – et se sont impliquées dans

l'élaboration d'un code de conduite reflétant les valeurs de la société tunisienne ; elles se sont fortement impliquées aussi dans la discussion autour des moyens de transformer ce code en un outil pratique pour aider les agents publics à promouvoir les normes d'intégrité les plus exigeantes dans les activités menées par l'État au bénéfice des citoyens. Les membres de commission sont :

- Hichem Hammi, ministère de la Gouvernance et de Lutte contre la corruption ;
- Khaled Ben Youssef, Tribunal administrative ;
- Bechir Belkadhi, Instance nationale de Lutte contre la corruption ;
- Sami Hamadi, Comité des Contrôleurs de l'État ;
- Walid Ben Amara, Services du Conseiller juridique et de la législation ;
- Nizar Barkouti, Secrétariat d'Etat de la Gouvernance et de la Fonction Publique ;
- Nizar El Golli, Direction générale des reformes et prospectives administratives ;
- Nizar Ben Sghaier, Comité général de la fonction publique et
- Mehrez Hafsi, Secrétariat d'Etat chargé de la Gouvernance et de la Fonction publique.

L'OCDE voudrait aussi remercier les experts internationaux Jean-Pierre Bueb (France), Valts Kalnins (Lettonie), Pablo Juan Sanz Barrera (Bureau des conflits d'intérêts, Espagne), Maximiliano Claudio Flamma (Bureau de lutte contre la corruption, Argentine), Henri Nicolas (Bureau d'éthique et de déontologie administratives, Belgique) et Mousa Abu Zeid (Conseil général du personnel, Autorité nationale palestinienne) pour leur contribution au renforcement des échanges d'expériences et de l'apprentissage partagé. Les leçons dont ils ont fait bénéficier la Tunisie font partie intégrante de cette étude. Les expériences qu'ils ont menées en Tunisie vont certainement contribuer à la manière dont l'intégrité est promue dans leurs propres pays.

L'OCDE voudrait enfin remercier le Fonds pour le Partenariat arabe du Royaume-Uni, dont le soutien a rendu possible ce projet et l'approfondissement progressif dans le domaine de l'intégrité entre l'OCDE et le gouvernement tunisien.

Cette étude a été produite par la Direction de l'OCDE pour la Gouvernance publique et le Développement territorial, sous la direction de la Division des Examens de gouvernance et des Partenariats. Elle a été préparée par Alessandra Fontana, Analyste politique, sous la conduite de Carlos Conde, Responsable du Programme MENA-OCDE pour la Gouvernance et Élodie Beth, Responsable de l'Unité des marchés publics. Sana al-Attar, Julio Bacio Terracino et Miriam Allam, qui travaillent aussi pour le Secrétariat de l'OCDE, ont contribué de manière importante à cette étude et aux activités de terrain qui ont nourri le processus d'élaboration d'un code de conduite en Tunisie.

Cette étude applique la méthodologie de l'examen par les pairs de l'OCDE, en appui aux pays de la région Moyen-Orient et Afrique du Nord engagés dans la formulation et la mise en œuvre de politiques d'intégrité et de prévention de la corruption. Elle implique la participation d'agents de pays OCDE et MENA pour comparer les pratiques et politiques nationales aux bonnes pratiques internationales.

Table des matières

Introduction.....	7
Chapitre 1. Définir des normes pour les agents publics	12
Définitions : Qu'est-ce qu'un code, quels sont ses objectifs et son contenu ?	12
Le contexte tunisien	16
Formuler le code de conduite de la Tunisie pour les agents publics : Principales étapes	18
Chapitre 2. Renforcer le système de déclaration de patrimoine pour faire obstacle à l'enrichissement illicite et aux conflits d'intérêts.....	35
Définitions : Ce qu'est un système de déclaration de patrimoine et ce que sont ses objectifs	35
Le contexte tunisien	37
Options politiques offertes à la Tunisie pour réformer son système de déclaration de patrimoine et de conflits d'intérêts	39
Chapitre 3. Conclusions et principales questions à examiner	51
Concernant le code de conduite	51
Concernant le système de déclaration de patrimoine	53
Bibliographie	57
Annexe A. Code de déontologie et de conduite dans le secteur public.....	59
Annexe B. Principes de haut niveau du G20 sur la déclaration de leur patrimoine par les agents publics.....	69

Tableaux

1.1. Violations et sanctions définies par le Code pénal tunisien en matière de corruption	33
2.1. Les actions entreprises à la suite d'une déclaration de leurs intérêts privés par des agents publics	47

Graphiques

1.1. Les huit valeurs fondamentales du service public les plus fréquemment citées dans 30 pays de l'OCDE	15
2.1 Quelles activités et situations sont considérées comme induisant un risque de conflit d'intérêts pour les agents publics dans 30 pays de l'OCDE ?	37
2.2. Les pays de l'OCDE qui ont mis en place un dispositif central (mais pas nécessairement une agence indépendante) responsable de l'adoption et du suivi des procédures, règles et politiques régissant les conflits d'intérêts.....	45

Introduction

Les fonctionnaires et autres agents publics occupent des fonctions particulièrement exposées à la corruption et autres risques liés à l'intégrité, tels que les conflits d'intérêts, qui peuvent influencer de manière indue l'exercice de leurs obligations et léser l'intérêt général (OCDE, 2005). Cette vulnérabilité est le résultat du pouvoir discrétionnaire qu'ils détiennent sur des activités qui ont un impact social important. La manière dont les agents publics exercent leurs activités a des effets directs sur les citoyens, comme dans le cas des agents publics impliqués dans la fourniture de services comme les médecins ou les enseignants. Leurs décisions peuvent aussi avoir des effets à grande échelle sur le pays, par exemple dans le cas d'agents impliqués dans l'élaboration de politiques publiques ayant des conséquences économiques importantes, à l'instar des élus ou hauts responsables des entreprises publiques. Selon la manière dont ils exercent leur pouvoir, leurs actions peuvent aboutir soit à des politiques renforçant le bien-être des citoyens, soit à des décisions prises au bénéfice d'élites économiques ou politiques puissantes, au détriment de l'ensemble de la société.

Par conséquent, élus ou non, les agents publics doivent se conformer aux normes de comportement les plus exigeantes dans leur vie publique comme privée. Dans la mesure où leur travail consiste à prendre des décisions qui au quotidien affectent la vie des citoyens, que ces agents adhèrent à des valeurs éthiques ou qu'ils soient susceptibles d'être corrompus, est un enjeu crucial pour l'État.

Promouvoir des normes élevées de comportement dans l'administration publique peut donc contribuer à prévenir la corruption et, en dernière instance, à améliorer la fourniture de services et l'élaboration des politiques dans l'intérêt public. Cette valorisation peut prendre des formes diverses. Cette étude analyse deux de ces mécanismes :

- la définition de normes pour le secteur public sous la forme d'un code de conduite des agents publics, d'une part ;
- la mise en œuvre d'un système de déclaration de patrimoine par les agents publics occupant des positions particulièrement exposées à la corruption.

Ces deux mécanismes figurent parmi les options qui peuvent être choisies pour contribuer à la promotion d'une culture d'intégrité et aider à prévenir la corruption. Mais ils ont aussi un impact positif sur la réduction de l'impunité si des sanctions adéquates en cas de non-respect de ces dispositifs sont appliquées, dans la mesure où la perspective d'un châtiment peut dissuader les agents qui pourraient être tentés d'entreprendre une activité corrompue.

Encadré 0.1. Agent public ou fonctionnaire

L'article 2 de la Convention des Nations Unies contre la Corruption (UNCAC) définit un agent public comme toute personne détenant une fonction législative, exécutive, administrative ou judiciaire, nommée ou élue, permanente ou temporaire, payée ou non, quelle que soit son ancienneté. Ceci inclut aussi toute personne qui remplit une fonction publique ou fournit un service public. Le modèle de Code de conduite pour les agents publics du Conseil de l'Europe définit un agent public comme une personne employée par une autorité publique, mais est assez souple puisque son utilisation est suggérée pour d'autres personnes fournissant, même dans le secteur privé, des services publics.

Le terme fonctionnaire fait généralement référence aux activités régulières de l'État, ce qui exclut les élus. Dans cette étude d'apprentissage mutuel, les termes « agent public » et « responsable public » sont utilisés de manière interchangeable pour désigner toute personne remplissant une fonction publique, qu'il soit ou non élu.

Cette discussion terminologique est nécessaire ici dans la mesure où certains pays ont codifié les devoirs et obligations en matière d'intégrité pour les seuls fonctionnaires. Les normes et obligations en matière d'intégrité devraient cependant être appliquées sans distinction à tous ceux qui exercent des fonctions publiques, qu'ils soient ou non élus, compte tenu de leur vulnérabilité à la corruption et des dommages qui pourraient en résulter pour l'État.

Dans le cas de la Tunisie, cette distinction a des conséquences sur la catégorie des personnes qui seront soumises au code de conduite. L'option privilégiée par la commission tunisienne chargée de la formulation du code (le code a été mis à la disposition du public pour consultation entre mai et juin 2013) est de l'appliquer à toutes les personnes qui exercent des fonctions publiques, qu'elles aient été élues, nommées ou employées d'une manière quelconque pour représenter des organes publics. Ce choix reflète la conviction que tout responsable public engagé dans des activités publiques doit adhérer aux normes de comportement les plus élevées.

Source : Office Des Nations Unies contre la Drogue et le Crime (2004), Convention des Nations Unies contre la corruption, Article 2, ONUDC, New York ; Conseil de l'Europe (2000), modèle de Code de conduite pour les agents publics, Article 1.

Cette étude présente le contexte tunisien et les initiatives en matière de code de conduite pour les agents publics et de système de déclaration de patrimoine depuis la Révolution de janvier 2011. Sur la base des « Lignes directrices en matière de gestion des conflits d'intérêts dans le service public » publiés par l'OCDE en 2003 et des « Principes pour la gestion de l'éthique dans le service public » de 1998, ainsi que de l'expérience accumulée par l'OCDE au Moyen-Orient et en Afrique du Nord (MENA), des suggestions seront formulées à l'attention du gouvernement tunisien sur la manière dont ses politiques peuvent être renforcées en faveur d'une intégrité plus grande dans le secteur public.

Le travail de l'OCDE avec la Tunisie

Le programme de collaboration de l'OCDE avec les autorités tunisiennes en place depuis la chute du régime Ben Ali a commencé dès 2011. Grâce au soutien fourni par le Fonds pour le partenariat arabe du Royaume-Uni, un diagnostic global du cadre tunisien d'intégrité a été réalisé en 2012 (*Examen de l'OCDE du cadre d'intégrité dans le secteur public en Tunisie*). Il fournit une première évaluation des vulnérabilités du pays dans le domaine de l'intégrité et de sa capacité de faire face aux défis de l'établissement de protections fortes contre la corruption dans le secteur public. Parmi les recommandations figuraient les propositions suivantes :

- Renforcer le cadre d'intégrité en définissant les principes et valeurs pour l'administration publique, sous la forme d'un code de conduite.
- Renforcer et mettre en œuvre de manière plus efficace le système de déclaration de patrimoine de la Tunisie ; celui-ci a été établi en 1987, mais n'a jamais été utilisé comme un moyen de prévenir la corruption, de réguler les conflits d'intérêts et d'identifier les éventuels enrichissements illicites.

Ce rapport est le résultat direct de l'exercice de diagnostic conduit en 2012 puisqu'il explique les étapes qui ont été franchies ensemble par la Tunisie et l'OCDE afin de mettre en œuvre les recommandations du précédent rapport. Il pointe par ailleurs ce à quoi le gouvernement tunisien doit prêter attention au moment où il renforce ses politiques d'intégrité. L'objectif du projet qui a abouti à ce rapport, lancé en septembre 2012, était de dessiner les options possibles pour la Tunisie dans le domaine de la gestion des déclarations de patrimoine, et en termes d'appui au ministère de la Gouvernance et de la Lutte contre la corruption¹ dans la formulation d'un

1. Un Secrétariat d'État chargé de la Gouvernance et de la Fonction Publique a été créé sous le nouveau gouvernement tunisien qui a pris ses fonctions le 29 janvier 2014.

code de conduite pour les agents publics, et l'organisation d'une consultation autour de ce code. Le projet s'est appuyé sur l'expertise de plusieurs experts de l'OCDE et de pays du Moyen-Orient.

Encadré 0.2. Le travail de l'OCDE en Tunisie dans le domaine de l'intégrité 2012-13

Missions techniques de recueil de données

Une série de missions a été conduite d'octobre 2012 à janvier 2013 pour offrir aux agents publics tunisiens, une expertise *ad hoc* en provenance d'Espagne, de Belgique et de France. L'objectif a été d'impliquer des partenaires clés dans les domaines concernés, afin de recueillir des informations sur le contexte institutionnel et réglementaire national, et de comprendre comment ces questions sont gérées de manière concrète. Les visites ont rendu possible un échange d'expériences entre les Tunisiens et leurs pairs étrangers.

Dialogue politique

La méthodologie de l'OCDE en matière d'évaluation par les pairs représente une plateforme à partir de laquelle les pays OCDE et hors OCDE peuvent amorcer un dialogue sur les domaines politiques concernés. Dans ce cadre, les experts internationaux et les praticiens dans les deux domaines étudiés (code de conduite et systèmes de déclaration de patrimoine pour les agents publics) ont discuté avec leurs pairs tunisiens pour discuter des options en Tunisie et échanger leurs expériences tout au long du projet. Un expert français, bon connaisseur de la formulation des codes de conduite, a continuellement travaillé avec la commission tunisienne à la préparation d'un code de conduite pour les agents publics ; il a pris part à plusieurs sessions de travail pour mettre au point le projet et le soumettre à une consultation plus large incluant différents acteurs.

Pour ce qui est du dialogue politique sur la réforme du système de déclaration de patrimoine, au-delà de l'échange intervenu dans le cadre des visites de recueil de données, un séminaire international a été organisé en février 2013, rassemblant des experts d'Argentine, d'Espagne et de Lettonie, pour envisager les options retenues par d'autres pays pour gérer leurs systèmes de déclaration de patrimoine. Ce séminaire a initié le débat pour inclure d'autres acteurs, comme la société civile et les universitaires. Enfin, les membres officiels des réseaux OCDE se sont aussi mis à la disposition des agents tunisiens pour échanger leurs expériences. À l'occasion de la 8^{ème} Rencontre du Groupe de travail IV sur la politique de réglementation (en janvier 2013), le Responsable du Conseil général du personnel de l'Autorité palestinienne a, par exemple, partagé des enseignements avec le chef de Cabinet du ministère tunisien de la Gouvernance et de la Lutte contre la

corruption, sur le processus de formulation d'un code de conduite pour les agents publics au sein de l'AP.

Préparation de ce rapport

Au terme de ce processus, pour rassembler les leçons recueillies et discuter des prochaines étapes attendues en Tunisie, ce rapport a été préparé et discuté avec les autorités tunisiennes.

Structure de ce rapport

Ce rapport comprend trois chapitres à la suite de cette introduction.

Le chapitre 1 évoque la manière dont la Tunisie peut renforcer l'intégrité dans le secteur public en formulant des normes et valeurs pour les agents publics au travers d'un code de conduite. Ce chapitre donne par ailleurs des informations sur le processus au terme duquel la Tunisie a rédigé son premier code régissant la conduite de tous les agents publics, et sur la consultation menée autour du projet. Enfin, il évalue l'utilité et l'importance d'un code de conduite pour les agents publics pour d'autres pays OCDE et non membres.

Le chapitre 2 évoque les caractéristiques et les faiblesses du système de déclaration de patrimoine existant en Tunisie. Il présente certaines options que les tunisiens peuvent prendre en compte pour renforcer à court terme l'efficacité du système en place, tout en progressant vers une réforme globale du système. Il fournit des exemples de la manière dont des pays OCDE et non-membres ont organisé leurs propres systèmes de déclaration de patrimoine, en passant en revue les avantages et inconvénients des différents choix politiques.

Le chapitre 3 rassemble les principales conclusions et recommandations pour la Tunisie au moment où le pays s'engage dans un processus de mise au point du code, afin que celui-ci devienne un outil concret et pratique, permettant aux agents du secteur public d'améliorer l'intégrité dans le pays. Il se concentre par ailleurs sur les prochaines étapes qui permettront à la Tunisie d'améliorer l'efficacité de son système de déclaration de patrimoine, et de le renforcer pour qu'il s'approche des normes internationales à plus long terme.

Chapitre 1

Définir des normes pour les agents publics

Définitions : Qu'est-ce qu'un code, quels sont ses objectifs et son contenu ?

Les codes de conduite ou codes d'éthique sont, en dernière instance, des termes de référence pour des professionnels, qui leur donnent des orientations quant aux valeurs et attitudes qu'ils sont tenus de respecter (Gilman, 2005). Connaître les valeurs auxquelles adhère leur institution, et la conduite qui correspond, permet aux employés du secteur public (ou de tout autre secteur) de savoir mieux réagir face à une proposition déplacée ou à un dilemme éthique auquel il n'existe pas de réponse claire. En outre, si les valeurs et normes sont définies en partenariat avec les fonctionnaires – d'une manière participative et non pas imposée par les hauts responsables – il est plus probable que ces valeurs seront respectées dans l'exercice quotidien des fonctions et activités des agents publics. Enfin, lorsque ces normes sont établies avec la contribution des citoyens, et largement diffusées au sein de la population, les citoyens peuvent connaître le comportement qu'ils peuvent attendre d'un fonctionnaire ou d'un agent public auxquels ils ont affaire.

Les codes d'éthique ou de conduite constituent, dans les secteurs public et privé, une codification tangible des valeurs et comportements prescrits par l'institution. Ils reflètent les idéaux déjà partagés par les membres de cette institution, ou que ceux-ci tentent de faire valoir. Ils sont aussi une manière de rassembler dans un document unique, l'information pertinente qui peut être disséminée dans des lois et réglementations variées (par exemple, dans le cas des fonctionnaires, leur statut, le code pénal, les chartes citoyennes), facilitant ainsi l'accès à cette information. Un code est d'une grande importance dans le secteur public, compte tenu du rôle des employés publics, qui diffère de celui des employés du secteur privé : les obligations des fonctionnaires doivent bénéficier à l'intérêt général et non à leurs intérêts propres.

Certains codes consistent principalement en une déclaration des valeurs qui doivent guider les fonctionnaires et agents publics dans l'exercice de leurs obligations (par exemple, l'honnêteté et l'ouverture). Ces codes sont généralement appelés codes d'éthique ou codes fondés sur les valeurs. Le second type de code regroupe ceux qui tentent de caractériser les types de comportement que les agents doivent s'abstenir d'adopter (par exemple, les agents ne doivent pas venir sur leur lieu de travail sous l'influence de drogues et ils ne doivent pas accepter de cadeaux en échange de services publics ou de biens distribués). Ce type de code est appelé code fondé sur les règles ou de conformité (Gilman, 2005).

Les critiques à l'encontre des codes faisant référence aux seules valeurs, se fondent sur le fait que leur interprétation peut être subjective lorsqu'il s'agit de prendre une décision concrète relative à la fonction. Néanmoins, il n'est pas envisageable de formuler un code qui caractérise toutes les attitudes et comportements que les agents publics devraient (ou ne devraient pas) adopter dans le cours de leurs activités. En outre, se concentrer à l'excès sur les comportements négatifs et les intérêts, détourne de l'objectif de créer un sens positif de l'esprit de corps, l'enthousiasme et le volontarisme que le secteur public tente d'insuffler à ses agents. Dans le cas de plusieurs pays de l'OCDE, les codes de conduite présentent donc une structure hybride (voir encadré 1.1).

Encadré 1.1. Les expériences belge et canadienne en matière de codes de conduite

Les codes rédigés par la Belgique et le Canada (le « Cadre déontologique pour les agents de la fonction publique administrative fédérale de Belgique » et le « Code de valeurs et d'éthique du secteur public au Canada ») sont entrés en vigueur respectivement en 2007 et 2012 (le code canadien de 2012 représentait une actualisation). Ils s'appuient sur un mélange de déclaration de valeurs et de description des comportements, afin de guider les fonctionnaires quant à leurs relations avec les citoyens mais aussi quant au traitement dont ils peuvent espérer faire l'objet.

Au Canada, le code dresse une liste des valeurs de respect de la démocratie, de respect de la population, d'intégrité, de responsabilité et d'excellence, qui doivent régir chaque aspect de la vie du secteur public. De la même manière, les fonctionnaires fédéraux belges doivent adhérer au respect, à l'impartialité, à la conscience professionnelle et à la loyauté. Afin de donner corps à ces valeurs, la Belgique comme le Canada décrivent les attitudes et comportements qui sont ou non acceptables dans l'exercice d'une fonction publique. L'exercice de la valeur d'impartialité implique par exemple, dans le contexte belge, entre autres choses, de ne pas se placer consciemment en situation de conflit d'intérêts susceptibles d'influencer indûment sa conduite, ou de donner l'impression que c'est le cas.

Encadré 1.1. Les expériences belge et canadienne en matière de codes de conduite (suite)

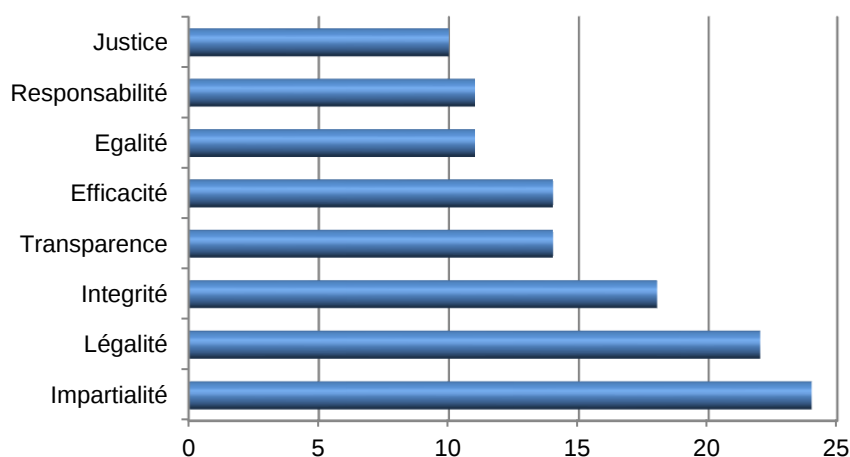
Pour donner corps à la valeur de loyauté, les fonctionnaires fédéraux belges sont tenus d'informer leurs supérieurs (ou l'échelon au-dessus) s'ils sont informés d'une activité irrégulière ou illégale d'un agent public, ou d'une demande irrégulière d'un usager. Les fonctionnaires canadiens sont aussi tenus de prendre toutes les initiatives pour prévenir et résoudre tout conflit d'intérêts réel, potentiel ou apparent, entre leurs affaires personnelles et leurs responsabilités publiques, au titre de la valeur d'intégrité (le Canada a aussi formulé une politique spécifique sur les Conflits d'intérêts après la cessation d'une fonction publique). Pour respecter la démocratie, ils sont obligés, par exemple, de fournir aux décideurs une information ouverte, sincère et impartiale.

Source : Moniteur Belge (2007), « Circulaire n° 537 relative au cadre déontologique pour les agents de la fonction publique administrative fédérale », 27 août, Bruxelles, http://chancellerie.belgium.be/fr/binaries/Circulaire_573_tcm170-140886.pdf ; Secrétariat du Conseiller du Trésor du Canada (2012), « Code de valeurs et d'éthique du secteur public », 12 avril, Secrétariat du Conseiller du Trésor du Canada, Ottawa, Ontario, www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=25049.

La question de l'adhésion aux valeurs par ceux qui sont l'objet de ce code, est d'une grande importance. Dans des sociétés aux valeurs traditionnelles très enracinées, l'indépendance et le professionnalisme peuvent être compromis lorsqu'ils entrent en conflit, notamment, avec le respect de la hiérarchie. À l'occasion d'une mission de terrain technique menée pour recueillir des données pour ce rapport, les partenaires tunisiens ont évoqué des situations sous le régime Ben Ali, lorsque les fonctionnaires se pensaient tenus de respecter les ordres des supérieurs, quelle qu'en soit la régularité ou la légalité. La crainte de désobéir aux supérieurs et de l'impact de cette désobéissance sur les carrières l'emportait sur le sens du professionnalisme.

Cette discussion amène à évoquer un deuxième objectif des codes. Au-delà de la codification des normes et valeurs du secteur public, un code sert aussi à protéger les citoyens et les fonctionnaires. Pour ces derniers, un code appliqué, organisé de manière à fournir conseil et soutien dans des situations où il peut être invoqué, représente une protection contre des ordres irréguliers ou des abus des supérieurs. Pour les citoyens, un code bien diffusé énonce clairement quelles normes de comportement peuvent être acceptées ou non, lorsque les agents publics sont en relation avec la population.

Graphique 1.1. Les 8 valeurs fondamentales du service public les plus fréquemment citées dans 30 pays de l'OCDE



Source : OCDE (2000), *Renforcer l'éthique dans le service public : Les mesures des pays de l'OCDE*, Editions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264187986-en>.

Des attentes clairement définies contribuent à un autre but : construire une relation de confiance entre les acteurs impliqués. Ceci est particulièrement utile dans des situations où la relation entre l'institution, ses acteurs internes (les fonctionnaires pour les institutions publiques) et les acteurs externes (comme les citoyens) est renégociée. Les niveaux de confiance dans l'institution peuvent être plus bas que souhaité, lorsqu'ils ont été affectés par un scandale ou d'autres problèmes. Les codes peuvent être l'un des outils utilisés pour restaurer la relation affectée, en manifestant le souhait de forger de nouveaux liens de confiance entre les partenaires. Pour résumer, les objectifs d'un code de conduite pour les agents publics incluent :

- la définition et l'explicitation des valeurs et comportements auxquels adhère l'institution ;
- l'orientation et l'appui des employés du secteur public dans l'application de ces valeurs et comportements, dans le cadre de leurs activités quotidiennes ;
- la protection des fonctionnaires et des citoyens ; et
- l'établissement d'une relation de confiance et d'une cohésion entre agents du secteur public et population.

Le contexte tunisien

La Tunisie a commencé à formuler un code général de conduite pour les fonctionnaires, avec le soutien de l'OCDE, à la fin 2012 (voir annexe A). Mais de nombreuses lois existantes offraient des éléments généralement présents dans des codes de conduite. Certaines des valeurs et normes habituellement présentes sont par exemple intégrées à la Loi 83-112 du 12 décembre 1983 (Statut général des personnels de l'État, des collectivités locales et des établissements publics à caractère administratif). La loi 83-112 exige notamment des fonctionnaires qu'ils s'abstiennent de tout ce qui pourrait compromettre la dignité de la fonction publique (article 3) et de détenir des intérêts personnels qui pourraient influencer indûment leur indépendance (article 5). L'article 82 invite les fonctionnaires à ne pas accepter d'emploi en rapport avec leurs fonctions publiques, après avoir quitté leur poste, sans définir la durée de validité de cette interdiction (voir encadré 1.2.). Or la plupart des pays de l'OCDE ont fixé une période d'attente de deux ans pendant lesquels un agent public ne peut pas accepter d'emploi extérieur en rapport avec sa fonction publique. L'essentiel de la loi, cependant, se concentre sur la définition d'autres droits des fonctionnaires comme les congés et les congés pour maladie, en distinguant personnel contractuel et non contractuel.

La Loi 83-112 ne s'applique pas aux magistrats, aux détenteurs de mandats électoraux, aux personnels militaires et de sécurité, ou aux employés des organisations publiques ayant une nature commerciale ou industrielle, qui font l'objet de lois spécifiques. Depuis la Révolution, la Tunisie a débattu de la nécessité d'une réforme du statut des fonctionnaires, mais depuis que l'Assemblée constituante (AC) s'est concentrée sur l'approbation d'une nouvelle Constitution, il n'y a pas eu d'avancées en la matière.

La Tunisie disposait aussi d'une charte du service public affichée dans les halls d'entrée des bâtiments publics. Elle consistait en une courte liste de quatre actions auxquelles les fonctionnaires s'engageaient : *i)* recevoir les citoyens avec courtoisie et les orienter de la meilleure manière possible afin qu'ils bénéficient du service adapté, *ii)* répondre à toutes les demandes par téléphone ou courriel dans un délai maximum de 48 heures, *iii)* répondre à toutes les demandes envoyées par la poste dans un délai maximal de 21 jours, et *iv)* informer les citoyens des changements intervenus dans les procédures administratives. Le gouvernement a aussi envisagé d'améliorer cette charte pour aboutir à un document plus complexe, la « Charte de l'administration publique et des citoyens ». Cependant, aucune orientation, charte ou code nouveau n'a été produit.

Encadré 1.2. Le phénomène du pantouflage

Le mouvement des personnels entre secteurs privé et public est un phénomène connu sous l'expression du « pantouflage ». Il peut inclure des nominations de détenteurs de fonctions exécutives clés dans le secteur privé, par les agences gouvernementales responsables de la surveillance des industries ou d'un secteur auquel le même employé appartenait. Il inclut, inversement, le recrutement d'un ancien agent du gouvernement dans une fonction au sein du secteur privé, juste après la cessation de l'activité publique, dans une industrie ou un secteur avec lequel l'agent était auparavant lié. Les principaux risques associés à cette pratique sont en rapport avec :

- la possibilité d'un avantage indu pour l'agent public (qui apporte avec lui une connaissance de l'intérieur de l'État dans le secteur privé, et partage une information qui devrait rester secrète) ; et
- une formulation biaisée des politiques et une mise en œuvre de la réglementation favorisant une industrie ou un secteur particuliers, du fait du recrutement d'un ancien responsable dans une agence publique responsable du secteur.

En Australie, un effort pour réglementer l'activité de lobbying a eu un impact sur la possibilité d'un recrutement postérieur à une activité publique pour d'anciens agents, dans le secteur. Le Code de conduite du lobbying, rendu public en 2008, institue une période d'une année d'attente pendant laquelle d'anciens agents publics de haut niveau, ne peuvent s'impliquer dans des activités de *lobbying* auprès des représentants de l'administration dans les domaines dans lesquels ils exerçaient auparavant. Pour les ministres et secrétaires parlementaires, la période d'attente est de 18 mois.

Au Portugal, les hauts fonctionnaires se sont traditionnellement vu interdire une intervention en tant qu'arbitre ou expert dans toute procédure dans laquelle l'État ou d'autres organes légaux publics interviennent, pendant l'exercice de leurs fonctions, et pour une période d'un an après la cessation de celles-ci. La transgression de cette interdiction entraîne l'annulation des décisions de ces responsables de niveau supérieur.

En outre, un décret sur le statut de responsable public (décret-loi 71/2007, 27 mars) interdit aux gestionnaires publics, pendant l'exercice de leurs fonctions, de signer tout contrat de recrutement avec des employeurs potentiels, ou tout contrat de fourniture de services avec des entreprises du même secteur après la cessation de ces fonctions. Le décret autorise cependant des exceptions explicitement accordées par le membre du gouvernement responsable du domaine financier concerné et par le membre du gouvernement responsable du secteur concerné. La transgression de ces règles en matière d'incompatibilités et d'interdictions pour les gestionnaires publics, peut être sanctionnée par le licenciement, qui implique non seulement la cessation des fonctions mais libère en outre l'administration de l'obligation d'indemniser l'agent pour la cessation des fonctions.

Encadré 1.2. Le phénomène du pantouflage (suite)

Source : OCDE (2011), *L'emploi d'après mandat : Bonnes pratiques en matière de prévention des conflits d'intérêts*, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264056701-en> ; Commonwealth of Australia (2011), *Lobbying Code of Conduct*, Direction du Premier ministre et Cabinet, Canberra, http://lobbyists.pmc.gov.au/docs/code_conduct.pdf.

Il faut par ailleurs faire référence au Code pénal tunisien, bien qu'il ne s'agisse pas d'un code au sens défini ici. Le crime de corruption et les sanctions d'un usage indu des fonctions publiques sont évoqués dans son chapitre III. Enfin, le 9 décembre 2012, le gouvernement a lancé sa « Vision partagée de la lutte contre la corruption ». Cette vision est une première étape vers une stratégie nationale de lutte contre la corruption, qui sera le document directeur du pays dans le domaine et pourrait le cas échéant faire référence aux valeurs promues par un code de conduite¹.

Encadré 1.3. L'expérience de la Cour des Comptes tunisienne en matière de code de conduite

Depuis 2010, les magistrats et d'autres personnels de la Cour des Comptes peuvent s'appuyer sur un code de conduite orientant leurs activités. Ce code a été développé au titre d'un processus plus large, depuis 2007, par lequel la Cour se conformait avec les normes INTOSAI¹ et formulait un plan stratégique pour la période 2008-2012. Une commission a rédigé un projet de code qui a fait l'objet d'une consultation électronique interne à l'institution. Après l'intégration des commentaires, le code a été validé par l'assemblée générale de l'institution en juillet 2010. Depuis lors, il est proposé au téléchargement sur le site Internet de la Cour. La Cour ne dispose pas d'une direction distincte chargée de répondre aux questions en rapport avec le code, lesquelles doivent donc être adressées au supérieur de chaque agent.

1. L'INTOSAI est l'Organisation internationale des institutions supérieures de vérification. L'une de ses normes, l'ISSAI 30, exige des institutions supérieures de vérification qu'elles établissent un code d'éthique pour les auditeurs au sein du secteur public.

Cette situation ne signifie pas que les autorités du secteur public tunisien n'ont pas d'expérience en matière de formulation et d'application de codes de conduite. Quelques agences publiques spécifiques ont leur propre code.

1. La version définitive n'en était pas disponible au moment de la rédaction de ce rapport.

Une « Charte d'éthique professionnelle pour les magistrats de la Cour des Comptes et ses employés » a été instituée en 2010. Son objectif est de renforcer et de pérenniser la crédibilité et la réputation de l'institution, ainsi que de soutenir ses personnels dans l'exercice quotidien de leurs activités (voir encadré 1.3). Toutes ses expériences préalables ont été prises en compte lorsque le nouveau gouvernement a décidé d'intégrer le développement d'un code de conduite pour tous les agents publics, comme une priorité parmi ses réformes en vue d'améliorer l'intégrité.

Formuler le code de conduite de la Tunisie pour les agents publics : Principales étapes

Afin de rehausser les normes éthiques dans le secteur public et de reconstruire les relations entre les fonctionnaires et les citoyens, dans la continuité de la transition enclenchée depuis la révolution, le ministère de la Gouvernance et de la Lutte contre la corruption s'est associé à l'OCDE pour organiser un processus de formulation d'un code de conduite pour les agents publics, et discuter de ce code avec les différents partenaires. En entreprenant cet effort, la Tunisie se conforme par ailleurs à l'article 8 de la Convention des Nations Unies contre la corruption, dont elle est un pays signataire depuis 2004.

L'élaboration d'un code de conduite pour les agents publics tunisiens

En novembre 2012, après une première mission de terrain technique conduite par l'OCDE, à laquelle des agents publics d'Espagne et de Belgique ont pris part, en vue d'échanger des idées sur leurs systèmes éthiques dans le secteur public, le ministère de la Gouvernance et de la Lutte contre la corruption, a invité différentes agences publiques à former une commission de préparation d'un code. Parmi les institutions invitées, celles qui suivent ont accepté de rejoindre la commission, connue sous le nom de Commission d'éthique :

- le ministère de la Gouvernance et de la Lutte contre la corruption ;
- le Tribunal administratif ;
- l'Instance nationale de Lutte contre la corruption ;
- le Comité de contrôleurs d'État ;
- les Services du Conseiller Juridique et de la législation ;
- la Direction générale des Réformes et études prospectives ; et
- le Comité général de la Fonction publique.

Dans cette configuration initiale, la commission est un organe *ad hoc*, créé afin d'élaborer le code, et qui sera dissous une fois ce code approuvé. Pendant les premiers mois de 2013, la commission a passé en revue les documents de contexte, dont la réglementation tunisienne pertinente et des exemples d'autres codes, comme le « Modèle de Code de conduite » (Conseil de l'Europe, 2000), les « Lignes directrices en matière de gestion des conflits d'intérêts dans le service public » publiés par l'OCDE en 2003 et les « Principes de haut niveau sur la déclaration des patrimoines » du G20 (annexe B). Plusieurs réunions de travail ont eu lieu pour débattre des valeurs du secteur public en Tunisie, de la préférence pour un code fondé sur les valeurs ou sur les règles, du choix entre un code général ou plusieurs codes spécifiques à certaines institutions, du contenu du code et de la base légale de ce code.

Dans son premier projet, soumis à consultation en mai 2013, la commission a décidé de se conformer à l'expérience internationale, qui propose une gamme de valeurs compatibles avec la société tunisienne et décrit le comportement attendu des fonctionnaires lorsqu'ils sont en relation avec les citoyens et dans leurs activités routinières (voir le projet de code tunisien en annexe A). La nécessité de codes spécifiques pour certaines fonctions (comme les magistrats et les enseignants) a aussi fait l'objet d'une discussion. Le besoin d'un document global, affirmant les principales valeurs et normes attendues de toutes les catégories d'agents publics, a cependant été considéré comme une priorité initiale. La commission a soutenu les projets de code de différents ministères et agences publiques pour des fonctions ayant des caractéristiques particulières. Ce processus sera encadré par le ministère de la Gouvernance et de la Lutte contre la corruption jusqu'à l'achèvement de la réflexion sur un code général, chaque ministère et agence concerné la possibilité de lancer une initiative.

Il est important d'examiner la base légale qui fonde un code de conduite. Un code doit être cohérent, et ne pas contredire d'autres éléments du cadre juridique national. Si le code affirme, par exemple, que les agents publics devraient travailler d'une manière transparente, en fournissant aux citoyens l'information publique requise, il ne saurait y avoir de loi ou de règlement contradictoire interdisant aux fonctionnaires de révéler une information d'État. Un code doit nourrir, et être nourri par, le reste de la législation, comme les lois sur les conflits d'intérêts, la protection des lanceurs d'alerte, les statuts des fonctionnaires et toute autre législation pertinente dans le pays.

La base légale du code détermine aussi si et comment les agents qui ne respecteraient pas ses règles peuvent être réprimandés ou sanctionnés. Si un code n'est pas une loi, il ne peut être utilisé pour appliquer des sanctions, mais peut renvoyer à d'autres textes qui eux le permettent. Dans le cas de la

Tunisie, le choix a été fait de renvoyer au Statut des fonctionnaires, et aux sanctions administratives, civiles et pénales qu'il prévoit.

Encadré 1.4. Un code de conduite pour la Société nationale française de chemin de fer

Dans la mesure où la Tunisie prévoit de rédiger des codes de conduite spécifiques à certaines catégories d'agents publics dont les fonctions l'exigent, il est utile d'examiner comment d'autres pays ont sélectionné les secteurs ou professions faisant l'objet de codes *ad hoc*.

Dans le cas de la France, la SNCF, qui est la Société nationale de chemin de fer, a décidé d'élaborer un code de conduite et un programme de formation à l'éthique spécifiques pour ses employés, à la suite d'importants problèmes financiers constatés dans la construction de la ligne de TGV (le train à grande vitesse) du nord de la France. Le Service de contrôle général de la SNCF a mené une enquête sur ce site de travail et découvert de nombreuses pratiques frauduleuses liées à l'organisation du travail et des violations éthiques dues au manque de connaissance des règles par les employés, ainsi qu'à l'insuffisance des sanctions des malversations.

À la suite de cette enquête, la SNCF a rapidement examiné ses procédures de marchés publics – tâche d'autant plus urgente que la construction de la ligne de TGV nord avait déjà donné lieu à passation de contrats.

Le Service central de prévention de la corruption français (SCPC) a été invité à participer à la mise en place d'un code de conduite pour les employés de la SNCF. Le travail mené à cette fin, au moyen d'une collaboration entre la SNCF et le SCPC, a vite révélé deux besoins distincts : des formations différentes à l'éthique pour les employés administratifs et pour ceux impliqués dans la construction s'avéraient nécessaires. Deux modules de formation ont été conçus et validés par le SCPC. La SNCF a alors mis en place un programme de « formation de formateurs », avec l'appui du SCPC, afin de diffuser ces connaissances parmi ses cadres. Les agents travaillant à la construction de la ligne sud-ouest du TGV ont été formés les premiers, puis le programme a été généralisé.

Des évaluations ont été menées deux ans plus tard par le Service de contrôle général de la SNCF ; elles ont montré une réduction du nombre des problèmes rencontrés dans l'organisation du travail et des marchés publics. Cette tendance a été constatée sur différents sites de travail ensuite ouverts par la SNCF.

Enfin, selon la tradition juridique du pays, un code peut être présenté comme un document informel plutôt que comme une loi formelle. Dans la mesure où un code vise à créer de la cohésion autour d'un groupe d'individus aspirant aux mêmes idéaux, non parce qu'ils ont peur des sanctions, mais parce qu'ils veulent construire un environnement éthique, recourir à une loi formelle peut être dissuasif. Il est cependant nécessaire de

prendre en compte la réalité selon laquelle, dans certains contextes, les gens peuvent ne pas se conformer à un code tant qu'aucune loi ne prévoit d'application ni de sanction. En Tunisie, la commission a estimé que le code ne serait pas respecté et appliqué tant qu'une loi ne serait pas adoptée. Mais compte tenu du retard accumulé à l'assemblée nationale constituante, laquelle a une importante charge de travail depuis les élections de 2011 pour approuver la nouvelle Constitution, la commission a privilégié un décret pour la phase initiale. Il s'agit d'éviter un délai important dans la mise en œuvre à la fin du processus de consultation. Le choix entre une loi et un décret a fait l'objet d'une consultation, en même temps que d'autres aspects du code, en mai et juin 2013.

Le processus de consultation

Consulter les partenaires concernés par les politiques publiques au moment de leur élaboration devient de plus en plus courant dans les pays de l'OCDE (voir encadré 1.5). Ceci renforce la transparence et la responsabilité, mais tend aussi à améliorer la performance des politiques discutées. Le principe est que si les groupes cibles sont consultés, non seulement ils vont ajuster la politique à leurs besoins réels, mais qu'en outre ses conséquences vont être mieux comprises, ce qui facilitera la mise en œuvre et donc améliorera le respect des règles (OCDE, 2009).

Dans cet esprit, le ministère de la Gouvernance a lancé un processus de consultation pour discuter d'un code de conduite avec les différents groupes d'acteurs au printemps 2013. L'Unité d'Administration électronique a fourni son appui en mettant en place une plateforme électronique pour recueillir les commentaires de différents partenaires. La plateforme a été hébergée en mai et juin 2013 sur le site www.consultations-publiques.tn.

La commission préparant le code tunisien a choisi un modèle de consultation sous la forme d'un jour d'information (le 30 avril 2013), au cours duquel les représentants de différents ministères, cellules de gouvernance de plusieurs directions publiques et institutions de la société civile, se sont rassemblés pour prendre connaissance du code et des objectifs de la consultation.

Encadré 1.5. La consultation publique aux Pays-Bas

En 2006, le Cabinet hollandais a lancé une consultation sur un code de conduite des professionnels qui instituait dix principes. L'idée était de réduire les perceptions négatives des consultations, et d'accroître la prise de conscience qu'elles constituent une manière efficace de participer et de voir son opinion prise en considération. De précédentes recherches menées aux Pays-Bas ont montré que de nombreux citoyens se méfiaient des processus de consultation ou doutaient que leurs opinions puissent être prises en compte. Les dix principes de la consultation aux Pays-Bas sont les suivants :

1. Indiquer clairement qui est le responsable du processus de consultation.
2. Produire et rendre public un plan de consultation avant son lancement.
3. Identifier tous les acteurs ciblés par la consultation.
4. Réunir toutes les connaissances pertinentes et les publiciser en toute transparence.
5. Être un interlocuteur de confiance.
6. Communiquer de manière claire tout au long du processus de consultation.
7. Être clair au sujet des résultats attendus du processus et des rôles des différents acteurs.
8. Imposer une implication en temps et en énergie aux acteurs impliqués.
9. Être responsable d'un suivi une fois la consultation terminée.
10. La consultation ne devrait pas être menée juste pour le principe de la consultation. Si le gouvernement s'abstient de consulter sur un sujet particulier, ses motivations doivent être claires et transparentes.

Source : OCDE (2009), *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264048874-en>.

Ce genre d'information initiale a été suivi d'une circulaire du chef du gouvernement adressée à tous les ministres, secrétaires d'État, gouverneurs, maires et autres responsables d'agences publiques, pour qu'ils soutiennent les cellules de gouvernance dans l'organisation d'un processus interne de consultation en face-à-face. Celui-ci reprenait la structure de la journée d'information, en s'appuyant sur le savoir d'une large gamme de fonctionnaires sur le projet de code et en leur permettant, grâce à la plateforme internet mise en place, de formuler commentaires et suggestions. L'expérience de combiner des plates-formes électroniques avec des ateliers de travail, dans les processus nationaux de consultations est courante dans les pays de l'OCDE (voir encadré 1.7).

Encadré 1.6. La consultation publique autour d'un code de conduite : Les expériences du Danemark et de l'Autorité palestinienne

Les gouvernements ont besoin de faire l'usage adéquat des commentaires reçus lors des processus de consultation, et d'y répondre. Fournir un retour de bonne qualité aux acteurs après une consultation contribue à améliorer le processus et à encourager la participation aux événements ultérieurs. Ce retour gouvernemental est aussi important pour éviter la « lassitude de la consultation ». Si les acteurs perçoivent l'utilité de leur apport, ils seront plus susceptibles de s'impliquer dans une future consultation. Les gouvernements doivent aussi utiliser les commentaires et, lorsque c'est pertinent, montrer comment les réponses à la consultation ont influencé le résultat. Si les acteurs constatent l'impact de leur implication, la consultation peut être un puissant levier de renforcement de la confiance dans le processus de prise de décision, et d'amélioration des relations entre gouvernement et citoyens. Au Danemark, par exemple, certains ministères publient une information détaillée sur les consultations sur leurs sites Internet et fournissent un retour aux acteurs. Si les commentaires reçus sont rendus publics, la protection de l'information confidentielle et des données personnelles doit sans aucun doute être garantie. Un document de traçage indiquant si des commentaires ont été reçus, et quand et comment ils ont été pris en compte, est donc utile.

Dans le cas de l'Autorité palestinienne (AP), des mécanismes ont été établis pour consulter les partenaires sur les réglementations et politiques. Le processus n'est cependant pas uniforme au sein de l'ensemble de l'administration publique, et l'attention nécessaire doit être donnée à une réaction, dans un délai raisonnable et complet, aux commentaires/suggestions des partenaires. En fait, bien qu'un retour soit fourni oralement et par écrit, il n'est pas encore obligatoire.

Au cours de la formulation d'un code de conduite, l'AP a lancé une large consultation pour favoriser l'appropriation du code par les partenaires et sa mise en œuvre effective. Avec le soutien de l'OCDE, l'AP s'est efforcée de développer une méthodologie de consultation publique conforme aux normes internationales, qui pourrait nourrir d'autres processus de consultation. Dans cette perspective, la première étape a été de formuler un plan de consultation pour définir les finalités et objectifs de la consultation et en déterminer la portée et le calendrier, ainsi que les participants (par exemple, le niveau politique, les fonctionnaires et agents publics, les syndicats, la société civile, les universitaires et les experts) et le processus au travers duquel la consultation devrait être organisée (utilisation des TIC, ateliers, etc.). L'AP a décidé de démarrer la consultation par un jour d'information pour tous les agents publics, la société civile et le secteur privé, afin de les informer du processus et de sa finalité. Des ateliers spécifiques ont été menés par chaque ministère et agence publique par le Conseil général du personnel (CGP), pour un groupe de fonctionnaires de haut niveau. Chaque organe public a ensuite pu consulter ses employés et offrir un retour au CGP. La société civile et le secteur privé ont été consultés dans des ateliers. En général, la consultation appuyée par le CGP a contribué à favoriser un consensus sur le code, et ainsi l'adoption de celui-ci par le Conseil des ministres de l'AP.

Encadré 1.6. La consultation publique autour d'un code de conduite : Les expériences du Danemark et de l'Autorité palestinienne (suite)

Sources : OCDE (2011), *Regulatory Consultation in the Palestinian Authority: A Practitioners' Guide for Engaging Stakeholders in Democratic Deliberation*, Éditions OCDE, www.oecd.org/mena/governance/50402841.pdf ; OCDE (2011), *Designing and Implementing a Code of Conduct in the Civil Service: Benchmarking the Palestinian Draft Code of Conduct*, Éditions OCDE, www.oecd.org/mena/governance/50402442.pdf.

Encadré 1.7. La consultation et la reconstruction de la confiance publique : Le cas de l'Estonie Rahvakogu

Le processus de consultation nationale « Assemblée populaire » en Estonie a eu lieu suite à un scandale de financement, signalé en 2012, par un membre du Parti réformiste (le partenaire le plus important dans la coalition au pouvoir en Estonie) avouant qu'il a blanchi des dons anonymes pour son parti. Ceci a été suivi par des procédures pénales qui ont été supprimées par la suite pour manque de preuves. Cela n'a toutefois pas réduit l'indignation publique de l'affaire. La confiance dans la politique et dans la transparence en matière de prise de décisions politiques a atteint un faible niveau (les sondages ont montré que près de 40 % des estoniens ont affirmé ne pas être disposés à choisir aucun parti politique aux élections). La percée de la frustration du public a été la publication de la Charte 12, qui représente une déclaration de la société civile et de militants appelant le système politique à être remplacé par « une institution alternative du pouvoir ». La Charte a été signée par 17 000 estoniens.

Cela a donné un nouvel élan pour le Président qui a invité des universitaires, des politiciens et des représentants de la société civile à engager un dialogue constructif et trouver des solutions. C'était le début de l'Assemblée du peuple. L'équipe de mise en œuvre comprenait des volontaires des organisations de la société civile et des groupes de réflexion, des politologues, des experts en droit, en informatique et en communication. Les quatre partis au Parlement ont également nommé un représentant dans le groupe de travail. L'équipe de base chargée de développer le processus était composée de 12 personnes. Cinq sujets ont été présentés à l'ordre du jour : i) le financement des partis, ii) la politisation des institutions de l'État, iii) l'accès aux partis politiques, iv) la loi électorale, et v) la participation politique. L'objectif était de trouver des modifications législatives qui contribueraient à restaurer la confiance dans les organes démocratiquement élus.

Dans l'ensemble, le processus a duré quatre mois et demi. Il a débuté par la préparation du portail pour un *crowdsourcing* et de la communication pour inviter les citoyens à soumettre des propositions. Après une période d'affichage sur le portail (près de 2 000 propositions et 4 000 commentaires reçus), ces idées ont été analysées et organisées autour des 5 thèmes à l'ordre du jour. Par la suite, 30 experts ont évalué les conséquences possibles si des modifications législatives

Encadré 1.7. La consultation et la reconstruction de la confiance publique : Le cas de l'Estonie *Rahvakogu* (suite)

soumises étaient appliquées pour mettre en œuvre ces propositions. Enfin, les experts, les représentants politiques et les auteurs des propositions se sont réunis en 5 séminaires pour délibérer et sélectionner les idées les plus influentes soumises au vote le jour de la délibération nationale. Le 6 avril 2013, 315 participants représentatifs de la population se sont réunis, pour voter parmi les 18 initiatives législatives identifiées par le processus de *crowdsourcing* et de délibération. Les propositions votées ont été remises au Parlement ensuite.

Comme dans plusieurs autres pays, cette initiative inédite en Estonie a rencontré des obstacles. Mais les informations sur chacune des étapes de consultation ont été publiées principalement par le biais des médias, et dans certains cas, communiquées directement à ceux impliqués dans ces étapes. Cette méthode de consultation est chronophage et onéreuse (son budget était d'environ 100 000 euros). En conséquence elle ne peut être employée comme mécanisme systématique. Toutefois, la *Rahvakogu* a montré la nécessité de son application dans des cas exceptionnels – soit dans des crises de légitimité ou lors de discussions de questions essentielles et controversées.

La structure de gestion appuyant le code

Encadré 1.8. L'impact des codes de conduite : L'expérience néo-zélandaise d'un système d'intégrité incitatif

La recherche au sein de l'administration publique en matière de codes d'éthique est très limitée. Une étude intéressante est fournie par l'enquête de 2007 de la Commission des services de l'État de Nouvelle-Zélande, conduite par le Centre de ressources auprès de 4 642 fonctionnaires. 96 % d'entre eux affirment que leur agence a élaboré des normes d'intégrité et de conduite. La moitié des répondants ont indiqué que leur agence mettait à leur disposition une personne, avec une ligne téléphonique, un courriel ou un site Internet, auprès de laquelle ils pouvaient obtenir des conseils en la matière. Les résultats ont donc été mitigés. Ils confirment qu'un code de conduite ne peut avoir un impact significatif qu'inscrit dans un cadre de gestion de l'intégrité plus large.

Source : OCDE (2009), « Vers un cadre d'intégrité solide : Instruments, processus, structures et conditions de mise en œuvre », GOV/PGC/GF(2009)1, OCDE, Paris.

Un code ne garantit pas à lui seul que les valeurs et comportements qu'il édicte seront mis en pratique par ceux qui doivent les respecter. S'il s'agit d'un document isolé, il risque de n'être qu'un bout de papier collé sur un mur ou oublié dans un tiroir. Les aspects suivants sont aussi importants que le code lui-même :

- **l'existence d'une structure de gestion** appuyant le code pour fournir les conseils et appui utiles aux usagers ; et
- **l'intégration du code dans les procédures** des institutions publiques, notamment la formation des personnels et les évaluations de la performance.

L'existence d'une structure de gestion

Cette structure devrait pouvoir fournir soutien et conseil aux agents qui utilisent le code pour orienter leurs activités. Le code ne peut pas décrire chaque activité quotidienne susceptible de susciter un risque de corruption ou un dilemme éthique, ni fournir pour chacune des directives pour l'action. Par conséquent, les agents publics peuvent se trouver dans des situations dans lesquelles ils ne savent sincèrement pas comment agir, et pour lesquelles ils ont besoin de conseils. Dans ces situations sensibles, un agent public peut avoir besoin de discuter avec un tiers extérieur à son environnement immédiat de travail sur le comportement requis et ses implications. Cet organe de gestion en appui au code doit être indépendant et fournir un conseil discret dans les délais utiles, ce qui suppose sa disponibilité dès que le besoin s'en fait sentir. Une telle structure peut contribuer au renforcement de l'environnement éthique puisqu'elle concrétise les politiques d'intégrité. Les agents publics sont dotés d'un code leur disant comment agir. Mais ils sont en outre accompagnés dans son interprétation et son utilisation ; un espace de dialogue et de conseil est mis à leur disposition.

L'organe consultatif doit être doté des personnels compétents sur les questions d'intégrité, avec les capacités de formation et de gestion nécessaires. Cependant, davantage qu'un savoir technique, ces individus doivent être informés du caractère sensible de leur tâche et des aspects humains des relations avec des personnes susceptibles de connaître des situations difficiles (comme les lanceurs d'alerte). Les agents publics doivent pouvoir avoir confiance dans le traitement discret et équitable de leurs problèmes, dans la mesure où ils peuvent craindre des représailles et donc se méfier du conseil proposé.

Cet organe devrait aussi être impliqué dans des activités de formation et de communication autour du code, afin d'assurer une bonne diffusion au sein de l'institution publique tenue de le respecter.

Le processus de consultation organisé en Tunisie a demandé aux partenaires quel organe devrait être en charge de ces missions. La décision devrait dépendre d'un examen des coûts et avantages de chaque option. Parmi les possibilités :

- Les cellules de gouvernance

Les cellules de gouvernance ont été créées par la circulaire 16 du 27 mars 2012 pour fonctionner au sein de chaque institution publique. Elles sont en pratique dotées d'un ou plusieurs employés issus de l'institution elle-même, en charge d'un portefeuille qui inclut l'intégrité et fonctionnent comme un relais du Secrétariat d'État de la Gouvernance et de la Fonction publique contre la corruption. Elles doivent appuyer le Secrétariat d'État dans son conseil aux institutions pour le développement de leurs politiques de lutte contre la corruption et le suivi des cas de corruption. Puisque la prévention de la corruption figure parmi les missions de ce Secrétariat, ces cellules auront un rôle important de contributeur à la création d'une culture de prévention au sein de chaque agence publique. La préconisation de l'usage des cellules de gouvernance comme organes consultatifs attachés au code de conduite, découle de la diversité de leur personnel. Chaque agence comptant une cellule en son sein peut décider du cadre d'octroi de cette responsabilité. Ceci signifie que les professionnels peuvent ne pas avoir le profil requis par cette tâche. Un autre problème concerne l'intégration des cellules aux institutions, et donc leur dissémination dans l'administration. Si cela les rapproche de l'institution qu'elles doivent appuyer, cela peut induire une incohérence entre les traitements et approches selon les agents publics qui sollicitent un conseil sur le code.

- L'Instance nationale de Lutte contre la corruption

La création par décret de l'Instance nationale de Lutte contre la corruption, en novembre 2011, représentait la transformation en structure permanente de la Commission *ad hoc* d'investigation sur la corruption et la malversation, créée immédiatement après la révolution pour enquêter sur la corruption du régime Ben Ali. Le mandat de l'institution inclut la contribution à une analyse des risques de corruption et la diffusion d'une culture d'intégrité au sein

des secteurs public et privé en Tunisie. La commission doit aussi enquêter sur des cas de corruption.

Elle est supposée travailler en étroite collaboration avec d'autres organes publics, ce qui pourrait la placer en bonne position pour centraliser les responsabilités en matière de conseil et de formation au code de conduite pour les agents publics. Cependant, une fois cette commission opérationnelle, ses activités de mise en œuvre (l'investigation sur des cas de corruption) pourraient supposer de la doter d'un pouvoir de réprimande et de sanction. Ceci pourrait dissuader les agents publics d'entrer en contact avec elle, s'ils doutent de la manière dont leur question va être traitée. Cet aspect n'est pas favorable à l'un des principaux objectifs du code, à savoir construire un environnement éthique et un esprit de corps parmi les agents publics. Une autre dimension négative est que cette institution n'a toujours pas été dotée des personnels et des ressources nécessaires à son activité. Il est crucial qu'elle soit dotée des ressources nécessaires pour atteindre son but, avant qu'aucune autre responsabilité ne soit ajoutée à son mandat. Il est indispensable que le rôle de cette institution soit stabilisé dans le nouvel environnement juridique et institutionnel de la Tunisie.

- La direction des ressources humaines de chaque institution publique
- Une autre possibilité est de confier la rédaction du code et toutes les activités associées (formation sur son contenu, conseil et soutien aux agents publics) à la direction des ressources humaines de chaque institution publique. Ce dispositif aurait plusieurs avantages. Les directions des ressources humaines sont, par exemple, généralement chargées de la gestion du tissu social des organisations. Ceci leur donne une bonne compréhension des processus et problèmes que les agents de chaque organisation rencontrent souvent. Leurs conseils pourraient donc être ajustés à la culture des différentes institutions et au profil des professionnels qui travaillent en leur sein. C'est néanmoins la cohérence du traitement des questions au sein de l'ensemble du secteur public qui serait en contrepartie affectée, chaque direction des ressources humaines approchant les enjeux éthiques à partir de sa propre culture institutionnelle. Il serait en outre plus difficile d'organiser un suivi centralisé des questions et problèmes les plus souvent posés par les agents publics, ainsi que de la manière dont le code peut aider à y répondre.

- Une nouvelle institution indépendante ou une commission *ad hoc* composée de membres de différentes parties prenantes

Une quatrième option serait de développer une nouvelle institution ou un nouvel organe responsable du code, rassemblant des représentants des différentes institutions auxquelles celui-ci s'appliquerait. Ceci permettrait une centralisation des responsabilités de gestion en rapport avec le code, une augmentation de sa visibilité et son importance, la fourniture d'un conseil cohérent à tous les agents publics, et le recueil d'une gamme de données pour suivre les problèmes les plus communs que le code devrait résoudre. Mais cette option exigerait un investissement peut-être surdimensionné, compte tenu du manque déjà marqué de ressources pour les institutions existantes. Les efforts requis pour la définition de la base juridique et du mandat seraient aussi coûteux. La création d'une institution nouvelle contribuerait enfin à la prolifération des institutions et aux chevauchements des responsabilités que la Tunisie veut éviter.

Une variante permettant de conserver les avantages en réduisant le nouvel investissement requis, consisterait à former un organe ou une commission *ad hoc*, dont les membres viendraient de différents groupes d'acteurs, comme les ministères et organes publics soumis au code, l'Instance nationale de Lutte contre la corruption, et les associations de la société civile. Cette option présente l'avantage de rassembler les représentants de groupes divers, et rendrait aisée l'organisation de programmes de formation adaptés aux profils distincts des agents publics. L'organe pourrait se réunir régulièrement voire être une plateforme de gestion du processus d'évaluation lorsque le besoin s'en ferait sentir.

L'intégration dans les procédures de gestion

Un code de conduite ouvre la voie au développement d'une culture d'intégrité dans le secteur public au travers d'activités de communication, de diffusion et de formation liées. Elles sont aussi importantes que la phase de première rédaction et de consultation des acteurs concernés par le code, et contribuent à la prise de conscience sur les questions d'intégrité plus largement que la simple diffusion des connaissances sur le code. Sans information sur le contenu du code, sur la manière dont on peut le mobiliser pour prendre des décisions délicates et sur les institutions en mesure de fournir conseil en la matière, les agents publics ne peuvent pas se voir reprocher de ne pas utiliser l'instrument. Lors de cette seconde phase, le gouvernement tunisien devra investir pour doter l'institution des personnels

responsables de la mise en œuvre, les former de telle manière qu'ils puissent à leur tour former d'autres agents, et organiser une campagne de communication.

Encadré 1.9. Le programme de formation éthique du Brésil

En 2010, la Commission d'éthique publique et le Bureau du Contrôleur général de l'Union ont mis au point un cours de formation et de perfectionnement à la gestion, pour les agents publics en rapport avec le code de conduite. Le cours de 40 heures est structuré en 5 modules, et son contenu est basé sur les décisions de la Commission d'éthique publique et autres matériels d'orientation. Il a été proposé qu'un suivi satisfaisant du cours soit un critère de progression dans une carrière. Les modules proposés couvrent les thèmes suivants :

- Principes d'éthique : principaux concepts, valeurs et normes fondamentales, les relations entre elles et leurs fonctions.
- Principes politiques et du service public : concepts principaux de la vie publique et valeurs fondamentales de l'administration publique fédérale au Brésil.
- Gestion éthique dans l'administration publique fédérale : normes applicables à l'administration publique fédérale et aux acteurs gouvernementaux ayant pour mission de renforcer l'éthique publique.
- Gestion éthique dans l'administration publique fédérale : explorer le code d'éthique professionnelle de l'administration publique fédérale.
- Répondre aux dilemmes éthiques : l'identification des dilemmes, l'orientation éthique et le recueil des plaintes, les caractéristiques et les habitudes renforçant l'éthique dans l'administration publique fédérale.

La formation a d'abord ciblé les fonctionnaires de haut niveau, au-dessus d'un rang défini, et a été organisée par la Commission d'éthique publique. Avec l'adoption d'une nouvelle loi sur le conflit d'intérêts, en 2013, le nombre des agents publics devant bénéficier de la formation augmentera de manière importante. La Commission d'éthique publique ne pourra pas être l'unique organe responsable de la formation de tous les agents publics. Décision a donc été prise de répartir les responsabilités entre elle et le Bureau du Contrôleur général, qui prendra en charge les agents soumis à la nouvelle Loi sur la déclaration des conflits d'intérêts, mais à un niveau hiérarchique inférieur à ceux formés par la Commission d'éthique publique.

Source : OCDE (2012), *Examen par l'OCDE du cadre d'intégrité du Brésil : Gérer les risques pour une fonction publique plus intègre*, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119321-en>.

Cette campagne peut être aussi ambitieuse que le permettent les ressources, mais requiert au moins l'édition de copies papier du code à distribuer aux agents, la création d'un programme de formation (voir encadré 1.9) et la garantie que toutes les institutions concernées par le code bénéficieront d'une formation. La formation peut être fournie par étapes compte tenu du nombre des agents tenus de respecter le code. Certaines institutions peuvent être ciblées comme prioritaires dans le cadre d'un programme pilote. Progressivement, au fur et à mesure de l'amélioration du matériel et des formations, davantage d'institutions peuvent être visées.

Il est utile d'envisager d'intégrer une discussion sur le code dans les évaluations annuelles de performance auxquelles les agents publics se soumettent au cours de leur carrière. Si la décision est prise d'appliquer le code à différentes catégories d'agents publics, la nature de l'évaluation et de l'avancement dans la carrière devrait être prise en compte. Tous les agents tenus de respecter le code doivent être rassurés sur la question de savoir si les critères d'intégration du code dans les évaluations de la performance sont appliqués équitablement quelle que soit la catégorie d'agents. Au Canada, l'application du Code de valeurs et d'éthique est contrôlée régulièrement. Le dernier contrôle réalisé s'est concentré sur la mise en œuvre du code au sein du Service correctionnel Canada, au titre du plan de vérification interne pour la période 2009-2012. Après avoir réalisé des entretiens, l'équipe de contrôle a conclu que le cadre de régulation est bien en place au sein du Service correctionnel pour les valeurs et l'éthique, et qu'il fonctionne comme souhaité. Il existe cependant des possibilités d'amélioration, parmi lesquelles :

- des rappels annuels devraient être envoyés aux employés pour leur rappeler les obligations du Code de valeurs et d'éthique du secteur public ;
- des sessions de rafraîchissement des connaissances, pratiques et centrées sur les activités professionnelles, devraient être organisées ; et
- il faudrait envisager la mise en œuvre d'un programme plus formel d'entraînement/monitorat pour les nouvelles recrues, particulièrement centré sur la direction et la prise de décision éthiques.

Sanctionner les agents publics qui ne se soumettent pas aux obligations est une autre question, qui se posera lorsque le code sera appliqué. Pendant la période d'élaboration de celui-ci, le souci a été exprimé que le code ne soit pas jugé légitime ni respecté s'il n'était pas créé par voie légale, puisque alors aucune sanction ne pourrait punir le non-respect des obligations.

Cependant, comme précisé plus haut, le souhait de commencer à appliquer le code dès que possible après sa validation par un processus de consultation, a entraîné la décision de sa publication sous forme d'un décret jusqu'à ce que l'Assemblée constituante soit en mesure de voter sur autre chose que la Constitution. L'une des suggestions formulées pour contourner ce problème d'absence de sanction a été d'indiquer clairement dans le code que le non-respect de ces dispositions serait sanctionné conformément à la législation existante pertinente. Par exemple, toute transgression du code dont il est démontré qu'elle est liée à une possible infraction pénale, serait sanctionnée dans les termes du Code pénal tunisien (voir tableau 1.1).

Tableau 1.1. Violations et sanctions définies par le Code pénal tunisien en matière de corruption

Infractions	Article du Code pénal tunisien	Sanctions
Corruption	Art. 83-85	5-20 années d'emprisonnement Amende Interdiction d'exercer des fonctions publiques, de gérer des services publics et de représenter des fonctions publiques
Trafic d'influence	Art. 87§2	6 années d'emprisonnement Amende de TND 6 000 Possibilité d'une sanction complémentaire
Violation de la liberté de participation et d'égalité des chances dans les marchés publics	Art. 87 bis	5 années d'emprisonnement Amende de TND 5 000 Possibilité d'une sanction complémentaire
Concussion	Articles 96 et 97	5-10 années d'emprisonnement Amende
Détournement commis par un fonctionnaire public	Articles 99 et 100	10-20 années d'emprisonnement Amende Possibilité d'une sanction complémentaire
Violations relatives à la participation d'un fonctionnaire public à la gestion d'entreprises placées sous son contrôle	Art. 97 bis	2-3 années d'emprisonnement Amende
Exercice par un fonctionnaire public d'une activité privée moyennant rémunération, ayant une relation directe avec ses fonctions publiques	Art. 97 ter	2 années d'emprisonnement Amende de TND 2 000
Violations d'abus de pouvoir ou de manquement aux devoirs d'une charge publique	Art. 101-112	3 mois à 5 années d'emprisonnement Amende
Tentative de corruption d'un fonctionnaire public	Art. 91-92	1-10 années d'emprisonnement Amende Possibilité d'une sanction complémentaire

Chapitre 2

Renforcer le système de déclaration de patrimoine pour faire obstacle à l'enrichissement illicite et aux conflits d'intérêts¹

Définitions : Ce qu'est un système de déclaration de patrimoine et ce que sont ses objectifs

Les déclarations de patrimoine et d'intérêts des agents publics sont considérées comme un instrument promouvant l'intégrité. Selon la Convention des Nations Unies contre la Corruption, chaque État devrait établir des mesures exigeant des agents publics qu'ils déclarent aux autorités compétentes, leurs activités et emplois externes au secteur public, biens, investissements et dons reçus dès lors qu'ils peuvent induire un conflit d'intérêts (article 8). Cette exigence forme la base d'un mécanisme de déclaration de patrimoine et d'intérêts. En d'autres termes, il s'agit d'un système au moyen duquel les autorités publiques sont tenues responsables de tout risque d'avantage indu obtenu par un agent public ou un fonctionnaire, à des fins d'enrichissement ou de tout autre bénéfice irrégulier.

La Convention de l'Union africaine sur la Prévention et la Lutte contre la Corruption (que la Tunisie a signée mais pas encore ratifiée) impose aux pays parties d'« exiger que tous les agents publics ou ceux qui sont désignés déclarent leur patrimoine lors de leur prise de fonctions, ainsi que pendant et à la fin de leur mandat » (article 7 paragraphe 1). La révélation de tous les intérêts privés qui entrent potentiellement en conflit avec les obligations des agents publics est aussi prévue par les « Lignes directrices de l'OCDE en matière de régulation des conflits d'intérêts dans le service public ».

Une autre contribution majeure au renforcement des déclarations de patrimoine comme mécanisme efficace de lutte contre la corruption a été offerte en 2012 par les « Principes de haut niveau du G20 sur la déclaration de leur patrimoine par les agents publics » (G20, 2012) (voir annexe B). Ces principes affirment que ces systèmes doivent être organisés de manière :

- équitable ;
- transparente ;
- ciblant les hauts responsables et ceux qui occupent des fonctions à risque ;
- soutenue par les ressources adéquates ;
- utile ; et
- applicable.

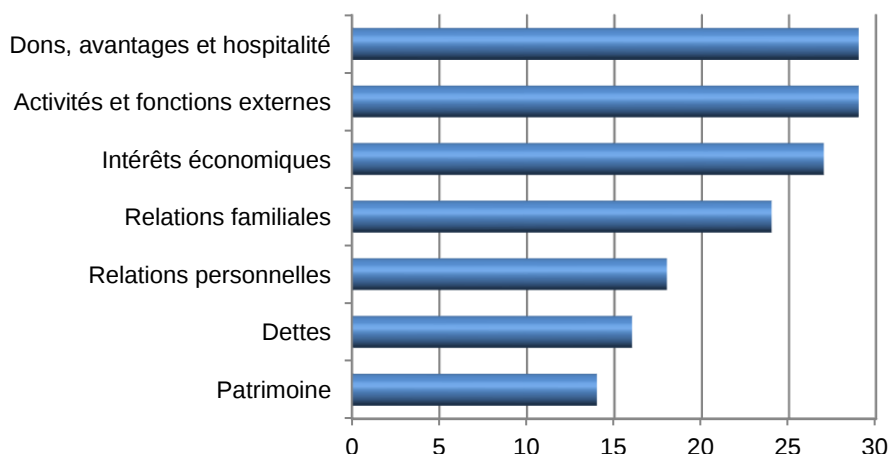
Lorsqu'un système de ce type est mis en place, les pays ont souvent l'ambition de remplir plusieurs objectifs. Ceux-ci peuvent être généraux, comme l'accroissement de la transparence et de la confiance des citoyens dans les agents publics au moyen de la révélation d'informations sur leur patrimoine, en montrant que ces agents n'ont rien à cacher. Mais les objectifs peuvent être aussi plus spécifiques, par exemple lorsqu'il s'agit d'aider à la régulation des conflits d'intérêts des agents publics ou de suivre les variations de leur patrimoine pour prévenir un enrichissement illicite. Rendre publics ces objectifs est important notamment parce que cela offre un repère à partir duquel évoluer si les déclarations soumises sont adaptées. Il est important aussi de déterminer si la finalité du système est d'appuyer la prévention de la corruption, ou bien de fournir d'éventuelles preuves d'activités existantes de corruption. Cette décision influe sur la fréquence de l'actualisation des déclarations et sur la nature de l'autorité responsable de la gestion des déclarations et de leur contenu.

Encadré 2.1. Qu'est-ce qu'un conflit d'intérêts ?

L'OCDE définit le conflit d'intérêts comme une situation dans laquelle existe un conflit entre les obligations publiques et les intérêts privés d'un agent public, lorsque l'agent a des intérêts en tant que personne privée qui sont susceptibles d'influencer l'exercice de ses obligations et responsabilités officielles. Se trouver dans une situation de conflit d'intérêts ne signifie pas automatiquement être dans une situation de corruption. Le passage de l'une à l'autre dépend de la décision prise par l'agent : en faveur de son intérêt personnel ou de l'intérêt général. L'agent peut aussi bien se décider avec l'intérêt général en perspective, quel que soit l'enjeu pour lui-même. Cependant, ces situations doivent être gérées d'une manière transparente, au moyen de systèmes de déclaration des patrimoines et intérêts. La simple perception d'une situation de conflit d'intérêts (qu'une action au détriment de l'intérêt général ait ou non eu lieu) est dommageable à une relation avec la population fondée sur la responsabilité et la confiance.

Source : OCDE (2005), *Gérer les conflits d'intérêts dans le service public : Lignes directrices de l'OCDE et expériences nationales*, Éditions OCDE, www.oecd.org/corruption/ethics/48994419.pdf.

Graphique 2.1. **Quelles activités et situations sont considérées comme susceptibles d’induire un conflit d’intérêts pour les agents publics dans 30 pays de l’OCDE ?**



Source : OCDE (2005), *Gérer les conflits d'intérêts dans le service public : Lignes directrices de l'OCDE et expériences nationales*, Éditions OCDE, www.oecd.org/corruption/ethics/48994419.pdf.

Le contexte tunisien

En Tunisie, la réglementation en matière de déclaration de patrimoine est fixée par la Loi 87-17 du 10 avril 1987 sur la Déclaration sous serment de patrimoine des membres du gouvernement et de certaines catégories d'agents publics. La loi est brève et le dispositif qu'elle instaure est assez simple :

- **Agents publics tenus de déclarer** : les agents publics de haut niveau du pouvoir exécutif (municipalités et compagnies publiques incluses) et judiciaire. Le Président de la République et les membres du Parlement ne sont pas concernés. D'autres catégories d'agents publics peuvent être concernées selon la nature de leurs fonctions et leur liste doit être établie par décret sur proposition du Premier ministre (article 1).
- **Information contenue dans les déclarations** : les biens des agents publics, ceux de leurs conjoints et de leurs enfants mineurs (article 1). En outre, pendant la période d'activité, l'origine des biens doit être indiquée (article 2).

- **Fréquence de la soumission** : après la nomination (article 1), puis tous les cinq ans et après la cessation de leurs activités (article 2).
- **Forme de la soumission** : les déclarations doivent être soumises en deux ou trois exemplaires signés (article 3).
- **Organes destinataires** : les déclarations doivent être soumises au Premier président de la Cour des Comptes. Pour les membres du gouvernement, une copie doit être communiquée au Président de la République. Le Premier président de la Cour des Comptes doit aussi communiquer aux ministères concernés la liste de leurs agents qui ont soumis une déclaration (article 4).
- **Révélation publique** : l'information ne doit pas être révélée à des tiers sauf exception, lorsque les ministères en ont besoin pour les agents qui relèvent d'eux (article 5). Les déclarations ne peuvent pas être communiquées aux tribunaux sauf lorsqu'un agent fait l'objet de poursuites pénales pour des actes en lien avec ses fonctions (article 6).
- **Sanctions** : lorsque l'obligation de soumettre une déclaration après la nomination n'a pas été respectée, un nouveau délai de 15 jours est fixé ; lorsque l'agent fait défaut, il peut être révoqué. Si la personne ne soumet pas de déclaration à la cessation de son activité et au-delà de l'extension du délai, son activité publique fait l'objet d'une vérification (article 7).

Le système n'a pas été très efficace dans l'identification d'enrichissement illicite ou de corruption au cours des 15 années durant lesquelles il a fonctionné. D'un côté, l'obligation de déclarer n'est pas respectée par de nombreux agents. Chaque institution est supposée dresser une liste des postes qui induisent une obligation légale de déclarer ses biens auprès de la Cour des Comptes. En pratique, de nombreuses institutions publiques ne produisent pas cette liste, et beaucoup d'agents ne respectent pas l'obligation de déclaration, même lorsque celle-ci reste confidentielle. Fin avril 2013, un groupe d'organisations non gouvernementales tunisiennes (Touensa et Open Gov notamment) a lancé une campagne publique intitulée « Sarrah » (« déclare », en arabe) pour inciter les fonctionnaires à remplir leur obligation de déclaration de patrimoine requise par la loi. La Cour des Comptes a fait savoir que tous les agents du gouvernement avaient respecté leur obligation de déclaration dans les délais exigés en 2013 (Directinfo, 2013).

Le public n'a pas accès à l'information déclarée. Le système est complètement soustrait à l'examen public (jusqu'à aujourd'hui, un seul ministre a rendu volontairement sa déclaration publique). La loi reflète la

mentalité en vigueur en 1987 lorsque la transparence et le contrôle citoyen n'étaient pas très couramment admis. Après la Révolution, ce sont des principes plus communs. Cependant, la Loi tunisienne sur l'Accès à l'information administrative, approuvée par décret le 26 mai 2011, ne prévoit pas d'accès aux déclarations de patrimoine. Étant donné les efforts de la Tunisie pour devenir un membre du Partenariat pour un gouvernement ouvert², des initiatives pour rendre les déclarations de patrimoine plus transparentes seraient bénéfiques.

Le débat sur le juste équilibre entre droit à la vie privée et publicité reste ouvert en Tunisie. La Constitution de 1959 suspendue (modifiée en 2002) prévoit une protection des données personnelles (article 9). Le principe de protection des données personnelles est par ailleurs énoncé par la législation (bien que des exceptions au principe soient admises dans le cadre de la gouvernance de la lutte contre la corruption).

Le cercle des agents concernés est considéré comme trop étroit. Le Président de la République et les membres du Parlement sont une omission notable, bien qu'un projet de loi soumis à l'Assemblée constituante en mai 2013 réponde à ce problème. D'autre part, certains agents qui ont peu d'opportunités de s'enrichir illicitement sont, eux, soumis à obligation, ce qui représente une dépense de ressources inconsiderée pour l'institution qui reçoit et fait remplir les déclarations. En termes d'informations, les données à déclarer n'incluent pas les revenus (hormis l'emploi à l'origine de la déclaration) ni les intérêts autres que les biens proprement dits.

Au niveau de la mise en œuvre, la Cour des Comptes agit en dépositaire ; elle n'a ni le pouvoir ni les moyens (c'est-à-dire les ressources humaines) de mener une vérification. Au regard des sanctions prévues par la Loi de 1987, la disposition prévoyant une révocation peut sembler dure au premier abord, mais elle est en fait purement symbolique et n'a jamais été appliquée. Aucune sanction pénale de l'obligation de déclarer son patrimoine n'existe. En outre, dans la mesure où la population n'est pas supposée savoir si la déclaration a été soumise, il est peu probable qu'une pression publique s'exerce. Il existe un évident besoin de réforme afin d'obtenir des effets concrets et de satisfaire les attentes des citoyens.

Options politiques offertes à la Tunisie pour réformer son système de déclaration de patrimoine et de conflits d'intérêts

Les déclarations des agents publics représentent des systèmes complexes, consistant en une multiplicité d'éléments. Cette section rassemble les options que peut envisager la Tunisie en vue de réformer son système de déclaration de patrimoine.

Objectifs

Fixer les objectifs d'un système de déclaration de patrimoine est une première étape, qui détermine de nombreux autres aspects du système. Cette étape a des conséquences, entre autres, sur les ressources requises par le système, son organisation et l'institution responsable. Comme on l'a indiqué, une déclaration de patrimoine peut être utilisée à trois fins distinctes : i) accroître la transparence et la confiance des citoyens à l'égard des agents publics ; ii) faciliter la régulation des conflits d'intérêts des agents publics ; et iii) suivre les variations de leurs ressources pour prévenir l'enrichissement illicite.

En pratique, les États tentent d'atteindre par ce moyen plusieurs objectifs. Par exemple, il s'agit en Argentine de faire face aux actes comme l'enrichissement illicite et les conflits d'intérêts (dont la violation de certaines incompatibilités). En Espagne, c'est la Loi 5/2006 sur la Régulation des conflits d'intérêts des membres du gouvernement et des hauts responsables de l'administration d'État qui régit le système de déclarations ; son principal objectif est de prévenir les situations de conflit d'intérêts (ce qui contribue aussi à la lutte contre l'enrichissement illicite). Dans le cas de la Tunisie, la protection des fonds publics et la prévention tant de l'enrichissement illicite que des conflits d'intérêts, figurent parmi les fins recherchées.

Encadré 2.2. Le Bureau des conflits d'intérêts en Espagne

En Espagne, les membres du gouvernement, les secrétaires d'État, les directeurs généraux et les autres responsables de haut rang de l'administration publique, mais aussi les directeurs des entreprises financées ou détenues par l'État, sont tenus de déclarer leurs patrimoine et intérêts au Bureau des conflits d'intérêts (OCI en espagnol). Les députés et les sénateurs sont contraints de faire une déclaration, mais selon un régime particulier et au sein de leurs institutions. Les seuls agents publics non concernés sont les juges et magistrats.

Les agents publics sont obligés de déclarer non seulement leurs revenus mais leurs dettes, crédits bancaires, titres de propriété et obligations, actions et autres titres financiers et participations dans des entreprises, d'eux-mêmes ou d'un membre de leur famille (conjoint, concubins inclus, et enfants). Les déclarations doivent être soumises dans les trois mois après avoir accepté ou quitté un poste, et annuellement par la suite. Installé au sein du ministère des Finances, l'OCI suit le processus de déclaration et gère la base de données électronique où l'information est conservée.

Encadré 2.2. Le Bureau des conflits d'intérêts en Espagne (suite)

Quand des irrégularités sont détectées, comme des informations falsifiées, des omissions délibérées ou un défaut de respect des échéances, un avertissement est adressé. Si la situation n'est pas régularisée, les sanctions suivantes s'appliquent :

- la révélation publique du non-respect de l'obligation dans le bulletin officiel espagnol ;
- la révocation éventuelle de l'agent public avec l'obligation de restituer l'argent illégalement soustrait à l'État ; et
- d'autres sanctions pénales peuvent intervenir si une nouvelle enquête établit qu'une infraction pénale a été commise (le Bureau du procureur public intervient alors).

Les agents qui ont commis des infractions considérées comme très graves ne peuvent être recrutés sur un poste soumis à déclaration pour une période de cinq à dix ans. Des infractions mineures font l'objet d'avertissements.

L'OCI a accès à d'importantes bases de données qui lui permettent de faire des vérifications croisées, par exemple le Registre des biens fonciers ou une copie de la déclaration de revenus que les agents publics ont jointe à la déclaration. Pour ce qui est de la révélation publique des informations, seuls l'Assemblée nationale, le Sénat, les organes judiciaires et le bureau du Procureur peuvent avoir accès au détail des déclarations. Le contenu en termes de biens et autres droits de propriété est néanmoins publié dans le bulletin officiel, sans que soit indiquée la localisation des biens.

Source : Étude de cas préparée par le Bureau des conflits d'intérêts en Espagne (mars 2013).

Les agents tenus de faire une déclaration

Il n'existe pas de norme universelle pour définir le cercle des agents publics qui devraient soumettre des déclarations. Un cercle très large n'induit pas la prévention la plus efficace de la corruption compte tenu du coût de fonctionnement du système et de la surcharge des organes de contrôle recevant des milliers de déclarations chaque année.

Il y a des motifs légitimes d'imposer des obligations plus lourdes aux députés élus et autres agents de haut niveau, compte tenu de l'importance de leurs responsabilités et de l'impact des décisions qu'ils prennent. Les agents publics de niveaux intermédiaire et inférieur peuvent être soumis à un contrôle plus léger, bien qu'ils puissent être tenus de déclarer leur patrimoine s'ils occupent des positions exposées à un risque important de corruption.

La couverture ne devrait pas être formellement liée au rang, mais davantage à l'évaluation du pouvoir décisionnaire des agents et des risques de corruption liés (l'obligation de déclarer peut donc être étendue à des entités et individus du secteur privé fournissant des services publics). Il est en outre important de surveiller aussi la condition économique des proches parents et membres de la famille des agents.

Dans le cas argentin, par exemple, le nombre des agents publics soumis à l'obligation de déclarer est de près de 40 000 personnes. Toutes sont soumises à une vérification électronique, mais seules 4 200 déclarations sont vérifiées chaque année. Le département de la vérification du Bureau argentin de lutte contre la corruption compte 15 employés. En Lituanie, environ 150 000 agents doivent soumettre annuellement des déclarations de deux types (patrimoine et intérêts), ce qui rend la vérification beaucoup plus difficile. Davantage de personnes sont soumises à l'obligation de déclarer les conflits d'intérêts que les patrimoines. Les déclarations d'intérêts des agents de niveau intermédiaire ou inférieur sont soumises à leurs propres institutions, de manière décentralisée (les responsables directs devant évaluer les cas de conflits d'intérêts). Les déclarations de patrimoine et de revenus sont soumises à l'Office de la taxation.

Le système de déclaration de patrimoine existant en Tunisie suppose que de très nombreux agents fassent une déclaration. Les débats sur le projet de réforme du système, en 2012, ont mis au jour une volonté d'augmenter encore ce nombre. En regard des ressources rares que le pays peut allouer à la collecte voire à la vérification de ces déclarations, une évaluation prudente des besoins doit être menée concernant les catégories d'agents les plus exposées à la corruption. Ces agents devraient être tenus de déclarer, et parmi eux les candidats aux élections.

L'information contenue dans les déclarations

L'étendue de l'information à fournir par les agents dépend de l'objectif de la déclaration. Le contrôle du conflit d'intérêts suppose d'avoir des informations sur les intérêts, sous la forme de données sur les revenus et le patrimoine – comme les participations dans des entreprises, l'appartenance à des comités consultatifs d'organisations non gouvernementales, etc. Le contrôle de l'enrichissement, lui, requiert des informations sur tous les biens, dettes et revenus notables, ainsi que sur leurs fluctuations.

Les catégories organisant généralement cette information sont les revenus (leur source, leur montant), les dons, les dépenses (leur montant, leur objet), les biens (propriété, propriété véritable, utilisation, origine), les dettes, les intérêts non pécuniaires (fonctions externes, appartenances, etc.), l'identité des personnes concernées, etc.

La fréquence de la soumission

L'information devrait être fournie avec la régularité requise pour garantir que les déclarations sont actualisées et pertinentes eu égard à l'objectif du système. Cependant, des déclarations *ad hoc* peuvent être utiles lorsque des conflits d'intérêts surgissent. Les « Lignes directrices de l'OCDE en matière de régulation des conflits d'intérêts dans le service public » recommandent une soumission de déclaration de conflit d'intérêts au moment de la prise de fonction et à la fin de la charge publique.

La fréquence de la soumission des déclarations dépend du type de comportement que le système entend contrôler. Par exemple, les déclarations postérieures à la cessation de l'activité sont utiles dans des systèmes où les activités postérieures sont encadrées. Le choix dépendra en Tunisie de ce qui est contrôlé au moyen des déclarations.

Recueil

Bien que la mise en place de systèmes électroniques de déclaration exige d'importants investissements, ils apparaissent comme le seul moyen efficace de traiter les déclarations et de les gérer sans un grand nombre de personnel, même lorsque le nombre de déclarations est assez élevé. Par conséquent, lorsque cela est possible, la soumission et le traitement électroniques des déclarations sont recommandés. Un tel système facilite grandement le recueil et la vérification (c'est-à-dire le recoupement avec d'autres données) des déclarations, en regard d'un système papier.

Le système tunisien est toujours fondé sur des archives papier, ce qui pose problème non seulement pour l'analyse des données (le recoupement avec d'autres bases ou l'étude de l'évolution des patrimoines), mais aussi du point de vue du stockage. L'Argentine (voir encadré 2.3) a dû louer un espace de stockage supplémentaire pour ces documents officiels, avant de mettre en place un système de déclaration électronique.

Encadré 2.3. Le système de déclaration de patrimoine en Argentine : Du papier aux bits

Le premier système argentin de déclaration de patrimoine des agents publics a été mis en place en 1953. Il a été révisé lorsque le pays a signé la Convention interaméricaine contre la corruption de 1996. Mais l'expérience entre 1997 et 1999 a montré que le système n'était toujours pas suffisamment efficace pour prévenir la corruption dans le secteur public, compte tenu des difficultés suivantes :

Encadré 2.3. Le système de déclaration de patrimoine en Argentine : Du papier aux bits (suite)

- Le remplissage des formulaires de déclaration de patrimoine par les agents publics était complexe. Les formulaires papier se sont avérés inadaptés lors de la vérification. L'Argentine comptait 30 000 fonctionnaires soumettant des déclarations en 1999. Certains formulaires inexacts devaient être retournés jusqu'à cinq fois aux agents pour correction.
- La déclaration de patrimoine était complétée, sur papier, par chaque agent public soumis à l'obligation. Le contrôle était lui aussi manuel, ce qui interdisait la vérification d'un grand nombre de déclarations.
- Rapidement, l'Argentine a manqué de l'espace physique nécessaire au stockage de toutes les déclarations et a dû trouver d'autres lieux.
- Il était difficile d'identifier la personne chargée de la liste des personnes tenues de faire une déclaration, au sein des différents ministres ou agences publiques. Il n'existait pas de statistiques fiables.
- Il était aussi très difficile de fournir une réponse dans les délais utiles aux demandes d'information sur les déclarations de patrimoine formulées par les citoyens.

Ces difficultés ont imposé une réforme du système. Une base de données électronique rassemblant toutes les données sur les fonctionnaires tenus de faire une déclaration et sur leurs institutions a été créée. Cette base a aussi intégré les données les dates de début voire de fin d'activité, son degré de respect de l'obligation de déclarer, etc. La Direction des ressources humaines (DRH) de chaque institution publique a été chargée de dire quelles fonctions appelaient une déclaration, et d'en informer le Bureau de lutte contre la corruption. La DRH reçoit une copie des déclarations des employés qui relèvent d'elle et doit conserver les déclarations qui ne doivent pas être transmises au Bureau de lutte contre la corruption (pour certaines fonctions de rang inférieur).

Mais l'innovation la plus importante du système consiste en une application électronique qui guide les fonctionnaires dans le remplissage de leur déclaration. Par exemple, lorsqu'un fonctionnaire omet de remplir le champ « numéro de carte bleue », il ne peut pas continuer à remplir le formulaire. La même application crypte le document pour la transmettre au bureau. Elle peut être téléchargée par les fonctionnaires depuis un site dédié, où ils trouvent également un manuel les guidant dans le remplissage. Enfin, un système de contrôle automatisé analyse l'information reçue par le bureau et produit un premier passage en revue des déclarations. Il sélectionne celles d'entre elles qui appellent un examen approfondi, sur la base de différents critères déterminés par le bureau.

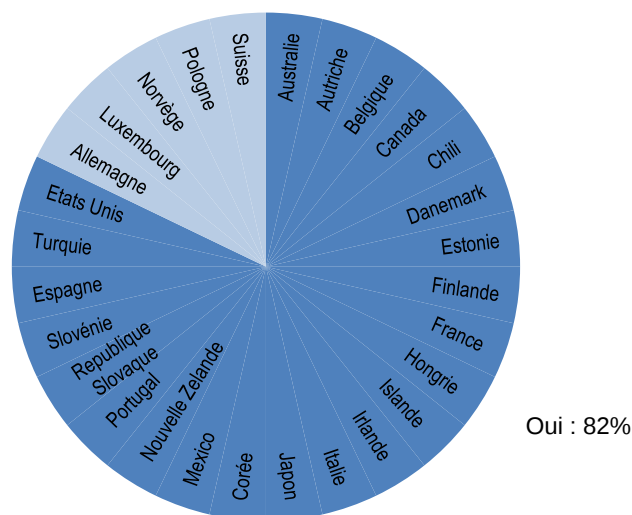
Source : Étude de cas réalisée par le Bureau de lutte contre la corruption en Argentine (mars 2013).

Institution responsable

Les normes internationales ne prescrivent pas un modèle institutionnel unique de gestion du système de déclarations. Dans certains pays, ce sont des commissions parlementaires qui doivent exercer un contrôle collectif sur les membres du Parlement. Les déclarations relatives aux juges sont elles aussi parfois gérées par un organe spécialisé au sein du judiciaire. Cependant, le principal choix politique semble devoir être fait entre un système mis en œuvre par chaque institution pour ses agents et un organe central, spécialisé, suffisamment puissant pour être autonome.

Le recueil centralisé est plus favorable à un traitement uniforme de toutes les déclarations et à un professionnalisme dans l'utilisation des données, dans des pays où la conscience de l'objectif des déclarations n'est pas répandue. Des systèmes décentralisés renforcent le rôle des supérieurs directs des agents publics, et leur permettent de faire un contrôle interne. Il est bien sûr possible d'articuler système centralisé et système décentralisé, comme dans le cas argentin. Dans les pays de l'OCDE, il y a une concentration significative des responsabilités en matière de conflits d'intérêts, ce qui peut aussi inclure l'obligation de soumettre des déclarations de patrimoine (voir graphique 2.2).

Graphique 2.2. Les pays de l'OCDE qui ont mis en place un dispositif central (mais pas nécessairement une agence indépendante) responsable de l'adoption et du suivi des procédures, règles et politiques régissant les conflits d'intérêts



Source : OCDE 2012, Enquête Gérer les conflits d'intérêts.

La question de savoir quel organe serait le mieux équipé et le mieux placé pour prendre en charge la totalité du nouveau système de déclaration tunisien reste une question ouverte. Attribuer aux organes de contrôle existants de responsabilités nouvelles, ou mettre en place un nouvel organe autonome (complètement nouveau ou constitué à partir de l'existant), sont pareillement des défis. Parmi les nombreuses dimensions de cet organe qui doivent être prises en compte si l'on veut garantir une autonomie en même temps qu'une responsabilité, il faut examiner la possibilité d'intégrer des représentants des différents organes et branches de l'État (par exemple, des membres des pouvoirs exécutif et judiciaire), celle aussi d'impliquer des acteurs de la société civile, etc.

En Tunisie, la possibilité de traiter les déclarations de manière centralisée avec l'aide d'un système électronique apparaît comme l'option la plus prometteuse, dans la mesure où il serait plus productif de renforcer les capacités de plusieurs des institutions équipées de systèmes électroniques permettant une analyse de l'information. Dans ce pays, et particulièrement en ce qui concerne la régulation des conflits d'intérêts, le rôle des responsables directs ne devrait pas être négligé. Rendre possible un accès public aux déclarations des agents de niveau supérieur ne serait donc pas inutile.

La vérification

Dans certains pays, la société civile et les médias indépendants sont rigoureux et capables de suivre les déclarations de patrimoine et de fournir une forme de sanction publique des agents qui ne déclarent pas ou dont les déclarations semblent indiquer des malversations. Mais ceci implique que l'information contenue dans les déclarations soit rendue publique. Et même dans ces pays, une forme de vérification officielle demeure utile dans la mesure où cela contribue à l'intégrité du système, au moins en faisant savoir aux agents publics qu'ils peuvent être exposés et responsables s'ils communiquent des informations inexactes. La proportion et la sélection des déclarations à vérifier est un équilibre à trouver.

Trop peu de vérifications peuvent affaiblir l'effet d'autodiscipline, trop de vérifications peuvent surcharger les organes de contrôle et rendre l'examen superficiel, donc peu utile. Un équilibre doit aussi être trouvé entre une vérification systématique sur la base de critères rigides (par exemple toutes les déclarations de certaines catégories d'agents) et une approche *ad hoc* à partir d'alertes particulières (par exemple des infractions systématiques aux procédures de travail), de plaintes ou d'autres signaux. Il faut aussi arbitrer entre une sélection aléatoire ou bien fondée sur une évaluation des risques de corruption. Le succès de la vérification dépend enfin de la coopération et de la capacité des autres organes, comme

l'administration fiscale, en vue de recueillir et partager les informations avec l'institution chargée de la vérification des déclarations de patrimoine.

La tâche est difficile dans presque tous les pays. Les individus corrompus sont souvent très informés et bons techniciens, et utiliseront toutes les opportunités pour contourner les systèmes de contrôle. Compte tenu des ressources limitées de la Tunisie, les capacités dévolues à cette tâche doivent être soigneusement pesées en regard des gains espérés. Des pays de l'OCDE, seul un petit nombre mènent des contrôles complets des situations de conflit d'intérêts, tandis que d'autres vérifient certaines des déclarations soumises (pour certains types de fonctions, par exemple).

Tableau 2.1. Les actions entreprises à la suite d'une déclaration de leurs intérêts privés par des agents publics

	Vérification que le formulaire de déclaration a été soumis	Vérification que toute l'information exigée a été fournie	Contrôle interne de l'exactitude de l'information soumise
Australie	●	○	○
Autriche	●	●	●
Belgique	●	●	○
Canada	●	●	○
Chili	●	●	○
Danemark	●	●	○
Égypte	●	●	○
Estonie	●	●	●
Finlande	●	●	○
France	●	●	●
Allemagne	○	○	○
Hongrie	●	○	○
Islande	●	○	○
Irlande	○	○	○
Italie	○	○	○
Japon	○	●	●
Corée	●	●	●
Luxembourg	○	○	○
Mexique	●	●	●
Pays-Bas	●	●	○
Nouvelle-Zélande	●	●	●
Norvège	●	●	○
Pologne	●	●	●
Portugal	●	●	●
République slovaque	●	●	○

Tableau 2.1. Les actions entreprises à la suite d'une déclaration de leurs intérêts privés par des agents publics (*suite*)

	Vérification que le formulaire de déclaration a été soumis	Vérification que toute l'information exigée a été fournie	Contrôle interne de l'exactitude de l'information soumise
Slovénie	●	●	●
Espagne	●	●	●
Suède	●	●	●
Suisse	○	○	○
Turquie	○	○	○
Ukraine	●	●	○
États-Unis	●	●	○

● Procédure conduite pour tous les agents tenus de soumettre un formulaire de déclaration.

⊙ Procédure conduite pour certains seulement des agents tenus de soumettre un formulaire de déclaration.

○ Procédure inexistante.

Source : OCDE (2012), Enquête Gérer les conflits d'intérêts.

Les sanctions

Dans les pays où les réactions des médias et de la société civile ne semblent pas être des facteurs suffisants pour garantir une autodiscipline, des sanctions doivent être prévues par la loi pour favoriser le respect de l'obligation. Des sanctions sont généralement prévues pour une soumission tardive ou une non-soumission de la déclaration ainsi que pour l'omission de certaines informations ou la fourniture d'informations erronées (par inadvertance ou délibérément). Des sanctions à l'encontre d'agents détenant des mandats politiques électoraux, comme les membres du Parlement, peuvent être une question sensible dans la mesure où des sanctions disciplinaires ou d'autres types peuvent ne pas être possibles en regard des principes constitutionnels et de l'immunité spécifique dont ils bénéficient. Certaines sanctions efficaces sont néanmoins requises si l'on veut éviter que ces agents soient perçus comme au-dessus de la loi.

Les sanctions peuvent aller des réprimandes administratives jusqu'à la publication dans le bulletin officiel, comme c'est le cas en Espagne. En Argentine, une partie du salaire de l'agent peut être suspendue tant qu'il n'a pas soumis sa déclaration, lorsqu'un retard est constaté. Pour des infractions plus graves, comme l'omission délibérée d'informations ou le refus de soumettre une déclaration, les sanctions peuvent aller jusqu'à la perte de l'emploi et du droit d'occuper des fonctions publiques assorties de l'obligation de déclarer à l'avenir. Dans le cas où une complète investigation sur la déclaration débouche sur une incrimination pénale, le cas de l'agent

peut être soumis au Procureur public, et l'agent sanctionné conformément à ce que dispose le Code pénal.

La révélation publique

Le juste équilibre entre diffusion publique et protection de la vie privée reste l'objet de débats. Pour ce qui concerne les responsables politiques et hauts fonctionnaires, il existe de bonnes raisons de pencher en faveur de la diffusion publique au moins pour une partie de l'information existante, de manière à ce qu'ils soient prêts à en fournir une justification publique. Ceux qui occupent ces positions ont fait le choix d'une vie publique. Avec celle-ci s'impose un certain nombre d'obligations en termes de transparence sur ses patrimoine et intérêts personnels, qui ne s'appliquent pas avec la même intensité à des agents de niveau inférieur.

La révélation des informations pertinentes contenues dans les déclarations de patrimoine devraient aussi être bénéfique pour l'entrée de la Tunisie dans le Partenariat pour un gouvernement ouverte (PGO), qui fait figurer parmi ses critères d'éligibilité, l'exigence que les données contenues dans les déclarations soient rendues publiques.

Pour des agents de niveau inférieur, le degré juste de diffusion publique devrait être déterminé par la prise en compte de considérations comme les traditions, la perception de la corruption dans un pays donné, des questions de sécurité, etc. Dans tous les cas, les données déclarées devraient être mises à la disposition des enquêteurs identifiant des infractions possibles. Pour rendre les déclarations plus utiles à la détection des conflits d'intérêts, les supérieurs pourraient utiliser leur accès aux données en vue de juger s'il est ou non adéquat d'impliquer un agent particulier dans un processus de décision spécifique. Lorsque les déclarations font l'objet d'une diffusion publique, il est par ailleurs important que les résultats des vérifications soient aussi publiés s'ils ont abouti à une rectification des données.

En Tunisie, comme dans de nombreux pays, la surveillance par les citoyens ne peut à elle seule imposer aux agents publics de s'autodiscipliner ; l'opportunité donnée au public d'examiner les patrimoines et intérêts des agents pourrait cependant représenter un outil de responsabilisation important. Si le nouveau système constitutionnel confère aux citoyens le droit de surveiller leurs dirigeants, il ne devrait pas y avoir d'obstacle juridique à l'accès du public à une partie au moins des informations sur les agents. Outre ces considérations légales, certains aspects culturels sont sensibles, par exemple une tendance à éviter la transparence en matière de conditions de vie. Mais aucune de ces barrières n'interdit complètement la diffusion publique.

Notes

1. Ce chapitre s'inspire du rapport issu du séminaire « Lutter contre l'enrichissement illicite et les conflits d'intérêts en Tunisie : Le renforcement du système de déclaration de patrimoine », préparé par Valts Kalnins. Ce rapport a été rédigé après un séminaire sur la question, organisé par l'OCDE et le ministère de la Gouvernance et de la Lutte contre la corruption, à Tunis, le 14 février 2013. Des experts venus d'Argentine, d'Espagne et de Lettonie ont pris part aux débats organisés en Tunisie.
2. Le Partenariat pour un gouvernement ouvert est l'initiative de plusieurs pays qui s'engagent à mettre en œuvre des politiques pour un gouvernement ouvert. Certains des critères d'acceptation incluent la révélation publique des informations continues dans les déclarations de patrimoine des agents publics (www.opengovpartnership.org/eligibility).

Chapitre 3

Conclusions et principales questions à examiner

La Tunisie s'est engagée avec détermination sur un chemin où les questions d'éthique et d'intégrité font partie de la vie quotidienne des agents du secteur public. Malgré une période politique troublée début 2013, l'administration publique a suivi le développement de normes éthiques et entrepris de comprendre ce qu'implique la réforme du système de déclaration de patrimoine en Tunisie. Il reste du travail à accomplir pour mettre en œuvre le code de conduite et compléter la réforme du système de déclaration de patrimoine, afin qu'il contribue de manière plus efficace à la lutte contre la corruption. Cette section passera en revue les principaux éléments qui sont encore requis pour faire du code de conduite tunisien un document doté d'effets et pertinent tout au long de la transition que connaît le pays. Elle examinera aussi les principales options qui s'offrent au pays pour accroître l'efficacité du système existant de déclaration de patrimoine et autoriser sa réforme à plus long terme.

Concernant le code de conduite

L'activité concrète de formulation de normes appuyant les agents publics qui prennent des décisions éthiques, a démarré en Tunisie avec la consultation autour du premier projet de code de conduite. Mais la rédaction et le vote d'un code n'est que le début du travail. Alors que la consultation arrive à son terme, la commission responsable de la rédaction doit :

- analyser les commentaires reçus et répondre aux acteurs qui se sont efforcés d'y contribuer afin de rendre des comptes ; et
- évaluer la consultation. Parmi les questions qui pourraient être posées, figurent les suivantes. La consultation s'est-elle déroulée comme prévu ? Tous les groupes cibles ont-ils participé de la même manière ? Comment

la partie électronique de la consultation a-t-elle fonctionné ? Comment les commentaires ont-ils été traités et quelles réponses ont-ils reçues ? Était-ce la meilleure manière d'offrir un retour aux acteurs impliqués ? Évaluer ce qui a marché ou non peut être utile pour influencer sur d'autres efforts en vue d'inclure les partenaires dans le processus d'élaboration des politiques.

L'appui à fournir aux agents qui font appliquer le code

À moyen terme, il est impératif de fournir aux fonctionnaires une structure de soutien donnant conseils et réponses en rapport avec le code. Les options en cours d'examen en Tunisie présentent des avantages et des inconvénients et exigent des niveaux de ressources disparates pour rendre ce conseil possible. Les autorités tunisiennes doivent proportionner les ressources selon la rapidité avec laquelle ils veulent appliquer le code à toutes les institutions publiques.

Une option peut consister à lancer un processus de mise en œuvre du code à partir de quelques institutions choisies comme pilotes. Lors de cette période, l'institution responsable de la mise en œuvre du code peut développer ses propres capacités (comme le personnel et le matériel de communication et de formation en matière d'éthique).

L'organe consultatif doit pouvoir compter sur un personnel compétent en matière d'intégrité, avec des compétences de gestion et de formation. Le recours à un personnel nouveau ou préexistant doit être décidé après examen des résultats de la consultation et des ressources disponibles. Cependant, davantage qu'un savoir technique, ces individus devraient avoir conscience du caractère sensible de leur tâche et des dimensions humaines d'une activité en rapport avec des personnes connaissant des situations difficiles. Les agents publics doivent ne pas douter que leurs questions et demandes de conseil seront traitées équitablement et avec discrétion, puisqu'ils peuvent craindre des représailles et choisir de ne pas solliciter de conseils.

Parallèlement, la Tunisie doit progresser dans son effort de mise en place d'un cadre juridique et institutionnel protégeant les lanceurs d'alerte. Lorsque le code de conduite sera intégré à la routine des agents publics, les agents auront besoin d'un espace protégé pour pouvoir dénoncer les cas d'abus et de corruption. Il est aussi important d'avancer plus rapidement dans la construction de l'Instance nationale de Lutte contre la corruption, qui est l'agence de lutte contre la corruption de la Tunisie, dans la mesure où cette agence sera sollicitée si elle doit diriger l'investigation sur les cas de corruption. La vulnérabilité de cette institution pour ce qui est de son personnel et de son existence même, peut menacer les progrès en matière d'intégrité.

Enfin, le code doit être appréhendé comme un document évolutif. Il doit être révisé régulièrement afin de refléter les changements dans la société et le secteur public. La durée des examens peut être aussi longue que le juge nécessaire la commission rédigeant le code. En Belgique, par exemple, le code de conduite des fonctionnaires est révisé au niveau fédéral tous les trois ans. Ces examens peuvent être conduits sans qu'une révision soit jugée nécessaire, mais il est important que le secteur public prenne le temps de vérifier que le code est toujours actuel.

Concernant le système de déclaration de patrimoine

La Tunisie s'est fermement engagée à amener son système de déclaration pour les agents publics au niveau des normes internationales, et à en faire un outil efficace de renforcement de l'intégrité. En mai 2013, au terme des discussions menées par plusieurs acteurs (dont l'OCDE et le ministère de la Gouvernance et de la Lutte contre la corruption), un projet de loi a été présenté à l'Assemblée constituante, portant une proposition de réforme du système. Au moment où ce rapport est rédigé, le projet n'a pas encore été débattu par l'Assemblée. Si elle était approuvée, la nouvelle loi résoudrait certains des problèmes majeurs. Par exemple, le projet de loi dispose que le Président et les membres élus du Parlement seront eux aussi soumis au régime de déclaration.

Il n'est cependant pas clairement établi qu'un processus quelconque de vérification régulière des déclarations sera mis en place (hormis les déclarations des fonctionnaires faisant l'objet d'une enquête judiciaire, dont la vérification est rendue possible par la Loi de 1987). Le projet de loi récent ne mentionne pas non plus l'accroissement des effectifs de la Cour des Comptes, qui reste l'organe chargé de recueillir les déclarations mais n'a pas les capacités nécessaires à toute fonction allant au-delà de ce rôle de dépositaire. Le projet de loi suggère qu'un agent public ne respectant pas l'obligation fera l'objet d'une enquête et paiera une amende de TND 200 par mois de retard, pendant une période de six mois, au-delà de laquelle l'agent sera révoqué. Le texte indique aussi que certains fonctionnaires devront afficher leurs déclarations sur un site Internet officiel (Président, Chef du gouvernement, membres du gouvernement, président du Parlement, présidents des commissions parlementaires, présidents des municipalités et gouverneurs). Cette mesure améliorerait la capacité de vérification si la société civile est en mesure de conduire son propre examen. Si elle était appliquée, ce serait une contribution importante en faveur de l'adhésion de la Tunisie au Partenariat pour un gouvernement ouvert. Enfin, le projet de loi se prononce sur la criminalisation de l'enrichissement illicite, en faisant de tout enrichissement ne pouvant être justifié par des revenus et indemnités déclarés une infraction.

Pendant que la loi attend d'être débattue à l'Assemblée constituante, la Tunisie peut mettre en place des mesures de renforcement du système existant.

Améliorations de court terme à apporter au système existant

Certains progrès pourraient être faits assez rapidement en renforçant un peu le système de déclaration existant. Il n'est pas interdit aux agents publics de décider d'eux-mêmes de rendre leurs déclarations publiques. Les hommes politiques, particulièrement, et par exemple les membres du gouvernement, pourraient manifester leur engagement en faveur d'une responsabilité plus grande en publiant volontairement leurs déclarations. En principe, même les agents qui ne sont pas concernés par la Loi de 1987, par exemple les membres du Parlement, pourraient eux aussi publier les informations sur leur patrimoine. Une demande de la société civile appuyée par l'Instance nationale de Lutte contre la corruption du ministère de la Gouvernance et de la Lutte contre la corruption, pourrait favoriser ces initiatives.

Pour ce qui concerne la mise en œuvre, la Cour des Comptes pourrait vérifier si tous les agents concernés par la loi se sont soumis à l'obligation, et afficher la liste de ceux qui s'y sont pliés sans mentionner leurs biens. Ceci serait un moyen de donner plus de vigueur à l'application de la loi avant sa modification.

Certaines faiblesses pourraient être corrigées au moyen d'amendements partiels à la loi, ce qui serait techniquement assez simple. Par exemple, l'étendue des données à déclarer pourrait être révisée, voire élargie, et une procédure de vérification (par recoupements) introduite. La fréquence de la soumission pourrait devenir annuelle, ou définie d'une manière qui soit compatible avec les objectifs du système (réguler les conflits d'intérêts ou vérifier un éventuel enrichissement illicite), et certaines parties des déclarations devenir publiables.

Mise en place d'un nouveau système

La nouvelle législation soumise en mai 2013 à l'Assemblée constituante pourrait être complétée par un processus de consultation, rassemblant les opinions des universitaires, des organisations non gouvernementales et groupes de réflexion spécialisés, pour contribuer à l'amélioration du projet. Celui-ci pourrait être ensuite officiellement réexaminé par l'Assemblée en vue de son adoption. Étant donné le retard actuel en matière d'examen des projets de loi par l'Assemblée, ceci pourrait être un processus long, au cours duquel les opinions diverses pourraient être rapprochées et plusieurs questions juridiques, techniques et de capacité pourraient être résolues. Mais

la Tunisie y gagnerait, si ce processus était concluant, un système bien pensé et prometteur. Les principales étapes vers un remaniement complet du système incluraient :

- Une analyse et des discussions approfondies avec les groupes de partenaires pour mettre au point un système en rapport avec les besoins et les possibilités de la Tunisie.
- Le système potentiel devrait permettre aussi bien l'identification et la gestion des conflits que le suivi des conditions économiques.
- Le cercle des agents publics concernés devrait être limité à ceux des fonctionnaires les plus exposés à la corruption, tout en renforçant progressivement le contrôle des patrimoines de tous les habitants (à des fins fiscales surtout).
- Des objectifs généraux imposeraient une définition large des informations à déclarer – en ce qui concerne les intérêts et situations financières privés.
- Les exigences minimales en termes de fréquence de la soumission seraient les suivantes : au recrutement, annuellement et après la cessation de l'activité.
- Les ressources nécessaires devraient être soigneusement évaluées, pour s'assurer que l'ambition du nouveau système est en rapport avec la capacité de mise en œuvre.
- Un système électronique devrait être établi pour rendre le remplissage des formulaires, leur recueil et leur traitement, plus efficaces.
- Le fonctionnement de ce système exigerait vraisemblablement de confier la responsabilité à un organe central et suffisamment autonome, mais les supérieurs directs des agents devraient eux aussi pouvoir utiliser les déclarations à des fins de contrôle dans le cadre de leurs compétences.
- La vérification de toutes les déclarations pourrait représenter un fardeau trop lourd pour l'administration ; une vérification sélective pourrait donc être privilégiée.
- La vérification devrait impliquer une coopération de divers organes, comme l'administration fiscale et différents registres publics, afin de vérifier globalement la légalité des patrimoines et la possibilité de conflits d'intérêts.

- Conformément aux principes légaux tunisiens, des sanctions proportionnées et dissuasives devraient être établies pour lutter contre les infractions à l'obligation de soumettre une déclaration.
- Les déclarations des agents publics de haut niveau devraient être, au minimum, rendues publiques (hormis certains détails privés).

Enfin, comme dans tout pays, le système de déclaration tunisien ne sera que l'un des moyens de contrôler la corruption. La transparence et l'efficacité du système fiscal, l'obligation pour les individus de fournir des justifications raisonnables sur l'origine de leurs biens, une responsabilisation réelle des agents acceptant des avantages indus, sont quelques-uns des autres aspects requis par un cadre global de lutte contre la corruption.

Bibliographie

- Commonwealth of Australia (2011), *Lobbying Code of Conduct*, Direction du Premier ministre et Cabinet, Canberra, http://lobbyists.pmc.gov.au/docs/code_conduct.pdf.
- Conseil de l'Europe (2000), *Recommandation N. R (2000)10 du Comité des ministres des États membres sur les codes de conduite pour les agents publics*, www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec%282000%2910_EN.pdf.
- Directinfo (2013), *Tous les membres du gouvernement ont déclaré leurs biens*, 6 mai, <http://directinfo.webmanagercenter.com/2013/05/06/tunisie-tous-les-membres-du-gouvernement-ont-declare-leurs-biens>.
- G20 (2012), « Principes de haut niveau sur la déclaration de leur patrimoine par les agents publics », www.g20.org/load/780986631.
- Gilman, Stuart (2005), *Ethics Codes and Codes of Conduct as Tools for Promoting an Ethical and Professional Public Service: Comparative Successes and Lessons*, Washington D.C.
- Moniteur Belge (2007), Circulaire n° 537 relatif au cadre déontologique pour les agents de la fonction publique administrative fédérale, 27 août, Bruxelles, http://chancellerie.belgium.be/fr/binaries/Circulaire_573_tcm170-140886.pdf.
- OCDE (2000), *Renforcer l'éthique dans le service public. Les mesures des pays de l'OCDE*, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264187986-en>.
- OCDE (2005), *Lignes directrices de l'OCDE pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public*, Éditions OCDE, www.oecd.org/governance/pem/35365195.pdf.
- OCDE (2009a), *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264048874-en>.

- OCDE (2009b), Paris, « Vers un cadre d'intégrité solide : instruments, processus, structures et conditions de mise en œuvre », GOV/PGC/GF(2009)1, OCDE, Paris.
- OCDE (2011), *L'emploi d'après mandat. Bonnes pratiques en matière de prévention des conflits d'intérêts*, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264056701-en>.
- OCDE (2011a), *Designing and Implementing a Code of Conduct in the Civil Service: Benchmarking the Palestinian Draft Code of Conduct*, Éditions OCDE, www.oecd.org/mena/governance/50402442.pdf.
- OCDE (2011b), *Regulatory Consultation in the Palestinian Authority: A Practitioners' Guide for Engaging Stakeholders in Democratic Deliberation*, Éditions OCDE, www.oecd.org/mena/governance/50402841.pdf.
- OCDE (2012), *Examen par l'OCDE du cadre d'intégrité du Brésil : gérer les risques pour une fonction publique plus intègre*, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119321-en>.
- OCDE (2013), *Examen de l'OCDE du cadre d'intégrité dans le secteur public en Tunisie, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique*, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264193574-fr>.
- Office Des Nations Unies contre la Drogue et le Crime (2004), *Convention des Nations Unies contre la corruption*, Article 2, ONUDC, New York.
- Secrétariat du Conseiller du Trésor du Canada (2012), « Code de valeurs et d'éthique du secteur public », 12 avril, Secrétariat du Conseiller du Trésor du Canada, Ottawa, Ontario, www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=25049.

Annexe A

Code de déontologie et de conduite dans le secteur public

La Tunisie a choisi d'approuver le processus de validation du code de conduite de son Administration publique par un engagement solennel des membres du gouvernement, réunis en Conseil des ministres, et ce après avoir communiqué pour information l'acte de validation à la Présidence de la République.

En effet, cet acte, présenté sous forme de décret, s'adresse à tous les agents publics, de toutes catégories et grades administratifs confondus, qu'ils exercent au niveau central, régional ou local. Il représente l'aboutissement d'un consensus de consultation de rédaction d'un code approprié à l'ensemble des valeurs et des fondamentaux d'éthique et de déontologie.

Ainsi, ce décret ratifie le Code de conduite et de déontologie du fonctionnaire public tunisien comme accompagnement comportemental aux performances de l'administration et des agents publics.

Tout agent, évoluant au sein de l'Administration publique tunisienne, que ce soit dans les services centraux, régionaux et locaux mais également dans les différentes entreprises et les établissements publics et collectivités locales, doit prendre connaissance de ce code et se conformer à ses règles.

De ce fait, après recrutement, l'agent public reçoit une copie de ce code, en prend connaissance et le signe selon un tableau préparé à cet effet. La même procédure est applicable à tous les agents publics après les deux mois de l'entrée en vigueur de ce décret.

Par ailleurs, les services du secrétariat d'État chargé de la gouvernance examineront les questions soulevées par l'application du présent code.

Ils veilleront également à élaborer des programmes de formation destinés aux agents publics selon les domaines liés au code et superviseront leur mise en œuvre en se coordonnant avec les départements publics concernés.

Après la publication du code de conduite au Journal Officiel de la République tunisienne, les services chargés de la Gouvernance sont appelés à suivre l'application de ce code, sa diffusion auprès des agents publics et son actualisation le cas échéant.

Enfin, les ministres, les secrétaires d'État, les gouverneurs, les maires, les présidents – directeurs généraux et directeurs généraux d'entreprises et d'établissements publics – sont responsables de la mise en œuvre de ce décret publié au Journal Officiel de la République tunisienne (ainsi que le Code de conduite et de déontologie).

(Mise en consultation entre mai et juin 2013)

Préambule

Le service public n'a pas seulement besoin de statut organisationnel et de cadre législatif et réglementaire mais également d'un système de valeurs et d'une charte déontologique rassemblant tous les acteurs intervenants à la réalisation de la synergie et du développement durable.

Les services de l'État, des collectivités locales, des entreprises et des établissements publics prennent acte de l'importance du secteur public et de toutes ses composantes dans un objectif du développement global.

Ce cadre de référence en matière d'éthique et de déontologie au sein du secteur public et entre les différents acteurs, s'établit en cohérence avec les normes et les critères internationaux se rapportant à la bonne gouvernance. Rationnaliser les comportements de l'agent public et organiser ses relations tissées au sein de l'environnement professionnel, renforce sa protection.

Ce document englobe les valeurs, les lignes directrices et les principes destinés à promouvoir la prise de conscience et l'orientation de l'agent public. Il vise à garantir le respect de la loi et assurer l'engagement de l'agent public aux valeurs d'intégrité, de transparence, de redevabilité et d'impartialité.

Les principes de ce code visent essentiellement la consécration d'un système de valeurs spécifiques à l'agent public afin de renforcer le système juridique auquel il se réfère. Ces principes lui permettent d'atteindre ses objectifs professionnels et d'assumer ses responsabilités.

Ce cadre de référence devrait répondre aux attentes et aspirations des citoyens quant à la perception d'un service public intègre, libre de toute violation et favorable à l'instauration d'un environnement de confiance et de sérénité entre fonction publique et citoyen.

Conscient de la nécessité d'établir des règles comportementales et des principes moraux qui tisseront les relations interprofessionnelles, développer

la performance, améliorer le rendement de l'agent public et lui permettre de surmonter les situations conflictuelles auxquelles il est exposé durant sa carrière professionnelle.

Le respect des normes inscrites à ce code contribuera à améliorer la gestion publique et renforcera ainsi l'ancrage des valeurs et des principes d'intégrité, de transparence et de redevabilité. En développant un environnement favorable à l'épanouissement professionnel et en instaurant les bases d'une bonne gouvernance, ce code général de conduite et de déontologie du secteur public constitue une base de référence pour les autres codes de conduite spécifiques à chaque corps et tous les secteurs des différents organismes publics.

Ce code s'adresse aux agents publics au sens large, nommés ou élus, qui exercent dans tous les organismes publics sans exception.

Glossaire

La signification des concepts suivants au sens de ce code est comme suit :

La Gouvernance: est un système de contrôle et d'orientation au niveau institutionnel qui définit les responsabilités, les droits et les relations entre toutes les catégories concernées et les règles et les procédures nécessaires pour prendre dans la prise des décisions rationnelles relatives à chaque département. Ce système appuie l'égalité, la transparence, la redevabilité et renforce la confiance et la crédibilité dans l'environnement de travail.

L'Agent public: est toute personne investie des prérogatives de l'autorité publique ou qui travaille pour l'un des services de l'État, d'une collectivité territoriale, ou d'un établissement ou entreprise publics, ou relevant d'une autre entité qui assure le fonctionnement d'un service public.

La Transparence: est l'intelligibilité au sein d'un organisme public et dans la relation avec les citoyens (bénéficiaires du service ou bailleurs de fonds) ainsi que l'accessibilité des procédures, des buts et des objectifs.

L'Intégrité: est le système de valeurs portant sur la sincérité, la probité, la loyauté et le dévouement de l'agent public dans l'accomplissement de son travail et ce, afin de préserver l'image de l'organisme auquel il appartient et le droit des citoyens d'obtenir les informations nécessaires par rapport aux actes des organismes publics.

Ce processus va permettre de vérifier si ces dits actes sont compatibles avec la réglementation, les fonctions et les missions en vigueur.

Glossaire (suite)

L'Efficacité: est l'utilisation optimale des ressources disponibles de la part de

l'agent public au niveau de l'organisme auquel il appartient.

Elle signifie également le développement de méthodes de travail permettant d'atteindre les objectifs escomptés au moindre coût.

La Redevabilité : est le devoir qui incombe aux responsables publics, nommés ou élus, de présenter des rapports périodiques portant sur les résultats de leurs travaux et le degré de leur efficacité dans la mise en œuvre.

La Reddition des comptes: est l'obligation de ceux qui exercent des emplois publics à assumer la responsabilité légale, administrative ou morale de leurs décisions et de leurs actions et ce, en ce qui concerne aussi bien la reddition des comptes horizontale (responsabilité du fonctionnaire public devant d'autres structures homologués) ou verticale (responsabilité du fonctionnaire public devant ses électeurs, la structure dont il relève et vis-à-vis des citoyens).

La Corruption: désigne chaque acte comprenant un abus de pouvoir, d'influence ou de fonction afin de réaliser un intérêt privé matériel ou moral pour soi-même ou pour autrui.

La Malversation: est la sollicitation ou l'acceptation de bénéfices par l'agent public pour soi-même ou pour autrui, directement ou indirectement, en contrepartie de l'exercice ou du refus de l'exercice d'un acte relevant de ses fonctions.

Le Népotisme: est l'exercice des travaux pour le compte d'une personne ou une partie à laquelle appartient un agent public, comme un parti, une famille, une région ... etc., sans y mériter.

Le Favoritisme: est une préférence accordée illégalement à l'une des parties au détriment des autres lors de la prestation d'un service.

Le Clientélisme: est le fait d'intervenir pour le compte d'un individu ou un groupe sans se référer aux engagements relatifs aux principes de travail et aux compétences requises notamment en ce qui concerne, à titre d'exemple, la nomination d'une personne dans un poste bien déterminé pour des motifs de parenté ou d'appartenance partisane.

Le Pillage de l'argent public: désigne l'obtention de fonds ou biens publics et en disposer injustement et illégalement.

Le Conflit d'intérêts: désigne l'antagonisme entre l'emploi public exercé par un agent public et ses intérêts personnels au point de compromettre sa prise de décision et la méthode d'honorer ses engagements et ses responsabilités.

Titre 1^{er} : Des valeurs du travail dans le secteur public

Le Respect de la loi : Dans l'exercice de ses fonctions, l'agent public veille au respect de la loi et à la légalité de ses actes.

L’Egalité : L’agent public veille à traiter de manière égale et équitable tous les usagers ou clients du service public auquel il appartient, quels que soient leur genre, religion, race, langue ou appartenance philosophique ou politique.

La Probité : L’agent public est tenu d’exercer ses fonctions avec dévouement et honnêteté sans y rechercher à réaliser un intérêt personnel.

La Neutralité : L’agent public veille, dans l’exercice de ses fonctions, à ne pas accorder aucun traitement de faveur, ou à être partial vis-à-vis des prestataires de services.

L’Intégrité : L’agent public est tenu d’être intègre dans son travail tout en respectant le texte et l’esprit du texte de la loi et n’utilise pas ses fonctions pour en tirer un profit ou un avantage personnel tout en veillant à maintenir la confiance du citoyen et ce, en accordant une attention particulière à la bonne performance et à l’exactitude des procédures applicables à la prestation.

L’efficacité : L’agent public veille à mieux utiliser les ressources humaines et matérielles disponibles et il est tenu de ce fait, d’optimiser son rendement en fonction de la performance souhaitée et de prendre, autant que possible, les mesures nécessaires afin de rectifier les méthodes de travail employées.

L’assiduité : L’agent public veille à respecter l’horaire du travail et l’exercice de ses fonctions avec dévouement et à éviter tout comportement qui pourrait y générer un dysfonctionnement.

La redevabilité : L’agent public exerce ses fonctions et il est de ce fait responsable par rapport à tout impact ou effet enregistré lors de l’exercice de ses attributions ou pendant la prise de décisions y afférentes.

Vie privée : l’inviolabilité de la vie privée de l’agent public est garantie. Il est tenu de ne pas mêler cette vie privée à l’exercice de ses fonctions.

Titre 2 : Des relations entre les agents publics

Relation de l'agent public avec ses supérieurs :

L'agent public est tenu de :

- Respecter ses supérieurs sans tenter de rentrer dans leurs bonnes grâces en usant de flatteries serviles.
- Se soumettre à son supérieur direct et exécuter ses ordres et ses instructions sauf s'ils sont en violation flagrante de la loi. Dans ce cas, l'agent doit, par écrit, attirer l'attention de son supérieur sur cette violation et n'exécuter ces ordres et instructions que si son supérieur l'enjoint, par écrit, de le faire. Dans tous les cas, l'agent public est tenu de refuser l'exécution d'instructions qui constituent un délit ou un crime punis par la loi.
- Coopérer avec ses supérieurs et mettre à leur disposition ses conseils et son expérience ainsi que tous les renseignements qu'il détient et éviter d'induire en erreur sciemment ses supérieurs.
- Informer son supérieur hiérarchique de toute violation de la loi rencontrée au travail.

Relation de l'agent public avec ses collègues :

L'agent public est tenu de :

- Coopérer avec ses collègues en leur prodiguant ses opinions et en aidant à résoudre les problèmes et améliorer les procédures de travail.
- Éviter d'interroger les performances de ses collègues.
- Se comporter avec respect et courtoisie avec ses collègues et rester en bons termes avec eux sans discrimination.
- Respecter l'intimité de ses collègues et s'abstenir d'user d'informations concernant leur vie privée dans le but de leur nuire.
- Éviter tout comportement ou pratique portant atteinte aux bonnes mœurs.
- Contribuer à créer une ambiance de travail saine et sereine.

Relation de l'agent public avec ses subordonnés :

L'agent public est tenu de :

- Servir d'exemple pour ses agents quant au respect de la déontologie de la fonction et du Code de conduite des agents publics.
- Aider ses agents à développer leurs compétences et à leur fournir une bonne formation afin d'améliorer leurs rendements.
- Encadrer ses agents et leur transmettre son savoir et son savoir-faire et les inciter à s'entraider dans l'exécution de leurs tâches.
- Évaluer le rendement de ses agents en toute objectivité et impartialité conformément au système d'évaluation en vigueur.
- Respecter les droits de ses agents et coopérer avec eux sans favoritisme ni discrimination.
- Assumer personnellement la responsabilité des ordres et des instructions qu'il donne à ses agents.
- S'engager à prodiguer ses ordres et instructions par écrit chaque fois qu'il reçoit une note écrite de la part de ses agents évoquant l'illégalité de ses ordres ou instructions.
- Contribuer à la création d'un environnement de travail sain et amical et à éviter le harcèlement de ses subordonnés et la dégradation de leur dignité.

Titre 3 : L'agent public et son environnement

Relations avec les citoyens

L'agent public est tenu de fournir aux citoyens des services efficaces et efficaces, dans le respect de la primauté du droit, de l'intérêt général et de la continuité du service public.

- L'agent public doit se comporter avec les citoyens avec respect.
- L'agent public veille à être disponible pour servir les citoyens et à répondre aux demandes et réclamations, dans les délais impartis.
- L'agent public est tenu de respecter les droits et les intérêts des citoyens et de leur accorder le même traitement sans distinction de race, de sexe, de nationalité, de religion ou de conviction, d'opinion politique, d'appartenance régionale, de fortune, ni aucune autre forme de discrimination.

- Dans l'exercice de ses fonctions, l'agent public doit s'abstenir de tout comportement pouvant nuire à une personne ou groupe de personnes ou entité que ce soit et il tient compte des droits, obligations et intérêts légitimes d'autrui.
- L'agent public doit prêter une attention particulière aux personnes ayant des besoins spécifiques et veiller à leur procurer l'aide et l'assistance nécessaires.
- L'agent public doit garantir aux citoyens l'accès aux documents administratifs et aux archives dans la limite de ses compétences et dans le respect de la législation en vigueur.
- L'agent public est tenu de s'abstenir de divulguer les données et informations dont il a eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions ou de les utiliser à des fins non professionnelles.

L'agent public et les médias

- L'agent public ne peut fournir aucune déclaration, intervention, publication ou divulgation d'informations ou de documents officiels par l'intermédiaire de la presse aux médias, notamment des sujets se rapportant à l'exercice de ses fonctions ou à la structure publique dans laquelle il travaille, sans l'accord préalable et explicite de son supérieur hiérarchique ou du responsable de cette structure.
- L'agent public est tenu de s'abstenir de toute déclaration, sous quelle que forme que ce soit, qui iraient à l'encontre de l'obligation de discrétion professionnelle et à l'encontre de l'intérêt suprême de l'État.
- L'agent public ne doit pas procéder à la rétention d'informations ou de documents officiels qui pourraient ou devraient être rendus publics, ni diffuser des informations trompeuses ou inexactes sur des sujets se rapportant à ses fonctions ou à la structure publique dans laquelle il travaille.
- L'agent public est tenu de ne communiquer des informations ou des documents en rapport avec ses fonctions ou la structure publique dans laquelle il travaille, que dans le respect des lois et règlements en vigueur.

Activité politique

- L'agent public doit veiller à ce que sa participation dans des activités politiques ou intellectuelles n'affecte pas la confiance du public ou de ses employeurs dans sa capacité à s'acquitter de sa mission avec impartialité et loyauté.
- L'agent public s'abstient d'user de son poste à des fins politiques ou partisans.
- L'agent public a le devoir de se conformer à toute restriction légale relative à l'exercice d'une activité politique ou partisane en raison de sa position ou de ses fonctions.
- L'agent public doit exercer ses fonctions avec impartialité et objectivité en faisant abstraction de ses opinions politiques ou de son appartenance à un parti politique.

Titre 4 : Du conflit d'intérêts, de la déclaration de patrimoine et des cadeaux***Le conflit d'intérêts***

- Lorsque l'agent estime qu'il est dans une situation de conflit d'intérêts ou qu'il craint de l'être, il en informe immédiatement son supérieur hiérarchique, qui, dans un cas avéré, prend les mesures adéquates pour y mettre fin.
- Quel que soit son rang et dès la prise de ses fonctions, l'agent public doit déclarer par écrit, à son supérieur hiérarchique, les situations de d'intérêts privés qui seraient en conflit avec les obligations qui lui sont confiées.

Déclaration de patrimoine

- Dès la prise de ses fonctions et à chaque fois que la nature de ses fonctions l'exige tel que déterminé par la loi ou le statut, l'agent public est tenu, de déclarer sur l'honneur ses biens mobiliers et immobiliers, ceux de son conjoint et de ses enfants mineurs.
- La mise à jour ou le renouvellement de la déclaration est effectué sur une base régulière en fonction de la période prescrite par la loi ou le statut.
- L'agent public est tenu de remplir une déclaration lors de la cessation de ses fonctions.

Cadeaux, avantages et autres privilèges

- L'agent public doit s'abstenir de solliciter, d'exiger ou d'accepter des cadeaux, dons, ou tout autre avantage destinés à lui-même ou à des tiers, Et qui peuvent avoir une incidence directe ou indirecte sur l'objectivité dans l'exercice de ses fonctions.

Activité parallèle

- La qualité d'agent public est incompatible avec toute activité qui est contraire à la dignité de sa profession, ou qui porte atteinte à l'accomplissement de ses devoirs.
- L'agent public ne peut exercer une activité parallèle qu'après avoir obtenu une autorisation lui permettant cela, dans le cadre des lois et réglementations organisant son activité principale.

Annexe B

Principes de haut niveau du G20 sur la déclaration de leur patrimoine par les agents publics

Principe 1 : Équité

« Les obligations de déclaration devraient être établies de manière claire à l'attention des agents publics et de la population ; elles devraient faire partie intégrante des lois, réglementations et/ou directives administratives, qui peuvent régir la conduite des agents publics, afin d'établir des attentes partagées en matière de responsabilité et de transparence.

Les systèmes de déclaration devraient être aussi généraux que nécessaire pour combattre la corruption, mais ne devraient exiger que l'information raisonnable et directement liée à l'application des lois, réglementations et/ou directives administratives, qui peuvent régir la conduite des agents publics. »

Ce principe fait référence à l'ensemble de la conception et de la formulation des obligations de déclaration. Parmi les aspects clés à examiner pour l'analyse du Principe 1 figurent les suivants :

- Où et comment l'obligation de déclaration doit-elle être énoncée ?
- Quels types d'information les agents publics doivent-ils fournir ?
- Les obligations de déclaration reflètent-elles les objectifs définis par les lois et réglementations concernées ?
- Comment les agents publics apprennent-ils s'ils doivent faire une déclaration, quand et comment le faire ?

Principe 2 : Transparence

« L'information révélée devrait être diffusée le plus largement possible, tant au sein du gouvernement que dans la population, afin de faciliter la responsabilité tout en prenant en compte les inquiétudes légitimes pour la sécurité et le respect de la vie privée personnelle et familiale, aussi bien que pour les lois, obligations administratives et traditions encadrant l'économie.

L'information sur la gestion globale du système de déclaration, y compris l'information sur les taux de soumission des déclarations et d'application des règles, devrait être mise à la disposition du public, conformément aux lois, réglementations et directives administratives en vigueur. »

Le Principe 2 fait référence à la diffusion de l'information dans deux acceptions. La première concerne la disponibilité de l'information contenue dans les déclarations soumises par les agents publics. L'autre fait référence à la fourniture des informations sur les activités de l'institution chargée de gérer les déclarations. Les principaux aspects à considérer en analysant le Principe 2 sont donc :

- Les lois et réglementations relatives à la déclaration répondent-elles à la question de la diffusion/confidentialité de l'information ? Au sein de l'administration ? En regard de la population ?
- Les dispositions de diffusion publique favorisent-elles la responsabilité, tout en prenant en compte des questions comme la sécurité et le respect de la vie privée personnelle et familiale, les obligations administratives et les traditions en matière d'économie ?
- Les dispositions en matière de diffusion/confidentialité donnent-elles au public un accès à tout ou partie de l'information contenue dans les formulaires de déclaration ?
- Existe-t-il des conditions spécifiques d'accès à l'information qui est rendue publique ? Par exemple, la demande d'information doit-elle être formulée sous une forme spécifique, ou exige-t-elle l'approbation d'une autorité donnée, ou encore ne peut-elle être demandée que pour des raisons particulières, etc. ?
- Existe-t-il un lieu ou un mécanisme définis par lesquels faire transiter la demande d'information ? (en ligne, en face-à-face, par le bulletin officiel, etc.)
- Existe-t-il une information disponible sur le fonctionnement du système, comme les taux de soumission de la déclaration et les activités d'application des règles (taux de vérification, sanctions appliquées, etc.) ? Cette information est-elle rassemblée dans un rapport régulier ?

Principe 3 : Le ciblage des agents publics de haut niveau et les plus exposés

« La déclaration devrait être requise d’abord de ceux qui occupent des positions de responsabilité puis, si les ressources le permettant, de ceux qui occupent des fonctions qui influencent le plus la confiance publique ou qui sont les plus exposées aux conflits d’intérêts ou à la corruption. »

Le Principe 3 se concentre sur la catégorie des agents publics soumis à l’obligation de déclarer. Parmi les principaux aspects à examiner en analysant le Principe 3, figurent les suivants :

- Qui a l’obligation de faire une déclaration ?
- Existe-t-il des obligations spécifiques à des positions ou des rangs hiérarchiques ?
- Des critères fondés sur le risque sont-ils utilisés pour déterminer quels agents publics doivent soumettre une déclaration ?
- Toutes les branches du gouvernement (exécutive, législative et judiciaire) sont-elles soumises à des obligations de déclaration ?
- Les obligations de déclaration concernent-elles des agents des différents niveaux de l’administration (nationale, infranationale, etc.) ?

Principe 4 : La mobilisation des ressources nécessaires

« Les administrateurs du système de déclaration doivent avoir l’autorité, l’expertise, l’indépendance et les ressources nécessaires, pour remplir les objectifs fixés. »

Le Principe 4 se concentre sur l’agence ou l’institution chargée de gérer le système de déclaration. Parmi les aspects à examiner en analysant le Principe 4, on trouve :

- Quel type d’agence, institution ou bureau est en charge de la gestion des déclarations ? (La gestion peut impliquer par exemple de veiller à la soumission des déclarations, de recueillir les formulaires, d’analyser leur contenu, de vérifier la véracité de l’information, de diffuser l’information, etc.) ?
- S’agit-il d’une institution indépendante ?

- Quelles sont les configurations institutionnelles possibles pour gérer l'obligation de déclaration ? Par exemple, l'agence gère-t-elle les déclarations de façon centralisée ou partage-t-elle certaines fonctions avec d'autres agences (des directions des ressources humaines, notamment) ?
- Quel est le volume de déclarations manipulées chaque année et le montant des ressources allouées à cette tâche ?
- Combien d'employés sont assignés à la gestion des déclarations ? Quelles sont leurs compétences ? Bénéficient-ils de formations ?
- Existe-t-il un personnel dont la fonction est de fournir des conseils sur les conflits d'intérêts ?
- L'agence a-t-elle recours à des technologies de gestion de données pour l'assister dans la soumission, le traitement, l'analyse et la vérification des déclarations ? Dans la publication de l'information et/ou des résultats ?

Principe 5 : Utilité

« L'information révélée devrait être rapidement disponible pour permettre la prévention, la détection, l'enquête, l'adoption de mesures administratives de correction, la poursuite des malversations, en matière de conflits d'intérêts, d'enrichissement illicite et d'autres formes de corruption.

La déclaration devrait être exigée d'une manière régulière et constante, de manière à ce que l'information fournisse un aperçu correct de la situation du moment. »

Ce principe pointe les utilisations potentielles de l'information contenue dans les déclarations soumises par les agents publics. Certaines des questions pertinentes eu égard à ce principe 5 sont les suivantes :

- À quelle fréquence les agents publics sont-ils tenus de faire des déclarations ?
- Les déclarations sont-elles examinées aux fins de la vérification de l'information soumise (conformément aux questions, sans erreurs involontaires ni omissions) ?
- Le contenu des déclarations est-il examiné pour déceler des conflits d'intérêts possibles ou manifestes, avant ou après que la déclaration a été déposée ?

- Le contenu des déclarations est-il examiné de manière à déterminer si l'information est exacte ou s'il y a des incohérences ?
- Si des contrôles sont effectués, le sont-ils de manière régulière ou circonstancielle (par exemple à la suite d'une plainte ou dans le cadre d'une enquête) ?
- Des contrôles sont-ils effectués pour toutes les déclarations reçues au cours d'une période donnée, ou bien pour certaines d'entre elles seulement ? Existe-t-il des critères spécifiques pour définir l'échantillon des déclarations contrôlées ?
- L'information révélée peut-elle être partagée avec d'autres agences gouvernementales ? Avec des autorités étrangères de contrôle ? Dans quelles circonstances (sur demande explicite, lorsqu'une infraction est suspectée, afin de mener une enquête ou de la compléter, etc.) ?
- Une révélation peut-elle être utilisée comme une preuve dans le cadre d'une enquête ou de poursuites judiciaires ?
- Existe-t-il un mécanisme par lequel les doutes du public au sujet des déclarations des agents publics peuvent être communiquées à l'agence ?

Principe 6 : Caractère exécutoire

« Les peines et/ou sanctions administratives pour retard dans la soumission, absence de soumission ou soumission d'informations erronées dans une déclaration, devant être effectives, proportionnées et dissuasives.

Alors que les précédents principes portaient sur les utilisations possibles de l'information contenue dans les déclarations, le Principe 6 fait référence aux cas dans lesquels des irrégularités sont relevées. Ces irrégularités peuvent être en rapport avec le non-respect de l'obligation de déclaration ou avec la fourniture d'informations erronées dans les formulaires de déclaration. Parmi les aspects clés à examiner en rapport avec le Principe 6 figurent les suivants :

- Existe-t-il des sanctions spécifiques pour non-respect de l'obligation de déclaration ? Quelles sont-elles ?
- Qui est responsable de l'exécution de ces sanctions ?
- Existe-t-il des sanctions spécifiques pour la soumission d'informations erronées ? Quelles sont-elles ?

- Le concept de « fausse déclaration » inclut-il l'omission délibérée d'informations ?
- Qui est responsable de l'exécution de ces sanctions ?
- Quelles sont les procédures prévues pour l'exécution de ces sanctions ?