

Parlamentsdienste

Services du Parlement

Servizi del Parlamento

Servetschs dal parlament



Organe parlementaire de contrôle
de l'administration

CH-3003 Berne

Tél. 031 323 09 70

Fax 031 323 09 71

L'éthique dans le Service public

Rapport

à l'intention de la Commission de gestion du Conseil national

Berne, le 30 octobre 1998

L'essentiel en bref

Par **éthique dans le Service public**, on entend un ensemble de principes et de normes de comportement adéquats dans l'administration publique. Sur le modèle du secteur privé, les administrations publiques tentent, depuis quelques années, de formuler pour leurs agents des règles professionnelles contraignantes. Instrument de prévention, l'éthique dans le Service public vise à empêcher des délits de fonction devenus de plus en plus nombreux, même dans les pays industrialisés. De plus, elle sert de référence à l'activité administrative qui aujourd'hui dispose d'une plus grande marge d'appréciation et de manœuvre dans l'application de ses tâches.

Le présent rapport de l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration (OPCA) a pour objet de donner d'une part un aperçu de la littérature traitant du sujet de l'éthique dans le Service public et, d'autre part, de présenter les résultats d'une enquête réalisée auprès de l'Administration fédérale.

- Les services interrogés estiment en majorité que même si **la confiance du public** dans la fonction publique suisse est en net recul ces dernières années, elle demeure encore importante. Ils pensent que les valeurs essentielles du Service public (p. ex. activité exercée dans l'intérêt du public, proximité du client) seraient, en règle générale, respectées par les agents de l'Administration fédérale dans leur travail quotidien.
- D'après les personnes interrogées, les **principaux facteurs qui renforcent les prédispositions à commettre des irrégularités** dans le Service public sont des erreurs de gestion et de recrutement, ainsi que des compétences mal définies. Une attitude exemplaire des cadres de l'administration et des pouvoirs politiques ainsi que des responsabilités clairement définies seraient **les stratégies la plus efficace pour lutter contre de telles irrégularités**.
- Contrairement aux réserves émises dans quelques ouvrages spécialisés, les personnes interrogées ne voient pas dans la **Nouvelle gestion publique** (NGP) un risque supplémentaire, si certaines conditions préalables sont respectées. Lorsque les responsabilités sont clairement définies, quelques personnes interrogées estiment que la NGP pourrait même atténuer le nombre des actes de corruption.
- Suite à l'augmentation du nombre des cas de corruption, la Confédération a réagi au cours des années 90 par un renforcement des instruments de contrôle et des sanctions. Récemment, elle a pris des mesures préventives en vue de promouvoir l'éthique dans le

Service public. Dans le cadre des nouvelles **lignes directrices en matière de politique du personnel** et d'un **code de conduite**, les règles de conduite sont reformulées. L'Office fédéral du personnel (OFPER) a été chargé par le Conseil fédéral d'assister les départements dans leur mission de **formation continue et de perfectionnement** en matière de lutte contre la corruption et d'éthique. A ce jour, l'OFPER n'a encore rien entrepris de concret dans ce domaine.

- A la clôture du présent rapport, l'OPCA a constaté que parmi les départements et les offices consultés, aucun ne disposait d'un code de conduite ou ne dispensait des cours de formation expressément consacrés à l'éthique dans le Service public. Les personnes interrogées ont estimé que la **formation** était l'un des instruments les plus importants pour encourager un comportement conforme aux règles éthiques. Parmi les différentes formations, ils ont cité des séances d'information pour les nouveaux employés ou des séminaires sur le comportement adéquat à avoir avec les bénéficiaires des prestations. Au moyen de principes directeurs, de nouveaux modèles de communication et de formation de cadres, les services consultés s'efforcent de **moderniser leur «culture d'entreprise»**. Un large éventail de **règles de procédure** et **d'instruments de contrôle** tels que la surveillance des affaires, les doubles signatures ou la mise en place d'un organe de plaintes indépendant contribue à assurer un comportement conforme.
- De nombreux pays membres de l'OCDE encouragent un comportement correct de leurs fonctionnaires au moyen d'instruments tels que des codes de conduite, des séminaires consacrés à l'éthique, des services d'information sur l'éthique, etc. L'utilisation de ces instruments est coordonnée par des institutions spécialement créées à cet effet. Néanmoins, cette forme de "gestion éthique", renforcée par un service d'éthique, a été accueillie avec scepticisme par la majorité des personnes interrogées. D'une part, elles estiment qu'il n'est pas urgent d'introduire de telles mesures au vu de la **réputation satisfaisante** dont jouit l'Administration fédérale. D'autre part, l'éthique du Service public ne relève pas dans l'Administration fédérale d'un domaine séparé, elle est au contraire très étroitement liée à l'organisation et à la gestion des affaires administratives. Même si l'éthique est rarement mentionnée explicitement, elle apparaît de façon implicite dans l'activité quotidienne des agents de l'Administration fédérale. Enfin, certains ont argumenté que beaucoup de règles de comportement éthique existaient déjà dans le Statut des fonctionnaires, dès lors il serait inutile, voire «contreproductif», de rédiger des codes de conduite.

Table des matières

Introduction	1
1 Définition de "l'éthique" et de "l'éthique dans le Service public"	2
2 Facteurs favorisant des irrégularités dans le Service public	6
2.1 Facteurs généraux	6
2.2 L'éthique et la Nouvelle gestion publique (NGP)	8
3 Instruments visant à encourager l'éthique dans le Secteur public	9
4 Promotion de l'éthique au sein de l'Administration fédérale	13
4.1 Promotion de l'éthique au niveau du Conseil fédéral	13
4.2 Promotion de l'éthique dans les départements et dans les offices	16
5 L'éthique dans le Secteur public au niveau international	18
6 Bibliographie	20
Abréviations	22
Annexes	23
Annexe 1: Liste des services entendus	23
Annexe 2: Questions posées	24
Annexe 3: Analyse des données	26
Annexe 4: Condamnations pour infractions contre les devoirs de fonction et les devoirs professionnels de 1984 à 1996, en vertu du Code pénal suisse	28
Annexe 5: International Code of Conduct for Public Officials (en anglais seulement)	29

Texte original en allemand

Introduction

"He cannot be bought, only rented"

*Propos tenus par le Général Vernon
Walters sur l'ancien président
Noriega à Panama*

Le succès de toute politique publique dépend en premier lieu du bon fonctionnement de l'administration. La corruption et toute irrégularité dans le Service public sont un obstacle à la performance et minent la légitimité de l'Etat de droit. A cela s'ajoute la perte de confiance des citoyens dans les institutions politiques.¹ Les nombreuses initiatives visant à mettre en place une éthique dans le Service public dans les Etats membres de l'OCDE² reposent sur le constat que les mesures de répression sont insuffisantes pour empêcher des délits de fonction. Aussi importe-t-il de mettre en place des "normes de conduite" possédant un effet préventif, qui n'ont pas pour objectif premier d'éliminer des comportements non conformes, mais davantage de contribuer, dans le cadre d'une "culture d'entreprise" positive, à encourager des comportements adéquats dans le Service public.³

Le présent rapport a pour objet de donner une vue d'ensemble sur les études actuelles consacrées au thème de l'éthique dans le Service public et de présenter les résultats d'une enquête empirique que l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration (OPCA) a réalisée en été 1998 auprès de l'Administration fédérale. L'OPCA a réalisé douze interviews avec les secrétariats généraux des départements, la Chancellerie fédérale,

¹ Nous entendons par corruption l'abus des ressources publiques pour servir un intérêt privé (della Porta 1995: 310).

² Cf. chapitre 5

³ "Corruption can be fought by negative punitive measures as well as by positive measures. The creation of a culture opposed to corruption through a good moral and civic education is no doubt the best approach in the fight against crime in general and corruption in particular" (Council of Europe 1996: 17).

l'Office fédéral du personnel ainsi que trois offices et régies fédérales.⁴ Des données complémentaires ont été recueillies au moyen d'un questionnaire standard. Toutes les données ont été évaluées en utilisant des méthodes d'analyse qualitative et quantitative.

Structure du rapport

Dans un premier temps, nous définirons les notions d'"éthique" et d'"éthique dans le Service public" (cf. chapitre 1). Nous discuterons les motifs et les facteurs favorisant un comportement non conforme à des règles éthiques dans le Service public (cf. chapitre 2). Nous consacrerons un chapitre spécial aux effets de la Nouvelle gestion publique sur l'éthique au sein de l'administration (cf. chapitre 2.2). Dans un deuxième temps, nous aborderons les instruments nécessaires à la promotion de l'éthique dans le Service public (cf. chapitre 3). Les chapitres 1 à 3 comportent deux parties, l'une théorique, l'autre, consacrée aux résultats de notre enquête au sein de l'Administration fédérale. En conclusion, nous présenterons des mesures concrètes visant à encourager la mise en place d'une éthique dans le Service public, notamment dans l'Administration fédérale (cf. chapitre 4) et plus sommairement dans les pays membres de l'OCDE (cf. chapitre 5).

1 Définition de "l'éthique" et de "l'éthique dans le Service public"

D'une manière générale, on entend par "éthique" les principes, les normes et les valeurs d'ordre moral régissant une société ou un groupe social. Du point de vue scientifique, l'éthique "*théorique*" est une des disciplines philosophiques qui a pour objet, en étroite collaboration avec d'autres disciplines scientifiques, de décrire les normes de comportement actuelles ("morale") dans la société, de formuler et de développer des principes généraux sur un comportement correct et d'analyser des propositions normatives. L'éthique "*appliquée*" consiste en la concrétisation des règles générales de comportement concernant des domaines spécifiques d'activités qui par leur complexité

⁴ Comme critères de sélection pour les trois derniers services nous avons retenu le nombre élevé d'activités menacées de corruption et/ou des expériences avec la Nouvelle gestion publique. Plus

accrue ne disposent que de peu de directives en la matière (p. ex. bioéthique, éthique médicale, etc.).⁵

En se fondant sur le secteur privé, les administrations publiques tentent, depuis quelques années, de formuler pour leurs agents des règles éthiques, à caractère contraignant.

Kernaghan⁶ définit l'éthique dans le Service public comme un ensemble de "principes et de normes de comportement correct au sein de l'administration publique". L'OCDE⁷ entend par éthique "un système de règles qui traduit les idéaux caractéristiques ou l'ethos de l'administration publique dans la pratique quotidienne". En fonction de la législation et de la tradition administrative, ces règles font partie intégrante d'une culture d'entreprise *implicite* ou d'un cadre juridique bien défini. L'éthique dans le Service public sert à empêcher des délits de fonction qui sont en nette augmentation, même dans les pays membres de l'OCDE. Elle se doit également de rétablir la confiance du public dans l'administration. Par ailleurs, l'éthique administrative vise une reformulation des règles de conduite en cette époque de restrictions budgétaires et de réformes administratives. Si autrefois le conflit entre les intérêts privés et publics était au centre de l'éthique dans l'administration, aujourd'hui, les nouvelles doctrines prennent également en compte l'insécurité provoquée par la modernisation du Service public. Des normes de comportement doivent être adaptées à l'élargissement de la marge de manœuvre de l'administration. Les questions typiques que soulève la discussion sur l'éthique administrative sont les suivantes:⁸ Sur quels critères éthiques doit-on fonder une décision complexe dans le contexte d'une liberté d'action élargie? En cas de conflits, le fonctionnaire doit-il être loyal envers son supérieur ou envers le public? De quelle façon, lors de prises de décisions concrètes, les valeurs traditionnelles de

loin, lorsqu'il est question de l'administration fédérale, on entend également les régies fédérales.

⁵ Cf. Europäische Enzyklopädie 1990: 459-470 et Frankena 1994

⁶ Kernaghan 1993: 16

⁷ OCDE 1996: 14

⁸ Pour un aperçu des ouvrages à ce propos, voir Chapman 1993

l'administration (p. ex. secret de fonction, équité) peuvent s'accorder avec des valeurs nouvelles (p. ex. transparence, efficience)?

Résultats de l'enquête

L'actualité du sujet de "l'éthique dans le Service public" a été confirmée par l'enquête que nous avons menée au sein de **l'Administration fédérale**. Plus de la moitié des personnes interrogées estiment que la confiance du public dans l'administration publique suisse est en net recul (cf. annexe 3, tableau 1), ce qui est dû aux divers cas de corruption en Suisse ces dernières années. En dépit de ce constat, ces personnes pensent que la confiance du public est restée relativement grande en comparaison d'autres pays.

La notion de "l'éthique dans le Service public" a été définie de différentes manières selon les personnes interrogées. La plupart fait un lien avec une ou plusieurs valeurs fondamentales telles que la responsabilité ou le respect des lois. D'autres ont donné de cette notion une définition plus abstraite, considérant l'éthique comme un "code de conduite général", comme la somme des "principes et normes régissant l'activité administrative" ou comme une "théorie de la morale". Deux personnes sur les douze interrogées ont insisté sur la différence entre éthique et droit.⁹

Sur quelles valeurs doit se fonder l'éthique du Service public? Les personnes interrogées ont cité en premier l'exercice de leurs fonctions en vue de servir les intérêts publics, la proximité du client, la transparence, la légalité, la neutralité, l'efficience, l'intégrité (cf. annexe 3, tableau 2).¹⁰ L'ordre de cette énumération reflète le changement des valeurs dans le Secteur public. Trois des valeurs le plus souvent citées (proximité du client, transparence et efficience) s'inspirent de la Nouvelle gestion publique et incarnent sans conteste des valeurs modernes. En revanche, les autres valeurs (servir les intérêts publics, légalité, neutralité et l'intégrité) font partie des valeurs traditionnelles du Service public.

⁹ "Tout ce qui est légal n'est pas forcément bon et correct!", propos d'une personne interviewée.

¹⁰ On pourrait également citer d'autres facteurs, tels que souplesse, loyauté envers l'employeur, souci de vérité, ouverture et fiabilité.

Toutes les personnes interrogées estiment que les valeurs qu'ils considèrent comme essentielles sont largement respectées par les agents de la Confédération (voir annexe 3, tableau 3). Quelques personnes ont critiqué le manque de transparence et le fait de ne pas être suffisamment proche du client. Ces lacunes s'expliquent par le fait que ces valeurs sont nouvelles et encore inhabituelles pour certains agents.¹¹

Une comparaison au niveau international a confirmé cette image positive de l'éthique au sein de l'administration publique suisse. Les diverses expertises effectuées en Suisse et à l'étranger ont mis en évidence que les délits de fonctions constituaient un phénomène marginal dans notre pays.¹² On relève néanmoins des infractions dans le Service public suisse. Entre 1984 et 1996, 44 cas de violation du devoir de fonction, en moyenne par an, ont été sanctionnés en vertu du Code pénal (cf. annexe 4). A cela s'ajoutent les sanctions disciplinaires prises dans le cadre du Statut des fonctionnaires.¹³ Il reste cependant une zone d'ombre concernant notamment les délits de corruption non déclarés: Dans ce cas, il n'existe pas de schéma classique "auteur-victime"; les deux coupables, corrupteur et corrompu, ont un intérêt commun de cacher leur méfait.¹⁴

¹¹ Une des personnes interrogées a déclaré que, pour la jeune génération d'agents au sein de l'Administration fédérale, ce sont surtout les valeurs conventionnelles qui posent problème, tels que l'intégrité ou l'impartialité. Cette personne est d'avis que le respect de ces valeurs au sein de l'Administration fédérale est d'une manière générale plutôt en recul.

¹² En matière d'indice de perception de la corruption: une étude d'experts de l'ONG "Transparency International" évalue les risques de corruption dans 52 pays et a classé en 1997 la Suisse au 11^e rang. Vous pouvez obtenir de plus amples informations sur Internet, en tapant <http://www.transparency.de>. Le DFJP en 1996 et le CCF en 1998, sont arrivés à des résultats similaires.

¹³ Pas de données statistiques à ce sujet.

¹⁴ Cf. DFJP 1996. Ce qui ne veut pas dire que la corruption ne fait pas de victimes: les victimes peuvent être considérées comme des tiers exclus de la procédure de corruption (Borghini/Queloz 1997: 22).

2 Facteurs favorisant des irrégularités dans le Service public

2.1 Facteurs généraux

Si l'on veut prendre des mesures efficaces pour encourager l'éthique dans le Service public, il convient en premier lieu de connaître les motifs et les facteurs favorisant un comportement inadéquat.

Concernant la question psychologique de savoir quels sont les facteurs liés à la personnalité entraînant des agents du Service public à commettre des actes de corruption ou d'autres irrégularités, nous ne souhaitons pas entrer en matière. Aussi nous sommes limités à l'analyse des *conditions-cadres* dans l'administration et la société qui encouragent de telles irrégularités. La littérature dans ce domaine¹⁵ cite une multitude de facteurs:

- Le changement des valeurs dans la société occidentale et ses phénomènes concomitants tel que le recul du sens du devoir, une attitude moins dévouée envers l'employeur ou un regain de l'individualisme et du profit dans des sphères d'activités qui étaient autrefois régies par des normes de société.
- L'internationalisation, l'interventionnisme accru de l'Etat sur les marchés, l'augmentation de la mobilité professionnelle entre les secteurs public et privé ainsi qu'un "trafic d'influence" exercé à travers le financement des partis par des intérêts privés.
- Des lacunes au niveau des ressources, de la gestion et du contrôle dues à l'emprise des responsables politiques ou à une forte politisation du Secteur public.

¹⁵ Cf. notamment della Porta 1995, Sommermann 1998, Council of Europe 1996, Borghi/Queloz 1997, Mény 1997. Dans le cadre du programme national de recherche 40, les causes de la corruption et les stratégies de prévention à cet effet sont en cours d'étude dans le cadre d'un projet de recherche "Processus de corruption en Suisse", placé sous la direction de Monsieur Nicolas Queloz, professeur à l'Université de Fribourg. Ce projet durera jusqu'en automne 1999. Actuellement, aucun résultat n'est disponible.

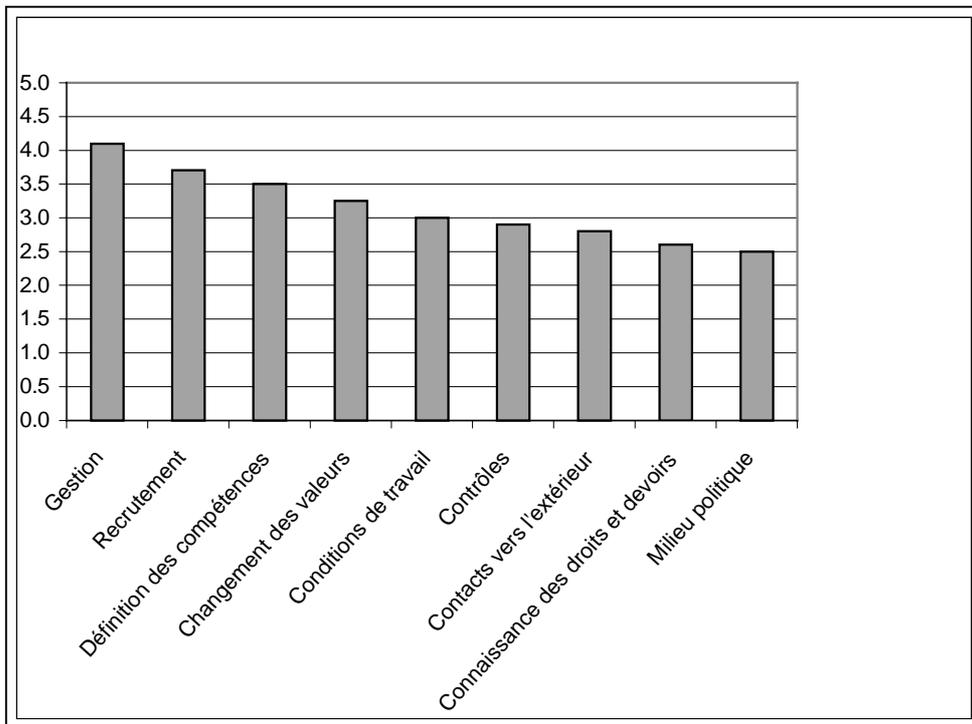
- Des responsabilités qui ne sont pas clairement définies, des hiérarchies compliquées, une absence de contrôles. A cela s'ajoutent d'autres caractéristiques propres à l'organisation et au fonctionnement de l'administration.

Résultats de l'enquête

Presque toutes les personnes interrogées au sein de *l'Administration fédérale* estiment que ce sont d'abord des facteurs personnels tels que la faiblesse de caractère ou encore la détresse financière qui poussent les agents à commettre des actes de corruption ou d'autres irrégularités. Aux yeux des personnes interrogées, les facteurs les plus importants favorisant et renforçant ces prédispositions personnelles sont dus à des fautes de gestion, à des erreurs de recrutement ou à des compétences mal définies. Les facteurs suivants ont été considérés comme un peu moins importants: le changement des valeurs dans la société, des activités davantage axées sur le profit personnel, le manque de contrôle, la dégradation des conditions de travail résultant des mesures d'économie, des contacts accrus avec des administrations et sociétés étrangères, la méconnaissance des droits et devoirs des agents, ainsi que l'environnement politique dans lequel l'administration est active.¹⁶

¹⁶ Ces données ont été obtenues au moyen d'un questionnaire standard. Au cours de la discussion, les personnes interrogées ont mentionné d'autres facteurs: la pression accrue en matière de concurrence, la surcharge des agents liée à la délégation des compétences dans le cadre de la Nouvelle gestion publique, le manque d'identification avec l'employeur, l'image négative de l'administration véhiculée par les médias, le conflit entre les anciennes et nouvelles valeurs en matière d'activité administrative et les dilemmes qui en résultent pour les employés dans l'Administration publique (p. ex. secret de fonction vs. obligation de transparence).

Facteurs favorisant des irrégularités dans le Service public



Légende: 1=relativement peu important; 5=très important

2.2 L'éthique et la Nouvelle gestion publique

Dans la littérature, la crainte est souvent émise que la Nouvelle gestion publique (NGP) puisse encourager des comportements inadéquats.¹⁷ La décentralisation des compétences et des responsabilités laisserait davantage de marge de manœuvre pour commettre des irrégularités et accélérerait la dégradation de normes de conduite uniformes pour se scinder en plusieurs éthiques différentes. Par ailleurs, les valeurs traditionnelles et nouvelles seraient perçues comme contradictoires et désorienteraient les agents. Les contacts accrus avec le secteur privé menaceraient les valeurs traditionnelles, telles que la neutralité ou la primauté de l'intérêt public. Ils inciteraient également l'importation d'éthiques différentes qui étaient jusqu'à présent proscrites du Secteur public (p. ex. acceptation de cadeaux). Les réductions budgétaires et d'effectifs entraîneraient une dégradation des conditions de travail. Outre ces facteurs, le stress et la nécessité d'innovation encourageraient aussi le non-respect de règles éthiques.

¹⁷ Cf. notamment OCDE 1996: 19-27, Sommermann 1998: 297-299 et CCF 1998: 17

Résultats de l'enquête

Ces inquiétudes ne sont pas partagées par les personnes interrogées au sein de *l'Administration fédérale*. D'après elles, la Nouvelle gestion publique n'augmente pas le risque de comportements irréguliers (cf. annexe 3, tableau 4). Certaines des personnes interrogées ne veulent pas exclure un risque éventuel, mais précisent qu'il peut être géré par un contrôle de gestion («controlling») performant et une culture favorisant la confiance. En revanche, la moitié des personnes interrogées pense que la NGP pourrait même atténuer le nombre des actes de corruption. Ceci serait dû au fait que les règles établies en matière de responsabilité et d'obligation de rendre compte gagneraient en clarté et que la responsabilisation individuelle et la motivation augmenteraient. Par ailleurs, la NGP serait davantage ciblée sur l'efficacité et exigerait un dialogue plus approfondi entre les agents.

3 Instruments visant à encourager l'éthique dans le Secteur public

Les facteurs favorisant des comportements non conformes dans le Secteur public étant connus, il reste à développer les instruments de prévention adéquats. L'OCDE¹⁸ identifie diverses composantes ayant des fonctions de contrôle, d'orientation et de gestion, constituant une "infrastructure de l'éthique".

- *Le contrôle* est assuré non seulement par un cadre juridique clairement défini, prévoyant des mécanismes d'investigation et de sanction, mais encore par des règles de responsabilisation efficaces et une surveillance publique;

¹⁸ OCDE 1996: 29-48

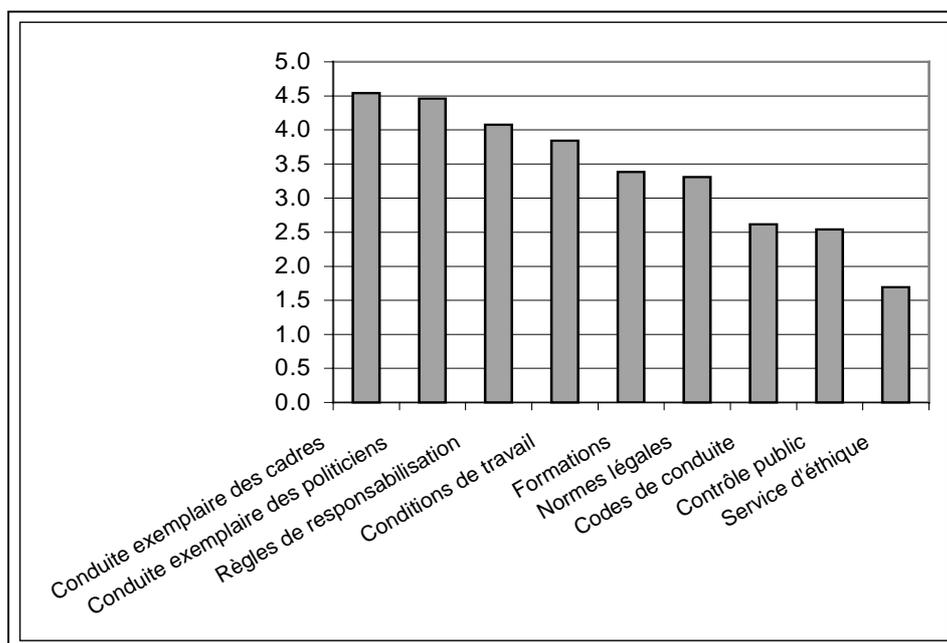
- *L'orientation* est donnée par la définition de normes et de valeurs du Service public inscrites dans des codes de conduite. Ces codes doivent être soutenus par les responsables politiques, être complétés par des formations spécifiques et renforcés par un comportement exemplaire des cadres;
- *La gestion* peut être réalisée par de bonnes conditions de travail dans la fonction publique ainsi que par des services spécialisés d'éthique qui coordonnent et surveillent les activités.

Résultats de l'enquête

Selon les experts interrogés dans *l'Administration fédérale*, les trois éléments principaux de l'infrastructure de l'éthique sont: le comportement exemplaire des cadres de l'administration et des responsables politiques ainsi que des règles transparentes en matière de responsabilité. Les personnes interrogées accordent également une certaine importance aux conditions de travail, à l'éducation éthique ainsi qu'à l'adoption de règles de comportement basées sur le droit et l'application conséquente des sanctions en cas d'infraction. L'adoption de normes éthiques sous la forme d'un code de conduite et la mise en place de meilleures possibilités de contrôle public ainsi que la création d'un organisme expressément chargé de l'éthique, semblent encore moins importants.¹⁹

¹⁹ Au cours de la discussion, les personnes interrogées ont mentionné d'autres facteurs: une culture administrative favorisant la confiance, des contrôles exercés par des organes de surveillance, un recrutement scrupuleux et une incitation à la responsabilisation des agents, encouragement du principe de performance et une aide en cas de situations financières précaires.

Instruments visant à encourager l'éthique dans le Service public



Légende: 1=relativement peu important 5=très important

Les codes de conduite et la formation en matière d'éthique figurent parmi les instruments les plus discutés dans ce domaine. Nous procéderons à l'examen succinct des avantages et des inconvénients de ces instruments, avant de traiter la mise en œuvre concrète de l'éthique dans l'Administration fédérale. En dépit de leur popularité, les codes de conduite sont plutôt controversés dans la littérature spécialisée.²⁰ Des craintes ont été émises à ce sujet, par exemple qu'il soit impossible de formuler un code de conduite unique, compte tenu de la diversité des tâches et des structures d'une administration moderne; que son application soit difficile et son interprétation précaire. Un code de conduite pourrait être en contradiction avec la déontologie d'une profession et représenter une offense des agents intègres. Enfin, un code de conduite pourrait même constituer un alibi derrière lequel la véritable corruption foisonne. Les partisans justifient de tels codes par le fait qu'ils remplissent des fonctions d'orientation, en particulier lors de conflits entre les intérêts publics et privés. Compte tenu de la complexification des exigences dans le domaine administratif, une perception intuitive de la morale s'avère insuffisante. Pour être efficace, un code de conduite ne devrait être

²⁰ Findlay/Stewart 1992, Kernaghan 1993, Langford 1990/1

ni trop abstrait, ni trop détaillé. Son acceptation dépendrait de la participation du personnel à sa formulation. En effet, des normes de conduite prescrites uniquement par la direction n'auraient que des chances minimales d'être appliquées. Un comportement exemplaire de la direction et des mécanismes de sanctions juridiques en cas d'infraction contre le code revêtiraient par ailleurs une importance non négligeable.

La formation visant à sensibiliser les agents à l'éthique dans le Service public fait l'objet de moins de controverses dans la littérature. La formation sert à intérioriser des normes et des valeurs de l'activité administrative et à appliquer des règles de conduite abstraites dans des situations concrètes de prise de décision.²¹

Résultats de l'enquête

Notre étude a confirmé les arguments théoriques pour et contre la mise en place d'un code de conduite. Deux tiers des personnes interrogées au sein de *l'Administration fédérale* estiment qu'un code de conduite sous forme écrite serait en principe judicieux pour l'administration, à condition qu'il soit proche de la pratique, pas trop détaillé et compréhensible. Ces personnes ont précisé qu'un code de conduite en tant que tel ne servirait strictement à rien. Pour qu'un code soit applicable, il faut que les normes de conduite éthique soient acceptées et suivies par les employés. A cette fin, certaines conditions préalables s'avèrent nécessaires: un climat de travail ouvert et motivant, un comportement exemplaire de la part des cadres ou une communication active avec les agents. Une partie des personnes interrogées se prononce en faveur d'un code de conduite unique pour l'ensemble de l'Administration fédérale, complété par des dispositions spécifiques des départements ou des offices. L'autre partie est favorable, compte tenu des différences entre les divers départements et offices, à des codes de conduite décentralisés. Un tiers des personnes s'oppose à un code de conduite qu'elles considèrent inutile, voire «contreproductif». D'une part, de telles normes existeraient déjà dans le cadre du Statut des fonctionnaires. D'autre part, l'Administration fédérale disposerait d'un code d'honneur tacite issu d'une longue tradition administrative.

²¹ cf. Jackson 1993

La proposition d'introduire des cycles de formation visant à sensibiliser les agents aux questions éthiques a reçu l'approbation unanime des personnes interrogées. Une formation serait particulièrement adaptée pour intérioriser les règles éthiques, c'est là un des arguments les plus cités au cours de l'enquête. Cette formation devrait être proche de la pratique et s'adresser avant tout aux cadres. Il ne devrait pas s'agir de séminaire d'éthique stricto sensu, mais d'une formation sur les compétences en matière de gestion et sur le développement d'instruments visant à instaurer une confiance dans le département ou l'office. La plupart des personnes interrogées ont plaidé pour une formation à la fois au niveau centralisée *et* décentralisée. Une personne s'est prononcée en faveur de cours organisés de façon centralisée. Cela encouragerait l'identification des agents avec l'employeur (Corporate Identity) et favoriserait également les échanges interdépartementaux. En revanche, trois personnes ont plaidé en faveur d'une formation spécifique des départements et des offices selon leurs différents besoins.

4 Promotion de l'éthique au sein de l'Administration fédérale

4.1 Promotion de l'éthique au niveau du Conseil fédéral

Au cours des années 90, contexte plus sensible au problème de la corruption, la Confédération a réagi avant tout par un renforcement des contrôles et des mécanismes de sanctions. Depuis peu, des mesures préventives ont été développées de façon à encourager l'éthique dans l'Administration fédérale. Ces mesures étant relativement récentes, elles n'ont pu encore faire l'objet d'évaluations.²²

Le groupe de travail "Contrôle de sécurité et corruption" institué par le DFJP en été 1995, a estimé que l'ampleur de la corruption au sein de l'Administration fédérale n'était

²² Outre l'exécutif, le Parlement se penche depuis peu sur des questions ayant trait à l'éthique. Citons à titre d'exemple la motion "Nomination d'une commission d'éthique" (98.3347), qui a été transmise par le Conseil national sous la forme d'un postulat. Cette commission aura pour mission d'élaborer des principes d'action politique.

pas alarmante. Il a tout de même proposé quelques mesures dans le domaine répressif et préventif.²³

En juillet 1998, le Conseil fédéral a mis en consultation le projet de révision du droit pénal en matière de corruption. Les résultats sont en cours d'évaluation. Les dispositions pénales concernant la corruption des agents suisses devraient être mieux adaptées les unes aux autres et être réunies sous un titre unique.²⁴ La reconnaissance des éléments constitutifs de la corruption des fonctionnaires étrangers crée les conditions nécessaires à la ratification de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption internationale, qui a déjà été signée par la Suisse et par 32 autres Etats le 17 décembre 1997.

A Paris, des représentants de la Confédération ont participé à divers colloques de l'OCDE au sujet de l'éthique dans le Service public. La Chancellerie fédérale a contribué à une enquête parmi les pays membres de l'OCDE concernant des mesures contre la corruption.²⁵

En 1997, le Contrôle administratif du Conseil fédéral (CCF) a procédé à l'inventaire des activités à risque au sein de l'Administration fédérale.²⁶ Cette étude a montré que le risque de corruption dans la majorité des activités examinées était minime et que les mesures de sécurité en la matière étaient suffisantes. En revanche, pour 13% des activités concernées, le CCF a estimé que la sécurité était discutable ou insuffisante.

²³ Voir à ce sujet DFJP 1996: Font partie des mesures préventives, entre autres, une réglementation modèle pour l'acceptation de cadeaux, un renforcement du personnel pour le contrôle des finances, la prise en compte de la problématique posée par la corruption lors de la formation en matière de gestion et le renforcement des contrôles pour des secteurs à risque (mise en place de double contrôles, services de contrôle et de révision interne, rotation régulière des fonctionnaires responsables).

²⁴ La corruption active est désormais assimilée à un crime, permettant ainsi de proroger le délai de prescription. Le blanchiment d'argent provenant de la corruption est punissable et désormais, la corruption est accomplie même si la récompense n'est demandée ou perçue qu'après l'acte administratif. Des nouvelles dispositions pénales relatives à la garantie et à la jouissance d'avantages permettent, outre les cadeaux pour des actes ponctuels licites, de prendre également en compte les dépenses pour la gestion administrative et de les considérer comme partie intégrante d'un acte de corruption. Outre la corruption active privée, la corruption passive privée est punissable selon le projet de loi. Ces deux délits ne sont plus poursuivis sur simple plainte, mais d'office.

²⁵ OCDE 1998

Comme, compte tenu des nouvelles exigences, il faudrait s'attendre plutôt à une augmentation des risques de corruption au sein de l'administration, le CCF a proposé l'amélioration des mesures de sécurité ainsi que des cours de formation continue et de perfectionnement sur la prévention de la corruption.

Suite à l'étude du CCF, le Conseil fédéral a chargé, en date du 20 mai 1998, le DFF d'élaborer un code de conduite en vue de prévenir les actes de corruption. Un groupe de travail, placé sous l'égide de l'OFPER, travaille actuellement à l'élaboration de ce code, qui devrait être vraisemblablement achevé dans le courant du premier trimestre 1999. Au vu des instruments juridiques et de contrôle, déjà nombreux dans le domaine de la corruption, ce code ne doit pas contenir d'interdictions mais des objectifs formulés de façon positive. Le code qui se fonde sur de nombreux modèles de l'administration et des entreprises privées dans les pays membres de l'OCDE, devra être succinct, didactique et applicable à l'ensemble de l'Administration fédérale, avec toutefois la prise en compte de compléments spécifiques de certains départements et offices. La responsabilité principale de l'application du code de conduite incombera aux départements, assistés par l'OFPER. Ce code sera publié sous la forme de deux manuels, l'un destiné aux collaborateurs, l'autre aux cadres. Il reviendra à l'OFPER, sous réserve de l'approbation du Conseil fédéral, de planifier leur introduction dans le cadre du projet "Organisation du personnel". D'après l'OFPER, toute violation de ce code pourra donner lieu à une sanction dans le cadre du droit pénal ou du Statut des fonctionnaires. Mais, il faudra avant tout considérer ce code de conduite à titre d'orientation, dont l'application ne se fera pas de prime abord à l'aide de moyens juridiques, mais davantage par la formation, la gestion et le développement d'une "culture d'entreprise".

Le 20 mai 1998 le Conseil fédéral a chargé l'OFPER de soutenir les départements dans la mise en place de cours de formation continue et de perfectionnement ainsi que dans l'échange d'expériences en matière de corruption et d'éthique. Hormis la formation en matière de gestion dispensée déjà depuis longtemps et la discussion de questions relatives au personnel lors du séminaire annuel des services centraux du personnel,

L'OFPER n'a pas encore entrepris de démarches concrètes dans ce domaine au moment de la clôture de cette enquête.

Les nouvelles lignes directrices en matière de politique du personnel que l'OFPER est en train de développer dans le cadre du projet d'organisation du personnel contiennent des règles de comportement, concernant notamment le comportement exemplaire des cadres. Instrument central de la nouvelle organisation de la politique du personnel de la Confédération, ces directives seront présentées au Conseil fédéral en novembre 1998 et devraient entrer en vigueur en 1999.

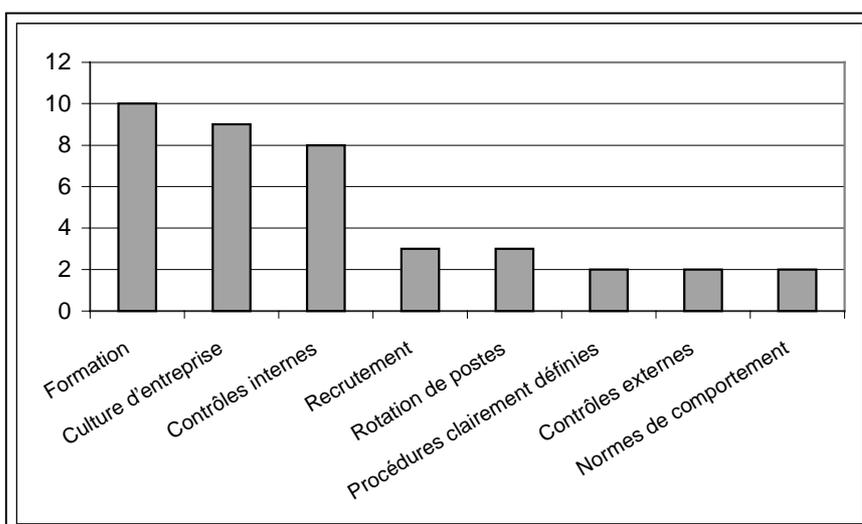
4.2 Promotion de l'éthique dans les départements et dans les offices

Les services consultés ont mis en place une large palette d'instruments en vue d'encourager un comportement conforme aux règles éthiques et d'empêcher des irrégularités.

En premier lieu, les personnes interrogées ont cité différents types de formation continue et de perfectionnement. Elles ont précisé que cet enseignement ne devrait pas être expressément consacré à l'éthique, mais par exemple prendre la forme de cours de gestion, de cours consacrés à plusieurs thèmes spécifiques ou de cours pour nouveaux collaborateurs. En deuxième lieu, les personnes interrogées ont mentionné la mise en place d'une "culture d'entreprise" moderne dans les départements et les offices. Elles ont surtout insisté sur la transparence, l'ouverture au niveau des modèles de communication et sur un style de gestion décentralisé dans lequel la confiance et la définition claire des responsabilités ne sont pas de vains mots. Pour encourager la "culture d'entreprise", les services interrogés développent des lignes directrices dans le département et l'office (au cas où il n'en disposeraient pas encore).²⁷ Dans le même but, les services publient des directives, organisent des cours de gestion et intensifient la communication entre les directions des départements et les offices. Ce n'est qu'en troisième lieu que les personnes interrogées ont nommé une série d'instruments de contrôle interne en vue de prévenir toute irrégularité. Il s'agit entre autres de contrôles de sécurité, de contrôles sporadiques

effectués par un inspectorat interne et autonome, de contrôle de gestion (controlling) et de doubles contrôles. Ils ont aussi mentionné des services indépendants auxquels une personne constatant des irrégularités peut s'adresser ou une séparation conséquente des compétences en matière de planification, d'exécution et de décompte des soumissions. Parmi les autres instruments visant à encourager un comportement conforme aux règles éthiques ont été cités le recrutement consciencieux du personnel, les rotations de postes, le "job enrichment", des procédures clairement définies, des contrôles effectués par des organes de contrôle externes ainsi que des normes de comportement spécifiques.

Instruments essentiels visant à encourager l'éthique dans les départements et les offices



Echelle verticale: nombre de citations (possibilité de donner plusieurs réponses)

Lorsque nous avons réalisé la présente enquête, aucun département ou office consultés ne disposait encore d'un code de conduite.²⁸ Nous avons également constaté qu'il n'existait pas de formation dispensée en matière d'éthique stricto sensu. En revanche, des directives écrites ont été rédigées en matière de comportement et des séminaires ont été consacrés à des comportements spécifiques liés à certaines activités, notamment

²⁷ La Chancellerie fédérale, le DDPS, le DFAE, le DFF, l'OFAE et la Poste disposent déjà de tels principes directeurs.

dans le cadre de négociations avec des partenaires externes, des clients, des acheteurs ou des bénéficiaires de prestations. Dans plusieurs cas, l'éthique et la corruption font l'objet de discussions lors d'entretiens d'embauche ou de conférences qui ont lieu régulièrement entre les chefs de services et de personnel. Les personnes interrogées ont insisté sur le fait que, dans leur service, l'éthique en tant que telle constituait rarement un sujet *explicite*, mais qu'elle faisait davantage partie d'une culture d'entreprise *implicite*. Comme le précise une personne interrogée: "Au quotidien, lors de l'exécution de notre travail, de l'évaluation régulière du personnel, aux cours de congrès ou de cours de gestion, des occasions se présentent toujours de mettre en pratique des règles d'éthique."

Ces derniers temps, les efforts pour instaurer un comportement correct dans les départements et les offices ont été déclenchés d'abord par les réformes structurelles au niveau des départements. Ces réformes résultent des débats sur la NGP ou des mesures imposées par les pouvoirs politiques afin de réaliser des économies. En outre, des efforts pour un comportement adéquat ont également été incités par plusieurs cas récents de corruption, par les études effectuées par le DFJP et le CCF et par l'arrêté du Conseil fédéral édicté en la matière.

5 L'éthique dans le Secteur public au niveau international

L'accumulation des actes de corruption et les nombreuses réformes administratives ont déclenché plusieurs initiatives internationales et nationales pour lutter contre la corruption et encourager l'éthique dans le Service public.

Le 12 décembre 1996, l'Assemblée plénière des Nations Unies a adopté une résolution visant à lutter contre la corruption. Cette résolution adopte, entre autres, un code de conduite international pour agents publics et recommande sa distribution dans les Etats membres (cf. annexe 5).²⁹ Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a arrêté en 1996 un programme d'action contre la corruption qui prévoit également l'extension d'instruments juridiques et un code de conduite. Le 17 décembre 1997, l'OCDE a adopté

²⁸ Cela ne concerne que les secrétariats généraux et les offices interrogés: Certains offices ou services dans l'administration fédérale disposent de code de déontologie, par exemple, la Division Asie 1 de la DDC.

une convention internationale contre la corruption des fonctionnaires étrangers. L'Organisation des Etats américains a signé en mars 1996 la "Convention interaméricaine contre la corruption".³⁰

Dans plusieurs Etats membres de l'OCDE, l'infrastructure éthique (cf. chapitre 3) est encouragée par l'extension des contrôles, de l'orientation et de la gestion du Service public également au niveau national.³¹

- Le *contrôle* est renforcé par un examen des fonctions et des responsabilités. A cela s'ajoute une adaptation des normes juridiques régissant par exemple les activités professionnelles accessoires ou le passage des fonctionnaires du secteur public au secteur privé. Ces normes confèrent des compétences accrues aux organes de surveillance sur l'administration. Elles garantissent également une protection juridique aux fonctionnaires qui, dans l'exercice de leurs fonctions, découvrent certaines irrégularités.³²
- L'*orientation* est améliorée par des séminaires de formation continue et de perfectionnement, par des possibilités de consultation, par des conférences régulières sur l'éthique ainsi que par des codes de conduite qui ont déjà été adoptés par de nombreux pays membres de l'OCDE.³³ Ces codes règlent par exemple la question des cadeaux, la marche à suivre en cas de conflits d'intérêts ou l'exercice d'une activité politique d'un fonctionnaire (cf. annexe 5).
- La *gestion* est renforcée par l'établissement d'institutions chargées d'observer les changements de valeurs dans le Secteur public et de définir des normes de conduite. Elles doivent également contrôler leur respect ainsi que coordonner les différentes mesures visant à instaurer une éthique au niveau de la direction dans le Service public. Les Etats-Unis sont les plus avancés en la matière avec la création d'institutions, tels que l'"Office of Government Ethics" (OGE) au niveau du gouvernement fédéral. En outre, de nombreux services au niveau des ministères et des auto-

²⁹ UN General Assembly A/RES/51/59, 28.1.1997

³⁰ Source: OCDE Public Management, Homepage (<http://www.oecd.org/puma/>)

³¹ Les mesures prises par les différents pays ne peuvent être décrites dans ce passage. Si vous souhaitez obtenir un aperçu, veuillez consulter Sommermann 1998, OCDE 1996 et OCDE Public Management Homepage <http://www.oecd.org/puma/>

³² Afin de savoir à quelles discriminations de tels "Whistle-blowers" doivent s'attendre en Suisse, il suffit de lire l'article "Die wahren Helden der Demokratie" de la "Weltwoche" du 24.10.1996.

rités administratives sont chargés de l'application du programme d'éthique de l'OGE spécifique à chaque office.³⁴

³³ Comme p. ex. aux Etats-Unis, en Grande-Bretagne, en Italie, en Australie ou en Nouvelle Zélande.

³⁴ D'après Thompson (1992: 245), en 1990, 178 personnes travaillaient à plein temps dans l'administration fédérale des Etats-Unis et 7'109 à temps partiel afin de promouvoir l'éthique dans le Service public.

6 Bibliographie

Borghi, Marco/ Queloz, Nicolas, 1997: Lücken und beschränkte Wirksamkeit des schweizerischen Rechts gegenüber Korruption: die Voraussetzungen für eine interdisziplinäre Untersuchung. In: *Recht. Zeitschrift für juristische Ausbildung und Praxis*, 1, 16-24.

CCF 1998: «Risques de corruption et mesures de sécurité au sein de l'Administration fédérale». Rapport au Conseil fédéral du 26 mars 1998. Berne.

Chapman, Richard A. (ed.), 1993: *Ethics in public service*. Edinburgh: Edinburgh University Press.

Council of Europe/ Conseil de l'Europe, 1996: *Programme of Action Against Corruption*. Strassbourg.

della Porta, Donatella, 1995: *Corruption*. In: Lipset, Seymour M. (ed.), *The Encyclopedia of Democracy*, Vol.1. London: Routledge.

DFJP, 1996: Rapport du GT «Contrôles de sécurité et corruption». Berne.

Europäische Enzyklopädie zu Philosophie und Wissenschaften, 1990: Hrsg. von H.J. Sandkühler. Hamburg: Felix Meiner Verlag.

Findlay Mark/ Stewart, Andrew, 1992: *Implementing Corruption Strategies through Codes of Conduct*. In: *Corruption and Reform* 7, 67-85.

Frankena, William K., 1994: *Analytische Ethik. Eine Einführung*. München: dtv.

Jackson, M. W., 1993: *How Can Ethics be Taught?* In: Chapman, Richard A. (ed.), 1993, 31-42.

Kernaghan, Kenneth, 1993: *Promoting Public Service Ethics: The Codification Option*. In: Chapman, Richard A. (ed.), 1993, 15-29.

Langford, John W., 1990/1: *Building an ethical government organization: a micro approach for middle managers*. In: *Optimum* 21-2, 49-55.

Mény, Yves, 1997: *La corruption: Question morale ou problème d'organisation de l'état?* *Revue française d'administration publique*, n° 84, octobre-décembre, 585-591.

Noack, Paul, 1998: *Korruption und Demokratie – eine perverse Beziehung*. In: *Internationale Politik*, 53, Nr. 4, 37-43.

OCDE, 1996: *L'éthique dans le service public. Questions et pratiques actuelles. Etudes hors série sur la gestion publique N° 14*. Paris.

OCDE, 1998: Countering Public Sector Corruption. An Overview of Corruption Prevention Measures in OECD Countries (à paraître).

Sommermann, Karl-Peter, 1998: Brauchen wir eine Ethik des öffentlichen Dienstes? In: Verwaltungsarchiv 89, 290-305.

Thompson, Dennis F., 1992: Paradoxes of Government Ethics. In: Public Administration Review. May/June, Vol. 52, No. 3, 254-258.

Transparency International, 1997: Press Release: Transparency International publishes 1997 Corruption Perception Index. Berlin, 31 July.

Abréviations

CCF	Contrôle administratif du Conseil fédéral
CF	Chancellerie fédérale
CP	Code pénal suisse
DDC	Direction du développement et de la coopération
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFE	Département fédéral de l'économie
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
IPI	Institut fédéral de la Propriété intellectuelle
NGP	Nouvelle gestion publique
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
OFAE	Office fédéral des affaires économiques extérieures
OFPER	Office fédéral du personnel
OGE	Office of Government Ethics
ONG	Organisation non gouvernementale
POP	Projet "Organisation du personnel"

Annexes

Annexe 1: Liste des services entendus

- Chancellerie fédérale
- Secrétariat général du Département fédéral des affaires étrangères
- Secrétariat général du Département fédéral de l'intérieur
- Secrétariat général du Département fédéral de justice et police
- Secrétariat général du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
- Secrétariat général du Département fédéral des finances
- Secrétariat général du Département fédéral de l'économie
- Secrétariat général du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
- Office fédéral du personnel
- Direction du personnel de la Poste
- Direction de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures
- Service d'Etat-major de l'Institut fédéral pour la Propriété intellectuelle

Annexe 2: Questions posées

1. Suite à une étude de l'OCDE, il a été constaté que, dans bon nombre d'Etats membres, l'opinion publique remettait depuis plusieurs années l'intégrité de l'administration publique en question. Pensez-vous que cette tendance concerne également la Suisse?

2. De quelle façon définiriez vous "l'éthique dans le Service public"?

3. Quelles sont à votre avis les valeurs les plus importantes pour lesquelles le Service public doit s'engager?

4. Dans quelle mesure les agents de la Confédération prennent-ils en compte ces valeurs dans leurs travaux quotidiens?

5. Le Service public en Suisse jouit d'une bonne réputation sur le plan international. Toutefois, il existe des cas isolés de corruption et d'autres atteintes aux règlements. A votre avis, à quoi sont dues ces irrégularités?

6. Estimez-vous que de nouvelles formes de gestion administrative (p. ex. la Nouvelle gestion publique) augmentent le risque d'irrégularités et de délits de corruption?

7. De quelle façon peut-on, à votre avis, garantir dans le Service public un comportement correct?

8. Quelles mesures dans ce domaine ont déjà été mises en place dans votre office?

9. Certaines catégories de professions (journalisme, médecine, etc.) ont mis en place, pour assurer un comportement adéquat, une déontologie sous la forme de codes de conduite, de cours de formation à l'éthique, etc. Considérez-vous que de telles mesures éthiques seraient souhaitables au sein de l'Administration fédérale?

10. Si vous répondez par la négative, quelles réserves émettez-vous?

Dans l'affirmative,

11a. Quelle forme ces mesures devraient-elles prendre (p. ex. codes de conduite, cours de formation, manifestations visant à informer les nouveaux employés, cours de gestion etc.)?

11b. Ces mesures doivent-elles être centralisées ou être prises au niveau des départements ou des offices?

12. Votre département dispose-t-il déjà de telles mesures éthiques ou sont-elles en préparation?

Dans l'affirmative,

13a. Quel événement a déclenché l'instauration de telles mesures?

13b. Quelles mesures concrètes ont été prises?

13c. Quels objectifs concrets ont été poursuivis au moyen de ces mesures?

13d. Quels enseignements tirez-vous jusqu'à présent de l'application de ces mesures?

14. Désirez-vous apporter d'autres remarques en conclusion?

Annexe 3: Analyse des données (Nombre de personnes interrogées: N=12)

Tableau 1: Confiance du public dans l'intégrité du Service public suisse
(Possibilité de donner plusieurs réponses)

Confiance du public dans le Service public:	Nombre de citations
Jusqu'à présent, confiance intacte	5
Recul de la confiance	7
Confiance encore grande	2
Disparition de la confiance due à des cas de corruption survenus récemment	3

Tableau 2: Valeurs au centre de l'éthique dans le Service public
(Possibilité de citer plusieurs valeurs)

Valeurs	Nombre de citations
Activité exercée dans l'intérêt du public	8
Proximité du client	6
Transparence	5
Légalité	5
Neutralité	5
Efficienc	3
Intégrité	3
Souplesse	2
Loyauté envers l'employeur	2
Vérité	2
Ouverture	2
Fiabilité	2

Tableau 3: Respect de ces valeurs dans le Service public par les agents
(Possibilité de donner plusieurs réponses)

Respect des valeurs	Nombre de citations
Elles sont respectées en majorité	12
Problèmes spécifiques liés à certaines valeurs	4

Tableau 4: L'éthique dans le Service public et la Nouvelle gestion publique (NGP)
(Possibilité de donner plusieurs réponses)

La NGP signifie pour l'éthique dans le Service public:	Nombre de citations
Pas de facteur à risque	6
Pas de facteur à risque dans les conditions cadres données	3
Pas de facteur à risque, a plutôt pour effet d'atténuer la corruption	6

Annexe 4 : Condamnations pour infractions contre les devoirs de fonction et les devoirs professionnels de 1984 à 1996, en vertu du Code pénal suisse

Art. CP	Faits	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Somme
312	Abus d'autorité	4	3	11	9	3	5	2	8	5	5	9	13	11	88
313	Concussion	0	0	5	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	8
314	Gestion déloyale des intérêts publics	12	0	0	3	1	2	4	1	2	1	3	0	1	30
315	Corruption passive	1	0	1	1	0	0	2	2	0	2	1	1	1	12
316	Acception d'un avantage	1	0	2	3	2	0	1	1	1	0	0	1	0	12
317	Faux dans les titres commis...	27	28	23	30	26	19	26	24	27	27	15	20	15	307
319	Assistance à l'évasion	2	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	5
320	Violation du secret de fonction	4	5	6	5	2	11	3	6	8	11	16	12	25	114
	Somme	51	36	48	52	36	37	38	43	43	47	45	47	53	576

Chiffres communiqués par l'Office fédéral de la statistique, tableau établi par l'OPCA

Annexe 5 : International Code of Conduct for Public Officials

I. GENERAL PRINCIPLES

1. A public office, as defined by national law, is a position of trust, implying a duty to act in the public interest. Therefore, the ultimate loyalty of public officials shall be to the public interests of their country as expressed through the democratic institutions of government.

2. Public officials shall ensure that they perform their duties and functions efficiently, effectively and with integrity, in accordance with laws or administrative policies. They shall at all times seek to ensure that public resources for which they are responsible are administered in the most effective and efficient manner.

3. Public officials shall be attentive, fair and impartial in the performance of their functions and, in particular, in their relations with the public. They shall at no time afford any undue preferential treatment to any group or individual or improperly discriminate against any group or individual, or otherwise abuse the power and authority vested in them.

II. CONFLICT OF INTEREST AND DISQUALIFICATION

4. Public officials shall not use their official authority for the improper advancement of their own or their family's personal or financial interest. They shall not engage in any transaction, acquire any position or function or have any financial, commercial or other comparable interest that is incompatible with their office, functions and duties or the discharge thereof.

5. Public officials, to the extent required by their position, shall, in accordance with laws or administrative policies, declare business, commercial and financial interests or activities undertaken for financial gain that may raise a possible conflict of interest. In situations of possible or perceived conflict of interest between the duties and private interests of public officials, they shall comply with the measures established to reduce or eliminate such conflict of interest.

6. Public officials shall at no time improperly use public moneys, property, services or information that is acquired in the performance of, or as a result of, their official duties for activities not related to their official work.

7. Public officials shall comply with measures established by law or by administrative policies in order that after leaving their official positions they will not take improper advantage of their previous office.

III. DISCLOSURE OF ASSETS

8. Public officials shall, in accord with their position and as permitted or required by law and administrative policies, comply with requirements to declare or to disclose personal assets and liabilities, as well as, if possible, those of their spouses and/or dependants.

IV. ACCEPTANCE OF GIFTS OR OTHER FAVOURS

9. Public officials shall not solicit or receive directly or indirectly any gift or other favour that may influence the exercise of their functions, the performance of their duties or their judgement.

V. CONFIDENTIAL INFORMATION

10. Matters of a confidential nature in the possession of public officials shall be kept confidential unless national legislation, the performance of duty or the needs of justice strictly require otherwise. Such restrictions shall also apply after separation from service.

VI. POLITICAL ACTIVITY

11. The political or other activity of public officials outside the scope of their office shall, in accordance with laws and administrative policies, not be such as to impair public confidence in the impartial performance of their functions and duties.

*Source: Annexe de la UN General Assembly Resolution "Action against Corruption"
Document UN A/RES/51/59, 28 January 1997*

Réalisation de l'enquête

Chef de projet D. Janett, sociologue diplômé, Organe parlementaire de contrôle
de l'administration (OPCA)

Secrétariat: H. Heinis, Organe parlementaire de contrôle de l'administration

L'OPCA remercie tous les experts pour leur participation à la présente enquête ainsi que toutes les personnes qui ont aimablement accepté de s'exprimer sur ce sujet. Nous remercions tout particulièrement le CCF de ses conseils précieux pour la réalisation de la présente étude.