

Non classifié

GOV/PGC/ETH(2006)4



Organisation de Coopération et de Développement Economiques  
Organisation for Economic Co-operation and Development

25-Jan-2006

Français - Or. Anglais

DIRECTION DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE ET DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL  
COMITE DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE

GOV/PGC/ETH(2006)4  
Non classifié

**LA CONCEPTION ET LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉGLEMENTATION DE L'APRÈS-MANDAT  
DES FONCTIONNAIRES ET DES RESPONSABLES POLITIQUES : L'INITIATIVE DE LA  
NORVÈGE**

**Réunion d'experts sur la gestion des conflits d'intérêts dans le service public**

**26-27 janvier 2006  
Château de la Muette, Paris**

*Ce document a pour objet de faciliter les débats organisés dans le cadre de la session II en présentant les initiatives récentes en matière de conception et de mise en œuvre de la réglementation de l'après-mandat en Norvège.*

Pour de plus amples informations, veuillez prendre contact avec János Bertók :  
Mél : [janos.bertok@oecd.org](mailto:janos.bertok@oecd.org) ;  
Tél : +33 1 45 24 93 57 ; Fax : +33 1 45 24 85 63.

**JT00200223  
TRADUCTION PROVISOIRE**

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine  
Complete document available on OLIS in its original format

Français - Or. Anglais

## LA CONCEPTION ET LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉGLEMENTATION DE L'APRÈS-MANDAT DES FONCTIONNAIRES ET DES RESPONSABLES POLITIQUES : L'INITIATIVE DE LA NORVÈGE

Madame Cecilie Fauchald Rygg<sup>1</sup>

### *Introduction*

#### *1. Contexte*

Depuis la Recommandation de l'OCDE sur les lignes directrices pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public (2003), les autorités norvégiennes ont passé en revue les questions importantes pour assurer l'intégrité de l'administration et ont approuvé les trois documents suivants :

1. Lignes directrices sur les activités d'après-mandat des agents de la fonction publique
2. Lignes directrices sur les activités des responsables politiques à l'expiration de leurs fonctions
3. Principes déontologiques pour le service public.

Les principes déontologiques ont été publiés et diffusés en septembre 2005 après une large consultation, réalisée notamment à l'occasion d'un séminaire organisé au printemps 2005 avec les principaux hauts responsables publics.

Les lignes directrices sur les activités d'après-mandat des agents de la fonction publique sont le résultat d'un processus long de plusieurs années. Le Parlement (Storting) a demandé par deux fois au gouvernement de dissiper les problèmes ou ambiguïtés susceptibles de découler du passage d'une fonction politique à un poste dans la haute administration, et du passage d'un poste dans la fonction publique à un poste en dehors de l'administration. Différentes solutions ont été envisagées dans un rapport adressé au Storting (St. meld. Nr 11 2000-2001) et dans la Recommandation qui a suivi (Inst. St. Nr 175 200-2001). Il s'agissait notamment de répondre à la question de savoir si, lors d'un changement d'emploi, une clause d'« interdiction temporaire d'exercer » ou d'« obligation de s'abstenir de participer à certaines activités<sup>2</sup> » devait être introduite dans tous les contrats de travail dès le début de la relation de travail ou seulement lorsque la nature du poste l'exige. La solution adoptée en définitive sur la base d'avis juridiques a consisté à n'utiliser la clause que dans certains cas ou pour certains postes.

---

1 . Le présent document a été préparé et publié par Madame Cecilie Fauchald Rygg, conseiller, département des affaires patronales, ministère de l'Administration publique et de la Réforme, Oslo, assistée par Madame Ottil Fasting Tharaldsen, directeur général adjoint, département des affaires patronales, ministère de l'Administration publique et de la Réforme, Oslo. Il est fondé sur les documents originaux – les lignes directrices – traduits, l'analyse ayant été réalisée par un groupe de travail dirigé par Madame Cecilie Fauchald Rygg au sein du ministère.

<sup>2</sup> Pour les définitions et de plus amples précisions, voir la section 1.2, p. 4.

L'élaboration des lignes directrices sur les activités d'après-mandat des agents de la fonction publique était presque achevée quand le précédent gouvernement norvégien a décidé qu'il convenait d'établir parallèlement des règles relatives aux responsables politiques. Les lignes directrices sur les activités des responsables politiques à l'expiration de leurs fonctions étaient applicables à compter du 17 octobre 2005. Elles ont été mises en œuvre à l'occasion du changement de gouvernement en septembre 2005.

## ***2. Évolutions de l'administration publique norvégienne***

Pourquoi les autorités norvégiennes ont-elles engagé ces actions ces dernières années ? La Norvège a certes connu quelques cas de corruption, mais par rapport à d'autres pays, les cas constatés ont été amplement rendus publics et ont donné lieu à un débat plus large concernant la mission fondamentale des institutions publiques et politiques. Il est apparu nécessaire de disposer de davantage d'informations concernant les règles existantes, réglementaires et non réglementaires, qui ont une incidence sur les valeurs et l'éthique au sein du service public.

Par rapport à bon nombre d'autres pays de l'OCDE, la Norvège a été considérée comme peu encline aux réformes, car sa situation économique ne l'a pas obligée à beaucoup d'évolutions dans le secteur public.

Toutefois, ces dernières années, de multiples réformes ont été mises en œuvre, et continuent de l'être dans le secteur public ; les effectifs des administrations publiques sont ainsi passés de 167.000 personnes en 1994 à 118.000 personnes en 2004. Les mesures de réformes importantes sont notamment les suivantes :

- La gestion par objectifs et performances a été introduite au sein de l'administration publique en 1990.
- 60 unités ont changé de forme de liens de rattachement entre 1988 et 1998.
- 70 unités ont connu une restructuration majeure entre 2000 et 2004.

La question de savoir si tous ces changements, dont bon nombre créent de nouvelles formes de relations entre le secteur public et les secteurs des entreprises et associatif, ont contribué à renforcer l'intérêt concernant l'intégrité et la conduite des fonctionnaires, reste ouverte. L'accroissement de la liberté de gestion donne davantage de possibilité aux agents publics de laisser leurs intérêts privés et leurs liens personnels s'exprimer. Le secteur public jouit communément d'un niveau de confiance élevé en Norvège, et les enquêtes font apparaître que la confiance est plus forte quand les citoyens ont des contacts directs avec le service public.

Toutefois, la mise en lumière de cas de fraude et de corruption l'an dernier, essentiellement au sein des collectivités locales, peut avoir modifié l'opinion des Norvégiens. Il ressort d'une enquête récente que seule une personne sur dix fait confiance aux autorités pour tirer ces événements au clair. Parmi les personnes interrogées, 40 % affirment faire peu confiance aux autorités en la matière, et 50 % considèrent que la corruption a augmenté dans le secteur public en Norvège.

## **1. Lignes directrices sur les activités d'après-mandat**

### ***1.1 Observations préliminaires***

Les observations préliminaires figurant dans les lignes directrices sur les activités d'après-mandat des agents de la fonction publique et dans celles consacrées aux responsables politiques soulignent l'importance de la mobilité entre les secteurs public et privé. Il convient de ne pas établir d'obstacle inutile.

Il est également considéré que très peu de situations nécessiteront de recourir à des instruments tels qu'une interdiction temporaire d'exercer ou une obligation de s'abstenir de participer à certaines activités lors de l'exercice de fonctions nouvelles en dehors du service public. Il n'en reste pas moins qu'il est crucial de disposer de ce type d'options pour les cas où des circonstances spéciales justifieraient leur utilisation.

Concernant d'éventuels passages du secteur public vers le secteur privé, il est important de conserver la confiance des citoyens à l'égard de l'administration publique ainsi qu'à celui des fonctionnaires et agents publics. L'intégrité et l'impartialité sont indispensables aux activités. Le service public doit être impartial et indépendant par rapport aux intervenants extérieurs et il est tout aussi essentiel que ses actions apparaissent aux citoyens comme équitables, objectives, impartiales et conformes à des règles établies.

Les dispositions relatives à l'interdiction temporaire d'exercer ou à l'obligation de s'abstenir de participer à certaines activités viennent compléter un certain nombre de règles destinées à protéger l'intégrité et l'impartialité du service public, notamment les règles de compétence prévues dans la Loi sur l'administration publique, les règles d'obligation de loyauté des employés, l'exigence générale d'équité du service public (y compris la disposition sur l'abus de pouvoir), l'obligation de respect du secret professionnel et les prérogatives des employeurs.

Toutefois, les règles de compétence prévues dans la Loi sur l'administration publique se rapportent à une situation où il y a un conflit d'intérêts au moment de la prise de décision par le service public. Lorsqu'un agent quitte son poste pour un nouvel emploi, les éventuelles situations de conflit d'intérêts qui surviennent ultérieurement ne relèvent plus des règles de compétence de la Loi sur l'administration publique.

Le devoir de loyauté peut freiner la possibilité d'utiliser des connaissances acquises auprès d'un employeur précédent, mais le champ d'application de cette disposition n'est pas clairement défini. L'obligation de respecter le secret professionnel prévue au paragraphe 13 de la Loi sur l'administration publique protège les questions personnelles et les secrets d'affaires, mais des informations concernant des conditions internes au service public sont rarement considérées comme un secret d'affaires soumis à l'obligation de confidentialité.

## ***1.2. Lignes directrices sur les activités d'après-mandat des agents de la fonction publique***

Les organismes publics n'interviennent normalement pas sur un marché concurrentiel, mais peuvent avoir besoin, comme les entreprises du secteur privé, d'inscrire des clauses sur l'après-mandat dans les contrats de leurs agents. On dénombre trois facteurs particuliers susceptibles de justifier des mesures de la part des pouvoirs publics telles que l'interdiction temporaire d'exercer et/ou l'obligation de s'abstenir de participer à certaines activités :

- **La nécessité de protéger des informations internes --**  
L'État doit chercher à éviter que d'autres organisations n'obtiennent des informations sur les plans ou la stratégie d'un organisme public, par exemple en ce qui concerne la formulation de règles ou de lignes d'action. Ce type d'informations pourrait aboutir à des avantages concurrentiels illégaux.
- **La nécessité de protéger les secrets d'affaires d'autres organisations --**  
L'État doit chercher à éviter qu'une organisation n'accède à des informations confidentielles d'autres organisations, notamment des secrets d'affaires, dont la détention pourrait représenter un avantage concurrentiel illégal.

- **La nécessité de préserver la confiance des citoyens à l'égard du service public --**  
Les organes administratifs de l'État doivent chercher à éviter qu'un agent public ne soit soupçonné d'avoir profité de son poste pour obtenir des avantages particuliers en faveur d'une organisation. De tels soupçons risquent d'entamer la confiance des citoyens concernant l'intégrité et l'impartialité de l'administration.

Lorsque la nature du poste le nécessite, une clause d'interdiction temporaire d'exercer et/ou d'obligation de s'abstenir de participer à certaines activités concernant l'exercice de fonctions nouvelles, figure dans le contrat de travail dès le début d'une relation de travail. Ce type de clause est surtout important pour des postes clés, des postes de direction ou avec des responsabilités et une influence particulières. Les postes très proches de ceux mentionnés précédemment peuvent également faire l'objet de clauses semblables, de même que les postes disposant du pouvoir de négocier ou d'acheter.

Le terme « interdiction temporaire d'exercer » se rapporte à l'interdiction (d'une durée pouvant atteindre six mois après mandat), dont fait l'objet une personne qui travaille ou assure des services pour une organisation n'appartenant pas au service public qui a ou est susceptible d'avoir des liens avec la sphère de responsabilités de la personne lorsqu'elle était agent public. Il en est de même pour les organisations n'appartenant pas au service public qui, pour d'autres raisons, ont ou pourraient avoir des avantages particuliers en raison du poste de la personne lorsqu'elle était agent public.

Le terme « obligation de s'abstenir de participer à certaines activités » se rapporte à l'interdiction (d'une durée pouvant atteindre un an après mandat), dont fait l'objet une personne susceptible de travailler sur des activités ou dans des domaines correspondant aux sphères relevant de ses responsabilités lorsqu'elle était agent public.

La clause figurant dans le contrat prévoit que l'employé doit signaler à l'employeur les propositions de nouveaux postes qu'il est amené à examiner. Sur demande de l'employé, l'employeur peut le dispenser partiellement ou complètement de l'application des dispositions d'interdiction temporaire d'exercer et/ou d'obligation de s'abstenir de participer à certaines activités.

L'employé conserve son droit à rémunération au cours de la période d'interdiction temporaire d'exercer. La rémunération doit correspondre au traitement qu'il percevait au moment de quitter son poste plus l'indemnité de congés payés.

Le contrat de travail doit également prévoir des dommages-intérêts conventionnels pour les cas où l'employé ne respecte pas l'interdiction temporaire d'exercer, l'obligation de s'abstenir de participer à certaines activités, ou l'obligation de notification obligatoire à l'employeur.

### ***1.3. Lignes directrices sur les activités des responsables politiques à l'expiration de leurs fonctions***

Les lignes directrices sur les activités des responsables politiques à l'expiration de leurs fonctions sont assez semblables à celles élaborées pour le service public avec quelques exceptions concernant essentiellement l'autorité chargée de prendre les décisions. C'est la Commission permanente compétente en matière de nominations politiques externes qui décide si un responsable politique peut ou non travailler ou fournir des services pour une organisation n'appartenant pas au service public après qu'il ait assuré des fonctions de ministre, secrétaire politique ou conseiller politique. La Commission a été constituée par décret royal et ne peut pas recevoir d'instructions de la part des autorités gouvernementales.

L'interdiction temporaire d'exercer (pouvant durer jusqu'à six mois) ne sera requise que dans certains cas et quand il existe des relations claires entre les sphères de responsabilités ou les tâches antérieures du responsable politique et les intérêts des organisations d'accueil.

La Commission permanente des nominations politiques externes peut également décider qu'un responsable politique ne doit pas travailler ou fournir des services pour une organisation n'appartenant pas au service public norvégien pendant une durée pouvant atteindre jusqu'à six mois après l'expiration de ses fonctions si des conditions particulières existent concernant les tâches et responsabilités antérieures des personnes qui ont conféré ou sont susceptibles de conférer à l'organisation des avantages spéciaux, ou qui pourraient entamer la confiance dans le service public en général.

Au lieu de faire l'objet d'une interdiction temporaire d'exercer, un responsable politique peut se voir imposer une obligation de s'abstenir de participer à certaines activités pendant une durée pouvant atteindre un an, si cette condition protège convenablement les intérêts qui doivent l'être.

Le terme « obligation de s'abstenir de participer à certaines activités » se rapporte à une interdiction pesant sur le responsable politique qui voudrait avoir des activités concernant une affaire ou un domaine qui relevaient directement de ses compétences lorsqu'il assumait des fonctions politiques.

Le responsable politique doit, deux semaines au moins avant le début de ses nouvelles activités, signaler de lui-même à la Commission qu'il commence un nouvel emploi ou accepte un poste en dehors du service public, ou démarre une activité commerciale. Une telle obligation de fournir des informations ne s'applique pas s'il est évident que les dispositions concernant l'interdiction temporaire d'exercer ou l'obligation de s'abstenir de participer à certaines activités ne sont pas pertinentes.

L'obligation de fournir des informations s'applique à tous les nouveaux postes occupés dans un délai d'un an après la fin des fonctions politiques.

S'il fait l'objet d'une interdiction temporaire d'exercer, le responsable politique – comme l'agent public – perçoit pendant la période correspondante une rémunération équivalant à son salaire net avant son départ plus les indemnités de congés payés et de retraite.

Si le responsable politique ne fournit pas les informations requises ou ne respecte pas l'interdiction temporaire d'exercer ou l'obligation de s'abstenir de participer à certaines activités, la Commission permanente chargée des nominations politiques externes peut exiger que des dommages-intérêts conventionnels soient payés à l'État.

#### ***1.4. Procédures administratives de la Commission permanente responsable des nominations politiques externes et expérience quant à leur application***

Lorsque le 17 octobre 2005, le nouveau gouvernement a pris ses fonctions, environ 70 responsables politiques ayant participé au précédent gouvernement ont perdu leur poste, à savoir :

- Le premier ministre
- 18 ministres
- 34 secrétaires d'État
- 21 conseillers politiques.

Jusqu'au 5 janvier 2006, 29 d'entre eux (dont 5 anciens ministres) ont adressé des demandes officielles à la Commission permanente responsable des nominations politiques externes. Outre ces

demandes officielles, le Secrétariat de la Commission a également fourni des conseils à un certain nombre d'autres responsables politiques concernant les règles et procédures relatives aux lignes directrices sur les activités des responsables politiques à l'expiration de leurs fonctions.

Huit responsables politiques, dont trois ministres, se sont vus imposer des restrictions sous la forme d'une interdiction temporaire d'exercer – d'une durée de trois à six mois – et/ou d'une obligation de s'abstenir de participer à certaines activités qui a porté sur une période allant jusqu'à neuf mois dans certains cas.

Toute la correspondance formelle entre les responsables politiques et la Commission est accessible au public, et des copies des lettres de la Commission aux responsables politiques sont publiées sur l'Internet.

Trois mois seulement après leur entrée en vigueur, les nouvelles lignes directrices sont considérées avec sérieux. Les médias ont relayé des débats concernant certains cas, tant avant qu'après les décisions de la Commission.

Il apparaît qu'au-delà de la réussite de l'application des lignes directrices dans des cas particuliers, il est surtout essentiel que le traitement de ces cas bénéficie d'un niveau élevé de transparence. Un débat public en cours concernant ces questions est l'une des mesures les plus importantes pour refléter la façon dont la mise en œuvre de l'ensemble du système est perçue.

## **2. Principes déontologiques pour le secteur public**

### ***2.1. Objectifs des principes***

La confiance des citoyens à l'égard du service public repose sur huit normes éthiques pour la fourniture de services et l'exercice du pouvoir. L'objectif de ces principes déontologiques généraux est de faire en sorte que tous les agents de l'État en aient conscience. Les principes déontologiques ne comportent pas des règles détaillées mais sont plutôt de nature générale. Ils visent à susciter la réflexion de chaque agent. Plus que des dispositions précises, ils décrivent surtout des normes juridiques.

Les principes sont le résultat de normes et valeurs déontologiques universelles telles que la justice, la loyauté, l'honnêteté, la fiabilité, la sincérité et la règle d'or « ne fais pas à autrui ce que tu ne voudrais pas qu'on te fit ».

La Norvège dispose de nombreuses règles de droit (réglementaires et non réglementaires) qui ont une incidence sur les valeurs et l'éthique de la fonction publique. Les normes éthiques qui s'appliquent à un moment donné ont des effets sur la structure de la législation et d'autres réglementations. De ce point de vue, les principes déontologiques complètent les règles de droit existantes.

### ***2.2. Conséquences du non-respect des principes déontologiques***

Le non-respect des principes déontologiques généraux n'entraîne pas de sanctions particulières mais, par exemple, des actions synonymes d'infraction aux dispositions relatives aux conflits d'intérêts sont susceptibles d'être déclarées nulles. Une action ou omission peut être considérée comme un manquement aux obligations, et entraîner des sanctions portant sur le service ou, en cas d'extrême gravité, des poursuites et des sanctions punitives. En général, des infractions claires aux dispositions légales constitueront également des infractions aux lignes directrices administratives et déontologiques universelles.

Même si l'agent de la fonction publique n'enfreint pas une loi ou un règlement officiel, le non-respect des principes déontologiques peut avoir des répercussions sur l'évolution de sa carrière. Compte tenu de la large diffusion de ces principes au sein de l'organisation, et surtout aux individus eux-mêmes, les cas de non-respect pourront être pris en considération, par exemple, lors d'une évaluation globale de l'adéquation du profil de l'agent avec un poste ou pour une candidature interne à un nouveau poste, où le respect des principes déontologiques de l'organisation est attendu.

### **2.3. *Employeurs, responsables et employés***

En tant qu'employeur (représenté par le ministère de l'Administration publique et de la Réforme), l'État est responsable en dernier ressort de l'instauration de principes déontologiques et du contrôle de leur respect. Le suivi incombe aux hauts responsables au sein des ministères et des organes rattachés. Cela s'explique principalement parce que les responsables, par leurs propos, leurs actions et leur style de gestion, exercent une forte influence sur la culture et les normes de conduite en vigueur dans une organisation. En outre, les hauts responsables peuvent se retrouver dans des situations où les choix et les décisions nécessitent une certaine sagesse et une réflexion éthique. Enfin, il leur revient de veiller à ce que les normes éthiques qui s'appliquent soient connues de l'ensemble de l'organisation, et que toute infraction aux lois et règlements soit immédiatement traitée afin d'éviter l'émergence de pratiques ou d'une culture regrettables.

Chaque employé est tenu de se familiariser avec les dispositions et instructions qui s'appliquent à son poste à un moment donné, et est personnellement responsable du meilleur respect possible des principes déontologiques.

### **2.4. *Cadre juridique : liens avec la législation***

Ces orientations complètent les règles de droit existantes, et certains des textes les plus importants dans ce domaine y sont mentionnés :

- *La Loi sur l'administration publique* contient un certain nombre de procédures administratives qui portent sur des aspects éthiques. La Norvège dispose de mesures concernant la rigueur des décisions administratives, en vertu desquelles par exemple un cas doit faire l'objet du plus d'explications possible avant de relever d'une décision administrative. Sont également prévues des dispositions concernant l'avertissement de la personne concernée. La partie doit aussi avoir la possibilité de faire une déclaration avant que toute décision soit rendue et a le droit de faire appel d'une décision administrative.

La Loi sur l'administration publique comprend de plus des règles de compétence destinées à inspirer confiance dans le service public. En cas de situations dans lesquelles l'impartialité d'un décideur est susceptible d'être entamée, la personne concernée doit se mettre en retrait.

En outre, la Loi sur l'administration publique contient des règles sur les droits des parties à accéder aux documents ainsi que sur l'obligation de fournir des conseils et de garantir la confidentialité.

- *La Loi sur l'accès à l'information* comprend des règles relatives à la transparence et à l'accès des citoyens aux documents publics. Ces règles prévoient les responsabilités et les droits des parties et organismes administratifs et traduisent ainsi les principes déontologiques en procédures administratives pratiques.



- *Les principes administratifs non réglementaires*, applicables par exemple en cas d'abus de pouvoir, fixent des normes sur la façon dont le jugement doit être exercé. Les agents de la fonction publique doivent tenir compte de tous les éléments pertinents, traiter des cas identiques de la même manière, ne pas prendre en compte des circonstances extérieures ou arbitraires et ne pas adopter de décisions déraisonnables. En outre, la Norvège dispose de principes non réglementaires généraux en matière de bonnes pratiques.
- *Le Code pénal civil général* contient des dispositions relatives à la corruption et au commerce. La peine encourue pour un acte de corruption grave peut atteindre jusqu'à 10 ans. Le Code comprend des règles en matière d'infractions majeures dans le secteur public.

Dans ce contexte, il est également fait référence à la Loi sur les droits de l'homme qui transpose en droit norvégien un certain nombre de conventions internationales concernant la protection des droits de l'homme et les libertés fondamentales.

La Loi sur la fonction publique comprend également un paragraphe interdisant aux agents d'accepter des cadeaux, des commissions, des services ou tout autre produit semblable de nature à influencer les actions du bénéficiaire ou destinés à cet effet par le donneur.

- *La Loi sur l'environnement de travail* contient des dispositions visant à éviter les menaces sur la vie et la santé des employés et à garantir la protection de l'environnement de travail. Les employés doivent notamment signaler à leur employeur, à leur délégué à la sécurité et, le cas échéant, à d'autres employés les vices ou défauts susceptibles de mettre en danger la vie ou la santé. En décembre 2005, le ministère du Travail et des Affaires sociales a présenté une proposition concernant de nouvelles règles en matière de signalement dans le cadre de la Loi sur l'environnement de travail, en vertu desquelles les employés disposent du droit de notifier tout acte de corruption, tout manquement aux règles de sécurité et d'autres conditions critiques constatés dans l'organisation. La proposition interdit également aux employeurs de sanctionner un employé qui aurait procédé à un tel signalement.