

(avril 2016)

Kit d'outils législatifs sur les tests d'intégrité

Préparé par :

Tilman Hoppe

avec les contributions et les critiques de :

Phil Collins, Expert

Manuela Popescu, Expert

Jelena Jolić, Expert

Cette publication a été préparée pour un atelier régional sur les bonnes pratiques en matière de réglementation des tests d'intégrité en avril 2016. Elle a été mise à jour à la suite de l'atelier, auquel ont contribué des représentants d'agences anti-corruption de 8 pays.

Les opinions exprimées dans ce document ne peuvent en aucun cas être considérées comme reflétant la position officielle de l'Union européenne, du Conseil de l'Europe ou de toute autre organisation internationale mentionnée.

Contenu

1. Introduction aux "tests d'intégrité"	4
1.1. Ce que c'est - et ce que ce n'est pas.....	4
1.1.1. Formulaires.....	4
1.1.2. Objectifs.....	5
1.1.3. Contrôle et procédures pénales ou disciplinaires	6
1.2. Normes internationales de lutte contre la corruption.....	6
1.2.1. Conventions et autres normes	6
1.2.2. mise en œuvre effective.....	7
1.3. Expériences étrangères	8
1.3.1. Australie.....	9
1.3.2. République tchèque	9
1.3.3. Géorgie.....	10
1.3.4. Hongrie	12
1.3.5. Kenya	12
1.3.6. République de Moldavie.....	12
1.3.7. Roumanie	15
1.3.8. États-Unis	17
1.3.9. Royaume-Uni.....	19
2. Directives et commentaires sur la réglementation	23
Instructions pour l'utilisateur.....	23
Chapitre I : Dispositions générales.....	24
Article 1 - Objectif	24
Article 2 - Champ d'application institutionnel.....	27
Article 3 - Champ d'application personnel.....	28
Article 4 - Règles d'intégrité couvertes.....	28
Chapitre II : Procédure de test	30
Article 5 - Organisme de contrôle	30
Article 6 - Notification des essais	32
Article 7 - Paraphe.....	33
Article 8 - Tests.....	36
Article 9 - Interdiction de la provocation	40
Article 10 - Utilisation de moyens spéciaux.....	47
Article 11 - Rapports et preuves	48
Chapitre III : Conséquences.....	49
Article 12 - Notification des institutions et des personnes	49
Article 13 - Rapport sur la mise en œuvre.....	50
Article 14 - Essais répétés	51

Chapitre IV : Surveillance.....	51
Article 15 - Contrôle judiciaire d'office	51
Article 16 - Plaintes judiciaires	53
Article 17 - Contrôle parlementaire	53
Article 18 - Contrôle de la société civile	55
Chapitre V : Confidentialité et protection des données.....	55
Article 19 - Confidentialité.....	55
Article 20 - Protection des données	56
Annexe I - Autres questions réglementaires.....	57
Annexe II - Législation étrangère	58

1. INTRODUCTION AUX "TESTS D'INTEGRITE".

Depuis de nombreuses années, le test d'intégrité est un outil appliqué dans les pays de Common Law tels que l'Australie, le Royaume-Uni ou les États-Unis. Les manuels des organisations internationales recommandent également cet outil comme étant très efficace. ¹Néanmoins, le concept de test d'intégrité semble encore peu connu d'un large cercle de praticiens. En outre, la littérature sur cet outil est peu abondante. C'est pourquoi cette introduction fournit des informations générales afin de placer les directives réglementaires (chapitre 2) dans la bonne perspective.

1.1. Ce que c'est - et ce que ce n'est pas

Le terme "test d'intégrité" est utilisé dans différents contextes. Par conséquent, cette section clarifie le terme et le concept de cet outil.

1.1.1. Formulaires

Les tests d'intégrité sont des scénarios réalistes tels qu'une voiture avec un phare défectueux conduite de nuit par un agent secret, afin de tester les réactions de la police une fois arrêtée. Il existe deux types de tests :

- Les tests **ciblés** visent des fonctionnaires spécifiques, dès lors qu'il existe des renseignements indiquant que ces fonctionnaires pourraient être corrompus ou avoir commis d'autres violations de l'éthique. Ces renseignements peuvent être des allégations antérieures de citoyens, de criminels ou de collègues, ou la richesse inexplicable du fonctionnaire.
- Les tests **aléatoires** visent un échantillon aléatoire d'agents dans des zones où le risque de corruption est élevé. Tous les fonctionnaires savent que les tests d'intégrité existent, mais ne sont pas informés de leur fréquence ou de leur occurrence. Par conséquent, aucun fonctionnaire ne peut savoir si une offre de pot-de-vin qui lui est faite pourrait ou non faire l'objet d'un test d'intégrité. Par exemple, dans une affaire portée devant la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), des ²testeurs sous couverture ont conduit une voiture en infraction avec la limite de vitesse et ont été arrêtés par un officier de police qui a remarqué par hasard leur infraction au code de la route. Le pot-de-vin qu'il a ensuite accepté a été secrètement enregistré sur vidéo.

Cependant, la distinction entre les deux formes est quelque peu artificielle ; comme l'a noté un comité du Parlement australien en 2011,

"la distinction entre tests aléatoires et tests ciblés n'est pas nette. Par exemple, un régime de tests d'intégrité qui cible des sections particulières d'une organisation sur la base d'un risque de corruption plus élevé, mais en l'absence de tout renseignement sur un comportement corrompu, pourrait être considéré comme aléatoire ou ciblé selon la définition utilisée. Les termes "aléatoire" et "ciblé" se situent aux deux extrémités d'un spectre de méthodologies de test d'intégrité." ³

Le terme "test d'intégrité" est parfois utilisé pour la **sélection préalable à l'embauche** des candidats à une fonction publique. Dans ce contexte, il désigne les mécanismes qui permettent de savoir si les candidats apporteront suffisamment d'éthique dans leur futur emploi.⁴ Le modèle de code de conduite du Conseil de l'Europe pour les agents publics utilise le terme "contrôles d'intégrité" pour

¹ Voir ci-dessous au chapitre 2.

² Cour européenne des droits de l'homme, Rotaru c. Roumanie [disponible uniquement en français], requête n° 27797/10, *décision du 15 avril 2014*, disponible sur <http://hudoc.echr.coe.int>, consulté le 24 avril 2016 (pour plus de détails sur l'affaire, voir ci-dessous la section 2, Commentaires sur l'article 1).

³ Comité parlementaire mixte de la Commission australienne pour l'intégrité des forces de l'ordre (novembre 2011), Enquête sur les tests d'intégrité, *Rapport*, chapitre 2, n° 2.10/p.5, disponible sur www.apf.gov.au, consulté le 24 avril 2016.

⁴ Lickiss S. (septembre 2014), *Pre-Employment Integrity Testing with Law Enforcement and Security Applicants : A Closer Look at the Law Enforcement Applicant Inventory (LEAI)*, disponible sur <http://pqdtopen.proquest.com>.

cet exercice de filtrage.⁵ Toutefois, dans le contexte des pratiques d'embauche, les "contrôles d'intégrité" font référence à une gamme variée d'outils tels que les questionnaires, les discussions de groupe sans animateur, les procès fictifs, les jeux de rôle, les entretiens, les visites à domicile, la vérification des finances personnelles ou les tests polygraphiques.⁶ Un terme plus approprié serait donc "vérification de l'intégrité des candidats". En tout état de cause, le terme "test d'intégrité" utilisé dans le contexte de ce kit d'outils ne s'applique pas à l'examen préalable à l'embauche des candidats.

1.1.2. Objectifs

La corruption systémique peut souvent ressembler à un schéma incassable. Par exemple, un conducteur sera arrêté pour une infraction au code de la route. Avec un policier corrompu, il ne paiera qu'une fraction de l'amende prévue par la loi. Le policier empochera l'"amende" (pot-de-vin) et ses supérieurs profiteront souvent en partie de l'argent collecté pendant la journée. De même, un avocat peut soudoyer un juge pour gagner son procès. Le problème dans de telles constellations est que toutes les personnes impliquées dans le schéma de corruption en profitent. Par conséquent, la volonté de dénoncer est très faible, voire inexistante, et le risque de détection est également très faible.

Les tests d'intégrité brisent ce cycle. Une fois que de tels tests sont introduits, tous les fonctionnaires sont conscients de leur existence, mais ils ne sont pas informés de leur fréquence ou de leur occurrence. Par conséquent, aucun agent de police, par exemple, ne peut désormais savoir si une offre de corruption qui lui est faite est réelle ou s'il s'agit d'un test d'intégrité qui pourrait éventuellement entraîner des conséquences disciplinaires ou pénales.

Par conséquent, les objectifs des tests d'intégrité sont les suivants : ⁷

- Encouragez les fonctionnaires à respecter leur obligation de signaler les pots-de-vin (car toute offre peut constituer un test d'intégrité) ;
- Augmenter la perception du risque de détection et donc prévenir la corruption ;
- Identifier les fonctionnaires ou les organismes publics sujets à des pratiques de corruption ;
- Collecter des preuves pour les procédures disciplinaires ;
- Identifier les agents publics qui sont honnêtes et dignes de confiance ;
- Identifier les besoins de formation des agents publics, c'est-à-dire les schémas d'inconduite qui pourraient remonter à un manque de sensibilisation aux défis éthiques.

Les tests d'intégrité ne sont pas limités à la corruption, mais peuvent être appliqués à toute performance, y compris la mentalité de service des agents publics. L'Ukraine a choisi de limiter les tests aux cas de corruption (article 11, paragraphe 1).

Les tests d'intégrité visent principalement la "petite corruption", que l'on pourrait également appeler "corruption quotidienne", c'est-à-dire la corruption à l'interface entre l'État et ses citoyens, c'est-à-dire là où l'État fournit des services essentiels au public. Bien que les sommes d'argent en jeu puissent être relativement faibles, la lutte contre ce type de corruption fait une différence cruciale pour les citoyens. C'est ce type de corruption qu'ils rencontrent dans la satisfaction de leurs besoins quotidiens qui compte pour le public : soins de santé, éducation, état civil, etc. Néanmoins, les tests

⁵ Article 24 para. 1 : " L'agent public qui a des responsabilités en matière de recrutement, de promotion ou d'affectation doit veiller à ce que les vérifications appropriées de l'intégrité du candidat soient effectuées comme la loi l'exige ", Recommandation n° R (2000) 10 du Comité des ministres aux États membres sur les codes de conduite des agents publics. Annexe, *Modèle de code de conduite* pour les agents publics, disponible sur www.coe.int, consulté le 24 avril 2016.

⁶ Centre pour l'étude de la démocratie - CSD (2013), *Countering Corruption in the Police : European Perspectives*, p.37, disponible sur www.csd.bg ; page web de Converus sur le "test d'intégrité", disponible sur <http://converus.com>, consulté le 24 avril 2016.

⁷ Voir Nations unies (2004), *Manuelsur lesmesurespratiquesdelutte contre la corruptionà l'intention desprocureurset desenquêteurs*, pages 91-97, disponible sur www.unodc.org, consulté le 24 avril 2016.

d'intégrité sont également possibles dans des contextes beaucoup plus importants, c'est-à-dire lorsque des cas de "grande corruption" se produisent. Il s'agit notamment de l'octroi de licences aux entreprises, des marchés publics, de la délivrance de permis de construire, de la privatisation, etc.

1.1.3. Contrôle et procédures pénales ou disciplinaires

Le test d'intégrité en soi n'est pas une procédure pénale/disciplinaire ou une partie de celle-ci. Il faut distinguer les deux étapes suivantes :

- Le test d'intégrité proprement dit, par exemple un testeur sous couverture qui demande un passeport pour voir dans quelle mesure les agents publics respecteront les dispositions dans l'exercice de leurs fonctions.
- Une procédure pénale ou disciplinaire engagée parce que, par exemple, l'agent public testé a demandé un pot-de-vin.

Les tests d'intégrité ne doivent pas nécessairement déboucher sur une procédure dans laquelle la culpabilité individuelle, qu'elle soit disciplinaire ou pénale, serait évaluée. On peut aussi utiliser les tests d'intégrité pour générer des méta-données sur les taux de corruption dans certaines institutions publiques, pour évaluer les risques de corruption abstraite, ou pour utiliser les résultats non seulement dans le cadre de procédures disciplinaires, mais aussi à des fins de formation. Par exemple, en Australie, "les tests d'intégrité dans la police de la Nouvelle-Galles du Sud sont désormais une pratique acceptée. L'unité d'investigation secrète est fortement impliquée dans la phase de formation des nouveaux étudiants qui entrent dans la police de Nouvelle-Galles du Sud. Des études de cas sont présentées à un large éventail de la police de Nouvelle-Galles du Sud, ce qui met en évidence le rôle de l'unité d'enquête secrète et les problèmes de corruption qui ont été identifiés".⁸ Par conséquent, en principe, les tests d'intégrité et les procédures disciplinaires ou pénales sont tous indépendants les uns des autres. Les tests d'intégrité sont menés principalement dans le but de vérifier l'intégrité des employés/de l'institution, par opposition aux opérations d'infiltration qui visent à recueillir des preuves pour prouver un comportement criminel. Ce n'est que lorsque les preuves issues d'un test d'intégrité sont admissibles dans le cadre d'une procédure disciplinaire ou pénale que cette procédure peut faire suite à un test d'intégrité.

1.2. Normes internationales anti-corruption

1.2.1. Conventions et autres normes

Aucune des conventions du Conseil de l'Europe ou d'autres conventions internationales ne fait explicitement référence au "test d'intégrité". Seule la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC), dans son article 8, paragraphe 4, invite les États membres à "faciliter le signalement par les agents publics d'actes de corruption" et à prendre "des mesures disciplinaires ou autres à l'encontre des agents publics qui violent les codes ou les normes". Cela dit, toutes les grandes organisations internationales ont recommandé à différents moments l'introduction de tests d'intégrité comme outil de lutte contre la corruption.

Par exemple, dans le chapitre sur l'article 50 de la CNUCC, le "Guide technique de la CNUCC" de l'ONUDC cite le test d'intégrité (ciblé) comme l'un des outils disponibles et le décrit comme suit

*"une méthode qui renforce à la fois la prévention et la poursuite de la corruption et qui s'est avérée être un moyen de dissuasion extrêmement efficace et efficient contre la corruption."*⁹

On trouve un langage similaire dans d'autres sources. Ainsi, le manuel de l'OCDE intitulé "Gérer les conflits d'intérêts dans le secteur public" indique que *"[l]e test d'intégrité peut être un puissant outil*

⁸ *History of New South Wales Police Integrity Testing Program* (2011), disponible sur www.aph.gov.au, consulté le 24 avril 2016.

⁹ Office des Nations unies contre la drogue et le crime - UNODC (2009), *Guide technique de la CNUCC* (anglais et russe), Article 50 II.4.5., p.186, disponible sur www.unodc.org, consulté le 24 avril 2016.

spécialisé de détection de la corruption".¹⁰ Les "Meilleures pratiques en matière de lutte contre la corruption" de l'OSCE notent que :

*"Le test d'intégrité est désormais apparu comme un outil particulièrement utile pour nettoyer les forces de police corrompues - et pour les garder propres."*¹¹

En ce qui concerne la valeur du test d'intégrité, le "Manuel sur les mesures pratiques de lutte contre la corruption à l'intention des procureurs et des enquêteurs" de l'ONU stipule que :

*Il est désormais clair qu'il ne suffit pas de "nettoyer" un domaine de corruption lorsque des problèmes apparaissent. Il faut plutôt développer des systèmes qui garantissent qu'il n'y aura pas de répétition et qu'on ne retombera pas dans la corruption systémique. C'est dans le domaine essentiel du suivi et de la surveillance que le test d'intégrité prend tout son sens."*¹²

Selon le "Kit d'outils anti-corruption" de l'ONUDC :

*"C'est l'un des outils les plus efficaces pour éradiquer les pratiques de corruption dans les services publics dans un délai extrêmement court. En particulier, dans les cas de corruption endémique et de faible niveau de confiance de la part du public, c'est l'un des rares outils qui peut promettre des résultats immédiats et aider à restaurer la confiance dans l'administration publique."*¹³

Le guide de la Banque mondiale "Preventing Corruption in Prosecution Offices : Understanding and Managing for Integrity" de la Banque mondiale considère le test comme *"un outil puissant de détection de la corruption"*.¹⁴

Transparency International a également promu l'idée d'un test d'intégrité comme "un outil particulièrement utile" pour lutter contre la corruption.¹⁵

1.2.2. Mise en œuvre effective

Pour fonctionner correctement, quelques conditions sont indispensables :

- Les scénarios doivent être réalistes pour fonctionner. Étant donné qu'il sera "bien connu que le département effectue régulièrement des tests d'intégrité, un scénario irréaliste pourrait alerter l'agent qu'un test est en cours".¹⁶ donc nécessaire de disposer d'une unité de test spécialisée, bien formée et bien équipée.¹⁷
- L'unité de test doit être d'une intégrité et d'une confidentialité maximales, car les informations sur les objectifs et les délais seraient des "marchandises" pour lesquelles des fonctionnaires

¹⁰ Organisation de coopération et de développement économiques - OCDE (2005), *Gérer les conflits d'intérêts dans le secteur public*, p.68 (" Politique de contrôle de l'intégrité "), disponible sur www.oecd.org, consulté le 24 avril 2016.

¹¹ OSCE (2004), *Meilleures pratiques en matière de lutte contre la corruption*, (anglais et russe), chapitre 12, p.141 (" test d'intégrité "), disponible sur www.osce.org, consulté le 24 avril 2016.

¹² Nations unies (2004), *Manuel sur les mesures pratiques de lutte contre la corruption à l'intention des procureurs et des enquêteurs*, p.89, disponible sur www.unodc.org, consulté le 24 avril 2016.

¹³ UNODC (2004) *Anti-Corruption Tool Kit*, Version 3, p.396, disponible sur www.pogar.org, consulté le 24 avril 2016.

¹⁴ Gramckow H. (2011), *Preventing Corruption in Prosecution Offices : Understanding and Managing for Integrity*, Justice&Development Working Paper Series, n° 15/2011, p.11, disponible sur www-wds.worldbank.org, consulté le 24 avril 2016.

¹⁵ TI Source Book (2000), *Confronting Corruption : The Elements of a National Integrity System*, chapitre 20, p.190, disponible sur <http://archive.transparency.org>, consulté le 24 avril 2016.

¹⁶ Commission de la ville de New York pour combattre la corruption de la police (mars 2000), *The Performance Study : the Internal Affairs Bureau's Integrity Testing Program*, disponible sur www.nyc.gov, consulté le 24 avril 2016.

¹⁷ Rothlein S. (avril 2010), *Conducting Integrity Tests on Law Enforcement Officers, Issues and Recommendations* : "Une formation spécialisée utilisant des scénarios de jeux de rôles est essentielle pour renforcer les compétences d'une unité d'enquête proactive capable de monter avec succès ce type de cas. Les enquêteurs qui traitent les cas réactifs constituent une bonne ressource d'appoint ; toutefois, l'idéal serait de créer une unité proactive qui se concentrerait exclusivement sur le développement de cas impliquant une inconduite criminelle commise par des agents et nécessitant une approche d'enquête secrète. Ce type d'unité est en mesure de développer un plus haut niveau d'expertise dans ce domaine et de consacrer toute son énergie au processus proactif. ", disponible sur www.patc.com, consulté le 24 avril 2016.

corrompus pourraient être prêts à payer un bon prix. Le fait de soumettre les unités de test elles-mêmes au test d'une autre unité peut être considéré comme une étape importante pour garantir cette intégrité.

- L'introduction de tests d'intégrité (aléatoires) doit être accompagnée d'une promotion, soulignant les avantages d'un tel système pour la plupart des agents publics, afin d'être acceptée et d'éviter de compromettre une relation de confiance.¹⁸

1.3. Expériences à l'étranger

Les tests d'intégrité ciblés sont un outil d'investigation courant dans plus ou moins tous les pays. Peu de recherches comparatives sont actuellement disponibles sur l'étendue de l'utilisation des tests d'intégrité dans le monde. Par conséquent, ce chapitre ne peut fournir une image complète des expériences étrangères. La rareté des informations peut en partie être attribuée au fait que l'on pense souvent que le secret sur sa portée et ses méthodes contribue à son effet dissuasif.¹⁹ Toutefois, des informations sont disponibles pour certains pays qui appliquent des tests d'intégrité aléatoires. Certains ont été menés dans la sphère pénale (Géorgie) ; d'autres sont menés à la fois dans la sphère pénale et disciplinaire (États-Unis, Royaume-Uni, Australie, Roumanie) ; d'autres encore sont menés uniquement dans la sphère disciplinaire (Moldavie). Bien que le Royaume-Uni ait réorienté son programme de contrôle vers une approche ciblée, il figure toujours dans la liste ci-dessous car il effectuait initialement des contrôles qui ne visaient pas des personnes spécifiques. Il convient également de noter que certains pays envisagent actuellement d'introduire des tests d'intégrité, ou viennent de le faire, comme la Serbie en 2016, sans que la portée du programme soit encore claire.²⁰

Pays	Introduit	Couverture	Conséquences
Australie	1996	Police	Mesures disciplinaires et/ou pénales
République tchèque	2009	Les forces de sécurité	Mesures disciplinaires et/ou pénales
Géorgie	2003	Administration publique	Mesures disciplinaires et/ou pénales
Hongrie	2012	Administration publique	Mesures disciplinaires et/ou pénales
Kenya	2006	Administration publique	Mesures disciplinaires et/ou pénales
Moldavie	2013	Administration publique	Discipline
Roumanie	2009	Ministère de l'Intérieur	Mesures disciplinaires et/ou pénales
Royaume-Uni	1999	Principalement la police	Mesures disciplinaires et/ou pénales
États-Unis	1994	Police	Mesures disciplinaires et/ou pénales

¹⁸ OCDE (2005), *Gérer les conflits d'intérêts dans le secteur public*, p.68 (" Politique de test d'intégrité ") : " Elle risque d'aliéner le personnel non corrompu en suscitant la crainte d'être accidentellement ciblé ", disponible sur www.oecd.org, consulté le 24 avril 2016 ; Klockars/Haberfeld (2007), *Enhancing Police Integrity*, p.7.

¹⁹ New York Times (24 septembre 1999), *Police Used in Stings to Weed out Violent Officers* : "Les responsables de la police ont dit qu'ils étaient réticents à discuter du programme en détail parce qu'ils pensent que le secret sur sa portée et ses méthodes a ajouté à son effet dissuasif." ; disponible sur www.nytimes.com, consulté le 24 avril 2016.

²⁰ Pointpulse Magazin/ Mandić, S. (2016), *Dilemmes concernant le test d'intégrité de la police*, consulté le 24 avril 2016, disponible sur <http://pointpulse.net>, consulté le 24 avril 2016 : "[...] [N]ous n'avons jamais expliqué quelle forme de test sera appliquée en Serbie : celle qui vise les policiers soupçonnés, ou la forme aléatoire, qui s'appliquerait à tous. "

1.3.1. Australie

Les tests d'intégrité au sein de la police de Nouvelle-Galles du Sud ont débuté en 1996, suite à la recommandation de la Commission royale Wood à la police de Nouvelle-Galles du Sud. Le mandat de la Commission était d'enquêter sur l'existence et l'étendue de la corruption dans le service de police.²¹ La Commission a souligné que les tests d'intégrité ciblés ne sont qu'une stratégie pour détecter la corruption et qu'ils ne devraient pas être utilisés dans les cas où il existe de fortes suspicions, car les officiers de police sont alors souvent déjà conscients du risque d'une enquête.²² La loi sur la police de 1990 de la Nouvelle-Galles du Sud contient une section sur les tests d'intégrité (voir annexe II). Les personnes soumises à ces tests **ne sont pas informées qu'elles** ont été testées, sauf si elles échouent au test. Les agents ne sont pas informés qu'ils ont "réussi" afin de protéger la viabilité du test : sinon, l'agent se sentirait "en sécurité", car il ne serait pas testé à moins qu'une nouvelle raison pour un test ne se présente.²³

1.3.2. République tchèque

La République tchèque a commencé en 2009 à réaliser des tests d'intégrité appelés en langue tchèque l'équivalent de "tests de fiabilité".²⁴ L'Inspection de la police a mené les tests au sein de la police sur la base de l'article 107 de la loi n° 273/2008 "sur la police de la République tchèque",²⁵ en vigueur jusqu'au 31 décembre 2011. En 2012, le programme de tests a été confié à la nouvelle **Inspection générale des forces de sécurité** (GIBS), qui fait partie du Bureau du Premier ministre. La GIBS supervise en particulier la police, les douanes et l'administration pénitentiaire et est chargée d'enquêter sur les allégations de mauvaise conduite. Actuellement, le GIBS comprend environ 250 employés dotés de pouvoirs de police qui peuvent effectuer un test d'intégrité avec l'approbation du bureau du procureur.²⁶

Les tests visent à prévenir les comportements illicites du personnel des forces de sécurité, qui sait que les tests peuvent avoir lieu à tout moment. Les tests visent principalement la **corruption**, la fuite d'informations, la violence excessive et d'autres comportements répréhensibles. De 2009 à 2015, 226 tests au total ont été effectués, dont 26 ont permis de trouver des preuves de comportements répréhensibles.

Les tests sont fondés sur l'article 41 de la loi n° 341/2011 "relative à l'inspection générale des forces de sécurité" (GIBS).²⁷ Le paragraphe 1 habilite "un membre de l'inspection à effectuer des tests de fiabilité pour prévenir et détecter les infractions commises par un membre ou un employé [des forces de sécurité] ("sujets de test)". "Le "test de fiabilité consiste à provoquer des situations que le sujet testé est invité à résoudre" (paragraphe 2). Les tests se réfèrent donc à des situations artificielles auxquelles la personne testée est **régulièrement exposée dans le cadre de son travail**, afin de déterminer si elle exerce ses fonctions correctement et conformément aux lois et règlements applicables.²⁸ Cette situation n'est pas considérée comme une provocation, car elle vise des

²¹ Page Web de la Commission d'intégrité de la police, *Commission royale sur le service de police de la Nouvelle-Galles du Sud*, disponible à l'adresse www.pic.nsw.gov.au, consultée le 24 avril 2016.

²² *History of New South Wales Police Integrity Testing Program* (2011), disponible sur www.aph.gov.au, consulté le 24 avril 2016.

²³ Ibid.

²⁴ GIBS (12 mai 2015), Communiqué de presse, *Preventivní Působení Zkoušek Spolehlivosti* [Action préventive par le biais de tests de fiabilité], disponible sur www.gibs.cz, consulté le 24 avril 2016.

²⁵ Hrudka J., Bohman M. (2008), *Zkouška spolehlivosti - nové oprávnění Inspekce ?!* [Le test de fiabilité - un nouveau pouvoir de l'Inspection ? !], disponible sur www.ceses.cuni.cz/CESES-76-version1-Bohman.pdf, consulté le 24 avril 2016.

²⁶ Centre de Belgrade pour la politique de sécurité/Mandić, S., Djordjević, S. (2016), *Testing the Integrity of Police Officers*, p.18. disponible sur <http://pointpulse.net>, consulté le 24 avril 2016.

²⁷ *Zákona č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů*, disponible sur <http://aplikace.mvcr.cz>, consulté le 24 avril 2016.

²⁸ GIBS (2016), *Vyhodnocení zkoušek spolehlivosti - analýza pro případné rozšíření zkoušek na další osoby působící v orgánech veřejné moci* [Évaluation des tests de fiabilité, Analyse des tests pour une éventuelle extension à d'autres personnes travaillant dans le service public], p.2, disponible sur www.komora.cz, consulté le 29 juin 2016.

situations quotidiennes, comme la simulation d'une infraction au code de la route. À terme, ces situations quotidiennes peuvent amener un policier à demander un pot-de-vin.²⁹ Les tests "sont documentés par des enregistrements vidéo et audio, et le matériel est conservé comme document officiel" (paragraphe 6). Les testeurs peuvent commettre des délits si cela est nécessaire à la réalisation du test et si cela ne viole pas les droits de l'homme (paragraphe 8). À cet égard, il est notamment interdit aux testeurs d'évoquer une intention criminelle qui n'existait pas auparavant (provocation).³⁰

Des tiers, tels que des journalistes, des **citoyens** ou d'autres institutions publiques, peuvent initier des tests (paragraphe 4). Si le GIBS l'approuve, il réalise le test en impliquant éventuellement les tiers sous son contrôle.

Tous les tests sont suivis d'une évaluation effectuée par un service distinct de l'unité qui exécute les tests. Si le sujet testé n'a commis aucune infraction, le dossier de test est archivé. Dans le cas contraire, une procédure **disciplinaire**, délictuelle ou **pénale** est engagée, en fonction de la gravité de l'infraction. Les sujets testés qui ont échoué aux tests ont le droit de revoir les enregistrements (paragraphe 7). Selon la jurisprudence de la **Cour suprême** en 2014, les enregistrements peuvent être introduits dans une procédure pénale en tant que preuve si les testeurs n'ont pas provoqué le délinquant.³¹ Cette décision a mis fin à la réticence des tribunaux des années précédentes à admettre les résultats des tests comme preuve.³²

L'introduction des tests d'intégrité en République tchèque a fait suite à un **débat** de plusieurs années sur la justification et le champ d'application adéquat du programme, et à quelques tentatives infructueuses d'introduire une législation sur cette question.³³ Une tentative législative en 2009 par certains membres du parlement de légaliser dans une certaine mesure la provocation dans le contexte des infractions de corruption a échoué.³⁴

Le programme actuel fait l'objet d'une évaluation. À cette fin, la GIBS a rédigé un **rapport d'évaluation** en juin 2016.³⁵ La principale question sera de savoir si le programme doit également être étendu à d'autres secteurs publics. Dans ce contexte, la GIBS a souligné l'aspect constitutionnel de l'égalité de traitement³⁶ et a recommandé différentes options d'extension du programme à d'autres secteurs.³⁷ En outre, la GIBS a fortement recommandé de maintenir le programme de tests comme un outil axé principalement sur les conséquences administratives et civiles. Ainsi, il ne devrait pas être intégré dans le code de procédure pénale en tant qu'outil d'enquête criminelle.³⁸

1.3.3. Géorgie

Dans une étude récente, la Banque mondiale a examiné les facteurs clés du succès de la Géorgie dans la lutte contre la corruption. Les tests d'intégrité **aléatoires** ont contribué au succès de l'éradication de la petite corruption au sein de la police de la circulation dans un délai très court :

*"Les agents secrets étaient chargés de s'assurer que la police respectait les règles.
Un agent ordinaire pouvait faire équipe avec un agent secret sans le savoir, sauf s'il*

²⁹ Janoušková N., (17 février 2016), *Prostředky boje proti úplatkářství de lege ferenda II. - Agent provokatér a zkouška spolehlivosti* [Moyens de lutte contre la corruption de lege ferenda II. - Agent provocateur et tests de fiabilité], disponible sur www.pravniprostor.cz, consulté le 24 avril 2016.

³⁰ GIBS (2016), p.3.

³¹ Cour suprême, *décision du 25 septembre 2014*, dossier 301/2014, disponible sur <http://codexisuno.cz>, consulté le 24 avril 2016.

³² GIBS (2016), *ibid*, p.62.

³³ Hrudka J. (2014), *Zkouška spolehlivosti - prostředek prevence protiprávního jednání* [Test d'intégrité - moyen de prévention des actes illégaux], pages 13-35, disponible sur <https://sis.polac.cz>, consulté le 24 avril 2016.

³⁴ Janoušková N. (*ibid*).

³⁵ GIBS (2016), *ibid*. p.3.

³⁶ GIBS (2016), *ibid*, p.3.

³⁷ GIBS (2016), *ibid*, p.59.

³⁸ GIBS (2016), *ibid*, p.61

*enfrenait une règle. Des contrôles ponctuels étaient effectués pour s'assurer que la police suivait le protocole. Un agent sous couverture a déposé une plainte pour violence domestique dans un commissariat de police pour voir si les plaintes étaient suivies d'effet. Un conducteur circulait la nuit avec un phare éteint. Lorsqu'on l'arrêtait, il disait qu'il était en route pour réparer le phare et offrait 20 GEL. Les policiers pris à accepter des pots-de-vin sont licenciés. Ces pratiques envoyaient un message fort aux nouvelles recrues, à savoir que le ministère prenait au sérieux son code de conduite et les pratiques éthiques de sa police."*³⁹

La Géorgie a obtenu cet effet sans adopter de loi spéciale pour ces tests d'intégrité, mais en les fondant sur les dispositions et principes de droit commun applicables aux enquêtes pénales. Ainsi, la conséquence d'un test raté serait des sanctions pénales. On peut se demander si le programme de tests d'intégrité passerait l'examen si la Cour européenne des droits de l'homme devait se prononcer aujourd'hui sur une affaire telle que celle évoquée ci-dessus. L'absence d'une base statutaire détaillée, de mécanismes de contrôle et les problèmes de provocation soulèveraient probablement des inquiétudes concernant les droits de l'homme.

Une demande est parvenue à la **Cour européenne des droits de l'homme**, mais la Cour n'a pas eu à se prononcer. L'affaire concernait un expert médical d'une agence de sécurité sociale, qui avait accepté un pot-de-vin. Au cours du procès, l'expert médical a allégué que le donneur de pot-de-vin ainsi que des témoins agissaient comme des agents provocateurs pour le compte de la police criminelle. En 2006, la Cour suprême de Géorgie a confirmé sa condamnation pénale. Aucun des tribunaux n'avait abordé la question de la provocation dans ses décisions. Par la suite, l'expert médical a déposé une plainte auprès de la Cour européenne des droits de l'homme. Le gouvernement a déclaré unilatéralement une violation de l'article 6 paragraphe 1 de la Convention européenne des droits de l'homme - CEDH (procès équitable). En conséquence, la Cour a décidé de rayer la requête de son rôle. La Cour a souligné " que la reconnaissance actuelle de la violation par le Gouvernement [n'aurait] [...] aucune incidence préjudiciable sur l'examen par la Cour de la recevabilité et du fond de la présente affaire, si elle devait procéder à un tel examen ". "L'⁴⁰affaire ne fournit donc aucune indication sur le fond, mais montre seulement que la Géorgie a constaté une violation. Il n'est cependant pas clair ce qui s'est passé dans cette affaire et quelle était concrètement la violation.

³⁹ La Banque mondiale (2012), *Fighting Corruption in Public Services Chronicling Georgia's Reforms*, 104 pages, disponible sur <https://openknowledge.worldbank.org>, consulté le 24 avril 2016.

⁴⁰ CEDH, Taktakishvili c. Géorgie, requête n° 46055/06, *décision du 16 octobre 2012*, disponible sur <http://hudoc.echr.coe.int>, consulté le 24 avril 2016.

1.3.4. Hongrie

La Hongrie a introduit les tests d'intégrité en 2012.⁴¹ Le service national de protection⁴² est chargé de mener les tests.⁴³ Les tests concernent l'ensemble de la fonction publique et le "personnel professionnel des forces armées". Les tests consistent en des situations réalistes "qui pourraient normalement se produire pendant l'exécution du travail." Les procureurs approuvent les méthodes prévues et supervisent les tests d'intégrité. Un test d'intégrité peut être ordonné jusqu'à trois fois par an concernant un certain fonctionnaire. Quel que soit le résultat du test, le NPS doit informer la personne testée de la fin du test dans les trois jours ouvrables. Les tests peuvent donner lieu à des poursuites.⁴⁴

1.3.5. Kenya

La Commission d'éthique et de lutte contre la corruption (EACC) a **introduit les** tests d'intégrité en 2006, conjointement avec l'Autorité fiscale du Kenya.⁴⁵ La loi kenyane ne prévoit pas de disposition spécifique sur les tests d'intégrité. Le programme est donc basé sur les dispositions générales de prévention et de détection.

Les trois principaux **objectifs** du programme sont : "Identifier les agents particuliers qui se livrent à des pratiques de corruption ou à un comportement inacceptable et déterminer les mesures appropriées ; Augmenter le risque réel et perçu par les fonctionnaires corrompus qu'ils puissent être détectés, ce qui dissuade les comportements corrompus et encourage les fonctionnaires à signaler les cas où on leur offre des pots-de-vin ; et identifier les fonctionnaires qui sont honnêtes et dignes de confiance, et donc susceptibles d'être affectés à des zones sensibles."⁴⁶

Au cours de l'année de référence 2014/2015, l'EACC a mené 263 tests d'intégrité. 169 fonctionnaires ont **échoué au test** (64 %). La plus grande part des tests (et des échecs) concernait les services de police : sur 141 agents testés, 120 ont échoué au test (85 %).⁴⁷ L'EACC a notifié les institutions publiques concernées de tout test échoué afin qu'elles puissent prendre des mesures administratives.⁴⁸

Les institutions publiques réalisent leurs propres tests, **de manière décentralisée**. Il s'agit notamment de l'administration fiscale, des universités ou des autorités douanières.⁴⁹

1.3.6. République de Moldavie

Cadre juridique

En 2012, le ministère moldave de la Justice a rédigé une " loi sur les tests d'intégrité professionnelle ", apparemment avec l'aide de donateurs internationaux, à savoir la Société allemande pour la coopération internationale (GIZ). Le Secrétariat du Conseil de l'Europe a rendu un avis sur le projet de loi en janvier 2013.⁵⁰ En décembre 2013, le Parlement moldave a modifié le projet et a adopté la

⁴¹ UE (2014), Rapport sur la lutte contre la corruption, COM(2014) 38 final, [annexe sur la Hongrie](#), p.4. <http://ec.europa.eu>.

⁴² NPS, [introduction du site web](#), disponible sur <http://nvsz.hu>, consulté le 24 avril 2016.

⁴³ NPS, [tests d'intégrité du site web](#), disponible sur <http://nvsz.hu>, consulté le 24 avril 2016.

⁴⁴ Idem.

⁴⁵ EACC, [Rapport annuel 2006/2007](#), p.11, disponible sur www.eacc.go.ke, consulté le 24 avril 2016.

⁴⁶ Idem.

⁴⁷ EACC, [rapport annuel 2014/2015](#), p.39, disponible sur www.eacc.go.ke, consulté le 24 avril 2016.

⁴⁸ Idem.

⁴⁹ EACC (2010), Discours d'un membre de la Commission sur le " [déploiement des tests d'intégrité dans le service public](#) ", disponible à l'adresse www.eacc.go.ke ; Université de Nairobi (2012), Présentation sur la " [sensibilisation du personnel du département des achats de l'UoN aux stratégies de lutte contre la corruption et à la mise en œuvre du programme de tests d'intégrité](#) ", disponible à l'adresse www.uonbi.ac.ke ; Organisation mondiale des douanes (2011), [Bulletin d'information sur l'intégrité n° 3, Aperçu des meilleures pratiques des membres](#), p.3, disponible à l'adresse www.wcoomd.org, consulté le 24 avril 2016.

⁵⁰ Secrétariat du Conseil de l'Europe (2013), [Avis sur le projet de loi " sur les tests d'intégrité professionnelle " de la République de Moldavie](#), disponible sur www.coe.md, consulté le 24 avril 2016.

Loi n° 325 " Sur les tests d'intégrité professionnelle " [" privind testarea integrității profesionale "]. La ⁵¹loi a été publiée le 14 février 2014 et, conformément à son article 21, elle est entrée en vigueur à cette date uniquement pour les employés du Centre national anticorruption (CNA) qui devaient être testés par le Service d'information et de sécurité. Pour les autres agents publics (soit 99,9% du total), la loi n° 325 est entrée en vigueur le 14 août 2014, le CNA étant l'organe de test.

Mise en œuvre

En février 2014, le CNA a créé une subdivision spécialisée, la **Direction des tests d'intégrité** (DTI), au sein de la Direction générale de la prévention de la corruption. Le 19 mars 2014, le CNA a confié la responsabilité globale du programme de tests à l'un de ses deux directeurs adjoints. En outre, la DTI a recruté de nouveaux employés pour travailler en tant que testeurs. ⁵²

Les nouveaux testeurs ont été soumis à des **contrôles spéciaux**, notamment à des tests obligatoires au détecteur de mensonges. En outre, les contrôleurs ont suivi des formations dispensées par des experts en tests d'intégrité de Hongrie, de Roumanie et du Royaume-Uni.

Sur la base d'une directive interne mettant en œuvre la loi 325/2013, la DTI effectue **trois types** de tests d'intégrité : des tests de contrôle de la qualité qui sont orientés vers le secteur, des tests ciblés qui se concentrent sur les individus, et des tests à la demande des responsables des entités publiques.

Les expériences suivantes du Centre national anti-corruption de Moldavie illustrent la nécessité d'une stricte **confidentialité** lors de la mise en œuvre des tests d'intégrité :

- Les fonctionnaires à tous les niveaux tentaient de savoir, grâce à leurs contacts personnels au Centre national de lutte contre la corruption, quelle unité était chargée des tests et qui travaillait pour elle.
- Les fonctionnaires essaieraient d'explorer la possibilité de s'informer à l'avance sur le test afin de s'assurer de le réussir.
- Les médias, les réseaux sociaux et les débats de la télévision publique spéculaient sur l'organisation publique qui serait la prochaine à être testée, sur la manière dont les tests étaient effectués, sur le nombre réel de testeurs dans le pays et sur les résultats des tests. Des photos de visages de testeurs présumés ont été postées sur les réseaux sociaux ou dans les bureaux.

Bien que cet effet ait été utile pour faire connaître les tests et empêcher les agents publics de demander des pots-de-vin, il s'est avéré être un risque pour le fonctionnement de l'unité de test. À cette fin, l'Agence nationale anticorruption a maintenu la confidentialité de l'unité de test, même au sein de l'Agence. La solution adoptée a été que seul le directeur adjoint de l'Agence chargé des tests d'intégrité disposait de toutes les informations sur l'unité et était le seul point focal de communication interne et externe.

Impact

L'impact de la loi n° 325 s'est déroulé en deux phases : la période avant le 14 août 2015, lorsque les tests d'intégrité ne s'appliquaient pas encore à tous les agents publics en Moldavie, et la période après le 14 août 2015, lorsque le Centre national anticorruption a commencé à appliquer les tests. La loi a eu, entre autres, l'impact suivant, déjà **avant l'application des tests** :

- Les institutions publiques et les agents publics de tous les secteurs ont inondé le Centre national de lutte contre la corruption de demandes de formation sur les avantages que les agents publics peuvent légalement accepter.

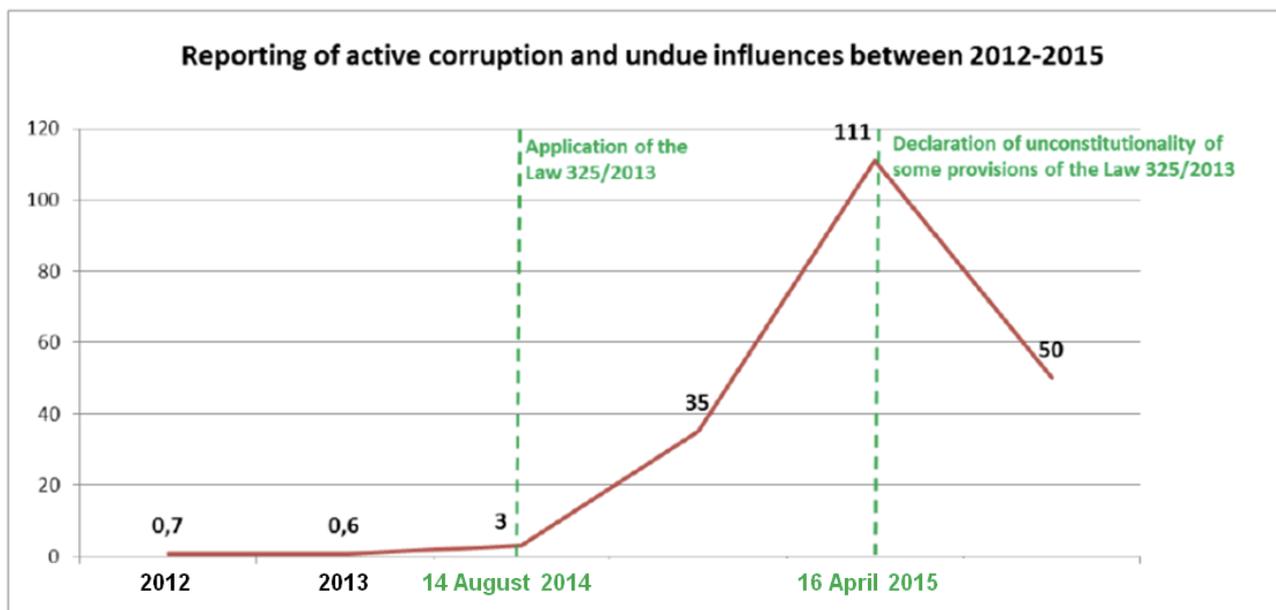
⁵¹ *Loi n° 325* du 23 décembre 2013 (roumaine et russe), disponible sur <http://lex.justice.md>, consulté le 24 avril 2016.

⁵² Centre national de lutte contre la corruption (février 2015), *Rapport sur la mise en œuvre de la loi n° 325/23.12.2013 au 14 février 2015 et sur les activités de test d'intégrité professionnelle réalisées du 14 août 2014 au 30 janvier 2015*, section 2.1, disponible sur <http://cna.md>, consulté le 24 avril 2016.

- Les agents publics ont également demandé des formations sur la manière de signaler correctement les offres d'avantages indus.
- Les responsables d'institutions publiques ont demandé des instructions sur la manière dont ils pouvaient guider correctement leurs employés sur le signalement de la corruption et des avantages indus.

Avant l'entrée en vigueur de la loi n° 325, l'intérêt des fonctionnaires pour ce sujet était, au mieux, minime. Toutefois, cela semble avoir changé une fois que les fonctionnaires ont été confrontés à la possibilité d'être soumis au test.

Après que les tests aient commencé à être appliqués le 14 août 2015, la loi a eu l'impact frappant suivant : ⁵³



Data by National Anti-Corruption Centre

L'effet a été tel que, par exemple, pour la première fois dans l'histoire de la République de Moldavie, les juges ont commencé à signaler les pots-de-vin. Toutefois, le nombre de rapports a commencé à diminuer peu après que les juges aient découvert que la loi ne s'appliquait pas à eux. En moyenne, environ 50 % des fonctionnaires testés ont échoué aux tests d'intégrité, certaines institutions s'en tirant mieux que d'autres. ⁵⁴

Défis juridiques

Suite à une plainte constitutionnelle déposée par des membres du Parti communiste contre la loi, la Cour constitutionnelle moldave a demandé à la Commission de Venise de fournir un mémoire d'*amicus curiae* concernant l'applicabilité du test d'intégrité aux juges. La Commission a rendu son avis en novembre 2014, critiquant plusieurs points substantiels.⁵⁵ En avril 2015, la Cour

⁵³ Centre national anticorruption (2016), *Rapport d'activité* 2014-2015, p.20, disponible sur www.cna.md, consulté le 27 juin 2016.

⁵⁴ Latvian Interests in the European Union (2015), *Eastern Partnership : on the Way to the Riga Summit*, Special edition, p.51, disponible sur www.esmaja.lv, consulté le 24 avril 2016. Une vue d'ensemble complète sur les tests d'intégrité en Moldavie peut être trouvée dans le Centre national de lutte contre la corruption (février 2015), *Rapport sur la mise en œuvre de la loi n° 325/23.12.2013 au 14 février 2015 et sur les activités de test d'intégrité professionnelle menées du 14 août 2014 au 30 janvier 2015*, disponible sur <http://cna.md>, consulté le 24 avril 2016. Depuis la décision de la Cour constitutionnelle d'avril 2015, la République de Moldavie prépare une version révisée de la loi afin de poursuivre les tests d'intégrité.

⁵⁵ Commission de Venise (2014), *Mémoire d'amicus curiae pour la Cour constitutionnelle de Moldavie sur certaines dispositions de la loi sur les tests d'intégrité professionnelle*, CDL-AD(2014)039-e, disponible sur www.venice.coe.int, consulté le 24 avril 2016.

constitutionnelle a rendu certaines parties de la loi inconstitutionnelles.⁵⁶ La commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a noté en mai 2015 :

*"Alors que la Commission de Venise contestait certaines dispositions d'une loi devant s'appliquer aux juges, la Cour constitutionnelle a invalidé la loi telle qu'elle s'appliquerait à tout fonctionnaire public. [...] Transparency International Moldova a incriminé une mauvaise traduction du mémoire de l'amicus curiae et une 'manipulation' de la Cour constitutionnelle pour rejeter la loi. "*⁵⁷

En 2015, la Moldavie a rédigé une version révisée de la loi. Une expertise réalisée par le projet de cadre de coopération programmatique du Partenariat oriental du Conseil de l'Europe a estimé que le projet était conforme aux normes internationales.⁵⁸ Le gouvernement n'a pas encore adopté ce projet pour le soumettre au parlement.

Ceci mis à part, jusqu'au 4 juillet 2016, 32 fonctionnaires soumis à des tests ont déposé des plaintes auprès des tribunaux moldaves, affirmant avoir été **injustement licenciés à la** suite d'un test d'intégrité. Dans les 27 affaires jugées jusqu'à présent, les tribunaux ont confirmé les licenciements dans 17 cas. Les 10 autres affaires ont été gagnées par les fonctionnaires (du moins en première instance) pour diverses raisons, par exemple parce que leurs employeurs n'avaient pas mené une procédure disciplinaire en bonne et due forme avant le licenciement, ou parce que la récente décision de la Cour constitutionnelle a affecté la procédure.⁵⁹

1.3.7. Roumanie

Cadre juridique

En 2011, la Roumanie a adopté la **loi n° 38/2011**⁶⁰ qui, pour la première fois, a donné une base légale aux tests d'intégrité. L'arrêté ministériel n° 256/2011 complète la loi.⁶¹ Au cours des années précédentes, seul un arrêté classifié du ministre des affaires intérieures (MoIA) réglementait le programme de tests.⁶²

Avant d'être adopté, le projet de loi a rencontré "une résistance importante" : "les opérations proactives menées par les enquêteurs, en particulier celles impliquant une technique qui pourrait être interprétée comme un agent provocateur, ont suscité une grande angoisse et ont nécessité beaucoup d'**explications** et de conviction [...]. L'expérience des services de police britanniques [...] en matière de tests d'intégrité a servi d'exemple à la fois à la CE et aux législateurs roumains pour soutenir les changements juridiques nécessaires."⁶³

La loi concentre le programme de tests sur le personnel du **ministère de l'Intérieur**. Cela couvre un large éventail de structures subordonnées, telles que diverses forces de police, la Direction générale des passeports, la Direction de la conduite et de l'immatriculation des véhicules, ou

⁵⁶ Requête n° 43a/2014, *arrêt n° 7 du 16 avril 2015*, disponible sur www.constcourt.md, consulté le 24 avril 2016.

⁵⁷ Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe " Commission de suivi " (mai 2015), *Respect des obligations et engagements de la République de Moldova Note d'information des corapporteurs sur leur visite d'information à Chisinau et Comrat*, AS/Mon(2015)20 rev, au n° 37/note 27, disponible sur <http://assembly.coe.int>, consulté le 24 avril 2016.

⁵⁸ Cadre de coopération programmatique du Conseil de l'Europe (2015), *Avis d'expert sur : Projet de loi moldave " sur l'évaluation de l'intégrité institutionnelle "*, disponible sur www.coe.int, consulté le 24 avril 2016.

⁵⁹ Données fournies par le Centre National Anti-Corruption par email.

⁶⁰ *Loi 38/2011* portant modification de l'ordonnance d'urgence du gouvernement n° 30/2007 relative à l'organisation et au fonctionnement du ministère des affaires intérieures (en roumain), introduisant un nouvel article 17-1, disponible sur www.luju.ro, consulté le 24 avril 2016.

⁶¹ *Arrêté MoIA n° 256/2011* du 16 novembre 2011 relatif à la procédure de test de l'intégrité professionnelle du personnel du ministère de l'Intérieur, disponible sur www.mai-dga.ro, consulté le 24 avril 2016.

⁶² *Page web du MoIA* sur les " principales activités menées par la Direction générale anticorruption ", disponible sur www.mai-dga.ro, consulté le 24 avril 2016.

⁶³ Foster S., *Counter corruption : an international perspective*, in : MacVean A., Spindler P., Solf C. (2012), *Handbook of Policing, Ethics, and Professional Standards*, chapitre 15, p.149 (souligné par l'auteur).

l'Inspection générale de l'immigration.⁶⁴ Les testeurs doivent vérifier "dans chaque cas, si un test d'intégrité professionnel est absolument nécessaire à l'objectif visé, à savoir la lutte contre la corruption et la sauvegarde de l'intégrité du personnel du MoAI". "La ⁶⁵loi établit le test d'intégrité comme une procédure administrative indépendante régie par des dispositions autres que celles du code de procédure pénale. Les résultats des tests peuvent être utilisés comme preuves dans les procédures disciplinaires et pénales. La loi ne permet pas aux testeurs de commettre des infractions pénales dans la mesure où elles constitueraient une provocation : "Il est strictement interdit d'inciter ou d'instiguer la personne testée à commettre des délits ou des infractions à la discipline".⁶⁶ Toutefois, si le fonctionnaire testé "se montre disponible pour être récompensé [...], le fonctionnaire testeur fera connaître au sujet testé la nature et le quantum de la récompense souhaitée et il remettra la somme d'argent ou les biens demandés".⁶⁷

Mise en œuvre

Au sein du ministère de l'Intérieur, la Direction générale anticorruption (DGA) est responsable des tests d'intégrité. Elle dispose d'une **unité spéciale** qui effectue des tests d'intégrité professionnelle.⁶⁸ Les tests d'intégrité sont intégrés dans les efforts plus larges de la DGA en matière de prévention de la corruption, tels que l'évaluation des risques, le conseil et la formation.⁶⁹

L'unité spéciale établit un **plan de tests d'intégrité** pour une série ou une période de tests. Le chef de la DGA signe chaque plan. Le plan comprend les sujets à tester, les testeurs et les scénarios de test. Les testeurs sont des employés de la DGA travaillant **sous couverture**. A des fins de documentation, les testeurs peuvent **enregistrer** secrètement les tests. Après le test, les testeurs doivent préparer un **rapport** détaillé sur le test effectué et ses résultats.⁷⁰

Avant la mise en œuvre des tests, tous les testeurs suivent une **formation** complète. La DGA prépare l'**identité** sous couverture des testeurs (" cartes d'identité, permis de conduire, plaques d'immatriculation, passeports, titres de séjour sous couverture, autorisations de différentes sociétés, actes de naissance, etc.)⁷¹Ces mesures font partie d'ordres et de procédures internes classifiés.

Comme indiqué précédemment, le fonctionnaire testé peut demander au testeur sous couverture de lui fournir une **faveur** illégale. Dans ce cas, le testeur peut fournir la faveur demandée, telle que de l'argent ou des biens (" sommes d'argent, boissons alcoolisées, cigarettes, café, etc. ").⁷² Le résultat de ce test peut servir de base aux procureurs pour mener une opération d'infiltration (en vertu du droit pénal) dans le but de "prendre" le fonctionnaire en flagrant délit. Si le résultat du test est "positif" (pas de violation de l'intégrité), la DGA informera le chef de l'institution publique des résultats du test ; cependant, l'information des personnes testées n'est pas obligatoire. Le résultat du test peut servir de base à des mesures de droit administratif et/ou **disciplinaire**. Il peut également servir de base aux procureurs qui mènent une **opération d'infiltration** dans le domaine pénal dans le but de "prendre" le fonctionnaire en flagrant délit.⁷³

⁶⁴ [Page web du MoIA sur les structures subordonnées](#), disponible sur www.mai.gov.ro, consulté le 24 avril 2016.

⁶⁵ MoIA (2014), résumé sur le " [test d'intégrité professionnelle en Roumanie](#) ", disponible sur www.stt.lt, consulté le 24 avril 2016.

⁶⁶ MoIA (2014), *ibid.*

⁶⁷ *Idem.*

⁶⁸ *Idem.*

⁶⁹ Topoloiu V. (2015), Présentation sur " [l'agent de prévention de la corruption à la Direction générale anticorruption du ministère des Affaires intérieures de Roumanie](#) ", disponible sur <http://rai-see.org>.

⁷⁰ *Idem.*

⁷¹ Pour plus de détails, voir le ministère roumain de l'Intérieur et autres (2013), [Manuel des meilleures pratiques sur le renforcement de la coopération régionale pour prévenir et combattre la corruption aux frontières extérieures de l'UE](#), p.28, disponible sur www.antykorupcja.gov.pl, consulté le 24 avril 2016.

⁷² *Idem.*

⁷³ *Idem.*

Impact

Le graphique suivant est basé sur des données fournies par la DGA : ⁷⁴

Année	Total	Positif	Négatif	%
2009-2012	173	139	34	19,65
2013	113	103	10	8,85
2014	137	133	4	2,91
2015	87	75	12	13,79

Ces statistiques de 2009 à 2014 indiquent une augmentation du respect de l'intégrité parmi le personnel du ministère de l'Intérieur. Le taux de fonctionnaires ayant signalé des offres de pots-de-vin a été multiplié par 8 dès la première année de réalisation des tests (2009).⁷⁵ L'augmentation soudaine des résultats négatifs en 2015 peut être le résultat du fait que les scénarios de test ont été diversifiés et améliorés pour cette année-là, et que de nouveaux groupes d'agents publics ont été abordés.

Défis juridiques

Pour autant que l'on puisse en juger, la validité du cadre juridique roumain relatif aux tests d'intégrité n'a pas été contestée avec succès jusqu'à présent devant la Cour constitutionnelle ou la Cour européenne des droits de l'homme. Au lieu de cela, les tribunaux supérieurs ont confirmé les mesures appliquées contre les fonctionnaires échouant au test. Dans une affaire de 2015, un bureau de police avait accepté un pot-de-vin pendant un test d'intégrité. Le DGA a informé le procureur général de ce fait, qui a ouvert sa propre enquête. Au cours de l'enquête, le fonctionnaire a été surpris en train d'accepter un autre pot-de-vin. La Cour d'appel d'Alba Iulia a confirmé sa condamnation par un jugement définitif.⁷⁶ Les universitaires expliquent l'absence de contestations judiciaires notamment par la prudence dont fait preuve la DGA en matière de provocation des fonctionnaires.⁷⁷ En 2009, la Cour d'appel de Galați a confirmé la condamnation pénale d'un agent de police, qui avait été soumis à un test aléatoire et avait accepté un pot-de-vin. La Cour de cassation a rejeté son nouveau recours. De même, la Cour européenne des droits de l'homme a rejeté sa plainte en avril 2014 dans sa *décision Rotaru* (voir pour plus de détails ci-dessous la section 2, Commentaires sur l'article 1).⁷⁸ Apparemment, cette décision n'a pas eu un retentissement immédiat en Roumanie. En octobre 2014, la Cour d'appel de Brasov a confirmé une décision condamnant un officier de police qui avait accepté un pot-de-vin à la suite d'un échange avec le testeur qui avait révélé la prédisposition de l'officier à la corruption. La Cour d'appel n'a pas trouvé de provocation dans cette affaire ; cependant, elle s'est référée uniquement à une jurisprudence plus ancienne de la Cour européenne des droits de l'homme sans citer également la *décision Rotaru*.⁷⁹

1.3.8. États-Unis

⁷⁴ [Page web du MolA](#) sur les " principales activités menées par la Direction générale anticorruption ", *ibid* ; données pour 2014 et pour 2015 fournies par la DGA par courriel.

⁷⁵ Centre national de lutte contre la corruption (février 2015), [Rapport sur la mise en œuvre de la loi n° 325/23.12.2013 au 14 février 2015 et sur les activités de test d'intégrité professionnelle réalisées du 14 août 2014 au 30 janvier 2015](#), p.16, note 21, disponible sur <http://cna.md>, consulté le 24 avril 2016.

⁷⁶ Cour d'appel d'Alba Iulia, décision n° 541 du 26 mai 2015, résumée dans : MdA, [Rapport sur les principales activités réalisées par la Direction générale anticorruption au cours du deuxième trimestre de 2015](#), p.9, disponible sur www.mai-dga.ro, consulté le 24 avril 2016.

⁷⁷ Diaconu N. (2012), [Testul De Integritate - Între Necesitate Și Legalitate](#) [Tests d'intégrité - Entre nécessité et légalité], *Revista De Investigare A Criminalității* 2/2012, p.10 et 14, disponible sur cij.ro, consulté le 24 avril 2016.

⁷⁸ CEDH, *Rotaru c. Roumanie* [disponible uniquement en français], requête n° 27797/10, [décision du 15 avril 2014](#), disponible sur <http://hudoc.echr.coe.int>, consulté le 24 avril 2016.

⁷⁹ Cour d'appel de Brasov, [décision 6/2014](#) du 24 janvier 2014, disponible sur www.avocatura.com, consulté le 24 avril 2016.

Les tests d'intégrité aléatoires sont largement et couramment utilisés dans de nombreuses juridictions américaines.⁸⁰ Plusieurs grands services de police, dont le Los Angeles Police Department (LAPD), le New York City Police Department (NYPD) et le New Orleans Police Department (NOPD), soumettent régulièrement leurs agents à des tests d'intégrité aléatoires afin de déterminer si leur comportement dans l'exercice de leurs fonctions officielles est approprié.⁸¹ La pratique du NYPD est la mieux documentée au niveau international. Depuis 1994, le département de police de la ville de New York a mené des tests d'intégrité ciblés et aléatoires dans le cadre suivant :⁸²

- Des scénarios réalistes tels que l'offre d'argent liquide d'un "dealer" arrêté, qui est mis en scène par un agent infiltré de l'unité d'intégrité.
- Les tests d'intégrité sont enregistrés à l'aide d'une surveillance électronique audio et vidéo ainsi que par le placement de témoins sur les lieux.
- Tests ciblés : Ils visent des agents spécifiques soupçonnés de corruption, sur la base d'allégations antérieures de citoyens, de criminels ou de collègues.
- Tests aléatoires : Visent une sélection aléatoire d'agents.
- Tous les agents savent qu'un tel programme existe, mais ne sont pas informés de la fréquence ou de l'occurrence de ces tests.
- Aucun agent de police ne peut désormais savoir si le pot-de-vin qui lui est proposé fait partie ou non d'un test d'intégrité.

Les tests d'intégrité ont eu l'impact suivant jusqu'à présent :⁸³

- Les agents pensent qu'il vaut mieux être prudent et signaler l'incident, plutôt que de le négliger ou d'accepter l'offre de pot-de-vin.
- Environ 20 % des officiers qui ont été testés sur la base de soupçons antérieurs ont échoué au test et ont été retirés de la police.
- Seul 1 % des agents soumis à des tests aléatoires échouent.

Les tests d'intégrité ont été effectués sous la surveillance de la Commission de lutte contre la corruption dans la police (CCPC). La CCPC a été créée sur la base des recommandations de 1994 de la "Commission chargée d'enquêter sur les allégations de corruption policière et les procédures anti-corruption du département de police" (la "Commission Mollen"). L'étude de la "Commission Mollen" a révélé que le département de police de la ville de New York a connu des cycles alternés de corruption et de réforme. La CCPC a évalué le programme de tests d'intégrité aléatoires en décembre 1996 et est parvenue à la conclusion suivante :

" La Commission a mené une étude antérieure et a publié ce rapport concernant les tests d'intégrité aléatoires. Dans ce rapport, la Commission a examiné le programme de tests d'intégrité aléatoires et a estimé qu'il s'agissait d'une tentative positive de renforcer l'intégrité au sein du ministère. Bien que la Commission ait trouvé difficile de déterminer les effets dissuasifs du programme, elle pense que le simple fait d'avoir une telle politique crée un sentiment d'omnipotence de la BAI qui est susceptible d'avoir un certain effet dissuasif. La Commission a recommandé au ministère de continuer à effectuer un nombre important de tests d'intégrité, mais de se concentrer sur les tests ciblés plutôt que sur les tests aléatoires. En outre, la Commission a conseillé au ministère de viser des scénarios plus réalistes dans ses tests ciblés,

⁸⁰ Ferguson G., Q.C., Report *On the Review and Recommendations Concerning Various Aspects of Police Misconduct*, Volume I, p.27, disponible sur www.torontopolice.on.ca, consulté le 24 avril 2016.

⁸¹ Rothlein S. (avril 2010), Legal & Liability Risk Management Institute, *Conducting Integrity Tests on Law Enforcement Officers, Issues and Recommendations*, disponible sur www.patc.com, consulté le 24 avril 2016.

⁸² OSCE (2004), *Meilleures pratiques en matière de lutte contre la corruption*, (anglais et russe), chapitre 12, p.142-144 ("Test d'intégrité") ; chapitre 6 ("Construire une administration éthique"), disponible sur www.osce.org, consulté le 24 avril 2016.

⁸³ Ibid.

*d'accroître la complexité de ses tests aléatoires et d'utiliser ces tests chaque fois qu'il y a un certain niveau de suspicion de conduite inappropriée."*⁸⁴

Des tests d'intégrité aléatoires sont encore effectués aujourd'hui.⁸⁵ Alors que les informations sur les tests ciblés et aléatoires ne sont pas entièrement publiques, la Commission a publié un résumé instructif.⁸⁶

Il n'existe pas encore de preuves scientifiques permettant d'affirmer que les tests d'intégrité entraîneront un changement des attitudes éthiques. Il semble toutefois qu'il puisse avoir un impact sur le comportement éthique :

*"Dans les années 1970, ABC News a mené un test d'intégrité à Miami, où 31 portefeuilles contenant de l'argent et des pièces d'identité ont été remis par des joueurs de rôle à 31 officiers de police. Neuf des officiers ont gardé l'argent et ont ensuite été licenciés et/ou poursuivis. Trente ans plus tard, ABC News a reproduit le test d'intégrité à Los Angeles et à New York. Vingt portefeuilles contenant de l'argent et des pièces d'identité ont été remis à des agents de la police de Los Angeles et vingt autres à des agents de la police de New York. Les quarante portefeuilles ont été récupérés par les agents sans qu'il manque un seul centime. Il n'est pas clair si les officiers sont devenus plus éthiques au cours des trois dernières décennies, ou s'ils ont soupçonné que les portefeuilles étaient simplement un appât offert dans une sorte d'opération d'infiltration."*⁸⁷

1.3.9. Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, il existe 43 zones de police qui fonctionnent toutes indépendamment les unes des autres. Même si elles adhèrent à la même législation, elles peuvent fonctionner chacune avec leurs propres moyens d'action. Le **Metropolitan Police Service** (MPS) est la seule force de police du Royaume-Uni à disposer d'une unité de contrôle de l'intégrité (intégrée au département des normes professionnelles).

Cadre juridique

Le Royaume-Uni ne dispose pas d'un cadre légal spécifique pour les tests d'intégrité. Le MPS avait l'habitude de fonder les tests sur le droit policier général. En 1998, la loi sur les droits de l'homme est entrée en vigueur, intégrant la Convention européenne des droits de l'homme dans le droit britannique. En conséquence, le législateur a adopté la **loi sur la réglementation des pouvoirs d'investigation** (RIPA)⁸⁸ en 2000. Les 83 articles de la RIPA fixent des seuils exhaustifs pour l'application de tactiques secrètes dans les enquêtes criminelles et autres mesures similaires. Les tests d'intégrité sont mis en œuvre de manière à se conformer à ces exigences. Les tests d'intégrité, qui impliquent invariablement l'utilisation de dispositifs d'enregistrement clandestins, sont autorisés par un officier de police supérieur. Toutefois, au-delà, il existe un organisme indépendant, le Bureau des commissaires de surveillance, qui doit être informé d'une telle activité et qui examinera l'autorité respectives. L'Office peut faire des commentaires sur tous les cas et, dans certains cas, son approbation préalable est requise avant que l'activité ne soit menée à bien.

⁸⁴ Commission de lutte contre la corruption policière de la ville de New York (décembre 1996), *The New York City Police Department Random Integrity Testing Program*, disponible sur www.nyc.gov, consulté le 24 avril 2016 ; voir également : Idem (mars 2000), *The Performance Study : the Internal Affairs Bureau's Integrity Testing Program*, disponible sur www.nyc.gov, consulté le 24 avril 2016.

⁸⁵ Département d'État américain (13 avril 2011), *Fighting Police Corruption : Un entretien avec Charles Campisi*, disponible sur <http://iipdigital.usembassy.gov>, consulté le 24 avril 2016.

⁸⁶ Commission de la ville de New York pour combattre la corruption de la police (mars 2000), *The Performance Study : the Internal Affairs Bureau's Integrity Testing Program*, disponible sur www.nyc.gov, consulté le 24 avril 2016.

⁸⁷ Rothlein S. (avril 2010), *Conducting Integrity Tests on Law Enforcement Officers, Issues and Recommendations*, disponible sur www.patc.com, consulté le 24 avril 2016.

⁸⁸ *RIPA*, disponible sur www.legislation.gov.uk, consulté le 24 avril 2016.

Mise en œuvre

Au milieu des années 1990, le MPS a identifié un grave problème de corruption et a réalisé qu'il devait prendre des mesures drastiques pour le résoudre.⁸⁹ Une unité secrète a été créée pour évaluer l'ampleur du problème. ⁹⁰En février 1999, une **unité de test d'intégrité** (ITU) a commencé à entreprendre des tests d'intégrité basés sur des inspections thématiques du MPS traitant de types de crimes spécifiques. Les ⁹¹tests ont pris la forme d'une interaction avec les employés afin d'évaluer les réponses de l'entreprise et des individus. Le programme de tests a ensuite été rebaptisé "contrôles d'assurance qualité" et la responsabilité de ces derniers a finalement été transférée à l'inspection du MPS.

À cette époque, la définition du **contrôle d'assurance qualité** à laquelle on adhérait était la suivante : "Un contrôle (ou une série de contrôles) visant à vérifier que le personnel respecte les politiques et procédures de l'organisation." Un contrôle d'assurance qualité ne doit être utilisé pour recueillir des informations que lorsque les cinq principes suivants s'appliquent :

- Il s'agit d'un moyen proportionné d'obtenir des informations.
- Les individus ne seront pas ciblés.
- Les chèques porteront sur un domaine de préoccupation de l'entreprise.
- Les contrôles ne seront pas effectués en vue d'une procédure pénale ou disciplinaire.
- Les motifs de la réalisation d'un CAQ et l'autorité compétente sont documentés.

Les agents chargés du contrôle de la qualité ont reçu les instructions suivantes avant leur déploiement : "Le contrôle que l'on vous demande d'effectuer a été conçu pour recréer un scénario réaliste tel que celui auquel un employé de la police pourrait être confronté dans l'exercice de ses fonctions quotidiennes. Il n'y a rien d'inhabituel dans son contenu et dans les exigences imposées aux personnes testées. Ce contrôle permettra au(x) participant(s) d'agir en toute intégrité et de se conformer aux exigences de la loi et aux exigences internes de la Police."

Il a été identifié dès le début que l'une des conditions de l'utilisation réussie du test d'intégrité en tant qu'outil était la **confidentialité**. Si la tactique de test n'est pas largement diffusée, elle peut renforcer l'impression, au sein de l'organisme public, que toute interaction ou situation de travail réelle est un test, ce qui peut avoir un impact préventif important. Lors de la création de l'ITU, il était évident que des outils secrets étendus étaient nécessaires pour faciliter ces déploiements et que le personnel devait être formé et se familiariser avec l'utilisation de tactiques secrètes. Cependant, lors des contrôles d'assurance qualité, aucun **équipement d'enregistrement** n'a été utilisé, car l'objectif principal était d'évaluer l'adéquation et la qualité des réponses dans des domaines spécifiques. Il s'agissait par exemple de tester la réponse de la police à l'introduction d'une nouvelle législation ou de politiques internes.

Au début des années 2000, les contrôles d'assurance qualité ont été délibérément remplacés par des **tests d'intégrité basés sur les renseignements** (ILIT). L'utilisation des ILIT est née de la nécessité de se conformer au Regulation of Investigatory Powers Act (RIPA) adopté au Royaume-Uni en 2000. Toutefois, les tests couvrent un large éventail d'infractions qui relèvent notamment de la "faute professionnelle". ⁹²

Après son introduction, la législation RIPA 2000 a servi de base à toutes les activités policières secrètes. Elle couvrait des activités telles que les agents infiltrés, les sources de renseignement humain secrètes, ainsi que l'installation et la maintenance de **dispositifs d'enregistrement secrets**.

⁸⁹ Ce texte est extrait ou basé sur l'UNODC (2004) *Anti-Corruption Tool Kit*, Version 3, p.396, disponible sur www.pogar.org, consulté le 24 avril 2016.

⁹⁰ Conseil de l'Europe (2004), Services anti-corruption - Bonnes pratiques en Europe, p.69.

⁹¹ Ce texte et celui qui suit sont largement basés sur les contributions de Phil Collins, expert du Conseil de l'Europe.

⁹² Cette infraction de droit commun est commise lorsque : " un agent public agissant en tant que tel néglige délibérément d'accomplir son devoir et/ou se comporte délibérément de façon si incorrecte que cela équivaut à un abus de la confiance du public envers le titulaire de la fonction, sans excuse ou justification raisonnable ", *site internet* du Crown Prosecution Office, disponible sur www.cps.gov.uk, consulté le 24 avril 2016.

Environ 95 % des ILIT actuellement déployées au sein du MPS sont réalisées avec l'aide d'agents infiltrés autorisés et d'appareils d'enregistrement secrets portés ou non sur le corps, et doivent donc être fondées sur le renseignement.

Depuis lors, l'UIT s'est strictement limitée à la réalisation de tests d'intégrité fondés sur le renseignement. L'approche fondée sur le renseignement a permis d'améliorer considérablement la qualité des tests. Elle a également conduit à une plus grande acceptation au sein du MPS, car les **renseignements** disponibles avant un test justifient que celui-ci soit approprié.

Les directives actuelles sont données lors de la réalisation d'un ILIT :

1. Un problème particulier s'est présenté et il a été décidé que l'utilisation d'un test d'intégrité basé sur le renseignement était une **réponse appropriée de la police**. Ce test d'intégrité basé sur le renseignement est effectué pour créer une condition ou une situation réaliste conçue pour générer une réaction de la part d'un membre du service de police afin de pouvoir évaluer sa conduite, son comportement et ses normes professionnelles.
2. Un test d'intégrité fondé sur les renseignements comprend un test déployé en réponse à des **informations spécifiques** selon lesquelles la ou les personnes faisant l'objet du test sont soupçonnées d'être engagées dans un comportement qui suscite de graves préoccupations au sein de l'entreprise.
3. Le test que l'on vous demande d'effectuer a été conçu pour recréer un **scénario réaliste** tel que celui auquel un employé de la police pourrait être confronté dans l'exercice de ses fonctions quotidiennes. Il n'y a rien d'inhabituel dans son contenu et dans les exigences imposées aux personnes testées (en particulier aucune provocation). Ce test permettra au(x) participant(s) d'agir en toute intégrité et de se conformer à la loi et aux exigences internes de la police. Inversement, si l'on soupçonne la ou les personnes soumises au test de commettre une faute professionnelle, il leur permettra également de commettre une faute professionnelle en réponse à la situation présentée.

Au Royaume-Uni, il n'est pas obligatoire d'**informer les** sujets testés ou leurs responsables qu'un test a été effectué. L'utilisation d'un ILIT restera secrète, à moins que des poursuites ou des audiences disciplinaires ne s'ensuivent. Par conséquent, cela permet de réutiliser la tactique de test si nécessaire, car le nombre de scénarios pouvant être déployés est limité.

Étant donné que les tests d'intégrité au Royaume-Uni sont fondés sur le renseignement et visent principalement la criminalité, aucun domaine de la **vie publique** ou du secteur de l'emploi ne sera épargné. Alors que les ILIT visent principalement à lutter contre la corruption au sein des services de police, l'Integrity Testing Unit se chargera de l'enquête si les renseignements permettent de soupçonner une activité corrompue dans d'autres domaines. Toutefois, à ce jour, aucun travail dans le domaine du pouvoir judiciaire ou législatif n'a été entrepris. L'UIT elle-même n'est pas soumise à des tests d'intégrité par un organisme spécifique. En cas de besoin, il serait demandé à une autre unité de police d'effectuer le test sur l'ITU.

Impact

Le MPS a fait appel aux médias internes et externes, chaque fois qu'un ILIT a conduit à des poursuites pénales réussies. En conséquence, les officiers de police sont devenus largement **conscients** du risque d'être soumis à de tels tests. Dans la pratique, les policiers croient souvent qu'ils ont fait l'objet de tests, alors qu'en réalité ils ont simplement été approchés par des membres ordinaires du public. Le résultat positif de cette crainte et de l'omniprésence des tests est qu'elle a élevé le niveau de **prestation de services** lorsque le grand public et la police interagissent. Au fil du temps, un effet d'entraînement important a été l'augmentation de la **confiance du public** dans la police et le secteur public.

Défis juridiques

Depuis l'introduction des tests d'intelligence en 2001 jusqu'à ce jour, la légalité de la mesure en tant que telle n'a pas fait l'objet d'une décision de justice, pour autant que l'on puisse en juger. Toutefois,

la manière de mettre en œuvre les tests dans des cas individuels a pu faire l'objet d'arguments lors de procès disciplinaires ou pénaux ultérieurs.

2. DIRECTIVES ET COMMENTAIRES SUR LA REGLEMENTATION

Instructions pour l'utilisateur

Plusieurs pays, comme le Royaume-Uni ou les États-Unis, appliquent le test d'intégrité depuis de nombreuses années sans base **légale** explicite. Les différences dans la tradition de la Common Law peuvent l'expliquer. Toutefois, cela a laissé les pays qui souhaitent introduire cet outil par voie législative sans aucun exemple dont ils puissent s'inspirer. Pour autant que l'on puisse en juger, la Roumanie a été le premier pays d'Europe à rédiger une loi sur le test d'intégrité en 2011, ce qui a inspiré la Moldavie à rédiger sa loi en 2013. L'Ukraine lui a emboîté le pas en 2015 avec un projet qui s'inspire largement de la loi moldave. Les (projets) de loi moldave et ukrainien ont fait l'objet de critiques internationales sur certaines dispositions (voir ci-dessus la section 1.3).

La rareté des exemples législatifs va de pair avec la rareté de la **jurisprudence**. Dans les pays de Common Law, où le test d'intégrité est appliqué depuis de nombreuses années, la légalité du test d'intégrité n'a apparemment jamais été contestée devant une juridiction supérieure. Il n'y a qu'en Roumanie que plusieurs décisions de tribunaux supérieurs ont confirmé la légalité des tests d'intégrité aléatoires. Jusqu'à présent, la Cour européenne des droits de l'homme ne s'est prononcée que sur les tests de suspicion contre des personnes dans le cadre d'une procédure pénale.⁹³ Il n'existe qu'un seul jugement concernant les tests d'intégrité aléatoires en Roumanie ; dans cette affaire, la Cour n'a pas constaté de violation de la CEDH. La Commission de Venise du Conseil de l'Europe a examiné la loi moldave et le projet de loi ukrainien et en a identifié les points faibles.⁹⁴ Cependant, le fait de connaître les points faibles de la législation d'autres pays ne permet toujours pas aux décideurs politiques et aux rédacteurs juridiques de disposer d'une orientation positive sur la manière de rédiger une législation sur les tests d'intégrité en tenant compte des éventuelles préoccupations en matière de droits de l'homme.

Ce kit d'outils vise à combler cette lacune. Il adopte l'approche suivante :

- Les **lignes directrices réglementaires** fournissent un point de départ aux utilisateurs de la boîte à outils pour leur propre projet de loi. Elles offrent plusieurs options lorsque cela est approprié. Bien entendu, il ne s'agit pas d'une proposition prescriptive. Il s'agit plutôt d'une tentative d'illustrer concrètement comment on peut formuler une loi sur les tests d'intégrité.
- Pour chaque disposition, les **commentaires** clarifient le raisonnement, illustrent la nécessité de la réglementation à l'aide d'exemples de cas et indiquent les points auxquels il faut prêter attention. De cette manière, les rédacteurs juridiques auront, nous l'espérons, une idée plus claire de leur marge de manœuvre lors de la formulation des projets de dispositions.

Il est évident que cette boîte à outils législative, y compris ses directives réglementaires, ne peut pas remplacer un processus de rédaction juridique minutieux : chaque projet de loi national devra être **adapté** aux besoins, à la terminologie et au cadre juridique du pays concerné. Cependant, il est à espérer qu'avec ce kit d'outils législatifs, la **rédaction de** lois sur les tests d'intégrité deviendra beaucoup plus facile.

⁹³ Commission de Venise (2015), *Avis provisoire sur le projet de loi sur le contrôle de l'intégrité de l'Ukraine*, CDL-AD(2015)031, n° 25, disponible sur www.venice.coe.int, consulté le 24 avril 2016.

⁹⁴ Commission de Venise (2015), *ibid* ; Commission de Venise (2014), *Mémoire d'amicus curiae pour la Cour constitutionnelle de Moldavie sur certaines dispositions de la loi sur les tests d'intégrité professionnelle*, CDL-AD(2014)039-e, n° 79-80, disponible sur www.venice.coe.int, consulté le 24 avril 2016.

Chapitre I : Dispositions générales

Article 1. - Objectif

- (1) [*Objectif*] Les tests d'intégrité sont réalisés afin de :
- (a) Identifier les risques de corruption au sein des entités publiques ;
 - (b) Mettre en place une incitation à signaler les violations des règles d'intégrité ;
 - (c) Augmenter le risque de détection des violations des règles d'intégrité ;
 - (d) Assurer la discipline dans le secteur public en ce qui concerne les règles d'intégrité.
- (2) [*Les résultats et le matériel du test d'intégrité professionnelle ne sont pas admissibles comme preuve dans une procédure pénale contre l'un des sujets testés.*]

Commentaire

Avant de rédiger une loi sur le contrôle de l'intégrité, il faut faire un choix stratégique de base sur la direction que doit prendre le programme de contrôle. Il existe essentiellement trois options :

- Option 1 Contrôler uniquement les **personnes** sur lesquelles il existe une **suspicion concrète** qu'elles sont engagées dans la violation d'une infraction ("opérations coup de poing").
- Option 2 Tester des **groupes de personnes** dans des zones où le risque de corruption est élevé sans qu'il y ait de soupçons individuels concrets, les résultats pouvant être utilisés dans des procès **pénaux**.
- Option 3 Soumettre des **groupes de personnes** à des tests dans des zones présentant un risque accru de corruption sans qu'aucun individu ne soit soupçonné concrètement, les résultats pouvant être utilisés (uniquement) dans le cadre de procès **disciplinaires**.

En principe, ces trois options sont possibles en vertu de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

Option 1

Les services répressifs du monde entier utilisent des opérations d'infiltration dans le cadre d'enquêtes **criminelles**. Cet outil s'applique à plus ou moins n'importe quel crime et suspect. Sa principale condition est que des informations déjà existantes permettent de soupçonner qu'une personne est engagée dans un comportement criminel. Pour qu'une opération d'infiltration fonctionne, les agents sous couverture se font passer pour des victimes ou des complices potentiels du crime. Ils prétendent être disposés à livrer de la drogue à des trafiquants présumés, à payer des trafiquants d'êtres humains ou à acheter des armes ou des objets d'art volés. Les opérations d'infiltration sont normalement déjà réglementées par la procédure **pénale** et les lois similaires relatives à l'application de la loi. Par conséquent, si l'on souhaite limiter les tests aux opérations d'infiltration, il n'est généralement pas nécessaire d'élaborer une loi distincte, mais il suffit de s'appuyer sur les dispositions et la jurisprudence existantes dans le domaine des enquêtes pénales (à condition qu'elles soient conformes à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme⁹⁵ sur les opérations d'infiltration). Le Royaume-Uni a largement adopté cette approche avec ses "Intelligence Led Integrity Tests" (voir ci-dessus le chapitre 1.3.8.). Ces tests sont basés sur la législation relative aux enquêtes criminelles et à la surveillance des services de renseignement.

Si un pays juge nécessaire de réglementer les opérations d'infiltration dans une loi distincte basée sur cette boîte à outils législative, l'article 1 pourrait être reformulé comme suit :

⁹⁵ Voir par exemple : CourEDH (2014), [Guide sur l'article 6 Droit à un procès équitable \(membre pénal\)](#), n° 150, disponible sur www.echr.coe.int, consulté le 24 avril 2016.

- Ajout d'une lettre (e) au paragraphe 1 : "Collecte de preuves lorsque des informations permettent de soupçonner que la personne qui fait l'objet du test se livre à une infraction pénale ou à une autre violation d'une règle d'intégrité".
- Supprimer le paragraphe 2 ou remplacer "non admissible" par "admissible".

Il y aurait une autre différence majeure dans l'un des articles de cette boîte à outils. Les motifs de déclenchement d'un test d'intégrité à l'article 7 paragraphe 1 devraient être remplacés par : "Un test peut être initié lorsque des informations permettent de soupçonner que la personne qui fait l'objet du test se livre à la violation d'une infraction pénale ou d'une autre règle d'intégrité (article 4)."

Le principal inconvénient de cette option est qu'elle risque de ne pas avoir beaucoup d'impact dans les pays où **la corruption est répandue**. Dans ces pays, les fonctionnaires corrompus peuvent **avoir confiance dans le fait** que leurs collègues ou les citoyens n'oseront généralement pas les dénoncer, voire qu'ils profiteront également de la corruption. Les tests d'intégrité aléatoires ébranlent systématiquement cette confiance des fonctionnaires corrompus ; ils ne peuvent plus savoir si la personne en face d'eux est un citoyen normal ou un testeur sous couverture. Les opérations d'infiltration (basées sur des soupçons individuels) sont déjà possibles dans tous les pays, y compris ceux où le taux de corruption est élevé. Ainsi, apparemment, elles ne dissuadent pas suffisamment les fonctionnaires corrompus.

Option 2

Les condamnations pénales fondées sur des tests d'intégrité **aléatoires** sont en principe conformes à la jurisprudence de la **CEDH**. En avril 2014, la CEDH a dû se prononcer sur une plainte d'un policier roumain, qui contestait une condamnation pénale fondée sur un test d'intégrité le visant de manière aléatoire en 2008.⁹⁶ Les testeurs sous couverture conduisaient sur une route nationale en violant intentionnellement la limite de vitesse. L'officier de police a remarqué par hasard l'infraction au code de la route et a arrêté les testeurs. L'agent de police a indiqué qu'il était prêt à fermer les yeux sur l'infraction et a ensuite accepté un pot-de-vin de 400 lei offert par les testeurs (soit 105 €).⁹⁷ Il a ensuite été condamné pour corruption passive, ce que la Cour de cassation roumaine a confirmé.

Le policier a fondé sa plainte auprès de la Cour européenne des droits de l'homme sur une violation du principe du **procès équitable** (article 6 de la CEDH) en raison d'une prétendue provocation. La Cour a toutefois souligné qu'avant l'offre de pot-de-vin, il avait déjà indiqué qu'il était disposé à fermer les yeux sur l'infraction commise par les testeurs, s'était enquis de leur situation financière et avait souligné le désavantage qu'ils subiraient en cas de suspension de leur permis de conduire. Par conséquent, les testeurs n'avaient pas "dépassé les limites d'une attitude passive" face à la provocation, comme l'exige la jurisprudence de la Cour.⁹⁸

L'agent de police ne s'est pas plaint d'une intrusion illégale dans sa **vie privée** par les appareils d'enregistrement clandestins. Toutefois, la Cour a pris note des "difficultés inhérentes à la tâche de la police consistant à rechercher et à rassembler des preuves dans le but de détecter et d'enquêter sur des infractions. Pour s'acquitter de cette tâche, elle est de plus en plus souvent amenée à faire appel à des agents infiltrés, à des informateurs et à des pratiques secrètes, notamment dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée et la corruption."⁹⁹ La Cour a souligné que le recours à des agents infiltrés était tolérable lorsqu'il était "clairement prescrit et assorti de garanties adéquates et suffisantes contre les abus, et notamment d'une procédure claire et prévisible d'autorisation, d'exécution et de contrôle des mesures d'enquête en cause".¹⁰⁰ En l'espèce, la Cour ne s'est pas préoccupée de l'existence d'une violation *prima facie* de la vie privée du requérant, bien que celui-ci ait été enregistré secrètement et que cet enregistrement ait servi de base à sa

⁹⁶ CEDH, Rotaru c. Roumanie [disponible uniquement en français], requête n° 27797/10, *décision du 15 avril 2014*, disponible sur <http://hudoc.echr.coe.int>, consulté le 24 avril 2016.

⁹⁷ Banque nationale de Roumanie, *Taux de change sur le marché des changes - valeurs quotidiennes*, valeur du 16 octobre 2008, disponible sur www.bnr.ro, consulté le 24 avril 2016.

⁹⁸ Rotaru c. Roumanie (ibid), § 25, 30.

⁹⁹ Ramanauskas c. Lituanie, requête n° 74420/01, *arrêt du 5 février 2008*, § 49, disponible sur <http://hudoc.echr.coe.int>, consulté le 24 avril 2016, tel que référencé et reformulé par la Cour dans l'arrêt Rotaru c. Roumanie (ibid) § 24.

¹⁰⁰ Rotaru c. Roumanie (ibid) § 25.

condamnation pénale. Elle a donc rejeté l'affaire. Même si la plainte ne faisait pas référence à l'article 8 de la CEDH, la Cour n'était pas "liée par la qualification donnée par" ¹⁰¹le requérant, mais pouvait réexaminer l'affaire concernant cet aspect de la CEDH également. De même, le ciblage apparemment aléatoire (c'est-à-dire accidentel) de l'agent de police n'a apparemment pas inquiété la Cour, pas plus que le fait que la Roumanie n'avait pas de base légale pour les tests d'intégrité à cette époque. En théorie, la Cour pourrait toujours soulever des préoccupations dans ce sens dans une future affaire similaire ; toutefois, cela soulèverait la question de savoir pourquoi elle ne l'a pas déjà fait dans cette affaire.

L'avantage de cette option est qu'elle peut contribuer, dans les pays où la corruption est endémique, à ébranler la confiance des fonctionnaires **corrompus**, afin que ni les citoyens ni leurs collègues - qui profitent souvent de la corruption - ne les dénoncent. En outre, la possibilité de sanctions pénales aura un fort effet dissuasif.

Option 3

La décision susmentionnée de la Cour européenne des droits de l'homme concerne une condamnation pénale. La question demeure de savoir si, dans le domaine des sanctions **disciplinaires**, les limites imposées aux provocations seraient moins strictes (voir ci-dessous l'article 9). Ceci mis à part, dans certains pays, les décideurs politiques peuvent trouver plus facile de justifier un programme de test d'intégrité s'il conduit à des condamnations pénales d'agents publics, ce qui a pour effet de dissuader les collègues. Dans d'autres pays, les décideurs politiques peuvent trouver plus facile de faire accepter un programme de test d'intégrité par les agents publics si celui-ci ne les expose pas au risque de responsabilité pénale. Des traditions et des arguments constitutionnels différents peuvent également être à l'origine d'un tel choix.

L'option 3 présente deux **inconvenients** majeurs. Premièrement, il pourrait être difficile de faire comprendre aux citoyens ou aux collègues honnêtes pourquoi les fonctionnaires corrompus pris en flagrant délit sont épargnés par les sanctions pénales. Deuxièmement, les procureurs peuvent percevoir les tests d'intégrité comme une "concurrence" malvenue qui peut ruiner les statistiques criminelles : Chaque cas détecté lors d'un test d'intégrité est un cas perdu pour le secteur de la justice pénale.

Cette boîte à outils législative suit l'approche la plus prudente de l'option 3. Dans le cadre de cette option, les tests d'intégrité poursuivent un objectif différent de celui des opérations de guet-apens criminelles. Son but ultime n'est pas de punir les criminels, mais de créer une culture de l'**intégrité** au sein du service public. Pour cela, il ne vise que les fonctionnaires, et non les citoyens ordinaires. Il s'agit d'un outil de **prévention** et non de répression.

Le paragraphe 1 (a) à (c) décrit cette perspective : Les institutions publiques respectent-elles les règles d'intégrité ? Existe-t-il des " îlots " de non-conformité, comme certains services ? Les agents publics se soucient-ils d'une culture de l'intégrité au sein de leur institution publique, ou détournent-ils le regard lorsque des collègues enfreignent les règles ? Les agents publics respectent-ils certaines règles d'intégrité alors qu'ils n'en respectent pas d'autres ? Existe-t-il une culture de l'impunité au sein d'une institution publique où les citoyens et les agents publics profitent également de la corruption ? La discipline des individus en vertu du paragraphe 1 (d) sert un objectif similaire. La discipline sur le lieu de travail doit "encourager les employés à se comporter de manière raisonnable au travail, le raisonnable étant défini comme le respect des règles et règlements". ¹⁰²

Le **paragraphe 2** confère aux particuliers un droit juridique concret. Dans tout procès pénal, ils peuvent s'opposer aux preuves qui découlent d'un test d'intégrité en vertu de cette loi. Le paragraphe 2 exclut uniquement les procès pénaux contre le sujet testé. Toutefois, si les **testeurs** se livrent à une activité criminelle, les enregistrements peuvent être utilisés comme preuve contre eux.

¹⁰¹ Bati c. Turquie, requêtes n° 33097/96 et 57834/00, *arrêt du 3 juin 2004*, § 127, disponible sur <http://hudoc.echr.coe.int>, consulté le 24 avril 2016.

¹⁰² Dessler, G. (2001) : Human resource management, (7th ed.), cité après Singh, B.D. (2009), Industrial Relations, p.161.

Article 2. - Champ d'application institutionnel

(1) *[Institutions]* **Toutes les institutions publiques sont soumises à des tests d'intégrité.**

(2) *[Exceptions]* **Les exceptions suivantes s'appliquent : [...]**

Commentaire

Dans un pays donné, certains secteurs publics, certaines institutions ou même seulement certains départements font preuve de moins d'intégrité que d'autres. Par exemple, la plupart des pays ont du mal à faire preuve d'intégrité dans les marchés publics, quel que soit leur classement international dans les indices de corruption. L'Australie, le Royaume-Uni et les États-Unis ont limité le test d'intégrité au secteur de la police, la Roumanie au personnel du ministère de l'Intérieur, tandis que la Hongrie, le Kenya et la Moldavie appliquent l'outil à tous les secteurs.

Pour une loi sur les tests d'intégrité, il semblerait inapproprié de ne cibler ex ante que des institutions spécifiques. Le niveau d'intégrité dans certains secteurs du service public peut évoluer dans le temps. De plus, le test d'intégrité est un outil permettant d'évaluer ces niveaux - exclure certains secteurs coupe court à cette option. Enfin, sélectionner une institution plutôt qu'une autre - y compris son personnel - nécessite une justification. Sur le plan constitutionnel, cela touche à la question de l'égalité de traitement. Ainsi, la Cour constitutionnelle moldave n'a pas approuvé un traitement privilégié de certaines institutions :

" La loi [sur le test d'intégrité] exclut de son champ d'application le président de la République de Moldova, le Premier ministre, les membres du Parlement [...]. [La Cour relève, par principe, que le test d'intégrité professionnelle peut être appliqué à toutes les catégories professionnelles d'agents publics. Aucune catégorie professionnelle n'est, par nature, exclue du test d'intégrité professionnelle. " ¹⁰³

Toute sélection devrait donc plutôt relever de l'application de la loi. Un mécanisme de sélection des institutions visées permettra de s'assurer que l'outil s'applique là où c'est pertinent (voir ci-dessous l'article 7).

Il convient de noter dans ce contexte que la Commission de Venise a recommandé dans deux avis antérieurs d'exclure le **pouvoir judiciaire** du champ d'application des tests d'intégrité. Toutefois, ces avis concernaient des lois qui non seulement réglementaient les tests d'intégrité, mais aussi les procédures disciplinaires et les sanctions obligatoires en cas d'échec du test. La Commission de Venise a noté que "les lois régissant l'appréciation ou l'évaluation des fonctions professionnelles des juges doivent être formulées et appliquées avec le plus grand soin et le rôle des pouvoirs exécutif ou législatif dans ce processus doit être limité à ce qui est absolument nécessaire". Il a également déclaré que "l'exclusion des juges du champ d'application d'une loi générale sur le contrôle de l'intégrité et l'introduction d'actes juridiques spéciaux axés spécifiquement sur le pouvoir judiciaire [...] répondent pleinement à cette exigence". ¹⁰⁴ Il semble que ces avis pourraient ne pas s'appliquer aux lois sur le contrôle de l'intégrité qui ne "réglementent pas l'appréciation ou l'évaluation des obligations professionnelles des juges" ou d'autres branches indépendantes du pouvoir. Les commentaires sur les "institutions indépendantes" de l'article 8 contiennent des observations à cet égard, quant aux limites que les tests d'intégrité doivent respecter lorsqu'ils sont appliqués dans le système judiciaire ou législatif.

Les rédacteurs juridiques devront également déterminer le **plus tôt** possible dans quelle mesure les différentes branches du pouvoir seront disposées à prendre part au test d'intégrité. Un projet de loi pourrait être bloqué ou ne pas être adopté par le Parlement s'il soumet au test d'intégrité des

¹⁰³ Requête n° 43a/2014, *arrêt n° 7 du 16 avril 2015*, aux n° 13 et 181, disponible sur www.constcourt.md, consulté le 24 avril 2016.

¹⁰⁴ Commission de Venise (2015), *ibid*, n° 43.

parlementaires qui n'y consentent pas. Il en va de même pour le pouvoir judiciaire, qui a le dernier mot sur la légalité des tests, voire sur la constitutionnalité de la loi elle-même.

Article3. - Champ d'application personnel

- (1) [Tous les fonctionnaires (agents publics, fonctionnaires et employés publics [tels que définis par d'autres lois]) sont soumis à un test d'intégrité.**
- (2) [Exceptions] Les exceptions suivantes s'appliquent : [...]**

Commentaire

L'article 3 suit le même raisonnement global que l'article 2, avec la possibilité d'exceptions. La CNUCC utilise le terme "agent public" dans son article 2, paragraphe (a), afin d'atteindre le cercle le plus large d'agents publics pour les mesures de la Convention (qui n'incluent pas explicitement les tests d'intégrité). Ce terme inclut les personnes travaillant pour une "entreprise publique" ou "fournissant un service public" en dehors d'une institution publique formelle. Dans certains pays, le terme "agent public" ne désigne que les postes de haut niveau, élus ou nommés, par opposition aux fonctionnaires ordinaires. Par conséquent, l'article 3 utilise le terme "fonctionnaires". Dans tous les cas, les rédacteurs devront adapter la définition au contexte national. Une référence à des textes législatifs tels que la Constitution et les lois sur la fonction publique sera utile à cette fin.

Article4. - Couverture des règles d'intégrité

[Règles d'intégrité] Les règles d'intégrité suivantes sont soumises à des tests en vertu de la présente loi :

- (a) Conflit d'intérêts [loi et dispositions à préciser] ;**
- (b) Règles relatives aux dons [loi et dispositions à préciser] ;**
- (c) Notification des actes de corruption [loi et dispositions à préciser] ;**
- (d) Corruption [dispositions du Code pénal à préciser] ;**
- (e) Abus de pouvoir [dispositions du Code pénal à préciser] ;**
- (f) Détournement de fonds [dispositions du Code pénal à préciser] ;**
- (g) Violations des marchés publics [loi et dispositions à préciser] ;**
- (h) Règles relatives au recrutement et à la promotion des agents publics [loi et dispositions à préciser] ;**
- (i) [Autres lois et dispositions à préciser].**

Commentaire

Il ne suffit pas qu'une loi sur le contrôle de l'intégrité fasse simplement référence aux "règles d'intégrité" sans les définir exactement. De même, il ne suffirait pas que l'article 4 contienne une référence générale à d'autres lois telles qu'une loi sur la prévention de la corruption, une loi sur les conflits d'intérêts ou un code de conduite. Les tests d'intégrité peuvent toucher aux droits de l'homme, en particulier au droit à la vie privée et au droit à un procès équitable (voir ci-dessous les articles 9 et 10). Il est donc nécessaire de définir dès le départ ce qui est testé et ce qui ne l'est pas. Par exemple, il semblerait plutôt disproportionné de mener des tests d'intégrité concernant le "code

vestimentaire" approprié des fonctionnaires. Il ¹⁰⁵serait également peu clair de tester des concepts vagues tels que la "loyauté" ou l'"efficacité" ¹⁰⁶du fonctionnaire.

Cela ne signifie pas que les programmes visant à tester ces "**règles douces**" sont automatiquement illégaux. Aux États-Unis, des tests sont également effectués, par exemple, pour vérifier la mentalité de service de la police.¹⁰⁷ L'unité de contrôle effectue ces tests probablement sans dispositifs d'enregistrement secrets et les tests peuvent être sans pertinence pour une procédure disciplinaire. Quoi qu'il en soit, l'article 4 se concentre sur des obligations d'intégrité clairement définies, concrètes et substantielles.

Pour la **sous-section (a)**, il n'est pas suffisant de faire référence à une loi sur les conflits d'intérêts. La sous-section doit faire le lien avec des dispositions concrètes concernant des obligations telles que : les restrictions et les incompatibilités, les dispositions sur la gestion appropriée d'un conflit d'intérêts, ou les obligations des superviseurs d'intervenir au cas où des subordonnés malmènent ou abusent d'une situation de conflit d'intérêts. ¹⁰⁸

Dans le contexte du **paragraphe (b)**, le défaut de déclaration d'un cadeau et le défaut de refus de cadeaux interdits sont les plus pertinents.

La **sous-section (c)** est de la plus haute importance afin d'établir une culture d'intégrité dans une institution publique. La législation de nombreux pays, si ce n'est de la plupart, où les niveaux de corruption sont élevés, oblige les agents publics à informer leurs supérieurs ou l'agence de lutte contre la corruption des actes de corruption. Cependant, le taux de conformité est très faible : les agents publics se sentent en sécurité en "regardant ailleurs" lorsque des citoyens tentent de les impliquer dans la corruption ou lorsque des collègues agissent de manière corrompue. Comme l'a noté le Groupe d'États contre la corruption : " Malgré l'existence généralisée d'obligations pour les fonctionnaires de signaler les cas de corruption, le GRECO a rarement constaté que celles-ci avaient contribué à changer la culture du silence que la corruption peut engendrer ". ¹⁰⁹Dès lors que n'importe quel citoyen peut être un testeur sous couverture, le "silence" devient une option risquée.

Le paragraphe (c) rappelle également que le test d'intégrité est "plus" que de simples opérations d'infiltration. L'obligation de notifier à l'employeur les offres de corruption est une obligation purement **disciplinaire** dans la plupart des pays, sinon tous. La violation de cette obligation n'entraîne généralement pas de sanctions pénales. Par conséquent, les opérations de guet-apens (criminelles) n'incitent pas les agents publics à se conformer à leur obligation de notification, puisque - en vertu du droit pénal - le simple refus d'accepter un pot-de-vin suffit pour réussir le test.

Les **paragraphe (d) à (f)** font référence aux infractions telles que définies par la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe et la CNUCC.

La **sous-section (g)** concerne notamment les obligations relatives à la publication des appels d'offres, au respect des délais, à l'implication des parties prenantes prescrites dans les décisions (superviseurs, commissions, etc.), à l'utilisation de systèmes électroniques obligatoires de passation de marchés et au respect des restrictions en matière de conflits d'intérêts (dans la mesure où elles ne sont pas déjà couvertes par la sous-section (a)).

¹⁰⁵ Voir par exemple : Procureurs de Lettonie (1998), *Code d'éthique*, à la rubrique " Relations mutuelles et principes fondamentaux de comportement, n° 2 ", disponible à l'adresse www.coe.int, consulté le 24 avril 2016.

¹⁰⁶ Article 5, Recommandation n° R (2000) 10 du Comité des Ministres aux États membres sur les codes de conduite des agents publics. Annexe, *Modèle de code de conduite* pour les agents publics, disponible sur www.coe.int, consulté le 24 avril 2016.

¹⁰⁷ New York Times (24 septembre 1999), *Police Used in Stings to Weed Out Violent Officers*, disponible sur www.nytimes.com, consulté le 24 avril 2016.

¹⁰⁸ Cadre de coopération programmatique du Conseil de l'Europe (2015), *Boîte à outils législative sur les conflits d'intérêts*, article 25, disponible sur www.coe.int, consulté le 24 avril 2016.

¹⁰⁹ GRECO (2012), *Leçons tirées des trois cycles d'évaluation (2000-2010)*, p.31, disponible sur www.coe.int, consulté le 24 avril 2016.

La **sous-section (h)** vise des obligations quelque peu similaires à celles de la sous-section (g) : publication des avis de vacance, respect des délais, participation des parties prenantes prescrites à la décision et respect des restrictions en matière de conflits d'intérêts (dans la mesure où elles ne sont pas déjà couvertes par la sous-section (a)).

La **sous-section (i)** dépend du texte dans lequel la législation nationale contient des obligations concrètes, telles que le traitement des demandes de liberté d'information, la transparence du processus décisionnel ou l'accès aux déclarations de patrimoine (si elles sont stockées sous forme papier).

Pour un exemple de ce à quoi pourrait ressembler un **scénario de** test pour chacune des règles d'intégrité ci-dessus, voir ci-dessous à l'article 8.

Il est important que les rédacteurs juridiques vérifient si les règles d'intégrité ci-dessus sont suffisamment **précises**. Les règlements peuvent contenir des lacunes qui réduisent l'efficacité des tests. Par exemple, l'obligation de notifier à ses supérieurs les offres de pots-de-vin peut manquer de règles sur la documentation de cette notification. Il sera ainsi plus facile pour le fonctionnaire et son supérieur éventuellement complice de prétendre que la notification a eu lieu, s'ils sont confrontés ultérieurement à un résultat de test négatif.

Chapitre II : Procédure de test

Article 5. - Organisme de contrôle

- (1) [*Organisme principal*] **Le [organisme à définir] est responsable des tests d'intégrité des institutions tels que définis à l'article 2.**
- (2) **[L'organisme [à définir, différent de celui du paragraphe 1] est responsable du contrôle de l'intégrité de l'institution en vertu du paragraphe 1.**

Commentaire

Paragraphe 1 : Différents pays choisissent différentes entités étatiques comme organismes de test. En Australie, en Roumanie, au Royaume-Uni et aux États-Unis, une unité d'intégrité interne des forces de police ou du ministère effectue les tests. Au Kenya et en Moldavie, ce sont les agences anti-corruption qui s'en chargent (Commission d'éthique et de lutte contre la corruption ; Centre national de lutte contre la corruption). La sélection reflète la portée institutionnelle des tests (article 2) : Lorsque les tests d'intégrité ne ciblent qu'un seul secteur - principalement la police, une unité interne est chargée des tests. Lorsque les tests d'intégrité ciblent un éventail plus large d'institutions publiques, une agence externe de lutte contre la corruption, déjà chargée de prévenir la corruption dans l'ensemble du secteur public, assume également la fonction de test d'intégrité.

Souvent, les pays disposent de plus d'une entité étatique dédiée à l'intégrité dans le secteur public. Par exemple, en Moldavie, le Centre national de lutte contre la corruption a des fonctions de prévention et d'investigation assez larges, tandis que la Commission nationale pour l'intégrité se concentre sur le travail de prévention dans le domaine des conflits d'intérêts et de la divulgation financière des fonctionnaires.¹¹⁰ Au moment de décider lequel de plusieurs organes de lutte contre la corruption choisir pour les tests, il convient de prendre en compte en particulier les arguments suivants :

- L'organisme a-t-il une expérience dans l'identification et l'analyse des **risques de corruption** dans le secteur public ? Cette expertise est importante pour sélectionner les cibles en fonction des risques de corruption et pour utiliser les résultats dans la prévention de la corruption.
- Quelles capacités nécessaires aux **tests** en tant que tels existent déjà au sein de l'organisme public ? Il s'agit des moyens techniques d'enregistrement, de l'expérience en matière de travail sous couverture, et de la possibilité de maintenir une unité de testeurs à l'identité confidentielle.
- L'organisme pourra-t-il effectuer des tests d'intégrité administratifs totalement **séparés** de tout service effectuant des enquêtes répressives ? Dans le cas contraire, il existe un risque que l'organisme mélange les résultats des tests d'intégrité purement préventifs et disciplinaires avec les enquêtes menées dans le domaine pénal.¹¹¹
- L'organisme dispose-t-il de l'**indépendance** nécessaire pour sélectionner et réaliser les tests sans favoriser une institution publique ou un individu ?
- Comment le service public et la société civile perçoivent-ils l'**intégrité** et le professionnalisme de l'organisme ? Le public n'acceptera les mesures d'infiltration que s'il a un niveau de confiance suffisant dans l'organisme public qui les réalise. Cela est particulièrement vrai pour les pays en transition où les anciens régimes ont bâti leur pouvoir sur des services secrets abusifs.
- L'organisme public dispose-t-il des capacités nécessaires pour atteindre les fonctionnaires et obtenir le soutien nécessaire pour les tests ? Une **communication publique** adéquate est essentielle pour réussir l'introduction et la mise en œuvre de cet outil.

L'un des pires scénarios d'introduction des tests d'intégrité est le suivant : Les tests en tant que tels sont très efficaces et perturbent considérablement la réalisation de profits illicites au sein des institutions publiques par la violation des règles d'intégrité. Dans le même temps, un ou deux testeurs cèdent à la tentation de monnayer leur nouveau pouvoir dans la lutte contre la corruption : ils vendent des informations sur les cibles et le calendrier des tests afin que les institutions publiques (corrompues) puissent prétendre à un bon comportement pendant les tests. La Commission de

¹¹⁰ Transparency International (2014), *Moldova National Integrity System Assessment 2014*, disponible sur www.transparency.org, consulté le 24 avril 2016.

¹¹¹ Voir les " préoccupations relatives au fait que les contrôles d'intégrité (qui ont un objectif préventif) pourraient interférer avec le programme de droit pénal de la NABU (principalement un organisme chargé de l'application de la loi) ", relevées par la Commission de Venise, telles qu'exprimées dans plusieurs entretiens lors d'une visite dans le pays, Commission de Venise (2015), *ibid*, n° 49.

Venise a ainsi constaté : Une "chaîne de contrôle sans faille [...] est une caractéristique nécessaire. Les tests d'intégrité ne fonctionnent pas si les testeurs eux-mêmes manquent d'intégrité, car un testeur d'intégrité dispose d'informations précieuses quant au moment, à l'objet et au sujet du prochain test d'intégrité. Il est donc nécessaire de faire courir aux testeurs et à leurs contrôleurs le risque d'être également testés. "Le ¹¹²**paragraphe 2** traite de ce problème.

Lorsque les unités d'intégrité internes sont chargées de tester l'intégrité dans un secteur spécifique, il n'y a généralement pas d'entité de supervision " testant les testeurs ". On peut expliquer cette absence par le fait que, dans les pays où le niveau de corruption est globalement faible et où la tradition de l'État de droit est ancienne, comme au Royaume-Uni, on fait suffisamment confiance à l'unité de test pour fonctionner avec intégrité. Lorsque les pays ont opté pour un organe de contrôle comme prévu au paragraphe 2, ils ont choisi les **services secrets** (nationaux). ¹¹³La principale raison de ce choix est probablement la suivante : Les services secrets disposent déjà des capacités techniques et des ressources humaines nécessaires pour effectuer des tests sous couverture en toute confidentialité. Dans le cas du projet de loi ukrainien, la Commission de Venise a pris note du fait que le service secret était le testeur de supervision sans aucune observation critique.

Article 6. - Notification des essais

- (1) [Avant que les tests d'intégrité ne soient mis en œuvre pour la première fois, l'organisme de contrôle (article 5, paragraphe 1) informe toutes les institutions publiques et, par l'intermédiaire de leurs directeurs, tous les fonctionnaires de la possibilité de procéder à des tests.**
- (2) [La preuve de l'information reçue (paragraphe 1) n'est pas une condition préalable à un test ou à ses conséquences juridiques.**

Commentaire

Paragraphe 1 : La notification prévue au paragraphe 1 est un événement unique après l'entrée en vigueur de la loi. Informer les institutions publiques et les fonctionnaires de la possibilité d'effectuer des tests a deux objectifs. Premièrement, elle a un effet **préventif**, car la connaissance des tests incitera toutes les parties prenantes à se conformer aux règles d'intégrité. La Commission de Venise a déclaré dans ce contexte : " Il est conseillé de veiller à ce que tous les agents publics entrant dans le champ d'application des tests d'intégrité soient explicitement avertis en amont de la possibilité du test, ce qui servirait mieux l'objectif préventif de ce test. " ¹¹⁴

Deuxièmement, l'information préalable sert d'argument juridique en faveur de la **légalité** des tests. Le fait qu'un fonctionnaire puisse s'attendre à un test ou qu'un tel test soit une surprise fait une différence sur le plan juridique. Le droit à la vie privée illustre ce point : Si un employé sait que son employeur enregistre les appels sur le téléphone du lieu de travail, il jouit d'une moins grande intimité que lorsqu'il n'est pas au courant.¹¹⁵ On peut faire une observation similaire concernant la provocation : Un agent public a pu demander un pot-de-vin après qu'un agent infiltré lui a demandé de manière ambiguë "s'il pouvait faire quelque chose pour accélérer l'affaire". Si l'agent public n'était pas au courant de la possibilité de tests d'intégrité, il peut invoquer le piège plus facilement que s'il avait été averti explicitement dès le départ. Pour une discussion complète de ces deux droits de l'homme, voir ci-dessous les articles 9 et 10.

¹¹² Commission de Venise (2015), *ibid*, n° 46.

¹¹³ Commission de Venise (2014), *ibid* ; Commission de Venise (2015), *ibid*.

¹¹⁴ Commission de Venise (2015), n° 50.

¹¹⁵ CourEDH, *Halford c. Royaume-Uni*, requête n° 20605/92, [arrêt du 25 juin 1997](#), § 45 : " Rien ne prouve qu'un avertissement ait été donné à Mme Halford, en tant qu'utilisatrice du système de télécommunications interne exploité au siège de la police de Merseyside, que les appels passés sur ce système seraient susceptibles d'être interceptés. Elle aurait, selon la Cour, eu une attente raisonnable de respect de la vie privée pour de tels appels [...]", disponible sur <http://hudoc.echr.coe.int>, consulté le 24 avril 2016.

Toutefois, conditionner le test d'intégrité à une information individuelle explicite et préalable comporte des risques d'un point de vue **pratique** : Informer d'emblée tous les fonctionnaires peut nécessiter des ressources importantes. Tous les pays ne sont pas en mesure de fournir facilement, par le biais d'un registre central, le nombre total et l'identité des fonctionnaires. En outre, une procédure de notification préalable peut également retarder l'introduction du test d'intégrité, en raison de l'obstruction des fonctionnaires. Le cas de la Moldavie illustre ces trois aspects. Afin d'initier l'information des institutions publiques et des fonctionnaires, le Centre national de lutte contre la corruption a envoyé "un total de 1 036 lettres aux entités publiques". En réponse, les institutions publiques ont indiqué qu'elles avaient informé 57 427 fonctionnaires, qui avaient individuellement reconnu l'information par leur signature. On estime que 56 510 autres fonctionnaires n'ont pas reçu de confirmation écrite. Selon les informations reçues, plusieurs fonctionnaires ont refusé de "signer l'avis de reconnaissance", même si cela ne les exonérait pas de toute conséquence juridique des tests.¹¹⁶ Par conséquent, le Centre national de lutte contre la corruption a dû s'engager dans un échange intense de communications avec une liste d'institutions publiques qui ne coopéraient pas à l'information des fonctionnaires. Le **paragraphe 2** dissocie donc la notification prévue au paragraphe 1 des conséquences juridiques prévues par cette boîte à outils. Il convient de noter dans ce contexte que le Royaume-Uni a utilisé le fait que les policiers doivent se connecter régulièrement sur leurs ordinateurs de bureau. À la demande de sa direction du professionnalisme, le Metropolitan Police Service a commandé l'utilisation d'une **fenêtre pop-up** biannuelle installée avec un rappel de diverses obligations disciplinaires/législatives qui s'appliquent à tous les officiers de police et membres du personnel civil. Les policiers ne pouvaient poursuivre la connexion qu'après avoir coché une case indiquant qu'ils avaient compris le rappel. Le rappel en soi est censé avoir un effet préventif.

Dans de nombreux pays, sinon la plupart, les employeurs informent les fonctionnaires **nouvellement embauchés** de leurs obligations en matière d'intégrité, telles que la limitation des cadeaux ou la gestion des conflits d'intérêts. Des informations sur les tests d'intégrité devraient être ajoutées à ces informations.

Article 7. - Initiation

(1) [Un test peut être initié sur la base des critères suivants :

- (a) [Enquêtes indiquant une probabilité élevée que des violations des règles d'intégrité se produisent dans une institution publique particulière ;**
- (b) [Un nombre accru de plaintes adressées aux organismes chargés de l'intégrité concernant des violations des règles d'intégrité dans une institution publique donnée ;**
- (c) [Rapports de surveillance] Constatations des institutions de surveillance, telles qu'une cour des comptes ou une unité de surveillance interne, indiquant un manque de respect des règles d'intégrité ;**
- (d) [Tests précédents] Tests précédents conformément à l'article 14, paragraphe 1 ;**
- (e) [Sélection aléatoire] Sélection annuelle d'un échantillon d'institutions publiques par un mécanisme aléatoire ;**
- (f) [Sur demande d'une institution publique particulière ;**
- (g) [Consentement personnel] Sur consentement d'un agent public particulier.**

(2) [Le test d'intégrité lancé en vertu du paragraphe 1 (a) à (e) doit être mis en œuvre dans un délai [déterminé] après l'établissement des critères de sélection. Pour les tests

¹¹⁶ Centre national de lutte contre la corruption (février 2015), *Rapport sur la mise en œuvre de la loi n° 325/23.12.2013 au 14 février 2015 et sur les activités de test d'intégrité professionnelle réalisées du 14 août 2014 au 30 janvier 2015*, p.8-9, disponible sur <http://cna.md>, consulté le 24 avril 2016.

d'intégrité lancés en vertu du paragraphe 1, points f) à g), le calendrier est laissé à la discrétion de l'organisme de contrôle.

- (3) [Le test d'intégrité est initié par écrit et signé par un cadre supérieur [spécifié] de l'organisme de contrôle et est basé sur un plan de test documentant au moins les informations suivantes :
- (a) [Motifs] Les motifs pour lesquels le test est lancé ;
 - (b) [Institution testée] L'institution testée, le cas échéant les départements, unités ou fonctionnaires ciblés ;
 - (c) [Testeurs] Les testeurs (l'identité peut être cryptée en utilisant des codes de reconnaissance traçables à des testeurs spécifiques) ;
 - (d) [Délai] Le délai dans lequel les tests seront effectués ;
 - (e) [Scénarios] Les scénarios de test et de sortie (article 8) ;
 - (f) [Limites des provocations] Les limites de la provocation précisant les cas applicables de l'article 9 ;
 - (g) [L'utilisation de moyens techniques (article 10)].

Commentaire

La Commission de Venise a noté dans le contexte de la vie privée : "La Cour européenne a laissé un espace pour que des opérations d'infiltration puissent avoir lieu sans autorisation judiciaire préalable. Dans de tels cas, cependant, "une **procédure** claire et prévisible d'**autorisation des** mesures d'enquête, ainsi que leur contrôle approprié, devraient être mis en place afin de garantir la bonne foi des autorités et le respect des objectifs de répression appropriés". L'¹¹⁷article 7 sert cet objectif, nonobstant le fait que le chapitre IV prévoit un contrôle judiciaire.

Les tests d'intégrité prévus par cette boîte à outils législative ont une fonction purement préventive et administrative : "Les résultats et le matériel du test d'intégrité professionnelle ne sont pas admissibles comme preuve dans une enquête ou une procédure pénale contre l'un des sujets testés." (Article 1, paragraphe 2). Par conséquent, les tests **ne** nécessitent **aucun soupçon concret** qu'une personne a commis ou est sur le point de commettre une infraction pénale. Selon les termes de la Commission de Venise : "La Cour européenne des droits de l'homme a attiré à plusieurs reprises l'attention sur les problèmes que posent les affaires dans lesquelles il n'existe "aucun soupçon objectif que le requérant ait été impliqué dans une quelconque activité criminelle". Dans la procédure pénale, à laquelle la CEDH fait référence, l'exigence du soupçon objectif doit être interprétée très strictement, comme se rapportant à la personne concrète. Dans les procédures disciplinaires, il est possible que l'exigence soit interprétée de manière plus large, comme concernant l'institution publique plutôt que la personne concrète. L'ampleur de la corruption dans [un pays spécifique] [...] plaide également en faveur d'une approche aussi large. " ¹¹⁸

Cependant, faire référence à un niveau élevé de corruption dans un pays n'est pas suffisant pour justifier un test d'intégrité. Comme l'a déclaré la Commission de Venise, "l'autorisation d'effectuer un contrôle d'intégrité doit être suffisamment spécifique". ¹¹⁹**paragraphe 1, points a) à c)**, énumère ces motifs spécifiques. Ces trois motifs sont fondés sur des données objectives recueillies en dehors de l'organisme de contrôle. Cela réduit le risque que l'organisme de contrôle sélectionne les cibles de contrôle de manière arbitraire. En tout état de cause, la Cour européenne des droits de l'homme n'a pas constaté de violation des droits de l'homme lorsqu'un agent de police a été condamné pénalement sur la base d'un test d'intégrité **aléatoire**. L'¹²⁰agent de police n'avait pas été soumis au

¹¹⁷ Commission de Venise (2015), *ibid*, n° 72.

¹¹⁸ Commission de Venise (2015), *ibid*, n° 63 :

¹¹⁹ Commission de Venise (2015), *ibid*, n° 63.

¹²⁰ Voir ci-dessus à l'article 1.

test en raison d'une suspicion individuelle, mais simplement parce qu'il appartenait à un secteur public (la police routière) ayant une tendance notoire à la corruption. Alors que les testeurs roulaient le long d'une route nationale, le policier se trouvait par hasard là, à surveiller les infractions au code de la route.

Le **paragraphe 1 (d)** permet de répéter un test, si un test précédent a révélé des violations des règles d'intégrité. Il faut garder à l'esprit que le nombre de scénarios que l'on peut réaliser est limité. Par conséquent, les tests répétés peuvent devenir moins efficaces au fur et à mesure qu'ils sont connus et peuvent conditionner la réponse.

Le **paragraphe 1 (e)** peut être important pour les raisons suivantes : Premièrement, les données sur le respect des règles d'intégrité ne sont pas toujours disponibles pour toutes les institutions publiques. Les enquêtes, par exemple, ne couvrent souvent qu'une sélection de secteurs publics. Deuxièmement, "la corruption est, par nature, secrète".¹²¹ Un manque d'informations exposant la corruption pourrait être trompeur quant à l'étendue réelle du problème. Troisièmement, le test d'intégrité a une fonction préventive, quel que soit le niveau actuel de conformité. Dans ce contexte, il sert à identifier les risques de corruption dans une institution publique. On peut établir une analogie avec l'audit des déclarations fiscales des citoyens ou l'audit des déclarations financières des fonctionnaires. Dans ces deux domaines, il est d'usage de sélectionner de manière aléatoire des déclarations en vue d'un audit approfondi, afin d'inciter à la conformité générale.¹²² Comme indiqué précédemment, la Cour européenne des droits de l'homme n'a pas remis en question la sélection aléatoire des fonctionnaires dans la seule affaire qu'elle a eu à trancher jusqu'à présent sur les tests d'intégrité (voir ci-dessus, article 1).

Le **paragraphe 1, points f) et g)**, repose sur le principe du **consentement**. Lorsque les sujets testés acceptent les tests, cela constitue en soi une justification pour un test. Dans un tel cas, un fonctionnaire ne pourrait pas invoquer une violation du procès équitable, parce qu'il n'y avait pas de motif suffisant pour le test. La Cour européenne des droits de l'homme a admis, dans plusieurs cas et concernant différents droits de l'homme, qu'il était possible d'y renoncer dans certains cas,¹²³ notamment à l'article 8 de la CEDH.¹²⁴

La loi roumaine prévoit que "le consentement **implicite** avec test d'intégrité est présumé lorsqu'une personne devient membre du personnel du ministère de l'intérieur".¹²⁵ Cette boîte à outils n'adopte pas cette approche, car il n'est pas exclu qu'elle soulève des questions au titre de la CEDH. La Cour européenne des droits de l'homme a décidé, dans le contexte quelque peu différent de l'article 4 de la CEDH (travail forcé), qu'en entrant dans une certaine profession, les citoyens n'acceptent pas "volontairement" n'importe quelle condition d'emploi.¹²⁶ Un raisonnement similaire pourrait s'appliquer à d'autres conditions de travail, telles que les tests d'intégrité.

Le **paragraphe 2** reflète la nécessité que "l'autorisation du test soit suffisamment spécifique".¹²⁷ L'autorisation n'est pas suffisamment spécifique si des tests d'intégrité sont effectués des années

¹²¹ Convention civile du Conseil de l'Europe sur la corruption, *Rapport explicatif*, n° 77. disponible sur <http://rm.coe.int>, consulté le 24 avril 2016.

¹²² Pour les déclarations fiscales, voir par exemple : OCDE (2004), *Utilisation des programmes de vérification aléatoire*, disponible sur www.oecd.org, consulté le 24 avril 2016 ; pour les déclarations de patrimoine, voir par exemple : GRECO, *Rapport d'évaluation Bosnie-Herzégovine* (Eval IV Rep (2015) 2E), Recommandation v : " coupler le système de déclaration avec un mécanisme de contrôle efficace (y compris des vérifications aléatoires) ", disponible sur www.coe.int, consulté le 24 avril 2016.

¹²³ Kempees P., *A Systematic Guide to the Case-Law of the European Court of Human Rights, 1960-1994, Volume II*, 1996, pages 1365 suivantes (Waiver of a Right) avec référence à différentes décisions.

¹²⁴ M.S. c. Suède, Requête n° 20837/92, *arrêt du 27 août 1997*, disponible sur <http://hudoc.echr.coe.int>, consulté le 24 avril 2016 ; la renonciation n'était toutefois pas valable dans le cas concret.

¹²⁵ *Loi 38/2011* portant modification de l'ordonnance d'urgence du gouvernement n° 30/2007 relative à l'organisation et au fonctionnement du ministère des affaires intérieures (en roumain), introduisant un nouvel article 17-1, disponible sur www.luju.ro, consulté le 24 avril 2016.

¹²⁶ Cour européenne des droits de l'homme (2012), *Key Case-Law Issues, Prohibition of Slavery and Forced Labour, Article 4 of the Convention*, p.7, disponible sur www.echr.coe.int, consulté le 24 avril 2016.

¹²⁷ Voir ci-dessus la note 119.

après qu'une enquête ait révélé que les services douaniers sont hautement corrompus. Les tests et les motifs doivent également être liés dans le temps avec une certaine proximité. En cas de consentement au titre du paragraphe 1, points f) et g), il est évident qu'aucun délai ne s'applique, à moins que le consentement ne fixe une telle limite.

La documentation visée au **paragraphe 3** assure le contrôle interne et la légitimité, et fournit à une juridiction exerçant un contrôle judiciaire externe une base pour sa décision.

Article 8.- Tests

- (1) [*Définition*] **Les tests d'intégrité reproduisent les rencontres de citoyens et de fonctionnaires avec une institution publique dans l'exercice de ses fonctions, les testeurs étant les seuls à savoir que la situation est simulée.**
- (2) **[Les scénarios de sortie définissent des situations dans lesquelles les testeurs interrompent le test parce qu'il existe un risque important que l'objectif du test ne puisse être atteint dans les limites fixées par ces dispositions.**

Commentaire

Le **paragraphe 1** contient la définition de base d'un test d'intégrité. Cette définition fixe également les limites des tests : il ne s'agit pas de scénarios de type cinéma dans lesquels des agents infiltrés arrivent avec une valise pleine d'argent liquide pour demander un permis de construire. Au contraire, il s'agit en principe de situations **quotidiennes**, telles qu'un citoyen enregistrant une entreprise, demandant l'aide d'un médecin ou se faisant prendre pour une infraction au code de la route. Dans la vie réelle, une telle situation suffit souvent au fonctionnaire (corrompu) qui demande une faveur illicite. Il ressort donc clairement du paragraphe 1 que la **provocation de la corruption** ne constitue pas un élément essentiel du test (sur l'interdiction de la provocation, voir l'article 9). En revanche, l'aspect clandestin du scénario est essentiel, sinon il ne s'agirait pas d'un test.

La définition s'étend aux rencontres des **agents publics** avec une institution publique. Ceci est important car les tests couvrent également l'intégrité de la promotion des agents publics (article 4).

La définition des scénarios de sortie au **paragraphe 2** est beaucoup moins importante que la définition des tests au paragraphe 1. La définition sert à la planification des tests, afin de fournir aux testeurs des indications sur la manière d'interrompre le test lorsque cela est approprié ou nécessaire. C'est le cas lorsque leur identité secrète est sur le point d'être dévoilée, ou lorsque l'agent public est suffisamment "intelligent" pour jouer la situation de telle sorte que les "citoyens" en face de lui doivent provoquer la corruption et donc agir en dehors des limites légales. Le cadre roumain prévoit les cas suivants pour interrompre ou faire avorter un test : " a) cas de force majeure générés par l'état de santé, la mission et/ou des actions imprévues ; b) déficiences logistiques qui ne peuvent pas être immédiatement supprimées ; c) intervention du risque de commettre des violences physiques contre le testeur ; d) autres situations dénotant la suppression de la portée pour laquelle le test a été décidé. "

" 128

Voici des exemples de scénarios de test pour chacune des règles d'intégrité énumérées à l'article 4 :

- Les cas de **conflits d'intérêts** sont les plus difficiles à traiter par des tests d'intégrité. Le conflit d'intérêts nécessite un lien personnel étroit, ce qui est difficile à exploiter pour un test si le testeur doit agir sous couverture. L'offre d'un emploi à un fonctionnaire, dont l'acceptation nécessiterait la notification et le consentement de son employeur, reste une option. L'offre d'emploi en soi ne serait pas une provocation, car elle serait légale en tant que

¹²⁸ Voir ci-dessus au point 1.3.7.

telle. Si le fonctionnaire n'informe pas son employeur comme le prévoit la loi, il s'agit d'une décision libre.

- **Règles relatives aux cadeaux** : Un exemple pourrait être la fourniture d'un cadeau qui se situe dans les limites légales mais que l'agent public est obligé de notifier à son employeur. Comme dans le cas précédent, il ne s'agirait pas d'une provocation, car le cadeau serait légal en soi.
- **Notification** des actes de corruption : Si un fonctionnaire demande un pot-de-vin, les testeurs pourraient faire un effort pour que les collègues voient la remise de l'argent. De cette manière, le test permettrait également de vérifier si les collègues sont disposés à signaler de tels incidents.
- **Corruption** : Les testeurs pourraient demander un permis de construire en indiquant qu'ils en auraient besoin très rapidement car, sinon, ils perdraient de l'argent sur un contrat. Cela ne constituerait probablement pas une pression émotionnelle induite (voir article 9), mais pourrait tout de même inciter un fonctionnaire de mauvaise foi à demander un "paiement rapide" illicite.
- **Abus de pouvoir** : Les testeurs pourraient vérifier si le fonctionnaire est prêt à violer la loi en échange du "plaisir" de pouvoir harceler un membre d'une minorité ethnique ou sexuelle impopulaire.
- **Détournement de fonds** : Les testeurs pourraient proposer de payer une redevance pour un service public en espèces plutôt que par virement bancaire. L'argent pourrait ne pas finir dans le bureau du caissier de l'institution publique, mais dans les poches privées du fonctionnaire.
- Violations des **marchés publics** : Les testeurs pourraient vérifier si les fonctionnaires sont disposés à discuter d'informations privilégiées sur l'appel d'offres, telles que des dossiers internes ou des offres d'autres soumissionnaires. Les fonctionnaires qui acceptent en principe de telles violations le font généralement dans l'espoir de recevoir une faveur en échange, comme faire partie d'un système de rétrocession.
- Règles relatives au **recrutement** et à la promotion des agents publics : Des testeurs pourraient postuler à des offres d'emploi et vérifier si la procédure est conforme à la réglementation.

Excursus - Les institutions indépendantes

Dans le cadre de l'article 2, le législateur devra décider dans quelle mesure il souhaite **inclure les institutions indépendantes** dans le régime de test (voir ci-dessus à l'article 2). Cela peut concerner les institutions publiques indépendantes de l'exécutif, telles que la banque centrale. Cela peut également concerner le pouvoir judiciaire ou législatif, qui sont tous deux indépendants du pouvoir exécutif. Le niveau d'intégrité, ainsi que la volonté et la capacité de remédier aux lacunes de ces institutions entrent en ligne de compte pour cette décision.

Du point de vue de la lutte contre la corruption, les **parlementaires** sont des acteurs importants : Ce groupe de fonctionnaires exerce un grand pouvoir qui lui permet d'être perçu comme une "marchandise" à prix élevé. Les tests d'intégrité des parlementaires effectués par des journalistes ou des ONG dans le passé ont permis de découvrir des cas de corruption très médiatisés. Plus récemment, des journalistes ont effectué un test d'intégrité au Parlement européen.¹²⁹ Ce test a abouti à la poursuite pénale d'un membre autrichien, slovaque et roumain du Parlement européen. Des initiatives similaires ont également été prises dans d'autres pays, comme l'Azerbaïdjan, où une vidéo enregistrée secrètement montrait une députée négociant un siège au Parlement pour un prix

¹²⁹ BBC (9 août 2012), [Austrian ex-MEP on bribery charge over Strasbourg 'deal', A former Austrian interior minister and Euro MP, Ernst Strasser, has been charged in Vienna with corruption](#), disponible sur www.bbc.co.uk, consulté le 24 avril 2016.

compris entre 500 000 et 1 million de dollars US.¹³⁰ Elle a ensuite été condamnée à trois ans d'emprisonnement.¹³¹

Il est également important, pour lutter contre la corruption, d'éliminer les juges corrompus du **système judiciaire**. Comme l'a déclaré la Cour européenne des droits de l'homme dans une affaire sur les opérations d'infiltration : "La corruption - y compris dans la sphère judiciaire - est devenue un problème majeur dans de nombreux pays".¹³² Toute mesure de réforme dépend en fin de compte de la fiabilité des tribunaux, par exemple la poursuite de fonctionnaires corrompus, des procédures de passation de marchés équitables ou le recrutement objectif pour des postes publics. Un juge corrompu peut rendre inutile toute mesure de bonne gouvernance. Dans une enquête mondiale portant sur 95 pays, le système judiciaire est arrivé en deuxième position des services publics pour lesquels les gens ont dû payer un pot-de-vin.¹³³ Il s'agit d'un chiffre extraordinairement élevé, compte tenu du fait que seule une fraction des ménages est en contact avec le système judiciaire. Dans le même temps, il est très difficile de prouver les abus de fonction parmi les juges. En ce qui concerne l'applicabilité des tests d'intégrité aux juges, la Commission de Venise a fixé des seuils juridiques spécifiques pour la réalisation de tels tests dans son mémoire d'amicus curiae pour la République de Moldova. Cependant, elle n'a pas complètement exclu la possibilité que les juges soient soumis à des tests d'intégrité. Il convient de noter à ce stade que l'exclusion des juges du domaine des tests a été considérée comme l'une des principales failles du système en République de Moldavie.¹³⁴

L'indépendance d'institutions telles que le parlement ou le pouvoir judiciaire n'est pas **illimitée** sur le plan constitutionnel. La police (exécutif) enquête sur les crimes commis par les juges ou les parlementaires, le bureau des impôts vérifie leurs déclarations fiscales, et les règles relatives à la sécurité sur le lieu de travail ou à l'égalité des sexes s'appliquent également aux tribunaux et au parlement.

Toutefois, les tests d'intégrité présentent une particularité importante : les testeurs agissent **sous couverture** et l'agent public concerné ne sait pas qu'il est testé (et enregistré). Les parlementaires et/ou les juges peuvent ne pas se sentir à l'aise avec de telles mesures d'infiltration. Ils pourraient percevoir ces tests comme un moyen pour une agence exécutive de les "espionner" ou de les influencer de manière inappropriée. Un exemple quelque peu artificiel pourrait être qu'un testeur d'intégrité s'engage dans une longue discussion avec un parlementaire afin de connaître la position de ce dernier lors d'un futur vote en plénière. Ou, dans une cour constitutionnelle ou administrative, l'affaire pourrait impliquer le pouvoir exécutif en tant que partie. Un testeur pourrait céder à la demande de pot-de-vin d'un juge et payer le pot-de-vin (important) demandé. En conséquence, l'exécutif pourrait gagner l'affaire. Il existe plus ou moins cinq façons de faire face à ce défi :

- **Excluant** catégoriquement les pouvoirs judiciaire et législatif ;
- Charger un organisme de contrôle **indépendant** des trois branches du pouvoir ;
- (Co-) **propriété** des pouvoirs judiciaire et législatif dans la mise en œuvre des tests ;
- **Contrôle** judiciaire et/ou parlementaire des tests ;
- Fixer des limites supplémentaires pour la **mise en œuvre** des tests.

L'**exclusion** des pouvoirs judiciaire et législatif est la mesure la plus radicale. À cette fin, l'article 2, paragraphe 2, pourrait exclure le Parlement et les tribunaux du champ d'application du test d'intégrité. Cependant, une telle mesure serait probablement trop ambitieuse. Le Parlement et les

¹³⁰ Electionswatch (30 septembre 2012), *Ruling Party MP resigns, has party membership revoked as video reveals corruption at the heart of the political system in Azerbaijan*, disponible sur <http://electionswatch.org>, consulté le 24 avril 2016.

¹³¹ Radio Liberty (2 décembre 2013), *Ahmadova Sentenced to 3 Years*, disponible sur www.azadliq.org, consulté le 24 avril 2016.

¹³² Ramanaukas (ibid), § 50.

¹³³ Transparency International, *Baromètre mondial de la corruption 2013*, disponible sur www.transparency.org, consulté le 24 avril 2016.

¹³⁴ L'Institut polonais des affaires internationales (juin 2015), *Anti-Corruption in Moldova and Ukraine, A V4 Handbook of Best Practices*, p.17, disponible sur www.pism.pl, consulté le 24 avril 2016.

tribunaux emploient dans une large mesure du personnel qui ne bénéficie pas de l'indépendance judiciaire ou des privilèges parlementaires. Il s'agit par exemple de fonctionnaires qui travaillent au sein du système judiciaire à l'achat de biens ou à d'autres tâches administratives. Une meilleure solution serait donc d'exclure les parlementaires et les juges du champ d'application personnel des tests (article 3, paragraphe 2). L'avantage de cette solution est sa simplicité juridique. Elle pose toutefois la question de l'égalité de traitement des fonctionnaires et de l'efficacité de la lutte contre la corruption dans tous les secteurs publics.

Lorsque l'organisme de contrôle est suffisamment **indépendant** du gouvernement, du parlement et du pouvoir judiciaire, il y a moins de risque qu'une branche du pouvoir s'immisce dans une autre. Cela dépendra du cadre légal et effectif garantissant l'indépendance de l'organisme de contrôle. Un exemple pourrait être un organisme d'intégrité qui est constitutionnellement indépendant des trois branches du pouvoir et qui ne rend compte qu'au grand public. Le principe directeur 3 des "20 principes directeurs du Conseil de l'Europe pour la lutte contre la corruption" recommande une telle "indépendance et autonomie".

Dans certains pays, l'agence anti-corruption n'est pas responsable devant le gouvernement, mais devant le parlement. Lorsqu'une telle agence de lutte contre la corruption effectue des tests au parlement, il ne s'agit pas en soi d'une atteinte à l'indépendance du parlement : le parlement est pour ainsi dire propriétaire des tests d'intégrité dans ce cas. D'autres formes de **copropriété** pourraient consister en une coordination de l'organisme de contrôle avec une commission parlementaire ou avec le conseil judiciaire sur les scénarios de contrôle admissibles et sur les limites des contrôles. Le calendrier et les objectifs concrets pourraient toujours être laissés à la discrétion de l'organisme de contrôle ; toutefois, il pourrait y avoir des directives générales sur les scénarios que l'organisme de contrôle doit éviter. Évidemment, une telle copropriété augmente le risque que des juges corrompus apprennent dès le départ comment contourner les tests d'intégrité. Dans la mesure où ce risque ne peut être atténué, c'est le prix à payer pour la copropriété. En tout état de cause, les décisions disciplinaires consécutives à un test relèveraient toujours de la compétence disciplinaire exclusive du parlement ou du tribunal. Si le pouvoir judiciaire ou le parlement jugeait les tests hors limites, ils pourraient toujours s'abstenir d'ouvrir une procédure disciplinaire.

La **surveillance** ex ante ou ex post des tests (planifiés) est une autre forme de limitation des risques qu'une branche du pouvoir effectue des tests dans une autre branche du pouvoir. Les commentaires du chapitre IV contiennent des observations et des suggestions à cet égard.

Les limites à la **mise en œuvre** des tests sont étroitement liées à la copropriété. Pour le pouvoir judiciaire, les observations suivantes sont pertinentes :

- **Pas de prise de décision par les juges** : Tant que le test ne concerne pas la prise de décision des juges, leur indépendance n'est pas en jeu. Par exemple, un test d'intégrité pourrait ne commencer qu'après la conclusion du procès et viser une éventuelle pratique répandue consistant pour les juges à accepter des cadeaux des parties au procès. Les cadeaux reçus après le procès ne peuvent plus affecter la prise de décision judiciaire du procès (passé). Toutefois, une culture du cadeau dans le système judiciaire constituerait un problème d'intégrité substantiel, et serait généralement révélatrice de problèmes d'intégrité plus importants. Il en va de même pour les questions administratives liées au personnel judiciaire. Il s'agit par exemple du dépôt d'une affaire avec une certaine préférence, par exemple un jour d'enregistrement modifié, ou des questions d'approvisionnement.
- La **prise de décision judiciaire** : Tant que les affaires sont constituées dans le seul but de réaliser un test d'intégrité, l'indépendance n'est pas en jeu. L'indépendance du pouvoir judiciaire sert la prise de décision impartiale.¹³⁵ Lorsque tout le procès est une façade (ou

¹³⁵ [Recommandation CM/Rec\(2010\)12 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités](#), voir notamment le n° 11 : " Dans le processus de prise de décision, les juges devraient être indépendants et pouvoir agir sans restriction, influence indue, incitations, pressions, menaces ou interférences, directes ou indirectes, de quelque origine ou origine que ce soit. 11, disponible à l'adresse <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1707137> : " Dans le processus décisionnel, les juges devraient être indépendants et

que les deux parties sont au courant du test), la justice et la prise de décision impartiale ne sont pas pertinentes. Lorsque les affaires sont réelles et que l'une des parties n'a pas connaissance du test, l'organisme de contrôle doit éviter toute influence réelle sur l'issue de l'affaire. Le test doit éviter d'accorder une quelconque faveur, même si le juge demande de manière proactive un pot-de-vin. Dans ce cas, l'organisme de contrôle devra de toute façon informer le pouvoir judiciaire du manque d'impartialité du juge avant que l'issue du procès ne devienne définitive.

Pour le **parlement**, les observations ci-dessus s'appliquent *mutatis mutandis*. Il existe une sphère purement administrative, où le parlement agit comme n'importe quelle administration, par exemple lorsqu'il s'agit d'acheter des biens. Lorsqu'il s'agit de la prise de décision des parlementaires, l'organisme de contrôle doit s'abstenir d'influencer réellement le parlementaire. Par exemple, les testeurs pourraient se faire passer pour des lobbyistes du secteur financier, désireux d'obtenir un amendement législatif. Si le parlementaire demandait un pot-de-vin en échange de l'initiative législative,¹³⁶ les testeurs ne pourraient pas fournir le pot-de-vin ou devraient divulguer le test immédiatement après l'avoir fait.

Comme possible, le **paragraphe 3** de l'article 8 limitant les tests dans la magistrature et le parlement pourrait être formulé comme suit : "[*Magistrature et Parlement*] Les tests ne peuvent conduire à une influence effective sur la prise de décision d'un juge ou d'un parlementaire."

Article 9. - Interdiction de la provocation

- (1) [*Preuve inadmissible*] **Les résultats d'un test sont inadmissibles si les testeurs**
- (a) [*Absence de prédisposition*] **provoquer le fonctionnaire à violer une règle d'intégrité, sans que le fonctionnaire ait fait preuve d'une intention préexistante ; ou**
 - (b) [*ont réitéré leur offre de s'engager en violation des règles d'intégrité malgré le refus clair du fonctionnaire ; ou*
 - (c) [*Prestation excessive*] **ont offert une prestation anormalement élevée ; ou**
 - (d) [*Chantage émotionnel*] **ont fait appel à la compassion du fonctionnaire d'une manière inhabituellement forte ; ou**
 - (e) [*D'autres pressions*] **ont également incité le fonctionnaire à enfreindre les règles d'intégrité.**
- (2) [*Preuve admissible*] **Dans les situations suivantes, les testeurs peuvent proposer ou s'engager dans la violation des règles d'intégrité alors que les tests sont admissibles comme preuve dans une procédure disciplinaire :**
- (a) [*Un fonctionnaire a explicitement ou implicitement sollicité la violation d'une règle d'intégrité, et le testeur a commis cette violation ou des violations similaires ; ou*
 - (b) [*Prédisposition*] **Il existe une cause probable que le fonctionnaire a une intention préexistante de violer les règles d'intégrité, et le testeur a causé une violation similaire ;**
 - (c) **ou** [*Consentement*] **Un fonctionnaire a consenti par écrit et à l'avance à subir un test, y compris des provocations ; ou**
 - (d) [*De minimis*] **Le fonctionnaire a répondu à l'indication explicite ou implicite du testeur d'une volonté générale et non spécifiée de s'engager dans une violation des règles d'intégrité.**
 - (e) **[Le pot-de-vin offert sert à tester le respect de l'obligation de notifier les offres de pots-de-vin, le pot-de-vin se situe dans la fourchette habituelle ou attendue des pots-de-vin**

pouvoir agir sans aucune restriction, influence indue, incitations, pressions, menaces ou interférences, directes ou indirectes, d'où qu'elles viennent et pour quelque raison que ce soit. "

¹³⁶ Voir, pour un cas similaire survenu au Parlement européen, la note 129ci-dessus.

pour la situation testée, et le test est uniquement utilisé comme preuve dans les procédures concernant l'obligation de notifier les offres de pots-de-vin.

(3) [Les testeurs peuvent s'engager dans la violation des règles d'intégrité en dehors des limites des paragraphes 1 et 2 tant que les tests ne sont pas utilisés comme preuve dans des procédures disciplinaires contre des fonctionnaires.

(4) [Dans les limites du présent article, l'organisme de contrôle peut accorder au fonctionnaire, par l'intermédiaire des contrôleurs, des avantages financiers ou non financiers.

Commentaire

Comme indiqué ci-dessus à l'article 8, les scénarios de test ne constituent pas en soi une provocation. Il s'agit en principe de situations **quotidiennes**, telles qu'un citoyen qui demande un passeport, qui sollicite l'aide d'un médecin ou qui se fait prendre pour une infraction au code de la route. Cela dépend uniquement de la prédisposition du fonctionnaire, s'il veut prendre la demande "innocente" d'un "citoyen" pour un service public comme une occasion d'abuser du pouvoir de sa fonction.

Les scénarios de test pourraient également inclure des **provocations**, afin de rendre les tests plus efficaces. Par exemple, un testeur pourrait indiquer sa volonté générale "de faire sa part pour accélérer les procédures". Une provocation plus fougueuse serait une offre directe d'argent. Dans le domaine des procédures pénales, les provocations entraînent un procès inéquitable, à moins que les enquêteurs ne restent dans des limites claires. Pour les États membres du Conseil de l'Europe, la Cour européenne des droits de l'homme a défini ces limites par une jurisprudence exhaustive. Cette boîte à outils législative interdit l'utilisation des résultats des tests dans le cadre de procédures pénales (article 1) et reste exclusivement dans la sphère administrative et disciplinaire. La CEDH ne s'est pas encore prononcée sur la provocation dans le contexte d'un test d'intégrité limité aux conséquences disciplinaires. La seule affaire relative aux tests d'intégrité jugée jusqu'à présent concernait une sanction pénale (voir ci-dessus sous l'article 1). Dans les affaires concernant des sanctions disciplinaires, la Cour a jusqu'à présent déclaré l'article 6 de la CEDH (procès équitable) comme non applicable (voir ci-dessous l'excursus sur "La provocation et la CEDH"). La Commission de Venise semble voir une probabilité que la Cour européenne des droits de l'homme puisse à l'avenir appliquer l'article 6 de la CEDH aux procédures disciplinaires fondées sur des tests d'intégrité administrative. La Commission de Venise a donc appliqué la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme aux lois sur les tests d'intégrité. Cependant, dans les deux cas, les lois contenaient des liens vers des sanctions disciplinaires obligatoires. La présente boîte à outils ne contient pas un tel lien obligatoire. Néanmoins, l'article 9 adopte une approche prudente et reflète dans l'ensemble la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme concernant les procédures pénales.

Le **paragraphe 1 a)** s'inspire de la jurisprudence, selon laquelle l'absence de provocation conduit à un procès inéquitable lorsque la personne "n'était pas prédisposée à commettre" l'infraction.¹³⁷

Les paragraphes 1 (b) à (e) empruntent directement au langage de la Cour européenne des droits de l'homme. La Cour a considéré les éléments suivants comme des comportements dont on peut considérer qu'ils ont poussé une personne à commettre une infraction : La ¹³⁸réitération de l'offre malgré le refus initial du demandeur, les incitations insistantes **(b)**, l'¹³⁹augmentation du prix au-delà de la moyenne **(c)**,¹⁴⁰ et l'appel à la compassion d'un dealer en mentionnant les symptômes de

¹³⁷ CEDH (2014), Guide, *ibid*, n° 147-150.

¹³⁸ CEDH (2014), *Guide sur l'article 6 Droit à un procès équitable (membre pénal)*, n° 150, disponible sur www.echr.coe.int, consulté le 24 avril 2016.

¹³⁹ Ramanaukas c. Lituanie, requête n° 74420/01, *arrêt du 5 février 2008*, § 67, disponible sur <http://hudoc.echr.coe.int>, consulté le 24 avril 2016.

¹⁴⁰ CEDH, Malininas c. Lituanie, requête n° 10071/04, *arrêt du 1er juillet 2008*, § 37, disponible sur <http://hudoc.echr.coe.int>, consulté le 24 avril 2016.

sevrage **(d)**. Le ¹⁴¹paragraphe 1 **(e)** condense les trois cas afin de s'appliquer à des cas comparables.

Le **paragraphe 2, points a) et b)**, reflète la jurisprudence, selon laquelle il n'y a pas de provocation lorsque la personne "était prédisposée à commettre" l'infraction.¹⁴² Par exemple, dans l'affaire suivante, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu à l'absence de provocation : " le requérant n'avait pas été piégé pour commettre une infraction mais s'était porté volontaire, avait proposé et accepté de fournir des drogues sans être soumis à des pressions ". À cet égard, le juge de première instance s'est appuyé à la fois sur le fait que le requérant connaissait bien le prix actuel de la cocaïne et du trafic de drogue, comme en témoigne le fait qu'il a pu conclure un marché en quinze minutes, et sur le fait que, bien que le requérant ait eu plusieurs occasions de se retirer du marché, il ne l'a pas fait, voyant les avantages financiers pour lui-même. La conclusion du juge de première instance a été confirmée par la Cour d'appel qui, tout en notant que le requérant avait manifestement été encouragé dans un sens large à faire ce qu'il a fait par le contexte dans lequel il se trouvait et l'opportunité qu'il semblait présenter, a estimé qu'il s'y était volontairement et facilement appliqué lorsqu'il a été confronté dès le début à l'intérêt apparent de M pour l'acquisition de drogues."¹⁴³

En pratique, les testeurs devront découvrir si un agent public est prédisposé sans le provoquer. Les testeurs sous couverture des unités de contrôle d'intégrité de Moldavie, de Roumanie ou du Royaume-Uni engageraient par exemple une conversation avec un agent de la police routière et lui poseraient des questions telles que "Pouvez-vous ne pas laisser passer cette fois ?" lorsqu'il est confronté à une infraction au code de la route. L'agent de police pourrait alors répondre à un certain stade de la conversation : "Eh bien, qu'est-ce que vous proposez ?" Ce serait déjà un premier pas montrant que le policier est prêt à négocier en dehors de la loi, s'il est obligatoire pour lui d'enregistrer l'infraction routière. Une première prédisposition de l'agent à ne pas respecter les règles est établie. Cela justifierait que le testeur d'intégrité propose quelque chose comme : "Eh bien, je serais prêt à vous aider." Après quoi l'agent de police pourrait passer à l'étape suivante. Des vidéos de cas réels prises par des unités de contrôle d'intégrité expérimentées, comme en Moldavie, en Roumanie ou au Royaume-Uni, fournissent des exemples convaincants de la façon dont les testeurs peuvent "**danser**" avec un fonctionnaire prédisposé, le fonctionnaire faisant à chaque fois le pas suivant en révélant davantage sa prédisposition, et le testeur se contentant de "rentrer dans la danse". Le cas des tests d'intégrité aléatoires décidé par la Cour européenne des droits de l'homme est un tel exemple de danse menée par l'agent public, qui a révélé au cours d'une conversation, étape par étape, sa prédisposition à jouer en dehors des règles. Ainsi, la Cour européenne des droits de l'homme n'a pas considéré comme une provocation l'offre ultime de 100 € faite par les testeurs, même si l'agent de police n'a jamais demandé le pot-de-vin.

L'objectif de cette boîte à outils n'est pas de révéler les **tactiques** secrètes de **test** des unités d'intégrité. Toutefois, il convient de noter ici que la vie réelle offre plus de variétés que l'on ne peut en imaginer. Dans un cas, par exemple, l'agent public a commencé à réciter un poème sur le fait qu'il aimerait conduire une belle Mercedes, mais que son salaire est faible. Dans un autre cas, le testeur portait une montre en or (qui était en fait du faux or). La vidéo a montré que les yeux du fonctionnaire étaient pratiquement fixés sur la montre en or pendant toute la conversation. Le fonctionnaire posait également des questions désagréables sur la montre en or. Le testeur lui a donc demandé s'il souhaitait posséder une telle montre. Les unités de test d'intégrité ayant une expérience pratique peuvent instruire les nouvelles unités de test sur la manière de mener les tests, sur les astuces psychologiques à appliquer et sur les possibilités de rendre un scénario réaliste.

Le **paragraphe 2, point c)**, reflète la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme selon laquelle il est possible de renoncer aux droits prévus à l'article 6 de la CEDH : "Ni la lettre ni

¹⁴¹ CEDH, Vanyan c. Russie, requête n° 53203/99, *arrêt du 15 décembre 2005*, §§ 11 et 49, disponible sur <http://hudoc.echr.coe.int>, consulté le 24 avril 2016.

¹⁴² CEDH (2014), Guide, *ibid*, n° 147-150.

¹⁴³ CEDH, *Décision du 6 avril 2004* sur la recevabilité de la requête n° 67537/01, p.12, disponible sur <http://hudoc.echr.coe.int>, consulté le 24 avril 2016.

l'esprit de l'article 6 de la Convention ne s'opposent à ce qu'une personne renonce de son plein gré, de manière expresse ou tacite, au droit aux garanties d'un procès équitable".¹⁴⁴ Il y a deux mises en garde : "Une telle renonciation doit, pour être efficace aux fins de la Convention, être établie de manière non équivoque et être assortie de garanties minimales proportionnées à son importance [...]. En outre, elle ne doit pas aller à l'encontre d'un intérêt public important". Le paragraphe 2 (c) semblerait répondre à ces deux exigences : la renonciation devrait se faire " par écrit " et " à l'avance "

Le **paragraphe 2 (d)** décrit les actions tombant sous le seuil de la provocation. Parmi les nombreux scénarios possibles, on peut citer les suivants : Le testeur déclare qu'il a besoin de la décision du fonctionnaire dans les plus brefs délais ; le testeur déclare au médecin qu'il veut le meilleur traitement disponible et lui demande ce que le testeur peut faire de son côté à cet égard ; le testeur montre des signes de richesse considérable et déclare qu'il a aidé beaucoup de ses amis dans le service public ; le testeur fait preuve de compassion à l'égard des bas salaires versés dans le service public ; etc. Aucune de ces déclarations ne semble pouvoir inciter un fonctionnaire sans "prédisposition" à demander un pot-de-vin. Cependant, un fonctionnaire corrompu pourrait facilement le faire.

Il s'agit d'un cas évident de provocation, où un testeur propose un pot-de-vin à un agent public insoupçonné, et où l'agent public accepte le pot-de-vin. Cependant, dans de nombreux cas, sinon la plupart, les fonctionnaires refuseront clairement le pot-de-vin. Cela peut avoir deux raisons : L'agent public est intègre. Ou bien, l'agent public n'est pas intègre et ne refuse le pot-de-vin que pro forma. Il peut s'agir d'une tactique visant à augmenter l'offre de pot-de-vin. Il peut aussi s'agir d'une tactique visant à s'assurer qu'il/elle " passe " le test d'intégrité ; après tout, les provocations ne sont pas possibles après un refus clair. Il ne faut cependant pas oublier un autre aspect de ce scénario : L'agent public doit signaler l'offre de pot-de-vin à son employeur ou à un organisme d'intégrité externe, selon la législation du pays. Si l'agent public a refusé d'accepter le pot-de-vin, il n'est en aucun cas tenu de ne pas signaler l'offre de pot-de-vin ni influencé par celle-ci. Ainsi, en ce qui concerne son obligation de notification, il n'y a pas de provocation. Le **paragraphe 2 (e)** couvre ce cas. Il s'agit d'une disposition importante car elle peut inciter fortement les agents publics éthiquement faibles à signaler les offres de pots-de-vin. Une fois que les fonctionnaires commencent à signaler les offres de pots-de-vin, les citoyens cessent de les offrir. Le cercle vicieux est brisé.

Pour que le paragraphe 2, point e), fonctionne, les notifications des offres de pots-de-vin doivent être "**à l'épreuve de la fraude**". L'obligation de notifier uniquement le superviseur peut ne pas être suffisante dans les organisations publiques très corrompues. Souvent, les superviseurs profitent de la corruption par le biais de systèmes pyramidaux. Les superviseurs pourraient donc s'entendre avec leurs subordonnés et simplement stocker les rapports sur les offres de pots-de-vin. Si l'échange de pots-de-vin était un test d'intégrité, ils peuvent montrer que le subordonné a signalé le pot-de-vin. Dans le cas contraire, ils "oublent" simplement de transmettre le rapport aux autorités chargées de l'application de la loi, ou prétendent que la lettre adressée aux autorités chargées de l'application de la loi "a dû s'égarer", ou encore entravent passivement l'enquête sur l'affaire (par exemple, en ne pouvant pas décrire le citoyen). Par conséquent, une obligation de notification à un organisme externe chargé de l'intégrité semble être l'option préférable à cet égard. La loi établissant l'obligation de notification doit traiter et atténuer tous ces risques, car l'effet préventif des tests d'intégrité repose sur la preuve qu'un agent public n'a pas signalé (correctement) l'offre de corruption.

La provocation est une question d'équité pertinente dans les procédures pénales ou disciplinaires établissant l'innocence ou la culpabilité. En dehors de ces procédures, il n'y a pas d'interdiction générale de provoquer des violations statutaires (voir ci-dessous Excursus). Le **paragraphe 3** ouvre donc la possibilité de provocations en dehors des limites générales, si l'organisme de contrôle veut utiliser les résultats exclusivement à des fins d'évaluation des risques ou de sensibilisation du public. Il convient toutefois d'être très prudent si l'on souhaite inclure le paragraphe 3 dans une législation

¹⁴⁴ CEDH, *Hermi c. Italie* [GC], requête n° 18114/02, [arrêt du 18 octobre 2006](#), § 73, disponible sur <http://hudoc.echr.coe.int>, consulté le 24 avril 2016 ; *Sejdovic c. Italie* [GC], requête n° 56581/00, [arrêt du 1er mars 2006](#), § 86, disponible sur <http://hudoc.echr.coe.int>, consulté le 24 avril 2016 ; CEDH (2014), *Guide*, *ibid*, n° 158-159.

nationale. Les dispositions qui sortent des limites des paragraphes 1 et 2 risquent de ne pas être bien accueillies par l'opinion publique. Le grand public peut également ne pas être en mesure de faire la distinction entre les tests prévus aux paragraphes 1 et 2 et ceux prévus au paragraphe 3. Ainsi, les provocations au titre du paragraphe 3 peuvent nuire à la crédibilité de l'ensemble du processus de test et les citoyens et/ou le secteur public peuvent perdre confiance dans l'organisme de test.

Le **paragraphe 4** sert à la mise en œuvre technique des paragraphes 1 à 3 : dans la mesure où la provocation est admissible, les testeurs peuvent fournir des avantages. Ainsi, par exemple, si un fonctionnaire demande 300 € pour délivrer un permis de construire, le testeur peut fournir cet avantage afin d'achever le test.

Les rédacteurs juridiques doivent garder à l'esprit, dans ce contexte, dans quelle mesure la législation existante oblige déjà le fonctionnaire à restituer cet argent. Des concepts de **droit civil** tels que l'enrichissement sans cause pourraient servir de base pour réclamer le remboursement de tout avantage "testé". Si la loi ne fournit pas une base suffisante, il est souhaitable d'amender le paragraphe 4 avec une clause telle que : "Le fonctionnaire est tenu de restituer l'avantage à l'organisme de contrôle". Cependant, il faut également garder à l'esprit les questions de compétence. Il se peut que, sans réglementation spéciale, l'organisme de contrôle doive s'adresser à de nombreux tribunaux dans tout le pays, la juridiction dépendant soit du lieu où le contrôle a eu lieu, soit - éventuellement différent - du domicile du fonctionnaire. Il existe deux options possibles. L'une pourrait définir la juridiction compétente pour de telles demandes auprès du tribunal compétent pour l'organisme de contrôle. Une autre option pourrait être un acte administratif de l'organisme de contrôle stipulant l'obligation de remboursement de la prestation semble préférable. En vertu du droit administratif, cet acte deviendrait probablement un titre exécutoire si le fonctionnaire ne s'y oppose pas.

Excursus - La provocation et la CEDH

La manière dont on procède au test d'intégrité peut, à première vue, faire appel à la protection prévue à l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH concernant l'équité de la procédure, à savoir la provocation. Il existe plusieurs termes pour désigner la provocation d'infractions pénales : le ¹⁴⁵piégeage, l'incitation policière et les agents provocateurs, ou les opérations d'infiltration. Dans le présent document, nous utiliserons le terme d'agent provocateur. En principe, il est considéré comme injuste qu'un prévenu soit condamné pour un crime dont l'Etat répressif est l'instigateur dès le départ.

Toutefois, en dehors de la sphère de l'établissement de l'innocence ou de la culpabilité, il n'existe pas d'interdiction générale de provoquer des violations statutaires. Voici quelques exemples de provocations utilisées dans des contextes civils/administratifs : ¹⁴⁶

- Un agent mineur est filmé en train d'acheter de l'alcool ou des cigarettes dans un magasin dont la licence de vente de ces produits est suspendue sur la base de ces images.
- Une grande entreprise est condamnée à une amende après s'être arrangée pour que ses déchets soient déversés illégalement par des transporteurs de déchets qui s'avèrent être des agents de la police environnementale en civil.
- Une entreprise de vente par correspondance a reçu l'ordre de fermer ses portes après avoir trompé les enquêteurs de la protection des consommateurs qui se faisaient passer pour des clients.
- Des agents placent un cerf empaillé dans les bois hors saison de chasse, ce qui conduit les chasseurs qui tirent dessus à perdre leur permis de chasse.

¹⁴⁵ CEDH (2014), Guide, *ibid*, p.26, disponible sur www.echr.coe.int, consulté le 24 avril 2016.

¹⁴⁶ Hay B. (2005), *Sting Operations, Undercover Agents, and Entrapment*, Missouri Law Review, Volume 70, Issue 2, Spring 2005, p.387, 391, disponible sur <http://scholarship.law.missouri.edu>, consulté le 24 avril 2016.

- Des agents noirs sont placés dans des environnements de travail ciblés afin de déterminer si les employés noirs sont harcelés au travail.
- Les agents se font passer pour des acheteurs d'une entreprise afin de déterminer si les taxes ont été correctement payées.

Au Royaume-Uni, "Her Majesty's Revenue and Customs" (HMRC) envoie des inspecteurs des impôts sous couverture :

"Par exemple, les inspecteurs se font passer pour des clients ayant besoin d'une coupe de cheveux afin de comprendre le fonctionnement d'un salon. D'autres inspecteurs se font passer pour des couples prenant un repas dans un restaurant. Le repas est ensuite vérifié dans les livres de fin d'année du restaurant pour voir s'il a été correctement comptabilisé. [...] La même nuit que ces exercices de client mystère, les inspecteurs sont également susceptibles d'avoir un van d'observation transportant du matériel photographique à l'extérieur de l'entreprise, comptant le nombre de personnes qui entrent ou sortent. S'ils ont vu 150 personnes entrer, alors que les livres de comptes n'en comptabilisent que 100, ils pourraient avoir un cas de fraude contre l'entreprise." ¹⁴⁷

La question de l'incitation au délit entrerait toutefois en jeu lorsqu'il s'agirait d'utiliser les résultats des tests d'intégrité dans des procédures ultérieures.

Dans les affaires de droit pénal, la Cour européenne des droits de l'homme a défini le piégeage comme une situation :

"lorsque les agents impliqués - qu'il s'agisse de membres des forces de sécurité ou de personnes agissant sur leurs instructions - ne se limitent pas à enquêter sur une activité criminelle de manière essentiellement passive, mais exercent une influence telle sur le sujet qu'ils incitent à la commission d'une infraction qui, autrement, n'aurait pas été commise, afin de permettre la constatation de l'infraction, c'est-à-dire de fournir des preuves et d'engager des poursuites". ¹⁴⁸

Les questions suivantes apparaissent dans le contexte des tests d'intégrité et des procédures disciplinaires qui en découlent :

- Les restrictions applicables aux agents provocateurs dans les enquêtes de police s'appliquent-elles aux procédures disciplinaires administratives ?
- La restriction est-elle moins stricte si les agents publics sont avertis à l'avance qu'ils peuvent faire l'objet d'éventuelles provocations ?

Applicabilité aux procédures disciplinaires

À ce jour, la Cour européenne des droits de l'homme n'a examiné la question de la provocation policière que dans le contexte pénal, et non civil.¹⁴⁹ Cela peut s'expliquer par le fait que la question de la provocation policière se pose traditionnellement dans un contexte pénal. Cela la lie à la garantie de la présomption d'innocence, qui relève de la branche pénale de l'article 6. Comme nous l'avons vu plus haut, la Cour européenne des droits de l'homme n'a jusqu'à présent pas jugé que les garanties de l'article 6, paragraphe 2, étaient pertinentes pour les procédures disciplinaires. Il semblerait donc que l'utilisation de preuves recueillies par le biais de tests d'intégrité ne compromettrait pas l'équité des procédures fondées sur l'argument de la provocation. Pour parvenir à cette conclusion, il faudrait prendre en compte toutes les différences entre les tests d'intégrité et les opérations criminelles d'infiltration :

¹⁴⁷ Financial Times (16 novembre 2012), *Ten ways HMRC checks if you're cheating*, disponible sur www.ft.com, consulté le 24 avril 2016.

¹⁴⁸ Ramanauskas c. Lituanie, requête n° 74420/01, *arrêt du 5 février 2008*, § 55, disponible sur <http://hudoc.echr.coe.int>, consulté le 24 avril 2016.

¹⁴⁹ Voir CEDH (2014), Guide, *ibid*, n° 12, disponible sur www.echr.coe.int, consulté le 24 avril 2016, et CEDH (2013), *Guide sur l'article 6 Droit à un procès équitable (membre civil)*, disponible sur www.echr.coe.int, consulté le 24 avril 2016.

- Les opérations d'infiltration menées par la police visent à établir la **culpabilité des criminels**, tandis que les tests d'intégrité administrative permettent d'évaluer si les agents publics s'acquittent de leurs **tâches** et présentent le niveau d'intégrité nécessaire.
- Les fonctionnaires sont explicitement **avertis à l'avance** des tests possibles.
- Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, les fonctionnaires ne peuvent s'attendre à bénéficier du même degré de **protection des** droits de l'homme que les citoyens ordinaires dans certains domaines (par exemple, la vie privée, la liberté d'expression et la liberté de réunion).
- Les fonctionnaires doivent respecter des **normes d'intégrité plus élevées** que les citoyens ordinaires.
- Les tests administratifs ont lieu dans la sphère professionnelle des bureaux **publics**, et non dans la sphère privée des foyers.

Il va sans dire que le fonctionnaire concerné doit avoir la possibilité de contester les preuves présentées contre lui.

Facteur d'alerte préalable

Comme indiqué ci-dessus, l'un des principaux facteurs de distinction entre les opérations d'infiltration et les tests d'intégrité est le moindre degré de dissimulation (ou la quasi-absence de dissimulation) des tests d'intégrité. Les fonctionnaires sont **informés dès le départ** du "piège" (c'est-à-dire des tests d'intégrité).

Article 10. - Utilisation de moyens spéciaux

- (1) [*Dispositifs techniques*] **Pendant les tests d'intégrité, des dispositifs d'enregistrement audio ou vidéo cachés peuvent être utilisés dans les limites suivantes :**
- (a) [*Fonctionnaires*] **Les enregistrements ne peuvent viser que les fonctionnaires et les testeurs.**
 - (b) [*Les enregistrements ne peuvent avoir lieu que sur le lieu de travail et concernant la communication liée au travail, et sont interdits en ce qui concerne la correspondance privée, et dans les domiciles privés.*]
- (2) [*Identities*] **Les organismes de contrôle peuvent demander à tous les organismes d'État le soutien nécessaire pour créer des identités simulées pour les contrôleurs.**

Commentaire

Concernant le test d'intégrité et le droit à la **vie privée**, la Commission de Venise a déclaré : "La collecte d'informations ou l'enregistrement par un agent de l'État d'un individu sans son consentement relève, en règle générale, de la vie privée. La Cour européenne des droits de l'homme est allée jusqu'à considérer qu'un individu peut, sous certaines conditions, se prétendre victime d'une violation occasionnée par la seule existence de mesures secrètes ou d'une législation autorisant des mesures secrètes, sans avoir à alléguer que ces mesures lui ont été effectivement appliquées".¹⁵⁰ La Commission de Venise note en outre : "La protection de la vie privée est moins intensive sur le lieu de travail qu'en dehors, notamment en ce qui concerne les agents publics. Pourtant, selon la jurisprudence de la Cour européenne, les appels téléphoniques ou les courriels envoyés depuis le travail sont couverts par les notions de 'vie privée' aux fins de l'article 8 de la Convention européenne. Le droit à la vie privée peut donc s'étendre au lieu de travail. "En tout état de cause,¹⁵¹ la **Cour européenne des droits de l'homme** n'a pas soulevé d'inquiétude quant à l'utilisation d'enregistrements audio/vidéo secrets dans la seule affaire de test d'intégrité **aléatoire sur laquelle** elle a dû se prononcer.¹⁵² Cela va dans le sens d'une décision récente de la **Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme** qui limite la vie privée des employés sur le lieu de travail. Un employeur avait secrètement surveillé le compte Yahoo Messenger de l'un de ses employés sur son lieu de travail. Le compte avait été créé à des fins professionnelles uniquement. La Cour a estimé " qu'il n'est pas déraisonnable pour un employeur de vouloir vérifier que les employés accomplissent leurs tâches professionnelles pendant les heures de travail ". "La Cour est arrivée¹⁵³ à cette conclusion même si la communication surveillée était avec la "fiancée" et le "frère" de l'employé et était donc "purement privée".¹⁵⁴ Par rapport à cette affaire, l'enregistrement de situations purement professionnelles, comme le traitement par un fonctionnaire d'une demande de passeport dans le cadre d'un test d'intégrité, n'a qu'un lointain rapport avec la vie privée, voire aucun.

Le **paragraphe 1** répond à ces préoccupations : Il limite strictement les tests d'intégrité au lieu de travail et aux communications liées au lieu de travail ; toute communication privée est explicitement exclue, de même que la sphère du domicile privé. En tout état de cause, il est pratiquement difficile d'imaginer comment un test d'intégrité pourrait enregistrer des courriels ou des appels téléphoniques privés : Le fonctionnaire devrait parler au téléphone avec son conjoint pendant le test, ou montrer aux testeurs un courriel privé sur son écran d'ordinateur. S'il le fait en présence du testeur, qui est un parfait inconnu, il sera difficile pour le fonctionnaire de revendiquer le respect de sa vie privée. Dans tous les cas, les fonctionnaires seront conscients de la possibilité de tests et auront donc moins d'attentes en matière de vie privée que les citoyens ordinaires, qui ne sont pas soumis à ces tests.

¹⁵⁰ Commission de Venise (2015), *ibid*, n° 69.

¹⁵¹ Commission de Venise (2015), *ibid*, n° 71.

¹⁵² Voir ci-dessus le commentaire de l'article 1.

¹⁵³ *Bărbulescu c. Roumanie*, [requête n° 61496/08](#), 12 janvier 2016, § 59, disponible sur www.echr.coe.int, consulté le 24 avril 2016.

¹⁵⁴ Au § 44.

Paragraphe 2 : Une identité d'infiltration bien étayée est importante. Par exemple, il sera facile pour un commissaire de police de vérifier dans la base de données de la police ou de l'état civil si le "citoyen" en face de lui est "réel" ou un testeur d'intégrité. Par conséquent, les identités d'infiltration doivent être soutenues par des registres généraux. C'est une pratique courante pour les agents infiltrés de la police ou des services de renseignement. En termes pratiques, il est nécessaire de "créer" de telles identités. Pour cela, d'autres autorités, telles que le registre civil, doivent apporter leur aide. Sans disposition légale, ces autorités pourraient douter de leur compétence à soutenir l'organisme de contrôle. Parmi les organismes d'assistance, on trouve les services secrets. En effet, les services secrets peuvent prendre contact avec d'autres autorités pour l'organisme de contrôle, sans révéler à quelles fins les fausses identités sont utilisées. Ainsi, personne en dehors de l'organisme de contrôle ou des services secrets ne saura que les fausses identités sont destinées aux contrôleurs (et non aux agents des services secrets).

Article 11. - Rapports et preuves

- (1) [Résultats] Un rapport écrit sur le test est signé par le cadre supérieur responsable des tests et contient au moins les informations suivantes :**
 - (a) [Heure] Date et heure réelles du test ;**
 - (b) [Transcription] Une transcription écrite de toute déclaration verbale ou action non verbale décisive ;**
 - (c) [Résultats] Si le test a révélé des risques de corruption au sein de l'entité publique, et si un fonctionnaire a violé une règle d'intégrité ou a révélé une prédisposition à violer une règle d'intégrité ;**
 - (d) [Recommandations] Nécessité éventuelle d'un suivi.**
- (2) [Une version interne du rapport est en outre signée par le testeur et peut inclure des informations supplémentaires allant au-delà du paragraphe 1, telles que les sources d'information, les méthodes ou les tactiques générales de test.**
- (3) [L'enregistrement original] Les enregistrements audio/vidéo originaux du test d'intégrité doivent être annexés à la version interne du rapport.**
- (4) [Une version expurgée de l'enregistrement audio/vidéo original, dans laquelle l'identité des testeurs est oblitérée visuellement et acoustiquement en conservant au maximum l'original, est également annexée au rapport écrit.**

Commentaire

L'article 11 a deux objectifs : documenter les tests pour la supervision interne de l'organisme de contrôle, pour la supervision externe par les tribunaux et pour faciliter les plaintes judiciaires des fonctionnaires.

Le **paragraphe 1** fixe le contenu minimal d'un rapport d'essai. Le rapport est accessible aux superviseurs de l'organisme de contrôle, à un tribunal dans le cadre d'une procédure sur la légalité d'un test, et il est partagé avec l'institution publique en vertu de l'article 12 "Notification".

L'organisme de contrôle peut souhaiter ajouter au rapport des informations qui ne sont pas pertinentes pour une partie prenante externe et qui sont hautement confidentielles. Il peut s'agir d'informations stratégiques générales, par exemple une suggestion sur la manière de concevoir des scénarios futurs afin d'être plus efficace, ou une observation selon laquelle le montant moyen des pots-de-vin demandés dans une institution particulière a apparemment augmenté récemment. Le **paragraphe 2** garantit que ces informations stratégiques générales restent internes.

Paragraphes 3-4 : L'enregistrement est une preuve essentielle. Tout plaignant et tout juge ont donc accès à cette preuve (article 12 paragraphe 4 ; paragraphes 2 des articles 15 et 16).

L'enregistrement original peut révéler l'identité réelle des testeurs - acoustiquement ou visuellement. Cela pourrait être le cas lorsqu'un plaignant ou son représentant légal examine l'enregistrement dans le cadre d'une procédure disciplinaire. Par conséquent, une version expurgée de l'enregistrement oblitère leur identité. Le **paragraphe 4** précise que l'oblitération ne peut aller que dans la mesure où elle est essentielle au maintien de l'identité. En pratique, cela signifie que les paroles prononcées par les testeurs ne peuvent pas être totalement effacées, mais seulement déformées, par exemple. De même, leur corps ne peut pas être totalement effacé de l'enregistrement, mais seul leur visage pourrait être recouvert d'une barre noire ou similaire.

La version expurgée mise à part, une juridiction peut toujours vouloir examiner l'enregistrement original (paragraphe 2 des articles 15 et 16). Cela peut être essentiel pour vérifier l'authenticité de la version expurgée ou si le tribunal n'est pas satisfait de la qualité de l'enregistrement expurgé. Par conséquent, le **paragraphe 3** oblige l'organisme de contrôle à conserver l'enregistrement original.

Chapitre III : Conséquences

Article 12. - Notification des institutions et des personnes

- (1) [*Institutions*] **Dans un délai [déterminé], l'organisme de contrôle notifie le résultat au chef de l'institution dans laquelle le test a été effectué.**
- (2) **[La notification comprend le rapport prévu à l'article 11, paragraphe 1.**
- (3) **[Le chef de l'institution dans laquelle le test a été effectué veille à ce que la personne testée soit informée conformément au droit applicable en matière de procédure disciplinaire.**
- (4) **[Le chef de l'institution, la personne testée, son représentant légal et les témoins experts ont le droit d'examiner les preuves expurgées en vertu de l'article 11, paragraphe 4, conformément au droit applicable en matière de procédure disciplinaire.**
- (5) **[Les résultats et le matériel du test d'intégrité professionnelle ne sont en aucun cas préjudiciables à une quelconque procédure disciplinaire.**

Commentaire

Les institutions et les personnes testées doivent savoir qu'un test les concernant a eu lieu et quels ont été les résultats de ces tests. Les **paragraphe 1 à 3** garantissent cette information. L'organisme de contrôle et les tests d'intégrité n'ont en aucun cas une fonction disciplinaire envers l'institution ou l'un de ses employés. Afin d'éviter toute perception erronée sur ce point, l'organisme de contrôle n'informe aucune personne des résultats des tests, mais uniquement le responsable de l'institution publique. C'est à lui qu'il appartient de donner suite à la notification.

Les **paragraphe 2 et 4** servent le droit à une **défense** effective. La Commission de Venise a noté à propos du projet de loi ukrainien : " Le chef a le droit de se familiariser avec les enregistrements audio/vidéo et tout autre matériel pertinent. Dans l'intérêt d'une défense effective et du droit à des "moyens adéquats pour préparer sa défense", comme l'exige l'article 6 de la CEDH, le droit de prendre connaissance des enregistrements audio/vidéo devrait être étendu à la personne soumise au test d'intégrité. En outre, elle devrait avoir la possibilité d'être entendue au cours de la procédure disciplinaire. "Les ¹⁵⁵ rédacteurs législatifs doivent donc examiner le droit disciplinaire pour déterminer s'il prévoit la possibilité pour le fonctionnaire d'être entendu ; toutefois, il semble difficile d'imaginer qu'un État membre du Conseil de l'Europe ne prévoie pas ce droit fondamental. Le paragraphe 4 ne signifie pas nécessairement que l'enregistrement est remis à l'agent public ou à son représentant légal. Cela dépend du droit procédural applicable.

¹⁵⁵ Commission de Venise (2015), *ibid*, 78.

En outre, la notification du sujet testé en vertu du **paragraphe 3** est pertinente dans le contexte de l'article 8 (**vie privée**) : "L'exclusion de l'employé contrôlé de la connaissance de son test pourrait être discutable au regard de la jurisprudence de la CEDH concernant le contrôle des mesures d'infiltration. "¹⁵⁶Il faut cependant veiller à ne pas rendre public l'éventail des scénarios de test et à ne pas divulguer l'identité des testeurs. Sinon, les employés corrompus mettront en place des solutions de contournement pour tromper les tests d'intégrité. La Commission de Venise a noté dans ce contexte : "Il est toutefois important que l'employé ne puisse pas tirer de conclusions quant à l'identité des testeurs. Par conséquent, la notification de l'employé devrait plutôt indiquer un délai au cours duquel le test a été effectué et pourrait intervenir après l'écoulement d'un délai minimum. " ¹⁵⁷

Comme indiqué précédemment à l'article 9, paragraphe 2, point d), le test d'intégrité ne doit pas être lié à une sanction disciplinaire obligatoire. La présente boîte à outils législative ne contient aucun lien de ce type. Toutefois, afin d'éviter toute perception erronée, le **paragraphe 5** supprime non seulement tout lien avec les infractions disciplinaires, mais aussi avec toute procédure disciplinaire.

Article 13. - Rapport sur la mise en œuvre

- (1) [Mesures d'intégrité] Le chef d'établissement rend compte à l'organisme de contrôle [ou à un autre organisme similaire] dans les trois mois suivant la réception du rapport des mesures prises pour améliorer l'intégrité de l'établissement.**
- (2) [Mesures disciplinaires] Le chef d'établissement rend compte à l'instance de contrôle, dans un délai de trois mois à compter de la réception du rapport, des mesures disciplinaires prises conformément à la législation applicable en matière de procédure disciplinaire en cas de violation individuelle des règles d'intégrité.**

Commentaire

Il est nécessaire que l'organisme de contrôle ou un autre organisme lié aux réformes anticorruption sache si et quand des mesures d'intégrité ont été prises. Cet autre organe pourrait être un ministère supervisant les réformes anticorruption dans le secteur public ou une commission chargée de la mise en œuvre des plans d'action anticorruption. Le **paragraphe 1** répond à cet objectif. Au cas où les rédacteurs juridiques opteraient pour la notification d'un autre organisme que l'organisme de contrôle, ils pourraient envisager d'ajouter cet organisme à la notification initiale de l'article 12 également.

Dans les pays en transition où les niveaux de corruption sont plutôt élevés, les organes disciplinaires n'agissent souvent pas suffisamment malgré des preuves irréfutables. Il existe plusieurs raisons à cela, telles que : la protection des pairs, un système disciplinaire corrompu ou simplement le manque de compréhension des délits de corruption. Dans sa publication "Enseignements tirés des trois cycles d'évaluation (2000-2010)", le GRECO a noté :

"Pourtant, l'inefficacité - souvent constatée - des procédures disciplinaires crée le sentiment que le système est globalement corrompu." ¹⁵⁸

En principe, le chef de chaque organisme public est responsable de la discipline de ses employés. Toutefois, dans la pratique, cela ne suffit souvent pas à garantir le respect des règles. La transparence des procédures disciplinaires et de leurs résultats est une option pour motiver une action appropriée des organes disciplinaires. Dans ce contexte, il convient de noter que le GRECO

¹⁵⁶ Commission de Venise (2015), *ibid*, 76.

¹⁵⁷ Commission de Venise (2015), *ibid*, 76.

¹⁵⁸ GRECO (2012), *Leçons tirées des trois cycles d'évaluation (2000-2010)*, p.16, disponible sur www.coe.int, consulté le 24 avril 2016.

"a considéré dans certains cas que pour améliorer l'efficacité et le suivi de ces procédures et pour évaluer la pertinence des sanctions, il convient de prévoir la mise en place d'un système approprié d'enregistrement des procédures et sanctions disciplinaires et de centralisation des informations pertinentes, au moins lorsqu'elles concernent des actes de corruption ou des infractions connexes." ¹⁵⁹

Le **paragraphe 2** reflète les observations susmentionnées du GRECO. Il garantit également que l'organisme de contrôle reçoit un retour d'information sur le fait que les organes disciplinaires ont jugé les preuves peu claires, non concluantes ou insuffisantes. L'organisme de contrôle peut ainsi améliorer les scénarios de contrôle et former ses employés.

Article 14. - Essais répétés

- (1) [L'organisme de contrôle peut répéter le test d'intégrité dans un délai d'un an après que l'institution publique a reçu le rapport prévu à l'article 11, paragraphe 1.]**
- (2) [L'organisme d'essai peut effectuer des essais supplémentaires si les motifs d'ouverture de la procédure en vertu de l'article 7 persistent ou apparaissent à nouveau après le délai prévu au paragraphe 1.]**

Commentaire

En ce qui concerne la fréquence des tests d'intégrité concernant une même institution et ses employés, la Commission de Venise a recommandé de limiter le pouvoir discrétionnaire.¹⁶⁰ **paragraphe 1** sert cet objectif : l'organisme de contrôle peut effectuer un test au maximum deux fois, qu'il y ait eu ou non violation de l'intégrité. La deuxième possibilité du test est nécessaire, car sinon l'institution publique pourrait se sentir en sécurité une fois qu'elle apprend qu'elle a "réussi" un test.¹⁶¹

En dehors de cette limite, ce n'est que si de nouveaux motifs de test apparaissent que le **paragraphe 2** ouvre la possibilité d'un nouveau test. C'est par exemple le cas si, un an après le test, la Cour des comptes trouve des indices de détournement de fonds systémique dans une institution publique.

Chapitre IV : Surveillance

Article 15. - Contrôle judiciaire d'office

- (1) [Le déclenchement des tests d'intégrité et leur mise en œuvre sont soumis à un contrôle judiciaire d'office [à préciser : ex ante ou ex post, pour un échantillon ou pour un ensemble de cas] par la juridiction compétente [à préciser].]**
- (2) [La cour peut examiner toutes les preuves, y compris les enregistrements audio/vidéo originaux, le plan de test (article 7 paragraphe 3), ou le témoignage des testeurs. Les règles générales de procédure, y compris celles relatives à l'examen des preuves confidentielles, s'appliquent.]**
- (3) [Si le tribunal constate des manquements mineurs à la réglementation, il rend un jugement déclaratoire signifié à l'organisme de contrôle. Les violations purement formelles ne portant pas atteinte aux droits de l'homme du sujet testé sont des violations mineures. Si le tribunal constate des violations substantielles des droits des sujets]**

¹⁵⁹ Ibid.

¹⁶⁰ Commission de Venise (2015), *ibid*, n° 67 et 90 : " le projet de loi pourrait contredire cette exigence, car il ne fixe aucune limite au pouvoir discrétionnaire de la personne qui effectue le contrôle et du coordinateur pour déterminer l'objet et la fréquence du contrôle, n'offrant ainsi aucune garantie contre l'abus de pouvoir. "

¹⁶¹ Voir ci-dessus, section 1.3.1, note de bas de page 23.

testés, il rend le test nul et en informe le sujet testé. Le droit du sujet testé en vertu de l'article 16 n'est pas affecté.

(4) [Transparence] L'organisme de contrôle publie régulièrement des informations statistiques sur les résultats du contrôle judiciaire [fréquence à définir].

Commentaire

Aucun des pays ayant une longue tradition d'**État de droit**, comme l'Australie, le Royaume-Uni ou les États-Unis, ne prévoit de contrôle judiciaire ex ante ou ex post comme partie intégrante de leurs programmes de tests administratifs. Le contrôle judiciaire n'entre en jeu que lorsqu'une personne testée conteste une conséquence du test devant un tribunal. Pour autant que l'on puisse en juger, il n'y a pas eu jusqu'à présent, dans ces pays, de décisions des tribunaux supérieurs sur la légalité de leur programme de tests en tant que tel.

Comme indiqué plus haut (article 10), la Commission de Venise a jugé "**problématique**" le fait que "les contrôles d'intégrité ne nécessitent pas d'autorisation judiciaire. En effet, les contrôles d'intégrité, qui impliquent également un enregistrement audio/vidéo, peuvent empiéter sur le droit à la vie privée de la personne, garanti par l'article 8 de la CEDH." ¹⁶²La Commission a également observé que "la Cour européenne [...] a laissé un espace pour que des opérations d'infiltration puissent avoir lieu **sans** autorisation judiciaire préalable. Dans de tels cas, cependant, "une procédure claire et prévisible d'autorisation des mesures d'enquête, ainsi que leur contrôle approprié, devraient être mis en place afin de garantir la bonne foi des autorités et le respect des objectifs de répression appropriés". ¹⁶³Dans la seule affaire dans laquelle la Cour européenne des droits de l'homme a dû se prononcer sur les tests d'intégrité aléatoires, la Cour n'a soulevé aucune inquiétude quant au fait que le test n'a été autorisé "que" par un procureur, et seulement un mois après qu'il ait été effectué.

¹⁶⁴

En résumé, il est probablement juste de dire que l'autorisation judiciaire n'est pas une caractéristique indispensable ; cependant, plus l'intensité de la surveillance judiciaire est élevée, moins il y a de risque qu'une loi sur les tests d'intégrité soit critiquée du point de vue des droits de l'homme. Ainsi, l'article 15 **paragraphe 1** laisse aux législateurs nationaux le soin de décider si, à quel moment et dans quelle mesure ils souhaitent impliquer le pouvoir judiciaire dans la supervision des tests d'intégrité.

Du point de vue de l'**efficacité**, la dynamique inverse est probablement vraie : moins les parties prenantes extérieures sont impliquées dans les tests d'intégrité, moins il y a de risque que des détails sur le calendrier, le lieu et les scénarios des futurs tests soient divulgués. Ce risque est plutôt faible dans le cas d'un examen **ex post**. En même temps, l'examen ex post pourrait avoir une couverture intense en examinant individuellement tous les cas de tests effectués. La révision ex-post peut être effectuée dans un délai déterminé après le test, ou à intervalles réguliers, par exemple tous les trimestres, et couvrir tous les tests effectués pendant cette période. L'examen ex post pourrait être pour l'organisme de contrôle une incitation à faire preuve de prudence lors de la mise en œuvre des tests.

Dans le cas d'un examen **ex ante**, le risque de fuite d'informations pourrait également être minimisé en limitant l'examen à des échantillons de cas, ou en excluant certaines informations de l'examen (ex ante), comme le moment et le lieu des tests. Confier le contrôle à un **tribunal spécialisé** pourrait également être une option, lorsque la confiance dans l'intégrité et la confidentialité de l'appareil

¹⁶² Commission de Venise (2015), *ibid*, n° 69.

¹⁶³ Commission de Venise (2015), *ibid*, n° 72.

¹⁶⁴ Rotaru c. Roumanie, *ibid*, § 6.

judiciaire général n'est pas suffisante. Cette option peut être envisagée lorsqu'il semble possible, de manière réaliste, de créer un "îlot d'intégrité" ¹⁶⁵ au sein d'un système judiciaire corrompu.

Le **paragraphe 2** devrait aller de soi. Afin d'éviter toute discussion, le paragraphe précise que la juridiction a pleinement accès à toutes les preuves. Cela peut être important si, par exemple, l'authenticité de l'enregistrement est remise en question. Les rédacteurs juridiques pourraient vouloir faire référence au droit procédural applicable, tel que le code de procédure des tribunaux administratifs.

Le **paragraphe 3** établit un lien entre le contrôle judiciaire d'office et les plaintes individuelles des personnes testées. Les personnes concernées peuvent ne pas savoir que leurs droits ont été violés avant que le tribunal ne les en informe. Elles peuvent avoir intérêt à engager une action supplémentaire au titre de l'article 16 si elles ressentent le besoin d'un recours allant au-delà de la décision de justice existante.

Le **paragraphe 4** incite l'organisme de contrôle à se conformer à toutes les réglementations et à ne pas violer les droits des sujets testés. Tout autre taux de conformité que 100 % risque de nuire à la réputation publique de l'organisme de contrôle.

Article 16. - Plaintes judiciaires

(1) [Si les droits d'une personne sont violés par une mesure prise en vertu de la présente loi, cette personne peut faire appel au tribunal [spécifié] conformément à la loi [spécifiée].

(2) [L'article 15, paragraphe 2, s'applique.]

Commentaire

L'article 16 reflète un droit fondamental que tous les citoyens ont dans un état de droit : En principe, ils ont le droit d'obtenir une réparation judiciaire lorsque l'État a violé leurs droits. Les tribunaux compétents dans de tels cas sont souvent les tribunaux **administratifs**, le droit de la procédure des tribunaux administratifs s'appliquant. Le droit procédural de référence définira les différentes formes de recours judiciaire et les conditions requises pour déposer une plainte.

Les plaintes judiciaires peuvent ne pas concerner uniquement la manière dont un **test d'intégrité a** été mené. Elles peuvent également concerner d'autres aspects, comme par exemple la protection des données en vertu de l'article 20. À cet égard, l'article 16 vise une base globale pour le recours judiciaire.

Article 17. - Contrôle parlementaire

L'organisme de contrôle soumet chaque année au Parlement un rapport public comprenant des informations sur

(a) [Institutions] les institutions testées ;

(b) [Tests] les résultats des tests ;

(c) [Mesures] les mesures prises par les institutions pour faire face aux violations de l'intégrité ;

(d) [Discipline] statistiques et défis liés aux sanctions disciplinaires.

¹⁶⁵ Transparency International a créé le concept d'"îlots d'intégrité" au milieu des années 1990 ; depuis, des organisations internationales l'ont repris, voir par exemple : UNODC (2004), *UN Anti-Corruption Toolkit*, p.56, disponible sur www.pogar.org, consulté le 24 avril 2016.

Commentaire

Le contrôle parlementaire peut être une caractéristique supplémentaire ou alternative du contrôle. Lorsqu'un pays a déjà opté, par exemple, pour un contrôle judiciaire d'office, un contrôle parlementaire supplémentaire ne semble toutefois pas indispensable. Par rapport au contrôle judiciaire, le contrôle parlementaire est probablement l'option la **plus faible**. Le contrôle parlementaire va généralement moins dans le détail, ne procède pas à un examen au cas par cas et ne fait pas appel à l'expertise judiciaire dans la même mesure qu'au tribunal. Toutefois, une commission parlementaire spécialisée et confidentielle pourrait être en mesure d'atteindre un niveau d'examen plus élevé qu'une commission permanente, où l'examen ne sera qu'un des nombreux autres points à l'ordre du jour. Les commentaires concernant la confidentialité (voir sous l'article 15) s'appliquent *mutatis mutandis*.

Les paragraphes **(a)** à **(d)** contiennent un exemple des informations que le Parlement pourrait recevoir sur les tests d'intégrité. Les rédacteurs de lois disposent d'une grande latitude quant à la quantité d'informations qu'ils entendent rendre disponibles.

La **sous-section (b)** n'indique pas le **nombre d'essais**. Il peut s'agir d'un détail important. Si le grand public ne connaît pas le nombre réel de tests, l'effet préventif des tests d'intégrité pourrait être beaucoup plus fort : cinq tests réels pourraient inciter les fonctionnaires à respecter les règles d'intégrité, tout comme 500 ou 5 000 tests - tant que les fonctionnaires n'en connaissent pas le nombre exact.

Les **paragraphes (c)** et **(d)** constituent un élément important pour informer le public et **inciter** les institutions publiques à poursuivre sérieusement les procédures disciplinaires.

Article 18. - Contrôle de la société civile

- (1) [*Tendances en matière d'intégrité*] **L'organisme de contrôle doit publier régulièrement des données sur les tendances et les modèles d'intégrité tels qu'ils ressortent des tests, ainsi que les pourcentages de tests avec et sans violation des règles d'intégrité.**
- (2) [*L'organisme de contrôle publie des enregistrements audio et vidéo sélectionnés afin d'informer le public sur la pratique des tests d'intégrité.*]
- (3) [*Anonymisation*] **Les enregistrements publiés en vertu du paragraphe 1 rendent les personnes individuelles totalement anonymes, sauf si elles y consentent.**

Commentaire

Les "**Vingt principes directeurs** pour la lutte contre la corruption" du Conseil de l'Europe recommandent "de sensibiliser le public et de promouvoir un comportement éthique" (principe 1). De même, l'article 13, paragraphe 1, de la CNUCC invite les États membres à "sensibiliser le public à l'existence, aux causes, à la gravité et à la menace de la corruption".

Paragraphe 1 : La publication de données sur les résultats des tests d'intégrité informe le public sur l'efficacité de cet outil. Elle l'informe également sur la manière dont les institutions publiques respectent leurs obligations en matière d'intégrité. La section 1.3 ci-dessus sur les pratiques étrangères montre des exemples où les données sur les résultats des tests sont disponibles au public.

Les programmes de tests d'intégrité peuvent créer beaucoup de mythes, avant même leur mise en œuvre. La raison principale est leur caractère secret. Cela donne lieu à toutes sortes de spéculations - À quoi ressemblent les tests ? Qui sont les testeurs ? Combien de testeurs et de tests y a-t-il ? Quelle institution sera la prochaine à être testée ? Ces mythes peuvent créer une "saine paranoïa" rappelant aux fonctionnaires leurs obligations en matière d'intégrité. Toutefois, les mythes ne doivent pas aller jusqu'à aliéner le public vis-à-vis des tests. Au contraire, il est important d'informer activement le grand public afin qu'il soutienne et accepte cet outil, et qu'il rende des comptes aux citoyens. Le **paragraphe 2** sert cet objectif.

Paragraphe 3 : Il est évident que les enregistrements publiés ne peuvent pas montrer l'identité d'un individu, sauf si ces personnes y consentent. Dans le cas contraire, la divulgation de la vidéo violerait leur vie privée et leur droit de contrôler leurs données personnelles. En revanche, les institutions publiques n'ont pas le même droit à la vie privée que les personnes physiques. Par conséquent, les enregistrements peuvent indiquer dans quelle institution ils ont eu lieu. Cela pourrait informer le public sur des schémas spécifiques de corruption dans certaines institutions publiques.

Les enregistrements publiés ne peuvent pas permettre au spectateur ou à l'auditeur de déduire de l'enregistrement l'identité d'une personne individuelle. Cela signifie, par exemple, que les voix doivent être **déformées** ou remplacées par des **sous-titres**.

Chapitre V : Confidentialité et protection des données

Article 19. - Confidentialité

- (1) **[Les informations suivantes sont des informations confidentielles, qui ne sont divulguées qu'aux parties prenantes et dans les limites définies par cette loi :**
 - (a) L'identité des testeurs ;
 - (b) Les plans de test ;
 - (c) Les rapports d'essais ;

(d) Les enregistrements audio ou vidéo.

(2) [Nombre total] Le nombre total de testeurs et de tests effectués n'est pas divulgué au-delà de l'organisme de contrôle.

Commentaire

Les tests d'intégrité dépendent de la confidentialité des scénarios de test sous couverture. Si l'une des informations énumérées au paragraphe 1 était divulguée aux sujets des tests ou, pire encore, au public, l'efficacité des tests serait sérieusement compromise. Par conséquent, cette boîte à outils législative ne permet qu'une divulgation restreinte :

- Dans la mesure où ils estiment que les preuves sont pertinentes pour un cas individuel, les juges peuvent revoir le **plan de test** ou faire appel au témoignage d'un **testeur** (article 15, paragraphe 2).
- Le responsable de l'institution publique concernée et tout fonctionnaire concerné reçoivent le **rapport de test** (article 12). Dans le cadre du contrôle judiciaire, un juge peut également examiner le rapport (article 15, paragraphe 2).
- Le responsable de l'institution publique concernée, tout fonctionnaire concerné, son représentant légal, un témoin expert et un juge peuvent examiner les **enregistrements** audio ou vidéo (article 12, paragraphe 4). Certaines versions anonymes sont également accessibles au public (article 18).

L'article 19 tente de trouver un équilibre entre deux. Mais, (ii) il voit qu'il peut être un facteur limitant lorsqu'il s'agit de s'attaquer à des cas plus graves de corruption avec des individus qui sont familiers des tactiques secrètes et peut conduire à une lecture erronée du test déployé.

Elle donne également lieu à la probabilité d'une compromission des actifs, tant physiques que techniques, et augmente le risque pendant le déploiement. En termes de risque organisationnel et de réputation, il limite également l'efficacité de la réponse, car les employés corrompus établiront des solutions de contournement pour tromper les tests d'intégrité.

Article 20. - Protection des données

(1) [L'organisme de contrôle et l'institution contrôlée conservent les enregistrements audio/vidéo (article 11, paragraphes 3 et 4) et toute information sur les personnes contrôlées. conformément à la législation applicable en matière de protection des données personnelles et dans les délais suivants :

- (a) [Si aucune violation des règles d'intégrité n'a été constatée, jusqu'à ce que le tribunal visé à l'article 15 ait examiné le test par une décision finale, ou jusqu'à ce qu'un nombre [déterminé] d'années se soit écoulé ;**
- (b) [Dans le cas où une violation des règles d'intégrité a été constatée, jusqu'à ce qu'un tribunal ait pris une décision finale sur les conséquences disciplinaires.**

(2) [Destruction] Après l'expiration des délais prévus au paragraphe 1, l'organisme de contrôle et l'institution contrôlée détruisent les enregistrements.

Commentaire

Les enregistrements audio et vidéo sont des **données personnelles** et, en tant que telles, sont protégées par l'article 8 de la CEDH (vie privée). La Commission de Venise a noté dans ce contexte que "le stockage des données - sans aucune distinction quant au type de données qui ont pu être enregistrées - pourrait entrer en conflit avec l'article 8 de la CEDH, qui accorde une protection aux données personnelles. La Cour européenne des droits de l'homme a jugé à plusieurs reprises que "la conservation par une autorité publique d'informations relatives à la vie privée d'un individu constitue une ingérence au sens de l'article 8. L'utilisation ultérieure des informations stockées n'a aucune incidence sur cette conclusion". Une telle ingérence peut être justifiée, mais à la condition

que des garanties suffisantes contre l'utilisation abusive des données existent."¹⁶⁶ Par conséquent, il importe avant tout que les lois sur la protection des données s'appliquent aux informations stockées. À cette fin, la Commission de Venise a recommandé, "en tant que technique législative, [...] au lieu de formuler de nouvelles règles en matière de protection des données ou de secret d'État, [on] pourrait se référer à la législation déjà existante en matière de protection des données pour la protection des données obtenues lors des contrôles d'intégrité". "L'¹⁶⁷article 20, **paragraphe 1**, suit cette approche. Toutefois, il est nécessaire de définir des délais pour la conservation des enregistrements. Ces délais spécifiques ne peuvent pas être inclus dans les lois générales sur la protection des données. Dans le même temps, il est important que les données personnelles ne soient pas stockées plus longtemps que nécessaire. Les sous-sections (a) et (b) décrivent ces délais maximaux nécessaires.

Les délais ne sont pertinents que pour les enregistrements contenant des données à caractère personnel. C'est le cas pour les enregistrements **originaux ainsi que pour la version expurgée**. Le paragraphe 1 fait donc explicitement référence à l'article 11, paragraphes 3 et 4. Pour les versions **publiées**, aucun délai ne s'applique ; après l'anonymisation, elles ne contiennent plus de données personnelles à protéger.

Annexe I - Autres questions réglementaires

Les articles 1 à 20 de cette boîte à outils fournissent l'essentiel d'une réglementation complète sur les tests d'intégrité. De toute évidence, il est nécessaire de revoir un certain nombre de lois afin qu'elles s'alignent sur la loi sur le test d'intégrité ou la soutiennent. Parmi les questions à prendre en compte, citons

- Les lois sur les **conflits d'intérêts** doivent couvrir le personnel de l'organisme de contrôle. Les lois sur les conflits d'intérêts aideront le personnel à réagir correctement lorsqu'il est confronté à une personne proche pendant un test. Elles fixeront également des limites claires quant au fait de favoriser des personnes proches lors du lancement des tests.
- Le **droit disciplinaire** doit prévoir des règles de procédure suffisantes pour que les juges puissent examiner les preuves confidentielles, telles que les témoignages des testeurs sous couverture. En ce qui concerne l'efficacité des lois disciplinaires, voir les commentaires relatifs à l'article 13. Voir également les commentaires relatifs à l'article 12, paragraphe 5, et la section 1.1.3 ci-dessus.
- Les **règles professionnelles** applicables aux testeurs d'intégrité doivent garantir que les testeurs sont tenus à la confidentialité au-delà de leur service actif. Ceci est important car les tactiques de test doivent rester confidentielles. Dans la pratique, les testeurs ont été tentés de publier des livres remplis d'anecdotes sur leur travail de test, souvent humoristique ou aventureux. Ces publications pourraient causer de graves dommages en fournissant aux fonctionnaires des informations sur la manière de contourner les scénarios de test.

¹⁶⁶ Commission de Venise (2015), *ibid*, n° 73.

¹⁶⁷ Commission de Venise (2015), *ibid*, n° 52.

Annexe II - Législation étrangère

Australie, New South Wales Police Act 1990 : ¹⁶⁸

Article 207A Le commissaire peut mener des programmes de tests d'intégrité

(1) Le commissaire peut mener, ou autoriser un agent de police ou une autre personne à mener, un programme (un "programme de test d'intégrité") pour tester l'intégrité d'un agent de police particulier ou d'une catégorie d'agents de police.

(2) Un programme de vérification de l'intégrité peut comporter un acte ou une omission (de la part d'une personne qui participe au programme) qui offre à l'agent de police dont l'intégrité est vérifiée la possibilité d'adopter un comportement, licite ou illicite, qui contrevient aux principes d'intégrité exigés d'un agent de police.

(3) Tout acte ou omission de ce type est déclaré légal, malgré toute autre loi contraire, mais uniquement dans la mesure où il a lieu dans le cadre et aux fins du programme de contrôle de l'intégrité.

(4) En particulier, un agent de police ou une autre personne qui participe à un tel acte ou une telle omission n'est pas coupable de l'un des actes suivants :

(a) une infraction à l'article 200 de la présente loi,

(b) une infraction à la section 89 ou 90 de la loi de 1988 sur la commission indépendante contre la corruption, ou une conduite corrompue au sens de cette loi,

(c) une infraction à la section 109 ou 110 de la loi de 1996 sur la commission d'intégrité de la police,

(d) une infraction aux articles 93X, 314, 319, 323, 325 ou 547B de la loi sur les crimes de 1900,

(e) une infraction de conspiration en vue de commettre une infraction,

(f) une infraction d'aide, de complicité, d'incitation, de sollicitation, d'encouragement, de conseil ou de procuration de la commission d'une infraction (quels que soient les termes employés), y compris une infraction à la section 2 ou 3 de la loi de 1916 sur la prévention des crimes ou à la section 351B ou 546 de la loi de 1900 sur les crimes.

(5) Les paragraphes (3) et (4) n'exonèrent pas un agent de police ou une autre personne de sa responsabilité à l'égard de toute infraction autre que celles visées au paragraphe (4).

(6) Le certificat délivré par le commissaire, ou par un sous-commissaire ou un commissaire adjoint autorisé par le commissaire à cet égard, qui indique qu'à une date ou une période donnée, un agent de police ou une autre personne a été autorisé à participer à un programme de contrôle de l'intégrité comportant un acte ou une omission précis, est admissible dans toute procédure judiciaire et constitue une preuve concluante des éléments précisés.

(7) Le commissaire doit fournir à la Commission de l'intégrité de la police, dans les 14 jours suivant la fin de chaque trimestre, un rapport sur tous les programmes de test d'intégrité menés au cours de ce trimestre. Aux fins du présent paragraphe, le terme " trimestre " désigne une période de trois mois se terminant le 31 mars, le 30 juin, le 30 septembre ou le 31 décembre.

(8) Un tel rapport doit être préparé conformément à toute directive établie par la Commission d'intégrité de la police et notifié au commissaire.

¹⁶⁸ Loi sur la police de Nouvelle-Galles du Sud de 1990, [section 207A](#), disponible sur www.austlii.edu.au, consulté le 24 avril 2016.

République de Moldavie

[Traduction non officielle de la loi révisée fournie par les autorités moldaves en août 2014 ; une version antérieure de la loi est disponible sur le site¹⁶⁹Commission de Venise].

Loi sur l'évaluation de l'intégrité institutionnelle

No. 325 du 23 décembre 2013

Journal officiel n° 35-41/73 du 14 février 2014

* * *

CONTENU

Chapitre I

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article 1. Champ d'application

Article 2. Objectif de l'évaluation de l'intégrité institutionnelle

Article 3. Principes

Article 4. Concepts

Article ⁴¹. Environnement d'intégrité institutionnelle

Article 5. Sujets de l'évaluation de l'intégrité institutionnelle

Article 6. Droits et obligations des agents publics

Article 7. Droits et obligations des entités publiques et des organes autonomes

Article 8. Droits et obligations des institutions évaluant l'intégrité institutionnelle

Article ⁸¹. Intégrité des testeurs

Article 9. Garanties et responsabilités

Chapitre II

PROCÉDURE D'ÉVALUATION DE L'INTÉGRITÉ INSTITUTIONNELLE

Article 10. Initiation à l'évaluation de l'intégrité institutionnelle

Article ¹⁰¹. Étapes de l'évaluation de l'intégrité institutionnelle

Article ¹⁰². Approbation du test d'intégrité professionnelle

Article 11. Planification et réalisation du test d'intégrité professionnelle

Article 12. Moyens et méthodes pour tester et fixer les tests d'intégrité professionnelle

Article ¹²¹. Évaluation du résultat du test d'intégrité professionnelle

Article 13. Rapport sur les résultats de l'évaluation de l'intégrité institutionnelle et documents probants

Chapitre III

CONSÉQUENCES DE L'ÉVALUATION DE L'INTÉGRITÉ INSTITUTIONNELLE ET DU TEST D'INTÉGRITÉ PROFESSIONNELLE

Article 14. Actions de l'entité publique après réception du rapport d'évaluation de l'intégrité institutionnelle

Article 15. Évaluation répétée de l'intégrité de l'établissement. Conséquences de l'échec du plan d'intégrité

Article 16. Conséquences du résultat négatif du test d'intégrité professionnelle

Article 17. Contestation des sanctions disciplinaires appliquées

Article 18. Conservation des enregistrements effectués lors des tests d'intégrité professionnelle

Chapitre IV

CONTRÔLE ET FINANCEMENT DES ÉVALUATIONS DE L'INTÉGRITÉ INSTITUTIONNELLE

Article 19. Contrôle parlementaire sur l'activité d'évaluation de l'intégrité institutionnelle

Article 191. Contrôle judiciaire sur l'activité de contrôle de l'intégrité professionnelle

Article 20. Financement des mesures visant à organiser l'évaluation de l'intégrité institutionnelle et à réaliser le test d'intégrité professionnelle

¹⁶⁹ [Site web de la](#) Commission de Venise, disponible sur www.venice.coe.int, consulté le 24 avril 2016.

Chapitre V

DISPOSITIONS FINALES ET TRANSITOIRES

Article 21. Dispositions finales

Article 22. Dispositions transitoires

En vertu de l'art. 72, paragraphe 3, lettre r), de la loi sur la protection de l'environnement, Le Parlement adopte cette loi organique.

Chapitre I

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article 1. Champ d'application

Cette loi définit l'objectif, les principes, les moyens, les méthodes, les procédures et les effets juridiques de l'évaluation de l'intégrité institutionnelle au sein des entités publiques.

Article 2. Objectif de l'évaluation de l'intégrité institutionnelle

L'évaluation de l'intégrité institutionnelle est effectuée pour :

a) accroître la responsabilité des dirigeants des entités publiques et des organes autonomes en ce qui concerne le développement, le maintien et l'amélioration de l'environnement d'intégrité professionnelle au sein des entités publiques ;

c) identifier, évaluer et supprimer les risques de corruption au sein des entités publiques ;

Note : Les lettres b) et d) de l'article 2 sont déclarées inconstitutionnelles, conformément à la [décision de la Cour constitutionnelle n° 7 du 16.04.2015](#), en vigueur depuis le 16.04.2015.

e) garantir l'intégrité professionnelle des agents publics, prévenir et combattre la corruption au sein des entités publiques ;

f) accroître la dénonciation des actes de corruption par les agents publics.

Article 3. Principes

Le processus d'évaluation de l'intégrité institutionnelle est réalisé dans le respect obligatoire des principes suivants :

a) la légalité ;

b) le respect des droits et libertés fondamentaux de la personne, de la dignité humaine et professionnelle ;

b1) un juste équilibre entre les droits et libertés fondamentaux des citoyens affectés par les actes de corruption des agents publics, d'une part, et les droits et libertés fondamentaux des agents publics, d'autre part ;

c) un traitement impartial, équitable et non discriminatoire des agents publics soumis aux tests ;

d) la présomption de bonne foi des sujets d'évaluation ;

e) la présomption d'intégrité institutionnelle des entités publiques ;

f) la transparence des résultats de l'évaluation de l'intégrité institutionnelle, sauf exceptions prévues par la loi n° 245 du 27.11.2008 sur le secret d'État.

Article 4. Concepts

Aux fins des présentes, les concepts suivants ont la signification suivante :

agent public - une personne employée au sein d'une entité publique et exerçant une fonction publique, une fonction publique à statut spécial, une fonction de dignité publique, une personne employée dans le bureau de la personne exerçant une fonction de dignité publique ou fournissant des services d'intérêt public ;

entité publique - personne morale ayant le statut de :

a) autorité publique, autorité centrale, autorité publique centrale spécialisée, autorité publique locale, ainsi que la structure organisationnelle relevant de ces autorités ou de leur domaine de compétence ;

b) autorité, institution, organe, organisation, bureau ou agence étatique, autonome, indépendante, autogérée et/ou réglementaire ;

c) Cour constitutionnelle, tribunal, Bureau du Procureur

d) entreprise d'État, à capital majoritairement public ou entreprise municipale.

services d'intérêt public - réalisation d'activités de service à la population dans l'espace public, au sein d'institutions, d'entreprises, d'organisations et d'autres structures publiques, à capital majoritairement public, municipal ou local ;

l'intégrité institutionnelle - l'intégrité professionnelle de tous les agents publics des entités publiques, qui est encouragée, contrôlée et renforcée par les responsables des entités, ainsi que la tolérance zéro à l'égard des actes de corruption des agents publics, en sanctionnant leur manque d'intégrité professionnelle ;

l'intégrité professionnelle - l'exécution de toutes les activités professionnelles de l'agent public d'une manière éthique, sans influence inappropriée et sans actes de corruption, en respectant l'intérêt public, la suprématie de la Constitution de la République de Moldavie et de la loi ;

évaluation de l'intégrité institutionnelle - le processus d'identification des risques de corruption au sein des entités publiques, assisté par des méthodes analytiques et pratiques (test d'intégrité professionnelle), décrivant les facteurs déterminant les risques identifiés et leurs conséquences, et fournissant des recommandations pour atténuer ces risques, réalisé conformément aux dispositions énoncées dans cette loi ;

risque de corruption - possibilité de survenance d'un acte de corruption, affectant la réalisation des objectifs de l'entité publique ;

facteur de risque - une circonstance de tout type, permettant, encourageant et provoquant l'occurrence d'actes de corruption au sein des entités publiques ou les perpétuant ;

test d'intégrité professionnelle - la création et l'application par le testeur de certaines situations virtuelles, simulées, similaires à celles de l'activité professionnelle, matérialisées par des opérations dissimulées, conditionnées par l'activité et le comportement de l'agent public testé, afin de surveiller et d'établir passivement la réaction et le comportement de l'agent public testé, déterminant ainsi le niveau d'atteinte à l'environnement de l'intégrité institutionnelle et les risques de corruption de l'entité publique dans le cadre de l'évaluation de l'intégrité institutionnelle ;

test d'intégrité professionnelle - tous les processus liés à la réalisation du test d'intégrité professionnelle, une étape de l'évaluation de l'intégrité institutionnelle ;

testeur - personne du National Anticorruption Center National Anticorruption Center National Anticorruption Center et du Service de sécurité et d'information, habilitée par la présente loi et par des lois spéciales, ayant les devoirs et les compétences pour effectuer les tests d'intégrité professionnelle ;

incident d'intégrité - acte de corruption survenu dans des circonstances réelles, tout autre acte similaire à l'acte de corruption, survenu lors d'un test d'intégrité professionnelle ;

actes de corruption - actes de corruption, actes liés à la corruption et actes de comportement de corruption, spécifiés dans la loi n° 90 du 13 juin 2008 sur la prévention et la lutte contre la corruption ;

plan d'intégrité - plan interne adopté dans les conditions de cette loi par le responsable de l'entité publique et/ou de l'organe autonome, à la suite de l'évaluation de l'intégrité institutionnelle, grâce auquel l'environnement de l'intégrité institutionnelle peut être développé et/ou amélioré pendant la période de mise en œuvre ;

influence inappropriée - interférence de tiers dans l'activité professionnelle de l'agent public, qui se manifeste par des pressions, des menaces ou des demandes visant à déterminer l'agent public concerné à exercer son activité professionnelle d'une certaine manière, dès lors que l'interférence en question est illégale et ne s'accompagne pas de la promesse, de l'offre ou de la remise, personnellement ou par un intermédiaire, de biens, de services, de privilèges ou d'avantages sous quelque forme que ce soit, qui ne lui sont pas dus (ne répond pas aux éléments constitutifs d'un délit).

Note : A l'article 4 le texte "*risque justifié - risque sans lequel le but socialement utile pour fixer objectivement le comportement de l'agent public dans le cadre du test d'intégrité professionnelle ne peut pas être atteint, et le testeur d'intégrité professionnelle qui risque a pris des mesures pour prévenir les dommages des intérêts protégés par la loi*" est déclaré inconstitutionnel, conformément à la [Décision de la Cour Constitutionnelle n° 7 du 16.04.2015](#), en vigueur depuis le 16.04.2015.

Article 41. Environnement d'intégrité institutionnelle

(1) Les entités publiques exercent leur activité dans l'intérêt public, en garantissant l'environnement d'intégrité institutionnelle. Les agents publics exercent leurs fonctions avec intégrité professionnelle.

(2) L'environnement d'intégrité institutionnelle est garanti par l'application de politiques nationales et sectorielles de lutte contre la corruption, ainsi que par des exigences spécifiques d'intégrité professionnelle pour l'activité des agents publics au sein des entités publiques. Les éléments suivants sont considérés comme des politiques anticorruption nationales et sectorielles garantissant l'environnement d'intégrité institutionnelle :

- a) l'emploi et la promotion des agents publics sur la base du mérite et de l'intégrité professionnelle ;
- b) le régime des incompatibilités, des restrictions hiérarchiques et des limitations de la publicité ;
- c) régime de propriété et déclaration d'intérêts personnels ;
- d) le régime des conflits d'intérêts ;
- e) éviter le favoritisme ;
- f) le régime des cadeaux ;
- g) la dénonciation et le traitement des influences inappropriées ;
- h) la dénonciation des actes de corruption et la protection des dénonciateurs d'intégrité ;
- i) la non-admission d'actes de corruption ;
- j) la transparence du processus décisionnel ;
- k) l'accès aux informations d'intérêt public ;
- l) la gestion transparente et responsable du patrimoine public, des finances remboursables et non remboursables ;

m) l'éthique et la déontologie professionnelles ;

n) régime de restrictions et de limitations liées à la fin du mandat, aux relations de travail, aux relations de service, ou à la migration vers le secteur privé des agents publics (portes tournantes).

(3) Les dispositions de l'al. (2) s'appliquent de manière appropriée aux différentes catégories d'agents publics, avec les dérogations prévues par les lois spéciales régissant l'activité respective.

(4) Les exigences spécifiques d'intégrité professionnelle pour l'activité des agents publics des entités publiques seront adoptées par des actes départementaux des entités publiques, qui ne pourront pas prévoir d'autres dérogations que celles prévues à l'al. (3) ou des normes comportementales moins rigoureuses pour les dirigeants des entités publiques et les agents publics que celles prévues par les politiques anticorruption nationales et sectorielles.

(5) Les entités publiques déterminent la politique institutionnelle pour sanctionner tout comportement d'agent public manquant d'intégrité professionnelle, conformément aux dispositions de la législation en vigueur, afin de décourager les autres agents publics d'adopter un tel comportement à l'avenir.

Article 5. Sujets de l'évaluation de l'intégrité institutionnelle

(1) Les entités publiques, les organes autonomes, les agents publics, le National Anticorruption Center, le National Anticorruption Center et le Service de sécurité et d'information sont soumis à l'évaluation de l'intégrité institutionnelle.

(2) L'évaluation de l'intégrité institutionnelle est appliquée pour les entités publiques, ce qui donne la possibilité d'appliquer les tests d'intégrité professionnelle pour les agents publics.

(3) L'évaluation de l'intégrité institutionnelle et les tests d'intégrité professionnelle sont réalisés par le National Anticorruption Center, le National Anticorruption Center et le Service de sécurité et d'information, avec la participation de testeurs.

Article 6. Droits et obligations des agents publics

(1) Les agents publics ont le droit :

- a) d'être informé des exigences spécifiques d'intégrité professionnelle des agents publics au sein des entités publiques, ainsi que des sanctions disciplinaires qui peuvent être appliquées en cas de non-respect de ces exigences, conformément aux dispositions de l'art. 41 ;
- b) d'être informé du plan d'intégrité de l'entité publique, adopté après l'annonce des résultats de l'évaluation de l'intégrité institutionnelle ;
- c) d'être informé des tests d'intégrité effectués à leur égard ;
- d) de contester devant le tribunal l'application du test d'intégrité effectué à leur égard.

(2) Les agents publics ont les obligations suivantes :

- a) de ne pas admettre les actes de corruption ;
- b) de dénoncer immédiatement aux organes compétents toute tentative d'implication dans les actions prévues à la lettre a) ;
- c) de connaître et d'observer les devoirs qu'ils doivent accomplir conformément aux politiques nationales et sectorielles de lutte contre la corruption, prévues à l'article 41. 41 ;

- d) de connaître et d'observer les exigences spécifiques d'intégrité professionnelle pour l'activité des agents publics au sein des entités publiques, dont ils ont été informés ;
- e) exécuter les mesures prévues dans le plan d'intégrité, adopté par l'entité publique ou, le cas échéant, par l'organe autonome, à la suite de l'évaluation de l'intégrité institutionnelle.

Article 7. Droits et obligations des entités publiques et des organes autonomes

(1) Les entités publiques et les organismes autonomes ont le droit :

a) d'être informés, dans les délais prévus par la présente, des résultats de l'évaluation de l'intégrité institutionnelle et de l'application des tests d'intégrité professionnelle en ce qui concerne les agents publics dont ils sont responsables de l'éthique et de la discipline.

b) de considérer le résultat positif du test d'intégrité professionnelle comme une raison supplémentaire de promouvoir l'agent public, sans divulguer cette raison.

(2) Les entités publiques et les organes autonomes ont les obligations suivantes :

a) favoriser l'environnement de l'intégrité institutionnelle, tel qu'il est énoncé à l'article ⁴¹.

a1) informer les agents publics sur les exigences spécifiques d'intégrité professionnelle pour l'activité des agents publics au sein des entités publiques, ainsi que sur les sanctions disciplinaires qui peuvent être appliquées pour le non-respect de ces exigences, conformément aux dispositions de l'art. ⁴¹ ;

a2) d'informer les agents publics, avec une confirmation par signature, de la possibilité d'être soumis au test d'intégrité professionnelle. Cette information est fournie lors de la nomination des agents publics nouvellement employés ; et pour les agents publics employés lors de l'entrée en vigueur de la présente loi - dans les délais fixés dans les dispositions finales et transitoires. La non-information de l'agent public par l'entité publique ou la non-signature de la confirmation de l'information par l'agent public sur la base de la présente loi ne constitue pas un obstacle à la réalisation des tests d'intégrité professionnelle à l'égard de cet agent public, à l'évaluation de l'intégrité institutionnelle de l'entité publique, ainsi qu'à l'application des sanctions disciplinaires conformément à la législation en vigueur ;

a3) adopter, sécuriser et rendre compte de la mise en œuvre des plans d'intégrité dans les délais fixés par la présente loi ;

a4) informer les agents publics des tests d'intégrité professionnelle effectués à leur égard ;

a5) de prendre les mesures nécessaires concernant les agents publics qui ont subi le test, sur la base de la qualification du comportement qu'ils ont prouvé avoir pendant le test et des preuves qui le confirment ;

b) garantir l'accès de l'institution qui évalue l'intégrité institutionnelle à tous les registres et formulaires d'enregistrement favorisant l'environnement de l'intégrité institutionnelle prévus à l'article ⁴¹, y compris sous forme électronique, ainsi qu'à toute autre information nécessaire dans les conditions et limites fixées à la lettre e) de l'article 6 de la loi n° 1104 du 6 juin 2002 sur le Centre national de lutte contre la corruption et à la lettre j) de l'alinéa 1 de l'article 9 de la loi n° 619 du 31 octobre 1995 sur les organes de sécurité de l'État. (1) de l'article 9 de la loi n° 619 du 31 octobre 1995 sur les organes de sécurité de l'Etat.

c) permettre le retrait des documents soumis à l'entité publique pendant le test d'intégrité professionnelle, des enregistrements audio-vidéo réalisés par l'entité publique pendant le test d'intégrité professionnelle, et prendre d'autres mesures nécessaires pour garantir la confidentialité des testeurs, des documents de codification, des moyens spéciaux et des techniques utilisés pendant le test d'intégrité professionnelle.

Article 8. Droits et obligations des institutions évaluant l'intégrité institutionnelle

(1) Les institutions qui évaluent l'intégrité institutionnelle sont habilitées :

a) de déterminer, dans les conditions de cette loi, les domaines d'exécution de l'évaluation de l'intégrité institutionnelle, les entités publiques évaluées, les catégories d'agents publics des entités publiques soumises à des tests d'intégrité professionnelle aléatoires, et la fréquence des évaluations ;

b) d'organiser et de bénéficier de formations spéciales sur les méthodes et moyens appliqués dans le cadre du contrôle de l'intégrité professionnelle ;

c) d'utiliser dans le cadre du contrôle de l'intégrité professionnelle des documents codifiant l'identité des personnes, des structures, des organisations, des locaux et des moyens de transport, ainsi que l'identité des personnes visées à l'art.12 al. (2) ;

- d) effectuer à plusieurs reprises une évaluation de l'intégrité institutionnelle d'une entité publique précédemment évaluée afin de vérifier les progrès réalisés en matière d'amélioration de l'intégrité institutionnelle à la suite de l'adoption et de la mise en œuvre du plan d'intégrité ;
- e) suggérer aux entités publiques ou aux organes autonomes hiérarchiquement supérieurs de révoquer les dirigeants des entités publiques soumises à l'évaluation répétée prévue à la lettre d), en cas d'échec du plan d'intégrité ;
- f) contester les décisions des dirigeants des entités publiques relatives aux rapports d'évaluation de l'intégrité institutionnelle et le refus des entités publiques hiérarchiquement supérieures de donner suite à la proposition prévue à la lettre e) devant le tribunal du contentieux administratif, en respectant les procédures préalables.
- (2) Les institutions qui évaluent l'intégrité institutionnelle ont les obligations suivantes :
- a) assurer la confidentialité des activités des testeurs, des documents de codification et des moyens techniques spéciaux utilisés pendant les tests, sauf dans les cas prévus par la présente loi ;
- a1) de respecter le régime de protection des données personnelles, dans les conditions fixées par la loi n° 133 du 8 juillet 2011 sur la protection des données personnelles, à l'exception des cas prévus par cette loi ;
- b) envoyer aux responsables des entités publiques ou de l'organe autonome, selon le cas, la version complète du rapport sur l'évaluation de l'intégrité institutionnelle, conformément aux dispositions de l'article 13, paragraphe ²¹, lettre a) ;
- b1) de rendre publique la version dépersonnalisée du rapport sur les résultats de l'évaluation de l'intégrité institutionnelle, selon les dispositions prévues à l'art.13 al. (²¹) lettre b), en même temps que l'envoi de la version complète à l'entité publique ou à l'organe autonome, selon le cas ;
- b2) de rendre publique la version complète du rapport sur les résultats de l'évaluation de l'intégrité institutionnelle, conformément aux dispositions de l'art.13 al. (²¹) lettre a), si l'entité publique évaluée n'a pas d'entité hiérarchiquement supérieure, ainsi que si le plan d'intégrité adopté par l'organe autonome a échoué ;
- c) de prendre toutes les mesures pour prévenir les éventuelles conséquences négatives pour les tiers en relation avec l'exécution du test d'intégrité professionnelle ;
- d) d'assurer la destruction des enregistrements audio/vidéo effectués pendant le test d'intégrité dans les délais prévus à l'art. 18 al. (1) ;
- e) adopter et publier la méthodologie d'identification des risques de corruption et d'analyse des facteurs de risque, dans le cadre de l'évaluation de l'intégrité institutionnelle.
- (3) Les obligations des institutions évaluant l'intégrité institutionnelle couvrent dûment les testeurs et les personnes analysant les risques de corruption au sein des entités publiques.

Article ⁸¹. Intégrité des testeurs

- (1) Les institutions évaluant l'intégrité institutionnelle doivent garantir l'intégrité des testeurs, en adoptant des politiques internes à cet effet, dans le respect des dispositions fixées par le présent article.
- (2) Les candidats au poste de testeur sont soumis à un contrôle spécial préalable, à un test polygraphique obligatoire et à des tests psychologiques liés à l'intégrité de leur passé professionnel, afin d'établir les motivations inappropriées existantes pour exercer l'activité de contrôle de l'intégrité professionnelle, et autres aspects pertinents énoncés dans les politiques internes.
- (3) Pour garantir l'objectivité et la cohérence des activités de contrôle de l'intégrité professionnelle, les contrôleurs seront soumis à des vérifications polygraphiques périodiques, à des vérifications psychologiques, à un contrôle du style de vie et à des tests d'intégrité professionnelle, conformément aux compétences définies à l'article 5, ainsi qu'à l'obligation étendue de déclarer les intérêts personnels et les conflits d'intérêts potentiels, en relation avec le régime juridique général applicable aux agents publics.
- (4) L'obligation étendue de déclarer les intérêts personnels et les conflits d'intérêts potentiels implique l'obligation pour les testeurs sélectionnés de soumettre une déclaration, sous leur propre responsabilité, concernant leurs emplois antérieurs, les relations de parenté, d'amitié ou d'hostilité de leur vie privée avec tout agent public dont le contrôle relève de la compétence de l'institution dont ils font partie. La déclaration soumise doit être mise à jour par le contrôleur une fois par semestre, ainsi que chaque fois que le contrôleur découvre qu'il doit effectuer un test d'intégrité professionnelle d'un agent public dont les relations dans la vie privée n'ont pas été incluses dans la déclaration soumise et/ou n'ont pas été mises à jour précédemment. La déclaration correspondante doit être

soumise au coordinateur de l'activité de contrôle, conformément au modèle fourni dans les politiques internes énoncées au paragraphe 1. (1).

(5) Si, au cours de l'exécution du test d'intégrité professionnelle, le testeur découvre qu'il connaît dans un cadre privé l'agent public soumis au test en question, et que le testeur ne savait pas que l'agent public en question travaille dans l'entité publique en question, il doit entreprendre, si possible, des actions pour éviter le test d'intégrité professionnelle de l'agent public en question et pour arrêter ce test, afin de ne pas admettre la découverte des activités de test.

(6) Le résultat du test d'intégrité professionnelle réalisé à l'égard d'un agent public ayant violé les dispositions prévues à l'al. (4) et al. (5) est évalué par le tribunal spécialisé comme non concluant, dans les conditions prévues à l'art. ¹²¹.

(7) Le testeur qui utilise les matériaux accumulés lors du test d'intégrité professionnelle effectué pour d'autres raisons que celles prévues par la présente loi est pénalement ou administrativement responsable pour abus de fonction, excès de fonctions et autres infractions, selon le cas.

(8) Les obligations d'intégrité des testeurs prévues dans le présent article s'appliquent également au coordinateur des activités de contrôle.

Article 9. Garanties et responsabilités

(1) Dans le cas où le comportement de l'agent public est évalué comme un résultat négatif du test d'intégrité professionnelle, les agents publics testés ne seront soumis qu'à une responsabilité disciplinaire, en fonction de la gravité des déviations constatées et conformément à la législation qui régit l'activité des entités publiques respectives, en respectant les dispositions prévues à l'art. 16.

(2) Les résultats et le matériel du test d'intégrité professionnelle ne peuvent être utilisés comme moyen de preuve dans un procès pénal ou de délit mineur contre l'agent public testé.

(3) Les méthodes et moyens pour tester et fixer les tests d'intégrité professionnelle ne représentent pas des activités d'enquête spéciales telles que prévues par la [loi n° 59 du 29 mars 2012](#) sur les activités d'enquête spéciales.

(4) L'utilisation des matériaux du test d'intégrité professionnelle dans un procès civil est admise comme prévu par la législation de procédure civile. Les résultats du test d'intégrité professionnelle et les matériaux du test d'intégrité professionnelle peuvent être utilisés comme preuves dans un procès civil s'ils sont pertinents, admissibles, vérifiés, respectant l'intérêt public, les droits et libertés de l'homme et les conditions de déclassification.

Note : Le paragraphe (5) de l'art. 9 est déclaré inconstitutionnel selon le [7 du 16.04.2015](#), en vigueur depuis le 16.04.2015.

(6) Par dérogation aux dispositions prévues au par. (2) de cet article, si pendant l'exécution du test d'intégrité professionnelle, le testeur découvre des activités illégales réelles menées par des agents publics testés ou des tiers, qui ne sont pas générées par l'application du plan de test d'intégrité professionnelle, l'institution qui effectue l'évaluation de l'intégrité institutionnelle doit notifier à l'organisme compétent les mesures prévues par la législation dans le domaine à prendre.

(7) Les personnes de l'institution qui évaluent l'intégrité institutionnelle sont responsables de la divulgation des données confidentielles prévues à l'art. 7 al. (2) lettre b), les informations relatives à la vie privée en dehors de l'activité professionnelle de l'agent public et pour avoir publié les données personnelles en contradiction avec les dispositions de l'art. 8 para. (2) lettres a) et a1) qui ont été mises à leur disposition lors de l'exécution des tests d'intégrité professionnelle.

Chapitre II

PROCÉDURE D'ÉVALUATION DE L'INTÉGRITÉ INSTITUTIONNELLE

Article 10. Initiation à l'évaluation de l'intégrité institutionnelle

L'évaluation de l'intégrité institutionnelle doit être initiée par :

a) le National Anticorruption CenterNational Anticorruption CenterNational Anticorruption Center-concernant toutes les entités publiques relevant de cette loi, à l'exception du Service de sécurité et d'information ;

b) le Service de la sécurité et de l'information - concernant le National Anticorruption CenterNational Anticorruption Center;

c) la subdivision de sécurité interne du Service de Sécurité et d'Information - concernant le Service de Sécurité et d'Information. Dans ce cas, la subdivision de sécurité interne du Service de Sécurité et d'Information a la possibilité de passer par toutes les étapes d'évaluation prévues à l'art.¹⁰¹ ou

seulement par l'étape de test d'intégrité professionnelle des agents publics du Service de Sécurité et d'Information.

Note : Les paragraphes (2)-(3) de l'art.10 sont déclarés inconstitutionnels, conformément à la [décision de la Cour constitutionnelle n° 7 du 16.04.2015](#), en vigueur depuis le 16.04.2015.

Article 101. Étapes de l'évaluation de l'intégrité institutionnelle

(1) L'évaluation de l'intégrité institutionnelle se déroule selon les étapes suivantes :

- Étape 1. Identification des risques de corruption au sein de l'entité publique ;
- Phase 2. Tester l'intégrité professionnelle des agents publics ;
- Étape 3. Description des risques de corruption et analyse des facteurs générant ces risques ;
- Étape 4. Recommandations pour améliorer l'environnement de l'intégrité institutionnelle.

(2) L'étape 1 est réalisée sur la base de l'examen des incidents d'intégrité admis par les agents publics des entités publiques ; des informations envoyées par les citoyens, des matériaux des médias ; des sources analytiques (rapports, études, enquêtes, indicateurs, etc.) ; ainsi que des modalités affectant les droits de l'homme par les risques de corruption identifiés.

(3) L'étape 2 est une étape facultative du test d'intégrité professionnelle. Le testeur est responsable de la réalisation de cette étape. Les agents publics à tester sont sélectionnés de manière aléatoire, en fonction des risques de corruption identifiés conformément au paragraphe (2). La décision motivée d'initier le test d'intégrité professionnelle des agents publics d'une entité publique est prise par l'institution d'évaluation de l'intégrité institutionnelle, avec l'aval du tribunal spécialisé, dans les conditions prévues à l'art. 102, sans information préalable de la direction de l'entité publique concernée ou de l'organe d'autogestion, selon le cas.

(4) L'étape 3 est réalisée en décrivant les risques de corruption identifiés lors de l'étape 1 et, le cas échéant, confirmés lors du test d'intégrité professionnelle de l'étape 2 de l'évaluation, ainsi qu'en analysant les facteurs de risque qui augmentent la probabilité de matérialisation de ces risques. L'analyse doit être effectuée en fonction des types de facteurs de risque suivants :

- a) facteurs externes - facteurs de risque qui échappent au contrôle de l'entité publique ;
- b) facteurs internes - facteurs de risque liés à l'organisation, au contrôle et aux sanctions, qui sont sous le contrôle de l'entité publique et qui résultent de son action ou de son absence d'action ;
- c) facteurs opérationnels - facteurs apparaissant au cours de l'activité de l'entité publique ;
- d) les facteurs individuels - les facteurs qui peuvent motiver un certain agent public à admettre des actes de corruption et à agir contrairement à l'environnement institutionnel de l'intégrité.

(5) L'étape 4 implique la fixation de certaines exigences minimales et le respect de ces exigences permettrait à l'entité publique de réduire les actes de corruption parmi les agents publics.

(6) Si l'évaluation de l'intégrité institutionnelle est effectuée sans l'étape 2 du test d'intégrité professionnelle, les étapes 3 et 4 doivent suivre l'accomplissement de l'étape 1.

Article 102. Approbation du test d'intégrité professionnelle

(1) La décision d'initier le test d'intégrité professionnelle dans le cadre de l'évaluation de l'intégrité institutionnelle est prise par l'institution évaluant l'intégrité institutionnelle et avalisée par la juridiction spécialisée. La décision d'initier le test d'intégrité professionnelle et l'approbation sont confidentielles jusqu'à la présentation du rapport d'évaluation de l'intégrité institutionnelle.

(2) La décision motivée d'initier le test d'intégrité professionnelle doit indiquer :

- a) les raisons pour lesquelles le test d'intégrité professionnelle a été lancé au sein de l'entité publique ;
- b) les risques de corruption identifiés au sein de l'entité publique soumise à l'évaluation ;
- c) les objectifs du contrôle de l'intégrité professionnelle des agents publics au sein de l'entité ;
- d) les critères de sélection des agents publics de l'entité publique devant être soumis au test d'intégrité professionnelle ;
- e) la possibilité d'utiliser des moyens d'enregistrement audio/vidéo, des moyens de communication et d'autres moyens techniques pour obtenir des informations de manière dissimulée, ainsi que la possibilité d'offrir, de promettre ou d'envoyer des biens, des services, la fourniture de privilèges et d'avantages, afin de capter les actes comportementaux des agents publics et de ne pas divulguer l'activité des testeurs.

Article 11. Planification et réalisation du test d'intégrité professionnelle

(3) Le plan de test d'intégrité professionnelle est un document confidentiel, qui est approuvé par le coordinateur de l'activité de test d'intégrité professionnelle, sur la base de la décision motivée entérinée par le tribunal conformément à l'art. ¹⁰²; il doit contenir les informations suivantes :

a) l'initiateur du test et la décision motivée d'initier le test ;

a1) objectifs de l'essai ;

b) les sujets d'essai ;

c) les opérations dissimulées envisagées ;

d) le lieu, la durée, les participations et l'assurance logistique de l'essai ;

e) situations virtuelles simulées, hypothèses de comportement et options d'action du testeur d'intégrité professionnelle et de l'agent public testé ;

g) d'autres informations pertinentes pour la réalisation de l'essai.

Note : Les paragraphes (1), (2) et (4) de l'art.11 sont déclarés inconstitutionnels, selon la [décision de la Cour constitutionnelle n° 7 du 16.04.2015](#), en vigueur depuis le 16.04.2015.

(5) Pendant le test d'intégrité professionnelle, les testeurs prennent les mesures nécessaires pour soutenir les situations virtuelles simulées, planifiées conformément à l'alinéa (3) lettre e), assurant ainsi l'accomplissement des dispositions du plan. A la demande de l'institution chargée de l'évaluation de l'intégrité institutionnelle, d'autres institutions de l'Etat fournissent une assistance gratuite pour l'exécution des mesures de soutien aux situations virtuelles simulées.

(6) Dans certaines circonstances, les testeurs peuvent s'écarter du plan approuvé, dans la mesure où leurs actions contribuent à la réalisation des objectifs du test et ne conduisent pas à remettre en cause les conditions d'approbation de la décision motivée, énoncées à l'art.¹⁰².

(7) Si les contingences apparues au cours de l'exécution du plan conduisent à l'identification de nouveaux risques de corruption non prévus dans la décision motivée, la décision motivée complétée par les nouveaux risques identifiés doit être avalisée par le tribunal spécialisé dans un délai de 3 jours ouvrables à compter de l'apparition des contingences respectives. Si le juge refuse d'avaliser, les matériaux accumulés par le testeur dans les contingences données seront détruits, sauf dans les cas où ces matériaux sont nécessaires aux fins de l'art. 9 para. (6).

(8) Si nécessaire, lors de l'exécution du test d'intégrité professionnelle, les testeurs collaborent avec les représentants des entités publiques dans lesquelles travaillent les agents publics testés, dans les conditions de la présente loi et des règles spéciales réglementant la coopération dans le domaine.

Article 12. Moyens et méthodes pour tester et fixer les tests d'intégrité professionnelle

(1) Les testeurs exercent leur activité à titre confidentiel. Ils peuvent utiliser à cette fin les moyens et les méthodes prévus à l'art.8 al. (1) lettre c).

(2) Dans des cas exceptionnels, d'autres personnes peuvent participer à la réalisation du test d'intégrité professionnelle, avec l'accord préalable et la garantie qu'elles ne divulgueront pas l'activité réalisée.

(²¹) Les tests d'intégrité professionnelle sont effectués dans le respect des droits et libertés fondamentaux de l'agent public. La possibilité de restreindre ces droits et libertés pendant le test d'intégrité professionnelle est prévue dans la décision motivée d'ouverture du test d'intégrité professionnelle, avalisée par le juge dans les conditions prévues à l'art. ¹⁰¹ al. (3).

(²²) Pendant le test d'intégrité professionnelle des juges, les institutions qui évaluent l'intégrité institutionnelle et les testeurs doivent respecter les garanties d'indépendance des juges, en s'interdisant d'interférer dans l'application de la justice dans les cas réels jugés dans les tribunaux.

Note : Les paragraphes (3)-(6) de l'art.12 sont déclarés inconstitutionnels, selon la [décision de la Cour constitutionnelle n° 7 du 16.04.2015](#), en vigueur depuis le 16.04.2015.

(7) Pour saisir le comportement de l'agent public dans le cadre du test d'intégrité professionnelle, on utilisera des moyens d'enregistrement audio/vidéo, des moyens de communication, d'autres moyens techniques permettant d'obtenir des informations de manière cachée, détenus par les institutions évaluant l'intégrité institutionnelle ou provenant d'autres sources, et la possibilité d'envoyer des biens, de fournir des services, d'accorder des privilèges et des avantages ne sera fournie que si elle est reflétée dans la décision motivée d'initier le test d'intégrité professionnelle, approuvée par le juge dans les conditions prévues à l'art. ¹⁰².

Article ¹²¹. Évaluation du résultat du test d'intégrité professionnelle

(1) La situation dans laquelle l'agent public fait preuve d'intégrité professionnelle, en respectant les obligations prévues par l'art. (6) alinéa. (2) lettres a)-c), sera considérée comme un résultat positif du test d'intégrité professionnelle ; la situation dans laquelle les obligations ne sont pas respectées sera considérée comme un résultat négatif, et la situation dans laquelle le comportement de l'agent public ne peut être classé ni comme un résultat positif ni comme un résultat négatif, ainsi que la situation dans laquelle le test d'intégrité a été effectué en violation des dispositions de la présente loi sera considérée comme non concluante.

(2) Le matériel des tests d'intégrité professionnelle est vérifié par le juge de la juridiction spécialisée qui a approuvé la décision d'initier le test. Lors de la vérification, le juge examine la manière dont le testeur a observé la décision motivée d'initier le test, confirme ou modifie la proposition de l'institution évaluant l'intégrité institutionnelle concernant l'évaluation du comportement de l'agent public testé, et détermine les résultats du test conformément aux dispositions de l'al. (1).

(3) Le juge décide de l'évaluation des résultats des tests des agents publics comme positifs, négatifs et non concluants par une décision. En même temps, le juge décide, dans la même décision ou dans une autre décision, que les agents publics testés doivent restituer / récupérer volontairement les biens, selon la situation prévue à l'article 16, paragraphe (5).

(4) A la demande de l'institution qui évalue l'intégrité institutionnelle, le juge résout par une décision toute autre situation apparue pendant le test d'intégrité professionnelle, afin de garantir le respect des droits et des libertés fondamentales de l'homme, de ne pas divulguer l'identité des testeurs et de conspirer l'activité de test.

Article 13. Rapport sur les résultats de l'évaluation de l'intégrité institutionnelle et documents probants

(1) Après avoir franchi toutes les étapes prévues à l'art. ¹⁰¹, l'institution qui évalue l'intégrité institutionnelle rédige un rapport sur les résultats de l'évaluation, qui comprendra les informations suivantes :

- a) l'initiateur de l'évaluation de l'intégrité institutionnelle et les étapes de l'évaluation ;
- b) les risques de corruption affectant l'activité de l'entité publique ;
- c) les conclusions concernant l'environnement d'intégrité dans l'entité publique, conformément aux dispositions de l'article 41. ⁴¹ ;
- d) les incidents d'intégrité admis par les agents publics ;
- e) les résultats du test d'intégrité professionnelle des agents publics, décrivant les activités de test réalisées conformément au plan de test, ainsi que le comportement et les actions des agents publics pendant le test ;
- f) comment les droits et libertés fondamentaux de l'homme sont affectés par les actes de corruption dans l'entité publique ;
- g) des recommandations / exigences minimales pour éliminer les risques de corruption.

(2) Le rapport rédigé dans les conditions de l'al. (1) est rédigé de manière à ne pas permettre la divulgation des personnes impliquées dans l'exécution du test d'intégrité professionnelle, des forces, des moyens, des sources, des méthodes et des plans d'activité du National Anticorruption Center/National Anticorruption Center/National Anticorruption Center et du Service de Sécurité et d'Information, ainsi que d'autres informations à accessibilité limitée.

(²¹) Le rapport mentionné à l'al. (1) est conclu en deux versions :

- a) version complète, contenant des données sur l'identité des agents publics testés ;
- b) version dépersonnalisée, sans inclure les données relatives à l'identité des agents publics testés, telles que le nom, le prénom, ainsi que d'autres données permettant d'identifier les agents publics.

(3) Les enregistrements audio/vidéo originaux réalisés pendant le test d'intégrité sont annexés à la version complète du rapport conclu dans les conditions fixées à l'al. (1) et sont conservés, à titre obligatoire, avec la version intégrale du rapport dans l'institution qui a effectué l'évaluation de l'intégrité institutionnelle.

(4) La version complète du rapport sur les résultats de l'évaluation de l'intégrité institutionnelle est remise au chef de l'entité publique ou à l'organe autonome, selon le cas, dans les trois jours ouvrables à compter du moment où le rapport est finalisé. En même temps, les copies, faites dans les conditions prévues à l'art. 14 al. 8, des enregistrements audio/vidéo originaux et d'autres matériels confirmant les résultats négatifs du test d'intégrité professionnelle sont également présentées, avec une note sur leur caractère confidentiel et la responsabilité de la divulgation à d'autres personnes que celles mentionnées à l'art. 14 para. (⁸¹).

(5) La version dépersonnalisée du rapport sur les résultats de l'évaluation de l'intégrité institutionnelle est rendue publique sur la page web de l'institution qui a effectué l'évaluation de l'intégrité institutionnelle, parallèlement à la présentation de la version complète du rapport, dans les conditions prévues à l'al. (4).

(6) Par dérogation aux dispositions prévues à l'al. (5), la version complète du rapport sur les résultats de l'évaluation de l'intégrité institutionnelle est publiée sur la page web de l'institution qui a évalué l'intégrité institutionnelle des entités publiques qui n'ont pas d'entité publique hiérarchiquement supérieure, et dont la législation ne prévoit pas la possibilité d'engager la responsabilité disciplinaire des agents publics, ainsi que dans les situations prévues par l'art. 15 para. (6).

Chapitre III

CONSÉQUENCES DE L'ÉVALUATION DE L'INTÉGRITÉ INSTITUTIONNELLE ET DU TEST D'INTÉGRITÉ PROFESSIONNELLE

Article 14. Actions de l'entité publique après réception du rapport d'évaluation de l'intégrité institutionnelle

(1) L'entité publique ou l'organe autonome, selon le cas, examine le rapport d'évaluation de l'intégrité institutionnelle immédiatement après sa présentation.

(2) Si le rapport d'évaluation de l'intégrité institutionnelle détermine des risques de corruption dans l'entité publique, l'entité publique ou l'organe autonome, selon le cas, adopte un plan d'intégrité dans un délai d'un mois à compter de la date de présentation du rapport.

(3) Le plan d'intégrité doit être mis en œuvre dans un délai de deux mois à compter du jour de son adoption, en garantissant au moins le respect des recommandations/exigences minimales formulées dans le rapport d'évaluation de l'intégrité de l'établissement. Le plan d'intégrité doit couvrir :

- a) risques de corruption (selon le rapport) ;
- b) des actions pour réduire/exclure les risques ;
- c) les délais ;
- d) des indicateurs ;
- e) les personnes responsables.

(4) Pour les risques de corruption décrits dans le rapport d'évaluation de l'intégrité institutionnelle, dont la survenance est déterminée par des facteurs de risque externes, l'entité publique ou l'organe autonome, selon le cas, inclut dans le plan d'intégrité des actions indirectes préparant l'atténuation de ces risques.

(5) Pendant l'élaboration du plan d'intégrité, l'entité publique ou l'organe autonome, selon le cas, peut organiser des consultations avec la société civile. L'institution qui a évalué l'intégrité institutionnelle fournit, sur demande, un soutien méthodologique pour le processus en question. La responsabilité de l'adoption et de la mise en œuvre du plan d'intégrité incombe exclusivement à l'entité publique ou à l'organe autonome, selon le cas.

(6) A l'expiration du délai fixé à l'al. (3), l'entité publique ou l'organe autonome, selon le cas, établit un rapport sur la mise en œuvre du plan d'intégrité, qui doit être publié sur sa page web et envoyé à l'institution qui a réalisé l'évaluation de l'intégrité institutionnelle.

(7) Dans un délai de 60 jours à compter de la réception du rapport d'évaluation de l'intégrité institutionnelle, l'entité publique ou l'organe autonome, selon le cas, examine les documents confirmant le résultat négatif du test d'intégrité professionnelle, envoyés dans les conditions prévues à l'art.13 al.4 et informe l'institution qui a évalué l'intégrité institutionnelle des mesures prises et des sanctions appliquées, en fournissant une copie de la décision respective.

(8) Pour garantir la confidentialité et la conspiration, la copie des enregistrements envoyée à l'entité publique ou à l'organisme autonome, selon le cas, pour confirmer les résultats négatifs du test d'intégrité professionnelle, peut présenter l'image et la voix d'autres personnes que l'agent public testé, les images de voitures, de lieux et d'autres arrière-plans, ainsi que les sons de circonstances enregistrées de manière à ne pas être reconnus.

(⁸¹) Lors de l'examen des documents fournis en vertu de l'al. (8), l'entité publique ou l'organe autonome, selon le cas, garantit l'accès de l'agent public testé ou de son représentant, selon le cas, et de la juridiction spécialisée aux documents envoyés par l'institution qui a procédé à l'évaluation de l'intégrité institutionnelle.

(9) Si le chef de l'entité publique ou un membre de l'organe disciplinaire de l'entité respective a une relation directe de parenté ou d'affinité jusqu'au quatrième degré avec l'agent public soumis au test d'intégrité professionnelle, le rapport sur le résultat négatif du test d'intégrité professionnelle sera communiqué au chef de l'entité hiérarchiquement supérieure, qui prendra une décision sur l'application de sanctions disciplinaires à l'agent public testé.

(10) Après réception du rapport sur l'évaluation de l'intégrité institutionnelle, lors de la prise de décision sur la promotion des agents publics soumis au test d'intégrité professionnelle, l'entité publique ou l'organe autonome, selon le cas, prend en considération les résultats du test.

Article 15. Évaluation répétée de l'intégrité de l'établissement. Conséquences de l'échec du plan d'intégrité

(1) Après réception du rapport sur la mise en œuvre du plan d'intégrité, l'institution qui a effectué l'évaluation de l'intégrité institutionnelle évalue les progrès réalisés dans l'amélioration de l'environnement d'intégrité institutionnelle de l'entité publique, en vérifiant si le plan d'intégrité institutionnelle a été mis en œuvre avec succès ou a échoué. Afin de créer et de maintenir en permanence l'environnement d'intégrité institutionnelle, les entités publiques sont soumises à des évaluations périodiques répétées de l'intégrité institutionnelle, réalisées conformément aux dispositions du chapitre II ; le nombre de ces évaluations répétées est illimité.

(2) La mise en œuvre du plan d'intégrité est considérée comme réussie dans les cas suivants :

- a) si la totalité ou la majorité des mesures prévues dans le plan ont été réalisées, à quelques exceptions près, pour des raisons indépendantes de la volonté de l'entité publique ;
- b) si les résultats de l'évaluation répétée de l'intégrité institutionnelle de l'entité publique révèlent la non-implication des agents publics dans des actes de corruption, une moindre implication des agents publics dans de tels actes par rapport aux résultats de l'évaluation précédente, mais ne dénotent en aucun cas une implication supérieure au niveau fixé à l'al. (3) lettre c).

(3) Le plan d'intégrité est considéré comme échoué dans les cas suivants :

- a) si le plan n'est pas adopté dans les délais fixés ;
- b) si les mesures incluses dans le plan ne sont pas réalisées pour des raisons relevant de la responsabilité de l'entité publique ;
- c) si au moins un tiers ou plus des agents publics sont impliqués dans des actes de corruption et que cela est révélé lors de l'évaluation répétée de l'intégrité institutionnelle.

(4) En cas d'échec de la mise en œuvre du plan d'intégrité, l'institution qui a évalué l'intégrité institutionnelle demande à l'entité publique hiérarchiquement supérieure d'appliquer des sanctions disciplinaires, y compris la sanction de révocation du chef de l'entité publique. Le délai de prescription pour l'application de la responsabilité disciplinaire commence à courir à compter de la réception de la demande.

(5) Le refus de la personne publique hiérarchiquement supérieure d'appliquer la sanction disciplinaire demandée par l'institution évaluant l'intégrité de l'institution dans les conditions fixées à l'al. (4) peut être contesté devant le tribunal du contentieux administratif spécialisé, en respectant la procédure préalable. Dans ce cas, la contestation du refus suspend le délai de prescription de la responsabilité disciplinaire.

(6) Si le plan d'intégrité adopté par l'organe autonome de l'entité publique soumise à une évaluation répétée de l'intégrité institutionnelle a échoué, les versions intégrales du rapport d'évaluation initiale et répétée, le cas échéant, de l'intégrité institutionnelle sont considérées comme étant d'intérêt public et sont publiées sur la page web de l'institution évaluant l'intégrité institutionnelle.

Article 16. Conséquences du résultat négatif du test d'intégrité professionnelle

(1) Les sanctions disciplinaires résultant du résultat négatif du test d'intégrité professionnelle, y compris le licenciement de l'agent public testé, sont appliquées conformément à la législation régissant l'activité de l'entité publique où travaille l'agent public concerné. Le délai de prescription pour l'application de la responsabilité disciplinaire commence à partir de la réception du rapport d'évaluation de l'intégrité institutionnelle.

Note : Le Para. (2) art. 16 est déclaré inconstitutionnel, selon la décision de la Cour constitutionnelle n° 7 du 16.04.2015, en vigueur depuis le 16.04.2015.

(3) A partir de la date de réception du rapport d'évaluation de l'intégrité institutionnelle contenant les résultats négatifs du test d'intégrité professionnelle et jusqu'à la fin des procédures disciplinaires,

l'agent public ne peut être licencié sur la base de la demande de démission ou transféré sur la base de la demande de transfert.

(4) Lors de la finalisation de la procédure disciplinaire, les employés de l'entité publique dans laquelle travaille l'agent public testé sont informés des principaux aspects établis lors du processus de test et des sanctions appliquées.

(5) Les biens reçus pendant le test d'intégrité professionnelle ou leur valeur équivalente doivent être retournés/récupérés par l'agent public testé qui les a reçus.

(6) Le dossier relatif à l'intégrité professionnelle des agents publics est tenu par le National Anticorruption Center/National Anticorruption Center/National Anticorruption Center et le Service de sécurité et d'information, qui fournit des informations sur demande. L'objectif du dossier d'intégrité, ainsi que les situations dans lesquelles l'employeur demande les informations de ces dossiers, sont prévus dans le règlement sur la tenue et l'utilisation du dossier respectif, qui est approuvé par le gouvernement.

(7) Les informations sur les résultats négatifs du test d'intégrité professionnelle, évalués conformément aux dispositions de l'article 121, seront conservées dans les dossiers d'intégrité professionnelle des agents publics pour :

a) 5 ans - pour la violation de l'article 6, paragraphe 2, lettre a) ;

b) 1 an - pour la violation de l'article 6, paragraphe 2, lettres b) et c).

Article 17. Contestation des sanctions disciplinaires appliquées

(1) La sanction disciplinaire appliquée suite au résultat négatif du test d'intégrité professionnelle peut être contestée par l'agent public testé devant le tribunal du contentieux administratif, comme prévu par la législation.

(2) La sanction disciplinaire appliquée à un juge suite au résultat négatif du test d'intégrité professionnelle peut être contestée selon les dispositions prévues par la [loi n° 178 du 25 juillet 2014](#) sur la responsabilité disciplinaire des juges.

(3) La contestation des sanctions disciplinaires prévues aux al. (1) et (2) suspend le délai de prescription de la responsabilité disciplinaire.

(4) La compétence pour examiner les contestations présentées conformément au présent article dans le cadre du régime des infractions administratives appartient à la juridiction spécialisée. Le juge qui a avalisé la décision d'initier le test et qui a vérifié les résultats du test ne peut pas participer à l'examen de la contestation.

Article 18. Conservation des enregistrements effectués lors des tests d'intégrité professionnelle

(1) Les enregistrements audio/vidéo réalisés lors du test d'intégrité professionnelle sont conservés en respectant les règles de protection des données personnelles, telles que définies dans la loi n° 133 du 08.07.2011 sur la protection des données personnelles :

a) en cas de résultat positif - jusqu'à l'information des employés travaillant dans l'entité publique dont fait partie l'agent public soumis au contrôle ;

b) en cas de résultat négatif - jusqu'à ce que la décision de justice reste définitive et irrévocable ou jusqu'à l'expiration du délai de prescription pour contester la sanction, si l'institution qui a effectué le test d'intégrité professionnelle ne détient aucune information sur une éventuelle contestation.

(¹¹) Si les enregistrements visés à l'alinéa (1) contiennent des informations relevant du secret d'État, la conservation et la gestion de ces matériaux doivent être effectuées conformément à la législation sur la protection du secret d'État.

(2) Après l'expiration des délais établis à l'al. (1), la copie originale des enregistrements audio/vidéo réalisés pendant le test d'intégrité professionnelle est détruite par l'institution qui a réalisé l'évaluation de l'intégrité institutionnelle, et les copies réalisées dans les conditions prévues à l'art. 14 para. (8) sont détruites par les entités publiques ou les organes autonomes, selon le cas, qui les ont reçues.

(3) En cas de violation du régime établi pour la conservation, l'accès et la destruction des enregistrements audio/vidéo effectués lors du test d'intégrité professionnelle, la responsabilité pour violation des dispositions de la loi n° 133 du 08.07.2011 sur la protection des données personnelles ou de la loi n° 245 du 27.11.2008 sur le secret d'État, selon le cas, sera engagée.

Chapitre IV

LE CONTRÔLE ET LE FINANCEMENT DE L'ÉVALUATION DE L'INTÉGRITÉ DES INSTITUTIONS

Article 19. Contrôle parlementaire sur l'activité d'évaluation de l'intégrité institutionnelle

(1) Le contrôle parlementaire sur l'activité d'évaluation de l'intégrité institutionnelle est exercé par la Commission de la sécurité nationale, de la défense et de l'ordre public et la Commission juridique, des nominations et de l'immunité.

(2) Le National Anticorruption CenterNational Anticorruption CenterNational Anticorruption Centeret le Service de Sécurité et d'Information soumettent à la commission mentionnée au paragraphe (1), sur une base annuelle, jusqu'au 30, amars30, arapport public sur les activités d'évaluation de l'intégrité institutionnelle, qui comprend :

- a) le nombre d'entités publiques soumises à l'évaluation de l'intégrité institutionnelle ;
- b) le nombre de tests d'intégrité professionnelle effectués et leurs résultats ;
- b1) le nombre de plans d'intégrité adoptés et mis en œuvre avec succès ou non ;
- c) le nombre de contestations liées aux sanctions disciplinaires appliquées.

(3) La Commission de la sécurité nationale, de la défense et de l'ordre public et la Commission juridique, des nominations et de l'immunité peuvent demander, dans les limites de leurs compétences, toute information supplémentaire sur l'activité d'évaluation de l'intégrité institutionnelle des entités publiques et de test d'intégrité professionnelle des agents publics, si elles estiment que les rapports présentés sont incomplets.

Article 191. Contrôle judiciaire sur l'activité de contrôle de l'intégrité professionnelle

(1) L'agrément de l'activité de test d'intégrité professionnelle, la vérification du respect des conditions d'agrément pour l'évaluation des résultats des tests d'intégrité professionnelle, l'examen des contestations liées à l'exécution des tests d'intégrité professionnelle et des sanctions disciplinaires suite aux résultats négatifs de ces tests, ainsi que le refus d'appliquer des sanctions disciplinaires suite à l'échec du plan d'intégrité sont sous le contrôle judiciaire, étant assurés par les tribunaux spécialisés.

(2) La sélection et la nomination des juges des tribunaux spécialisés sont effectuées par le Conseil supérieur de la magistrature sur la base du règlement approuvé par ce Conseil après consultation du National Anticorruption CenterNational Anticorruption Center. Les règles suivantes doivent être observées lors de la sélection et de la nomination des juges :

- a) les juges sélectionnés doivent avoir une réputation irréprochable ;
- b) les juges doivent être nommés dans les tribunaux des différentes juridictions, y compris au niveau des cours d'appel.

(3) La liste des juges nommés conformément à l'al. (2) est publique et est affichée sur la page web officielle du Conseil supérieur de la magistrature.

Article 20. Financement des mesures visant à organiser l'évaluation de l'intégrité institutionnelle et à réaliser le test d'intégrité professionnelle

Les mesures d'organisation de l'évaluation de l'intégrité institutionnelle et de réalisation du test d'intégrité professionnelle, ainsi que les mesures d'enregistrement, de conservation et de systématisation des informations obtenues lors des tests sont financées par le budget de l'État dans la limite des moyens disponibles.

Chapitre V

DISPOSITIONS FINALES ET TRANSITOIRES

Article 21. Dispositions finales

La présente loi entrera en vigueur à partir de sa date de publication et sera appliquée comme suit :

- a) dans le cas des employés du National Anticorruption CenterNational Anticorruption CenterNational Anticorruption Centeret des compétences du Service de sécurité et d'information - depuis la date de publication ;
- b) dans le cas des employés d'autres entités publiques - après l'expiration du délai de 6 mois à compter de la date de publication.

Article 22. Dispositions transitoires

(1) Dans un délai de 10 jours à compter de la publication de la présente loi, les entités publiques qui en relèvent informent, sous signature, les agents publics de la possibilité d'appliquer des tests

d'intégrité professionnelle. Le refus de signer n'exonère pas les agents publics de leur responsabilité disciplinaire en cas de résultat négatif du test d'intégrité professionnelle.

(2) Les ressources financières nécessaires à l'application de la présente loi sont prévues dans le budget du National Anticorruption Center National Anticorruption Center National Anticorruption Center et du Service d'information et de sécurité.

(3) Jusqu'à l'application de cette loi, le National Anticorruption Center National Anticorruption Center National Anticorruption Center vérifiera les entités publiques en ce qui concerne les informations des agents publics conformément à l'al. (1), ainsi que la manière de tenir les registres de cadeaux et les registres de dénonciation d'influence inappropriée, en leur apportant un soutien méthodologique, si nécessaire.

(4) Le gouvernement de la Republic of Moldova, dans un délai de 3 mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi :

a) soumet au Parlement des propositions visant à harmoniser la législation en vigueur avec la présente loi ;

b) rend ses documents normatifs conformes aux présentes et veille à l'adoption par les institutions subordonnées des documents normatifs nécessaires à l'application des présentes ;

c) assure, par les moyens disponibles, les ressources financières et techniques nécessaires à l'application immédiate des présentes.

(5) Le National Anticorruption Center National Anticorruption Center National Anticorruption Center et le Service de sécurité et d'information soumettent, dans un délai de douze mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, un rapport relatif à la mise en œuvre de la loi à la Commission de sécurité nationale, de défense et d'ordre public et à la Commission juridique, des nominations et de l'immunité du Parlement.

LE PRÉSIDENT DU PARLEMENT

Igor CORMAN

Chisinau, 23 décembre 2013.

Non. 325.

Roumanie

L'arrêté n°. 256 du 16 novembre 2011 relatif à la procédure de contrôle de l'intégrité professionnelle du personnel de l'AMI, ¹⁷⁰

publié au Journal Officiel no. 836 du 25 novembre 2011, 1ère partie

Compte tenu des dispositions de l'art. 171 de l'Ordonnance d'Urgence du Gouvernement no. 30/2007 sur l'organisation et le fonctionnement du Ministère de l'Administration et de l'Intérieur, approuvée avec des modifications par la Loi no. 15/2008, avec des modifications ultérieures et des compléments, de la Loi no. 360/2002 sur le statut du personnel de la police, avec des modifications ultérieures et des compléments, de la Loi no. 80/1995 sur le statut du personnel militaire, avec des modifications ultérieures et des compléments, de la Loi no. 188/1999 sur le statut des fonctionnaires, republiée, avec des modifications ultérieures et des compléments, ainsi que de la Loi no. 53/2003 sur le Code du Travail, avec des modifications ultérieures et des compléments,

Tenant compte de l'Ordonnance d'Urgence du Gouvernement no. 120/2005 sur l'opérationnalisation de la Direction Générale Anticorruption au sein de la MAI, approuvée avec des modifications par la Loi no. 383/2005,

Basé sur l'art. 7 point. (4) de l'Ordonnance d'Urgence du Gouvernement no. 30/2007 approuvée avec des modifications par la loi no. 15/2008, avec des modifications ultérieures et des compléments,

Le ministre de l'Administration et de l'Intérieur prend le présent arrêté.

¹⁷⁰ *Arrêté* MoIA n° 256/2011 du 16 novembre 2011 relatif à la procédure de test de l'intégrité professionnelle du personnel du ministère de l'Intérieur, disponible sur www.mai-dga.ro, consulté le 24 avril 2016.

Art. 1 - Le présent arrêté fixe la procédure de contrôle de l'intégrité professionnelle du personnel du Ministère de l'Administration et de l'Intérieur, dénommé ci-après M.A.I.

Art. 2 - Les contrôles peuvent être effectués à l'initiative de la Direction Générale Anticorruption, ci-après dénommée DGA, ou à la demande des structures de l'AMI.

Art. 3 - Tout employé de l'AMI peut être soumis à des tests.

Art. 4 - Le test a pour objectif de prévenir les actes de corruption qui pourraient impliquer le personnel de l'AMI.

Art. 5 - (1) Le test doit être effectué dans le respect des droits et libertés fondamentaux de la personne, de la dignité humaine et professionnelle des sujets à tester.

(2) Il est interdit d'utiliser l'activité de test dans le but de porter atteinte à l'autorité, à la fierté, à l'image des personnes testées ou aux intérêts légaux circonscrits à leur position. (3) Pendant l'activité de contrôle, il est interdit d'inciter/inciter la personne soumise au contrôle à commettre des délits et/ou des infractions à la discipline. (4) Par provocation, on entend l'action du policier de l'AGD visant à inciter/inciter à la perpétration de délits et/ou d'infractions à la discipline.

Art. 6 - La sélection des personnes à tester se fait en fonction des domaines et des lieux présentant des risques de corruption et des vulnérabilités.

Art. 7 - (1) Les personnes qui participent à l'exécution du test font partie de l'AGD et, en général, elles exercent les activités spécifiques de manière concertée.

(2) Les tests ne sont réalisés qu'avec l'approbation de la direction de l'AGD.

Art. 8 - (1) Lors de la réalisation des tests, les moyens d'enregistrement audio-vidéo, de transport et de communication de la dotation MAI sont utilisés, ainsi que les documents de couverture, dans les conditions prévues par les actes normatifs en vigueur.

(2) Si la situation l'exige, des moyens provenant d'autres sources peuvent également être utilisés, uniquement avec le consentement préalable du propriétaire ou de la personne qui les utilise, en évitant les desconspirations ou autres conséquences négatives.

Art. 9 - L'exécution du test sera directement dirigée par un officier de la structure compétente de l'AGD, nommé par la direction de l'AGD, qui notifiera dans un rapport le résultat des aspects suite au test.

Art. 10 - Si, à l'occasion de la vérification de l'intégrité professionnelle, la perpétration d'actes criminels par le personnel de l'AMI est découverte, les policiers de l'AGD en informent d'office, en dressant un procès-verbal convenu à cet effet, conformément aux dispositions du Code de procédure pénale.

Art. 11 - (1) Si la personne testée a demandé ou reçu de l'argent ou des avantages utilisés dans le cadre de l'activité de test, et que, suite à la notification, les organes compétents constatent que l'acte n'est pas un crime, l'AGD informe le chef de la structure/institution dont fait partie la personne soumise au test, et il ordonne les mesures disciplinaires et/ou administratives, conformément aux dispositions légales, notifiées à l'AGD.

(2) L'AGD met à la disposition du responsable de la structure/institution, à sa demande, des copies des matériaux obtenus lors des essais.

(3) Si, à l'occasion du contrôle de l'intégrité professionnelle, d'autres violations des tâches et devoirs professionnels sont constatées, sans lien avec l'activité de contrôle spécifique, le responsable de la structure/institution ordonne des mesures conformément aux actes normatifs en vigueur.

Art. 12 - L'AGD informera le responsable de la structure/institution du résultat et des conclusions de l'activité de contrôle si le personnel soumis au contrôle s'est révélé intègre.

Art. 13 - Les responsables des structures/institutions ont l'obligation de discuter avec le personnel subordonné des aspects les plus importants mis en évidence à la suite de l'exécution des tests.

Art. 14 - Afin de réaliser le test, AGD utilise des ressources financières provenant du budget de l'AMI, destinées à cette activité.

Art. 15 - Le présent arrêté sera publié au Journal officiel roumain, partie I.

Le ministre de l'Administration et de l'Intérieur,

Constantin Traian Igas

Bucarest, 16 novembre 2011

Non.256