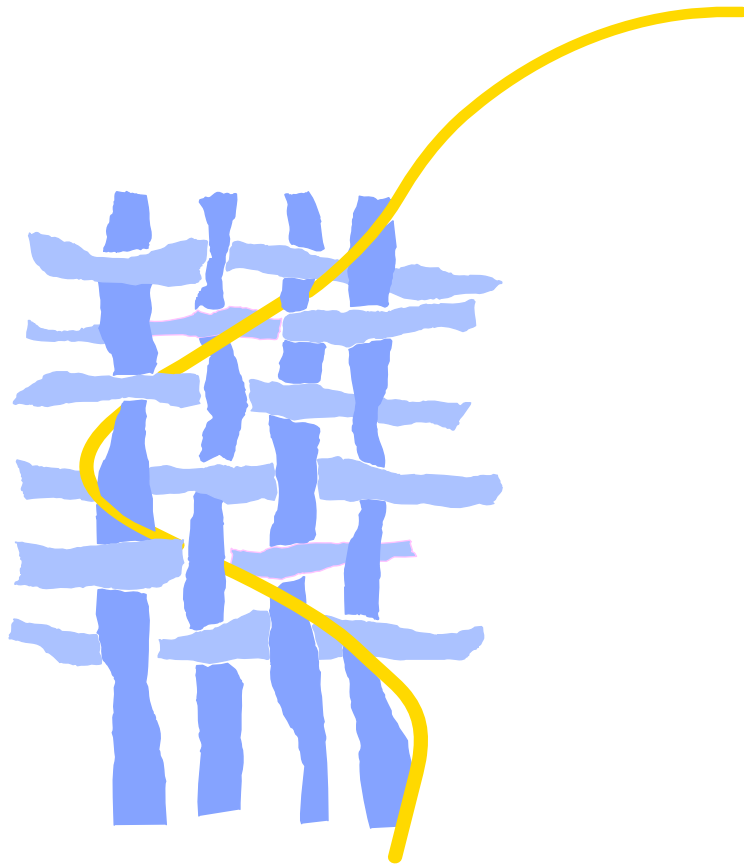


LE MÉDIATEUR EUROPÉEN

CONSULTATION DES MÉDIATEURS NATIONAUX SUR LES PRINCIPES ÉTHIQUES POUR LES FONCTIONNAIRES EUROPÉENS



Strasbourg, le 21 avril 2010

1 Contexte

Mon expérience de Médiateur européen me porte à croire que les citoyens européens souhaitent que ceux qui s'occupent des affaires européennes, à tous les niveaux de l'Union, respectent des normes éthiques élevées. C'est pourquoi j'ai déclaré en février 2009¹ qu'il serait utile de rédiger un document identifiant, sous une forme succincte et facile à comprendre, les principes éthiques qui devraient régir le traitement des dossiers de l'UE.

En avril 2009², j'ai fait part à mes homologues nationaux de mon intention de rédiger une déclaration de principes éthiques destinée spécifiquement aux fonctionnaires de l'UE. J'ai lancé un appel à l'aide, afin de faire en sorte que la future déclaration tienne pleinement compte des meilleures pratiques dans les États membres. Mes collègues médiateurs ont eu l'amabilité d'accepter de répondre positivement à une future demande d'informations sur les déclarations nationales de principes éthiques dans la sphère publique, et de débattre de la question lors de notre réunion de Copenhague en 2011.

2 Demande de commentaires et d'informations

Le présent document de consultation contient les résultats de ma réflexion préliminaire sur le champ d'application et le contenu d'une déclaration de principes éthiques pour les fonctionnaires européens.

L'annexe 1 énumère les documents utiles produits par différentes organisations internationales et par la Commission européenne.

Je saurais gré à mes collègues médiateurs de bien vouloir:

(a) commenter mes suggestions relatives au champ d'application et au contenu d'une future déclaration de principes éthiques, notamment en ce qui concerne les points clés en caractères gras, *et*

(b) m'indiquer tout document national ou international complémentaire, susceptible d'offrir une source d'inspiration au cours du processus de rédaction. Je vous saurais gré de bien vouloir m'envoyer une copie de chaque document que vous indiquerez et/ou un lien internet vers ces textes.

J'apprécierais de recevoir votre réponse pour le **30 juin 2010**.

¹ Lors d'une audition publique sur les problèmes et perspectives de la citoyenneté européenne, organisée le 16 février 2009 par la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen.

² Au septième séminaire des médiateurs nationaux des États membres de l'UE et des pays candidats, qui s'est tenu à Paphos (Chypre), du 5 au 7 avril 2009.

3 Principes éthiques pour les fonctionnaires européens: champ d'application et contenu

Le travail des fonctionnaires européens³ est régi par un principe général de gouvernance publique de plus en plus largement reconnu dans toute l'Union européenne, à savoir: la responsabilité. Dans les pages qui suivent, j'entends:

- préciser les liens entre principes éthiques et responsabilité;
- expliquer en quoi ces principes éthiques se distingueraient des textes existants (tels que le statut des fonctionnaires, le Code européen de bonne conduite administrative et la Charte des droits fondamentaux);
- proposer quelques orientations en vue d'arrêter le contenu d'une déclaration de principes éthiques.

Responsabilité

Par «responsabilité», j'entends l'obligation d'expliquer et de justifier sa conduite, au risque d'en subir les conséquences négatives si le compte rendu n'est pas jugé satisfaisant. Les conséquences négatives peuvent aller des sanctions formelles aux critiques informelles, en fonction de la relation de responsabilité en jeu.

Le rôle du secteur public est d'élaborer et de mettre en application des politiques dans l'intérêt général et de fournir des services aux citoyens. Dans une démocratie, cela implique une multitude de relations de responsabilité qui se chevauchent. À ce stade, il suffit d'en identifier trois seulement:

- (i) la responsabilité des agents publics⁴ à l'égard des organismes du secteur public pour lesquels ils travaillent;
- (ii) la responsabilité des fonctionnaires à l'égard des citoyens;
- (iii) la responsabilité des mandataires élus à l'égard des électeurs.

La première de ces relations de responsabilité est en général sanctionnée par la loi. Dans le cas des fonctionnaires européens, les instruments juridiques applicables sont le statut et le règlement financier. Toute entrave à ces dispositions peut entraîner des mesures disciplinaires et des sanctions formelles.

³ Nous utilisons le terme «fonctionnaire» dans un sens général, pour désigner toute personne visée par le statut des fonctionnaires de l'Union, ou par les règles régissant le recrutement du personnel de certaines institutions, comme la Banque centrale européenne.

⁴ Nous utilisons ce terme dans un sens général, pour désigner toute personne travaillant pour un organisme du secteur public.

La seconde relation de responsabilité est plus floue et implique souvent critique et débat publics, plutôt que des sanctions formelles. Plusieurs conditions préalables sont requises pour que cette responsabilité existe et soit efficace: avant tout la liberté de la presse, la liberté d'expression et la transparence. Il va sans dire que ces prérequis sont également nécessaires pour la troisième relation de responsabilité, c.-à-d. la responsabilité politique des mandataires élus à l'égard des électeurs.

Bien que ces trois types de relations de responsabilité soient différents, il existe entre eux des liens et, dans certains cas, des conflits potentiels. Par exemple, le cadre de la notification de dysfonctionnements («whistleblowing») par les agents publics doit pondérer les besoins de (i) ci-dessus avec ceux de (ii) et (iii).

À mes yeux, les principes éthiques pour les agents de l'UE doivent être formulés uniquement sur le plan de la seconde des relations de responsabilité susmentionnées; c.-à-d., la responsabilité des agents publics à l'égard des citoyens. **L'objectif doit être d'énoncer les principes de conduite fondamentaux pour les fonctionnaires, que la responsabilité à l'égard des citoyens vise à garantir.**

La relation des principes éthiques à l'égard des instruments existants

Les organismes du secteur public doivent évidemment respecter les droits des citoyens, y compris leurs droits humains et fondamentaux. C'est là un aspect essentiel de l'état de droit. Les droits individuels comprennent les droits découlant de l'application des principes du droit administratif, lesquels régissent et limitent la conduite des organismes publics et des fonctionnaires, notamment l'exercice de leurs pouvoirs discrétionnaires. Ces principes comprennent, par exemple, la proportionnalité, la non-discrimination et la confiance légitime. S'agissant des institutions de l'Union, les citoyens bénéficient également du droit fondamental à la bonne administration.

Divers instruments juridiques, tels que la *Convention européenne des droits de l'homme* et la *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, contiennent déjà des déclarations générales des droits humains et fondamentaux. Les particuliers peuvent invoquer ces textes juridiquement contraignants dans les affaires portées devant la justice ou les médiateurs.

En outre, il existe d'autres instruments qui ne sont pas contraignants sur le plan juridique. Il s'agit notamment des codes de conduite, à commencer par le *Code de bonne conduite administrative*. Tout comme la Charte des droits fondamentaux, celui-ci a été établi de façon à pouvoir être rendu juridiquement contraignant à l'avenir. En particulier, les obligations qu'il énonce sont formulées de façon à correspondre à des droits individuels concrets.

Les instruments précités présentent un intérêt évident pour la responsabilité des fonctionnaires européens à l'égard des citoyens, même si les mécanismes de recours permettant aux citoyens d'en faire valoir les dispositions sont axés sur les institutions, et non sur les fonctionnaires individuels.

Le *statut des fonctionnaires* et le *règlement financier* visent essentiellement la responsabilité des fonctionnaires européens à l'égard des institutions pour lesquelles ils travaillent. Toutefois, le statut contient des dispositions qui, en substance, s'appliquent également à la responsabilité des fonctionnaires à l'égard des citoyens⁵.

Une déclaration de principes éthiques pour les fonctionnaires européens compléterait ces autres instruments, car à leur différence, **il n'est pas nécessaire qu'elle soit juridiquement contraignante ou rédigée de manière à pouvoir être rendue contraignante à l'avenir.**

Elle doit se concentrer sur la question de savoir dans quel esprit il convient de comprendre et d'appliquer la loi et les autres règles applicables, et servir de point de départ à la réflexion qui s'impose lorsqu'une situation se révèle ne pas être couverte par la loi ou d'autres règles applicables. Cela est utile parce que, si les principes éthiques impliquent le respect des règles, ils ne s'y limitent pas. Pouvoir affirmer «je n'ai enfreint aucune règle» est donc une condition nécessaire, mais non suffisante, d'une conduite éthique.

La question que doit se poser tout fonctionnaire envisageant une ligne de conduite donnée ne doit donc pas être: «Est-ce que je fais bien le minimum nécessaire pour respecter les principes éthiques?», mais: «Une personne sensée estimerait-elle que c'est là la conduite que doit adopter un fonctionnaire eu égard aux principes éthiques?»

Contenu

En ce qui concerne le contenu substantiel des principes éthiques pour les fonctionnaires européens, ma réflexion préliminaire a été influencée par la conception que j'ai de la mission du médiateur européen, qui est notamment de *renforcer la confiance entre les citoyens et l'Union européenne à travers le dialogue*.

La *confiance* repose sur la foi dans l'intégrité des fonctionnaires, qui doivent dès lors **se conduire d'une façon qui résiste au contrôle public le plus attentif, une obligation dont l'on ne s'acquitte pas entièrement en se limitant à agir dans le respect de la loi.**

⁵ Notamment les articles 11 à 13.

La *confiance* requiert également des **fonctionnaires qu'ils formulent des recommandations et des décisions dans le but exclusif de servir les intérêts de l'Union et de ses citoyens, et non pour leur profit personnel, celui de leur famille ou de leurs amis.**

En outre, le *dialogue* implique que **les fonctionnaires doivent être disposés à expliquer leurs activités, à exposer les motifs de leurs actions et à accepter le contrôle public sur leur conduite.**

Il convient de souligner que, considérées simultanément, la première et la troisième des propositions ci-dessus constituent une définition opérationnelle de la responsabilité des fonctionnaires à l'égard des citoyens. Je préférerais toutefois éviter d'utiliser le mot «responsabilité» (en anglais *accountability*) dans les principes éthiques, au vu des difficultés qui se posent pour trouver une traduction satisfaisante du terme dans plusieurs langues.

En conclusion, je me réjouis de pouvoir compter sur votre contribution à la rédaction d'une déclaration de principes éthiques pour les fonctionnaires européens qui pourrait, à l'instar du Code de bonne conduite administrative, offrir à d'autres une source d'inspiration.

Annexe 1: Codes internationaux et autres documents relatifs aux normes éthiques

Nations unies

Code international de conduite des agents de la fonction publique

Résolution A/RES/51/59 de l'Assemblée générale des Nations unies, 82^e séance plénière, 12 décembre 1996, annexe à la résolution 51/59: Lutte contre la corruption

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan010932.pdf>

Conseil de l'Europe

Code modèle de conduite pour les agents publics; annexe à la Recommandation n° R (2000) 10, adoptée par le Comité des ministres le 11 mai 2000 à sa 106^e session

Recommandation CM/Rec(2007)7 du Comité des ministres aux États membres relative à une bonne administration

Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)

Best practices in combating corruption, notamment le chapitre 6 «Building and maintaining an ethical public administration»

http://www.osce.org/publications/eea/2004/05/13568_67_en.pdf

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)

Recommandation concernant l'amélioration des comportements éthiques dans le service public, 23 avril 1998, <http://www.oecd.org/dataoecd/59/54/1899161.pdf>

Recommandation sur les lignes directrices pour la gestion des conflits d'intérêt dans le service public, juin 2003

<http://www.oecd.org/dataoecd/13/23/2957354.pdf>

Commission européenne

Communication du vice-président Kallas à la Commission, relative à la promotion de l'éthique professionnelle à la Commission (SEC(2008) 301 final, 5 mars 2008)

http://ec.europa.eu/commission_barroso/kallas/doc/com2008_0305_ethic_fr.pdf

Report on the implementation of the Ethics Action Plan with respect to the Statement of Principles of Professional Ethics (document interne disponible sur l'intranet de la Commission)

Practical Guide to Staff Ethics and Conduct (document interne disponible sur l'intranet de la Commission).