



Résultats

de la consultation publique

(février-juin 2011)

Principes du service public
destinés aux fonctionnaires de l'UE

Novembre 2011

FR



Contents

Avant-propos	3
1. La consultation	5
2. Liste des contributeurs	6
3. Analyse des contributions	8
3.1. Contributions concernant la proposition dans son ensemble	8
3.1.1 Réactions générales	8
3.1.2 Relation avec les règles, codes et processus existants	10
3.1.3 Application et sanctions	11
3.1.4 Champ d'application des principes	11
3.2. Contributions concernant le projet de principes	12
3.2.1 Propositions d'ajout de principes et de thèmes	12
3.2.2 Principe 1 - Engagement envers l'Union européenne et ses citoyens	15
3.2.3 Principe 2 - Intégrité	17
3.2.4 Principe 3 - Objectivité	19
3.2.5 Principe 4 – Respecter les autres	21
3.2.6 Principe 5 - Transparence	22
4. Conclusion	23



Avant-propos

Mon expérience dans le traitement des plaintes et mes contacts avec les institutions de l'UE et leur personnel, les citoyens et les organisations de la société civile, m'ont amené à conclure qu'une déclaration simple et concise des principes du service public pour les fonctionnaires de l'UE serait profitable aux fonctionnaires et aux citoyens. J'ai annoncé mon intention de rédiger une déclaration de ce type en avril 2009, à l'occasion du septième séminaire des Médiateurs nationaux de l'Union européenne.

Après consultation des Médiateurs nationaux au sein du Réseau européen des Médiateurs, pour tenir compte des meilleures pratiques dans les États membres, j'ai préparé un projet composé de cinq principes que sont l'engagement, l'intégrité, l'objectivité, le respect et la transparence. Une consultation publique sur ce projet a été lancée en février 2011.

Le présent document analyse les contributions à la consultation publique. Il examine d'abord les réactions au projet dans son ensemble, puis les commentaires et les suggestions émis quant aux principes à inclure et à leur rédaction. À la fin de chaque rubrique, je réagis aux commentaires et suggestions mentionnés dans l'analyse précédente.

Un document de ce type est forcément sélectif. Il ne peut inclure toutes les observations formulées par chaque contributeur, en particulier en ce qui concerne les questions précises de rédaction. Je suis toutefois convaincu que le présent document reflète de manière équitable tous les commentaires émis, y compris ceux critiquant l'initiative.

Je souhaiterais exprimer ma sincère gratitude à l'ensemble des institutions, organisations et particuliers ayant pris part à la consultation publique. Leur contribution pèsera véritablement sur la version définitive des principes.

La prochaine étape consistera à examiner soigneusement la meilleure manière de transmettre la version définitive des principes du service public à la population, aux fonctionnaires, aux institutions de l'UE et aux autres parties prenantes. Comme l'ont très justement fait remarquer certains contributeurs, les principes eux-mêmes doivent s'accompagner d'une introduction explicative.

Dans l'introduction, l'accent sera notamment mis sur le fait que les principes du service public eux-mêmes ne sont ni le premier ni le dernier texte traitant des normes déontologiques applicables au service public de l'UE. Comme l'ont clairement mis en évidence les documents de la consultation, le statut des fonctionnaires, le règlement financier et le Code européen de bonne conduite administrative fixent déjà ces normes, de manière explicite et implicite.

Par ailleurs, l'idée de rédiger une déclaration des principes du service public ne revient pas à instaurer de *nouvelles* normes déontologiques, mais à définir clairement les attentes actuelles des fonctionnaires et des citoyens. Pour moi, le fait d'explicitier ces normes apporterait une valeur ajoutée en permettant de créer et de privilégier une discussion constructive continue dans la fonction publique et entre les fonctionnaires et la population au sujet d'un comportement approprié sur le plan déontologique. Je suis convaincu que la consultation publique a elle-même démontré l'utilité de ce genre de débat.

La version définitive des principes restera donc une déclaration à haut niveau de normes déontologiques que tous les fonctionnaires doivent déjà et devraient



respecter. Elle n'aura pas pour but de dupliquer des instruments existants ou de servir, le cas échéant, de solution de remplacement pour réviser et compléter ces instruments. Je résisterai également aux appels visant à inclure des éléments qui, à mon sens, seraient principalement applicables aux fonctionnaires remplissant une fonction de direction ou qui seraient considérés comme des obligations des institutions plutôt que de chaque fonctionnaire.

Ces éléments constituent toutefois une importante source d'inspiration à laquelle viendra puiser, à l'avenir, le Médiateur dans sa collaboration avec les institutions, les organes et organismes de l'Union afin d'encourager et de nourrir une culture institutionnelle qui fait des principes du service public une réalité vivante.

J'espère que quiconque lira ce rapport reconnaîtra qu'une déclaration sur les principes du service public et une consultation publique sur ces principes constituent une contribution importante à l'accomplissement de la mission du Médiateur européen telle qu'elle est définie dans la stratégie que j'ai adoptée en septembre 2010.

Le Médiateur européen tente de trouver une issue équitable aux plaintes déposées contre les institutions de l'Union européenne; il encourage la transparence et défend au sein de l'administration une culture du service. Il vise à instaurer une relation de confiance par le dialogue entre les citoyens et l'Union européenne et à encourager les institutions de l'Union à respecter les normes de conduite les plus élevées.

P. Nikiforos Diamandouros



1. La consultation

Le 24 février 2011, le Médiateur européen a lancé une consultation publique sur un projet de déclaration de cinq principes du service public destinés aux fonctionnaires de l'UE.

Le document de consultation a été publié dans les 23 langues officielles.

Le délai pour le dépôt des contributions avait au départ été fixé au 15 mai 2011. À la suite d'une demande d'un grand nombre d'organisations, il a été prolongé d'un mois, soit jusqu'au 15 juin 2011.

Au total, 56 réponses ont été reçues, dont 27 en anglais, 21 en français, 3 en espagnol, 2 en allemand et une en grec.

Comme indiqué dans le document de la consultation, la liste des contributeurs qui n'ont pas demandé à conserver l'anonymat a été publiée sur le site internet du Médiateur. Les contributions elles-mêmes ont aussi été publiées sur le site, à la suite d'une demande d'accès public.

Un fonctionnaire a demandé que son nom ne soit pas publié, demande à laquelle le Médiateur a accédé. Le Médiateur a également décidé de ne pas publier une autre réponse, car elle contenait des allégations contre des tierces parties. Aucune de ces réponses n'a amené le Médiateur à envisager une révision du projet de principes.

La rubrique 2 ci-dessous énumère les 54 contributeurs dont les contributions ont été publiées sur le site internet.

Lors de la période de consultation, le Médiateur a envoyé des réponses individuelles à deux contributeurs, les fédéralistes de l'Union européenne et le Comité du personnel du Conseil. Ces réponses sont publiées sur le site internet, avec les contributions correspondantes. Le Médiateur a également rencontré des délégations de Solidarité européenne, une organisation syndicale, et du comité central du personnel de la Commission, respectivement les 30 et 31 mai 2011.



2. Liste des contributeurs

Ci-dessous figure une liste des particuliers et organisations, classés par ordre alphabétique, ayant répondu par écrit à la consultation publique.

- Access Info Europe: Helen Darbishire, Pamela Bartlett et Lydia Medland
- Adriaen, Charlotte
- Alexakis, Georgios
- Allgeier, Timo
- ALTER-EU: Koen Roovers, coordinateur de coalition
- Office de lutte antifraude de Catalogne: Xavier Sisternas, directeur du service de prévention
- Association Inscire: Françoise Schein et Katia de Radiguès
- Banneux, Dominique
- Bartholomé, Étienne
- BEUC, organisation européenne des consommateurs: Ilaria Passarani, responsable des politiques
- Birbeck, Vaughan
- Bordes, Arnaud
- Casana, Francois
- Cerchez, Marius
- Chaouch, Dhikra
- Cleary, Gottlieb, Steen & Hamilton LLP - John Temple Lang
- Comité central du personnel de la Commission - Cristiano Sebastiani, président
- Comité du personnel du Conseil de l'UE - Catherine Bony-Brandt, présidente
- Docherty, Michael
- Domm, Rory
- Dumont du Voitel, Rainer
- Réseau Euclid: Luisa De Amicis, chargée de projets et des politiques
- Eulaerts, Olivier
- Réseau des agences de l'UE: Geert Dancet, président du réseau; directeur général de l'Agence européenne des produits chimiques
- Commission européenne: José Manuel Barroso, président
- Cour des comptes européenne: Vítor Caldeira, président
- Agence européenne des médicaments: Frances Nuttall, directrice des ressources humaines
- Parlement européen: Jerzy Buzek, président
- Collège européen de police: Detlef Schröder, directeur adjoint
- Association européenne des universités: Lesley Wilson, secrétaire générale
- Gargaro, Vittorio
- Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft (fédération générale du secteur allemand de l'assurance): Stephan Schweda
- Hermans, Barbara
- Chambre des Lords, commission pour l'Union européenne: Lord John Roper, président
- Ibáñez García, Isaac
- Jones, Alice
- Lacerda, Antonio



- Lefavrais, Thibaut
- Lemoigne, Brigitte
- Mauro, Massimo
- N'Dong, Stéphane
- Noriega Guerra, Alberto
- Ratel, Christine
- Robertson, Colin
- Romera Agüero, Lidia Maria
- Sanchez Amillategui, Fernando
- Société des professionnels en affaires européennes (SEAP): Gary Hills, secrétaire général
- Solidarité Européenne: Luigia Dricot Daniele, secrétaire politique
- Strack, Guido
- Syndicat des fonctionnaires internationaux et européens: Pilar Antelo, présidente
- Talacchi, Alessandro
- Talevska, Snezana
- Union des fédéralistes européens: Andrew Duff, eurodéputé
- Wellens, Ingrid



3. Analyse des contributions

3.1. Contributions concernant la proposition dans son ensemble

3.1.1 Réactions générales

Différents points de vue ont été exprimés quant à l'utilité de l'initiative du Médiateur.

De nombreux contributeurs, parmi lesquels Access Info Europe, l'association européenne des universités, le comité du personnel du Conseil, le réseau des agences de l'UE et l'association allemande des assurances, ont salué l'initiative. Certains contributeurs, dont Access Info Europe, ALTER-EU et Cleary, Gottlieb, Steen & Hamilton, ont mis l'accent sur des sujets de préoccupation spécifiques pour lesquels, selon eux, les principes pourraient être particulièrement appropriés. Il s'agit notamment de la gestion des conflits d'intérêts, des relations avec les lobbyistes, le jeu «des chaises musicales» et les modifications dans la composition du service public de l'UE.

Réseau des agences de l'UE

Les agences reconnaissent effectivement qu'il importe d'établir les principes communs s'appliquant à tous les fonctionnaires de l'UE, lesquels devraient refléter les valeurs de l'administration publique moderne, comme la transparence, l'impartialité, la responsabilité et l'efficacité.

Par ailleurs, certains contributeurs, dont le comité central du personnel de la Commission et un des syndicats, *Solidarité européenne*, ont mis en évidence le risque que l'initiative se révèle contre-productive. Si elle était mal comprise et donnait à penser que les instruments existants, tels que le statut des fonctionnaires, sont insuffisants, la confiance des citoyens dans le service public de l'UE pourrait être affaiblie plutôt que renforcée.

L'Union des fédéralistes européens, par notification écrite de son président, le député européen Andrew Duff, a fait part de sa préoccupation quant au message exact relayé par la consultation et a souligné le risque que l'initiative puisse avoir un effet démotivant sur les fonctionnaires.

Par ailleurs, un certain nombre de fonctionnaires ont envoyé une réponse remettant en cause la nécessité d'une déclaration de principes et, dans certains cas, la compétence du Médiateur pour lancer ce genre d'initiative et/ou ses motivations pour agir de la sorte.

La contribution du comité du personnel du Conseil a attiré l'attention sur un problème concernant la version française des principes, qui utilise le mot «devraient» pour traduire le mot anglais «should». Selon le comité, l'utilisation de cette forme à une connotation négative, et il a recommandé d'utiliser plutôt le présent de l'indicatif. Ce point a également été soulevé lors des réunions ultérieures avec les délégations du comité central du personnel de la Commission et *Solidarité européenne*, organisées à la demande de ces derniers.



Comité du personnel du Conseil de l'UE

Or, bien que l'intention de la déclaration soit constructive, sa rédaction pourrait, au lieu d'accroître la confiance des citoyens dans le service public européen, mettre sérieusement en doute l'intégrité même de celui-ci.

Chaque phrase contient notamment le mot "devraient", ce qui a une connotation d'accusation très forte. Ce conditionnel donne l'impression que la fonction publique européenne fait preuve d'une gestion administrative des plus mauvaises, ce qui n'est de toute évidence pas le cas. C'est pourquoi il nous semble que la rédaction du projet pourrait être sensiblement améliorée en supprimant ce verbe "devraient" et en mettant la totalité du texte au présent de l'indicatif.

Lors des réunions avec le comité central du personnel de la Commission et *Solidarité européenne*, il a été proposé que les questions de communication fassent l'objet d'un examen minutieux et que la version définitive des principes soit accompagnée d'une introduction expliquant leur objectif et, en particulier, reconnaissant que les fonctionnaires respectent actuellement ces principes.

Dans sa réponse écrite, la Cour des comptes européenne a également suggéré l'ajout d'une introduction à la déclaration, laquelle rappellerait les raisons de la création de l'UE et ses valeurs fondamentales. La Cour des comptes a aussi proposé de s'inspirer de la déclaration Schuman et de l'article 2 du traité sur l'Union européenne, qui fait référence aux valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme.

Euclid a également souligné la nécessité que les principes soient accompagnés d'une introduction.

L'opinion du Médiateur

Comme indiqué dans le document de la consultation, l'élaboration d'une déclaration claire et concise des principes du service public a pour principal objectif de promouvoir la confiance des citoyens dans le service public européen et les institutions de l'UE dont il est au service.

Il n'a jamais été question de suggérer que les principes ne sont pas respectés et appliqués actuellement par les fonctionnaires de l'UE.

Le Médiateur a chaleureusement accepté la suggestion positive et constructive proposée par le comité du personnel du Conseil, le comité central du personnel de la Commission et *Solidarité européenne* en vue d'améliorer la version française des principes, pour éviter tout malentendu.

En ce qui concerne la version anglaise, le Médiateur estime que le mot «should» est approprié pour exprimer des obligations existantes, ce qui est l'objectif de la déclaration de principes du service public.

Le Médiateur veillera à ce que les autres versions linguistiques soient réexaminées à la lumière de cet élément.

Il partage aussi pleinement l'avis selon lequel il importe de diffuser la version définitive des principes du service public de manière efficace et appropriée et reconnaît la nécessité d'y joindre une introduction explicative à cette fin.



3.1.2 Relation avec les règles, codes et processus existants

De nombreux contributeurs ont souligné la pertinence d'autres instruments et processus pour mettre en œuvre les principes du service public.

Le Parlement européen a attiré l'attention sur son code de conduite pour le personnel (Guide sur les obligations des fonctionnaires et agents du Parlement européen), adopté par le Bureau le 7 juillet 2008, dont l'introduction explique que le service public européen est lié par son propre code de déontologie.

La Commission européenne a rappelé qu'au cours des dernières années elle a pris des mesures pour sensibiliser son personnel et encourager la mise en œuvre des règles et principes inscrits dans le statut des fonctionnaires et le Code européen de bonne conduite administrative, qu'elle a adopté le 17 octobre 2000.

Les réponses de deux particuliers ont attiré l'attention du Médiateur sur la communication à la Commission du vice-président Kallas relative à la promotion de l'éthique professionnelle à la Commission [SEC(2008) 301 final, du 5 mars 2008] et sur le **guide pratique en matière d'éthique et de conduite du personnel** de la Commission (disponible sur l'intranet de la Commission).

Cleary, Gottlieb, Steen & Hamilton LLP a indiqué que la direction générale de la concurrence de la Commission dispose de son propre code de déontologie¹ et a recommandé que la Commission envisage l'adoption de codes similaires, adaptés à la situation des autres directions générales.

Un syndicat du personnel, le *Syndicat des fonctionnaires internationaux et européens* (SFIE), a mis en évidence un certain nombre de domaines dans lesquels il considère que l'application du statut des fonctionnaires n'est pas satisfaisante et il a invité le Médiateur à formuler des propositions dans le cadre de la modification de ce statut, prévue pour 2012.

L'Organisation européenne des consommateurs (BEUC) a souligné que le processus d'analyse d'impact² de la Commission constitue une source d'informations et de preuves pour garantir l'objectivité dans l'élaboration des politiques et a rappelé la nécessaire impartialité dans l'attribution et la conception des travaux de recherche destinés à étayer les analyses d'impact. La BEUC a également appelé les institutions à revoir leur procédure de consultation afin de garantir l'équilibre entre les différents intérêts et parties prenantes.

La réponse personnelle d'un fonctionnaire travaillant pour l'Agence des droits fondamentaux a indiqué que chaque institution, organe et organisme de l'UE devrait avoir un responsable des questions de déontologie qui fournirait des informations et assurerait une formation sur ces questions, proposerait des améliorations des principes déontologiques, serait disponible pour des consultations avec le personnel et agirait comme un mécanisme d'alerte. Une plateforme ou un réseau de partage d'informations et d'idées entre les

¹ Le rapport annuel d'activités 2010 de la DG «Concurrence» (http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/comp_aar.pdf) mentionne ce code. Voir notamment p. 20.

² La Commission définit l'analyse d'impact comme un processus au cours duquel sont réunies, à l'intention des décideurs politiques, des informations sur les avantages et inconvénients des options politiques envisageables, par le recours à un examen de leurs incidences possibles. (http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm)



différents responsables des questions déontologiques devrait également être mis en place. D'autres contributeurs ont également souligné l'importance, pour les institutions, d'assurer une formation de leur personnel en ce qui concerne les questions de déontologie.

L'opinion du Médiateur

Le Médiateur reconnaît l'importance des éléments susmentionnés et exprime sa gratitude aux contributeurs qui les ont soulevés.

Dans un discours adressé à la commission du contrôle budgétaire du Parlement européen, le 22 septembre 2011, le Médiateur a fait référence aux initiatives importantes de la Commission consistant à nommer des «correspondants pour les questions de déontologie» et à mettre en place des programmes de formation en matière de déontologie. Il a proposé de conférer à ces travaux une dimension interinstitutionnelle et offert son aide à cet égard. Dans ce contexte, le Médiateur examinera de près la suggestion utile concernant la nomination de responsables des questions de déontologie.

Il estime que les éléments pris en compte dans cette rubrique ne requièrent pas de modification du projet des principes du service public.

3.1.3 Application et sanctions

Un contributeur particulier a demandé qui contrôlera le respect des principes par les fonctionnaires, qui décidera si les principes n'ont pas été respectés en cas de différend ou d'allégation et s'il y aura des sanctions pour les personnes ayant enfreint ces principes. La Société des professionnels en affaires européennes (SEAP) a également souhaité savoir ce qu'il adviendrait lorsqu'un fonctionnaire ne respecte pas les principes et si le Médiateur considérerait le non-respect d'un principe comme un motif de maintien d'une plainte.

L'opinion du Médiateur

Les principes du service public n'ont pas pour but d'imposer des obligations juridiques ou disciplinaires aux fonctionnaires.

Ils ont, en outre, été élaborés dans le but d'exprimer les plus hautes aspirations quant à l'attitude des fonctionnaires plutôt que de définir, de repérer ou de punir les comportements répréhensibles.

Ils pourraient constituer un point de référence utile en ce qui concerne l'esprit dans lequel il convient d'interpréter et d'appliquer les règles et les codes comportant les obligations spéciales qui mettent en œuvre les principes du service public.

Le Médiateur tiendra compte des principes du service public dans l'exercice de sa mission et en attend de même de la part des institutions de l'UE. Il rappelle néanmoins que ses enquêtes portent sur la mauvaise administration des activités des institutions de l'UE et non sur l'attitude de fonctionnaires déterminés d'un point de vue disciplinaire.

3.1.4 Champ d'application des principes

Deux contributeurs ont fait référence à la note de bas de page du titre des principes, qui précise que le terme «fonctionnaire» fait référence au personnel



des institutions, des organes et organismes de l'UE officiellement connu sous le terme «fonctionnaires et autres agents».

Un contributeur (la SEAP) a demandé si les commissaires étaient inclus et, dans la négative, souhaiterait que ce point soit éclairci.

L'autre contributeur, un particulier, a recommandé de mentionner explicitement, dans un souci de transparence, que les membres de la Commission, les juges de la Cour de justice et les députés du Parlement européen ne sont pas des fonctionnaires de l'UE et qu'ils sont soit nommés par les États membres de l'Union soit élus.

L'opinion du Médiateur

Le Médiateur convient qu'il importe de préciser que les membres de la Commission, les juges de la Cour de justice et les députés du Parlement européen ne sont pas des «fonctionnaires ou autres agents» de l'Union européenne au sens du statut des fonctionnaires³. Leurs obligations ne sont par ailleurs pas définies dans le statut. Le terme «fonctionnaires» tel qu'il est utilisé dans les principes du service public ne les inclut donc pas.

Le statut des fonctionnaires définit néanmoins la catégorie de «conseiller spécial»⁴, à laquelle s'appliquent certaines dispositions de ce statut.

Le Médiateur estime qu'il conviendrait de faire figurer les explications nécessaires dans l'introduction jointe aux principes plutôt que dans une note de bas de page.

3.2. Contributions concernant le projet de principes

3.2.1 Propositions d'ajout de principes et de thèmes

Utilisation rationnelle des ressources/austérité

L'Office de lutte antifraude de Catalogne a proposé, comme principe supplémentaire («austérité»), que les fonctionnaires gèrent les ressources publiques avec prudence et qu'ils visent l'économie, l'utilité et l'efficacité. L'Office a souligné qu'une résolution des Nations unies⁵ sur un code international de conduite des agents de la fonction publique mentionne déjà ce principe: [*«Les agents de la fonction publique doivent veiller à s'acquitter correctement et efficacement de leurs obligations et fonctions, conformément à la loi ou aux règles administratives, et ce en toute intégrité. Ils doivent à tout moment s'assurer que les biens de l'État dont ils sont responsables sont gérés de la façon la plus utile et la plus efficace.»*]

Une proposition similaire d'Euclid indique que «les fonctionnaires de l'UE devraient adopter une attitude positive en poursuivant les principes

³ Officiellement appelé *statut des fonctionnaires et régime applicable aux autres agents de l'Union européenne*. La Commission publie une version consolidée, disponible sur le site Europa à l'adresse: http://ec.europa.eu/civil_service/docs/toc100_fr.pdf.

⁴ «L'agent qui, en raison de ses qualifications exceptionnelles et nonobstant d'autres activités professionnelles, est engagé pour prêter son concours à une des institutions des Communautés soit de façon régulière, soit pendant des périodes déterminées, et qui est rémunéré sur les crédits globaux ouverts à cet effet à la section du budget afférente à l'institution dont il relève.» (Article 5 du *régime applicable aux autres agents*).

⁵ A/RES 51/59 du 28 janvier 1997.



d'efficacité, d'utilité, de transparence, de responsabilité, de logique, de prise de risques et de réduction de la bureaucratie (dont la diminution des coûts administratifs)⁶.

Un particulier a proposé que les fonctionnaires portent les dysfonctionnements ou lacunes dans l'administration à la connaissance de leurs supérieurs. Ils devraient en particulier émettre des propositions pour accroître la productivité et réduire la bureaucratie, les coûts administratifs et les dépenses publiques.

Dans le même esprit, la Cour des comptes a insisté, dans ses observations générales, sur le fait qu'il importe, pour les fonctionnaires de l'UE, d'utiliser les ressources publiques de manière rationnelle.

La Cour a également indiqué que le principe du mérite devrait guider la nomination et la promotion des fonctionnaires de l'UE.

Responsabilité

Pour l'Office de lutte antifraude de Catalogne, on peut déduire de l'ensemble du texte le principe de *responsabilité*, qu'il convient de définir séparément. Selon l'Office, la disposition à reconnaître et à corriger les erreurs (que la consultation inclut dans le cadre du principe d'objectivité) pourrait faire partie de ce principe.

Flexibilité et innovation

Le réseau Euclid a proposé d'ériger en principes la *souplesse* et la *promotion de l'innovation*. En résumé, ces principes préciseraient que les fonctionnaires doivent adapter les règles institutionnelles pour répondre aux besoins et aux aspirations des citoyens, se montrer visionnaires et promouvoir l'innovation et les bonnes pratiques.

Selon le réseau Euclid, ces deux principes devraient également faire référence à la responsabilisation des citoyens, aux moyens de les faire contribuer au processus et au renforcement d'une démarche participative.

Dénonciation

Access Info Europe

[...] il est essentiel que les fonctionnaires ne tolèrent aucune pratique de corruption, aucune orientation en faveur d'intérêts personnels, aucun manque d'intégrité et de transparence ni aucun comportement irrespectueux ou contraire à la déontologie.

La contribution d'Access Info Europe a proposé que les principes incluent explicitement, ou qu'ils mentionnent, la protection des dénonciateurs et l'obligation, pour les fonctionnaires, de «dénoncer les actes répréhensibles».

Dans sa contribution, un particulier a déploré l'oubli d'une indication claire quant à la manière dont les fonctionnaires sont censés réagir «s'ils ont connaissance d'une faute dissimulée par une institution.»

⁶ Le réseau Euclid a proposé d'ajouter cette formulation au principe 1 («engagement»). Il convient toutefois de l'aborder à ce stade.



L'opinion du Médiateur

Le Médiateur convient que l'utilisation rationnelle des ressources publiques et la recherche de l'économie, de l'utilité et de l'efficacité sont des valeurs fondamentales pour les institutions et le service public de l'UE. La même observation a été formulée durant la consultation réalisée précédemment avec le Réseau européen des Médiateurs.

Le Médiateur reconnaît également l'importance de la question de la dénonciation.

Les instruments tels que le statut des fonctionnaires et le règlement financier, ainsi que divers codes, devraient inclure, et incluent effectivement, des dispositions juridiques et institutionnelles détaillées relatives à la dénonciation et à l'utilisation parcimonieuse des ressources publiques.

Le Médiateur n'exclut pas que des instruments supplémentaires et/ou la révision d'instruments existants soient appropriés au vu des principes et afin de mettre pleinement en œuvre ces derniers.

Il considère les principes du service public comme une déclaration à haut niveau des normes déontologiques applicables aux fonctionnaires. Dans la logique de cette démarche, il ne convient pas d'inclure des éléments qui seraient principalement applicables aux fonctionnaires remplissant une fonction de direction ou qui seraient considérés comme des obligations des institutions plutôt que de chaque fonctionnaire.

Chaque fonctionnaire a certes la possibilité de contribuer à éviter le gaspillage. Toutefois, la responsabilité principale de l'utilisation rationnelle des ressources publiques revient aux institutions et directeurs.

En ce qui concerne la dénonciation, le statut des fonctionnaires impose à tous les fonctionnaires de notifier les comportements répréhensibles⁷. Le Médiateur est, en outre, convaincu que les fonctionnaires ne doivent pas fermer les yeux sur les fautes des autres. Il note toutefois également que la pratique internationale n'est pas uniforme en ce qui concerne l'imposition aux fonctionnaires d'une obligation juridique spécifique de dénonciation.

Pour les raisons susmentionnées, le Médiateur estime que l'ajout d'une référence à la *confiance publique* dans le premier principe (intitulé «*engagement*», voir la discussion ci-après), lue conjointement avec le premier paragraphe du deuxième principe (*intégrité*)⁸, apporte une réponse adaptée et suffisante à ces questions, compte tenu de la nature à haut niveau des principes.

Le Médiateur est d'avis que la création d'un cadre institutionnel permettant à tous les fonctionnaires de faire preuve de souplesse et d'innovation relève de la responsabilité des institutions et de leur direction. En tant qu'obligation universelle, on estime que ces notions sont suffisamment prises en compte par la référence, au troisième chapitre (objectivité), à l'obligation pour les fonctionnaires de faire preuve d'«ouverture d'esprit».

⁷ Voir article 22 *bis*.

⁸ «Les fonctionnaires devraient à tout moment adopter un comportement qui résisterait à l'examen public le plus minutieux.»



Le Médiateur adopte un point de vue similaire en ce qui concerne la responsabilisation des citoyens, le renforcement de la participation citoyenne et le recours au mérite comme critère de nomination et d'avancement au sein de l'administration publique. Dans la mesure où ces aspects impliquent des obligations pour chaque fonctionnaire, ils sont suffisamment couverts par les principes d'*engagement* (en particulier par la référence supplémentaire à la confiance publique, voir ci-dessous) et d'*intégrité*.

En ce qui concerne un point similaire, certains contributeurs ont utilisé le terme anglais de «*proactivity*» (proactivité), que le Médiateur a envisagé d'inclure dans les principes. Étant donné qu'on ignore toutefois si un terme unique équivalent existe dans d'autres langues, il a semblé préférable de ne pas l'inclure. (Pour la même raison, les principes ne font pas référence au terme anglais d'«*accountability*».) Tels qu'ils ont été révisés, les troisième et quatrième paragraphes du premier principe (engagement) supposent une démarche proactive et l'introduction des principes soulignera ce point.

3.2.2 Principe 1 - Engagement envers l'Union européenne et ses citoyens

La Cour des comptes a estimé qu'il y aurait lieu d'ajouter une référence à la compétence du personnel de l'UE, exigeant que les fonctionnaires européens adoptent à tout moment une attitude professionnelle et qu'ils appliquent les normes professionnelles les plus élevées dans l'exécution de leur travail afin qu'ils puissent remplir leur tâche de manière compétente et impartiale.

La Cour a également proposé de mentionner la nécessité, pour les fonctionnaires de l'UE, de conserver leur indépendance et leur neutralité politique à l'égard des groupes d'intérêts extérieurs. Plusieurs autres contributeurs ont formulé des observations similaires.

La Société des professionnels en affaires européennes (SEAP) a proposé de diviser le troisième paragraphe⁹ en deux dans la mesure où il renferme deux concepts différents. Cette proposition permettrait de lier la notion de «bon exemple» à celle de «confiance», terme qui n'apparaît pas autrement dans les principes, alors qu'il est mentionné dans la consultation.

ALTER-EU a souligné que le traité de Lisbonne inclut des engagements mondiaux. Access Info Europe a formulé la même observation et a également proposé d'indiquer que les fonctionnaires doivent «donner le bon exemple» plutôt que simplement «aspirer» à le faire.

ALTER-EU

[...] le traité de Lisbonne s'engage en faveur du développement durable et fait clairement référence à une responsabilité en matière de protection des intérêts des populations et de l'environnement dans le monde.

Au nom de l'Union des fédéralistes européens, le député Andrew Duff a proposé un ajout à la première phrase du premier principe, dont le libellé serait le suivant: «[...] servir les intérêts de l'Union et de ses citoyens *pour atteindre les objectifs des traités.*»

⁹ «Les fonctionnaires devraient exercer leurs fonctions de leur mieux et aspirer à donner le bon exemple.»



L'Office de lutte antifraude de Catalogne a fait valoir que le premier principe établit le devoir de loyauté des fonctionnaires à l'égard de l'Union européenne et des citoyens que l'UE sert; il a dès lors proposé de le renommer en conséquence.

Selon l'Office, ce principe devrait également mentionner expressément l'enregistrement et la conservation des documents, ainsi que leur transmission ultérieure aux personnes qui reprennent la responsabilité en la matière.

L'opinion du Médiateur

Le Médiateur approuve les propositions de la Cour des comptes. Pour les mettre en œuvre, le premier principe sera modifié pour inclure une référence aux **«normes professionnelles les plus élevées»**.

En ce qui concerne l'indépendance des fonctionnaires à l'égard des groupes d'intérêts extérieurs et leur neutralité politique, le Médiateur ajoutera une référence à l'«impartialité» dans le troisième principe (*objectivité*), comme le suggère le réseau des agences de l'UE.

Le Médiateur approuve la proposition de la SEAP de traiter séparément les notions d'«exercer leurs fonctions de leur mieux» et de «donner le bon exemple». Par ailleurs, le mot «confiance» sera introduit dans le dernier contexte, tandis que le verbe «aspirer» sera supprimé.

Le Médiateur accepte également l'observation faite par ALTER-EU et Access Info Europe en ce qui concerne le rôle mondial de l'UE. En effet, l'article 3, paragraphe 5, du traité sur l'Union européenne est libellé comme suit:

«Dans ses relations avec le reste du monde, l'Union affirme et promeut ses valeurs et ses intérêts et contribue à la protection de ses citoyens. Elle contribue à la paix, à la sécurité, au développement durable de la planète, à la solidarité et au respect mutuel entre les peuples, au commerce libre et équitable, à l'élimination de la pauvreté et à la protection des droits de l'homme, en particulier ceux de l'enfant, ainsi qu'au strict respect et au développement du droit international, notamment au respect des principes de la charte des Nations unies.»

Le Médiateur estime que l'ajout proposé par l'Union des fédéralistes européens, qui fait référence aux **objectifs des traités**, permet de répondre correctement à cette question et que les principes du service public n'ont pas vocation à mettre en évidence certains objectifs spécifiques.

En ce qui concerne la proposition visant à changer l'intitulé du premier principe en «loyauté», le Médiateur rappelle que l'une des observations formulées lors de la consultation antérieure du réseau européen des Médiateurs portait sur le fait que les fonctionnaires sont responsables et ont un devoir de loyauté à l'égard des institutions pour lesquelles ils travaillent. Le premier principe, bien que pleinement cohérent avec la loyauté institutionnelle, a pour but de transmettre un message différent et plus large, que le mot «engagement» exprime comme il se doit.

Le Médiateur approuve la suggestion de l'Office de lutte antifraude de Catalogne selon laquelle les principes devraient inclure la tenue de registres adéquats. La commission pour l'Union européenne de la Chambre des Lords (Royaume-Uni) a formulé une observation similaire en ce qui concerne le



deuxième principe (*intégrité*). Selon le Médiateur, la tenue de registres sert de multiples objectifs. Il inclura ce point dans le cinquième principe (*transparence*).

Le Médiateur supprimera également l'expression «et dans aucun autre but» au deuxième paragraphe. Cette formulation négative n'est pas nécessaire dans la mesure où la première partie de la phrase comporte le mot «uniquement».

3.2.3 Principe 2 - Intégrité

Ce principe a fait l'objet du plus grand nombre de commentaires de la part des contributeurs. Deux principaux thèmes se sont dégagés des observations. Premièrement, de nombreux contributeurs souhaitent que le principe soit libellé de façon plus stricte. Deuxièmement, certains contributeurs, en particulier des fonctionnaires, ne sont pas satisfaits de la formulation du quatrième paragraphe, qui fait spécifiquement référence aux indemnités.

Le réseau des agences de l'UE a proposé de reformuler le premier paragraphe selon le modèle suivant: «devraient à tout moment adopter un comportement respectant les normes les plus élevées en matière de probité, d'impartialité, etc.». Le réseau a également suggéré d'indiquer que les fonctionnaires doivent «éviter» tout conflit d'intérêts» plutôt que «prendre des mesures» à cette fin.

Access Info Europe a déclaré que les dispositions sont positives et importantes, mais trop vagues. Cette organisation a recommandé de préciser les principes en décrivant ou en mentionnant un mécanisme spécifique en vertu duquel les fonctionnaires de l'UE devraient déclarer les conflits d'intérêts. Elle a également recommandé de fixer une «période d'attente» de minimum 18 mois après la cessation de fonctions avant que le fonctionnaire puisse participer à des activités susceptibles de constituer un conflit d'intérêts ou exercer un emploi de type «chaises musicales».

La SEAP a recommandé de renforcer la formulation du principe en ajoutant que les fonctionnaires doivent signaler les conflits d'intérêts lorsqu'ils se produisent et adopter des mesures rapides pour les résoudre. La SEAP a également proposé de fixer une période d'un an entre la cessation de fonctions et la reprise d'une activité rémunérée pouvant impliquer un conflit d'intérêt ou l'apparition de ce genre de conflit.

ALTER-EU a fermement soutenu ce principe et proposé d'ajouter un paragraphe supplémentaire indiquant que les fonctionnaires devraient éviter, pendant plusieurs années, de se tourner vers des emplois créant des conflits d'intérêts et qu'ils ne devraient en aucun cas s'engager dans des négociations pour ce genre d'emplois lorsqu'ils occupent encore un emploi public.

La commission pour l'Union européenne de la Chambre des Lords (Royaume-Uni) a proposé d'ajouter que les fonctionnaires ne devraient pas utiliser abusivement les informations ni accepter de dons.

Quatrième paragraphe¹⁰

Le comité central du personnel de la Commission a trouvé choquant d'envisager que les fonctionnaires puissent chercher à tirer profit au maximum de leurs avantages. Selon le comité, l'administration considère soit que le

¹⁰ Lorsqu'ils demandent le remboursement de frais et des indemnités, les fonctionnaires devraient être guidés par le sens de l'éthique, plutôt que de chercher à tirer profit au maximum de leurs avantages.



fonctionnaire bénéficie d'un droit soit qu'il n'en bénéficie pas. Le statut prévoit des dispositions pour traiter les tentatives de fraude, et la Commission pratique depuis de nombreuses années une politique de tolérance zéro en la matière.

Le comité du personnel du Conseil a proposé d'ajouter la notion de «justesse» au libellé du quatrième paragraphe, pour indiquer clairement qu'il n'est pas demandé aux fonctionnaires de faire des dons aux institutions, mais de limiter leur demande au remboursement des frais supportés dans l'exercice de leur fonction.

Un particulier a précisé qu'à son avis, le quatrième paragraphe fait uniquement référence aux débours engagés lors des voyages professionnels et a indiqué que le terme «indemnités» pourrait être source de confusion, car il fait également référence à certains éléments de la rémunération générale, tels que l'allocation de foyer. Ce particulier a dès lors proposé que le paragraphe fasse référence aux «débours».

L'opinion du Médiateur

Le Médiateur convient qu'il y aurait lieu de renforcer le deuxième principe par l'ajout de références à:

- **l'acceptation de dons** (deuxième paragraphe);
- **la rapidité** à déclarer les intérêts privés (deuxième paragraphe);
- la prise de mesures **rapides** pour résoudre les conflits d'intérêts (troisième paragraphe).

Le Médiateur préfère conserver la formulation selon laquelle les fonctionnaires «devraient prendre des mesures afin d'éviter» tout conflit d'intérêts, car elle marque la nécessité de faire preuve d'esprit d'initiative plus tôt que de simplement réagir à des situations lorsqu'elles se produisent.

Le Médiateur comprend les préoccupations des contributeurs qui ont mis en évidence la question des «chaises musicales» et ont appelé à une «période d'attente» obligatoire. Il convient également que la question de savoir ce que les fonctionnaires pourront faire après la cessation de leurs fonctions ne constitue qu'une partie du problème. Il est tout aussi important, si ce n'est plus, d'éviter que leur comportement dans l'exercice de leurs fonctions puisse être influencé ou semble l'être par la perspective d'un futur emploi à l'extérieur de la fonction publique. Le Médiateur ne considère toutefois pas qu'une déclaration à haut niveau, comme les principes du service public, soit le bon instrument pour réglementer ces questions dans le détail.

En ce qui concerne la proposition d'ajouter que les fonctionnaires ne «devraient pas utiliser abusivement les informations», le Médiateur estime que cette question est traitée comme il se doit par l'ajout, au premier paragraphe (engagement), d'une disposition selon laquelle les fonctionnaires devraient s'efforcer de respecter **les normes professionnelles les plus élevées** à tout moment.

S'agissant du quatrième paragraphe, qui mentionne les «indemnités», le Médiateur entendait faire référence aux dépenses, avantages et indemnités.



Le Médiateur convient que l'on n'attend pas des fonctionnaires qu'ils fassent des dons aux institutions et que, conformément aux règles applicables, ils sont pleinement fondés à demander le remboursement des dépenses exposées dans l'exercice de leurs fonctions.

Le Médiateur n'est toutefois pas convaincu par l'argument selon lequel un droit existe ou non. Les règles régissant les avantages, les indemnités et les dépenses sont complexes; leur signification n'est pas toujours claire et leur interprétation et application peut parfois donner des résultats surprenants et inattendus.

À de nombreuses reprises, le Médiateur a tenté de persuader les administrations des institutions de l'UE de faire preuve de bon sens et de se laisser guider par le principe d'équité dans l'interprétation et l'application des règles financières aux cas particuliers. Il reste d'avis qu'en réclamant des avantages, des indemnités et des remboursements de dépenses à l'administration, les fonctionnaires devraient, de la même manière, adopter une démarche raisonnable plutôt que maximaliste.

Le Médiateur reconnaît toutefois que le libellé du quatrième paragraphe pourrait donner l'impression qu'il vise la fraude, ce qui n'est pas le cas.

Il estime par ailleurs, à la réflexion, qu'il serait inopportun pour une déclaration de principes à haut niveau de mettre l'accent sur le domaine spécifique des avantages, indemnités et dépenses et que procéder de la sorte pourrait donner l'impression que le Médiateur pense qu'il existe un problème répandu dans ce domaine, ce qui n'est pas le cas.

Le quatrième paragraphe sera par conséquent supprimé et la référence au «sens de l'éthique» sera incluse au premier paragraphe.

3.2.4 Principe 3 - Objectivité

Le réseau des agences de l'UE a proposé que le principe d'objectivité fasse spécifiquement référence à l'impartialité et à la non-discrimination. La commission pour l'Union européenne de la Chambre des Lords a également proposé d'indiquer explicitement que les fonctionnaires ne doivent pas pratiquer de discrimination, alors que l'association allemande des assurances et l'Agence européenne des médicaments ont recommandé d'ajouter une référence spécifique à l'impartialité.

Cleary, Gottlieb, Steen & Hamilton LLP a porté une attention particulière à la direction générale de la concurrence de la Commission. Il ressort de ses observations que l'objectivité requiert expérience et formation adéquate. Ce contributeur a également insisté sur les risques de «préjugé de confirmation» (à savoir la tendance à accorder davantage de poids aux arguments et aux preuves appuyant les avis déjà provisoirement adoptés et à minimiser ou à ne pas tenir compte de l'importance des arguments et des preuves qui semblent contredire ces avis).

ALTER-EU a attiré l'attention sur les dangers de «mainmise sur la réglementation» (à savoir une autorité réglementaire agissant au bénéfice de ceux qu'elle est censée réglementer plutôt que dans l'intérêt public) et d'accès privilégié à la prise de décisions. Elle a proposé de mentionner la consultation proactive de divers points de vue et intérêts, ainsi que la défense active des préoccupations d'intérêt public face au lobbying.



Access Info Europe a également souhaité ajouter une référence à la proactivité en indiquant que les fonctionnaires doivent activement rechercher différents points de vue et fortement encourager la participation citoyenne à la prise de décisions. Cette organisation a également souhaité étendre le troisième paragraphe afin que celui-ci dispose que les fonctionnaires ne devraient pas permettre que le fait qu'ils apprécient ou n'apprécient pas une personne ou leurs liens avec une personne, une association ou une entreprise, un parti politique ou un gouvernement en particulier puissent influencer leur comportement professionnel.

L'opinion du Médiateur

Selon le Médiateur, il conviendrait de renforcer le troisième principe par l'ajout de références à:

- **l'impartialité** (premier paragraphe);
- **la non-discrimination** (troisième paragraphe).

En ce qui concerne la non-discrimination, le Médiateur soulignera dans l'introduction explicative des principes du service public qu'en vertu de la jurisprudence constante, le principe d'égalité de traitement ou de non-discrimination a deux facettes:

- (i) les situations comparables ne doivent pas être traitées différemment et
- (ii) les situations différentes ne doivent pas être traitées de la même manière, à moins que, dans les deux cas, ce type de traitement soit objectivement justifié.

Le deuxième élément, qui revêt une importance particulière dans les contextes administratifs, a souvent tendance à être négligé. En effet, l'expérience du Médiateur inclut de nombreuses affaires où il apparaît que des fonctionnaires ont supposé que le principe d'égalité leur impose de traiter chacun de la même manière et de ne pas tenir compte des différences de situation.

En ce qui concerne la suggestion d'ajouter que les fonctionnaires ne doivent pas permettre que des «liens avec» une association ou une entreprise, un parti politique ou un gouvernement en particulier puissent influencer leur comportement professionnel, le Médiateur comprend l'objectif visé. Toutefois, le libellé proposé pourrait être compris en ce sens qu'il est en fait acceptable, pour les fonctionnaires, d'entretenir ce type de liens, ce qui n'est généralement pas le cas.

L'importance de la formation en matière de déontologie a déjà été soulignée (voir ci-dessus la rubrique intitulée «Relation avec les règles, codes et processus existants»). Le Médiateur convient qu'une formation initiale et continue appropriée pourrait permettre de réduire les risques de «mainmise sur la réglementation» et de «préjugé de confirmation».

Le Médiateur reconnaît également l'importance d'une démarche proactive en matière de consultation et de participation citoyenne. En effet, tel que modifié par le traité de Lisbonne, le traité sur l'Union européenne impose à toutes les institutions d'entretenir un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile. En vue d'assurer la cohérence et



la transparence des actions de l'Union, la Commission, en particulier, doit procéder à de larges consultations des parties concernées¹¹.

Toutefois, selon le Médiateur, ces points concernant la formation et la proactivité ne requièrent aucune modification du projet des principes du service public, car ils concernent la responsabilité des institutions plutôt que celle de chaque fonctionnaire.

3.2.5 Principe 4 – Respecter les autres

Euclid et la commission pour l'Union européenne de la Chambre des Lords ont tous deux suggéré que la **diligence** figure parmi les éléments relevant de ce principe. L'Organisation européenne des consommateurs (BEUC) a formulé une proposition similaire, afin de préciser que les fonctionnaires devraient répondre aux lettres et demandes des citoyens «dans un délai raisonnable».

Le réseau des agences de l'UE a indiqué que l'on pourrait mentionner la diversité, afin de refléter la dimension culturelle du respect.

Access Info Europe a recommandé d'ajouter la **diligence** dans le traitement des demandes, questions et plaintes des citoyens au cinquième principe (*transparence*). La SEAP a formulé une suggestion allant dans le même sens.

L'Office antifraude de Catalogne a suggéré d'ajouter au cinquième principe (*transparence*) un paragraphe indiquant que les fonctionnaires devraient s'exprimer d'une manière facilitant la compréhension des citoyens.

L'opinion du Médiateur

Le Médiateur accueille favorablement la suggestion formulée par plusieurs contributeurs selon laquelle les principes du service public devraient faire référence à la diligence.

Le Médiateur reconnaît que cet aspect revêt une importance particulière en ce qui concerne la transparence. En effet, de nombreuses plaintes adressées au Médiateur portent sur des retards injustifiés dans le traitement des demandes d'accès aux documents. Toutefois, le Médiateur est convaincu que, en tant que responsabilité individuelle générale, la diligence relève du champ conceptuel du principe de respect des autres. Les termes «faire preuve de diligence» seront donc ajoutés au premier paragraphe de ce principe, dont le libellé sera le suivant: «Les fonctionnaires devraient agir en se respectant mutuellement et en respectant les citoyens. Ils devraient être courtois, serviables et coopératifs, **et faire preuve de diligence.**»

Le Médiateur se félicite également de la proposition utile de l'Office antifraude de Catalogne visant à ce que les principes du service public précisent que les fonctionnaires doivent s'exprimer d'une manière facilitant la compréhension des citoyens. Il reconnaît que cette responsabilité pourrait relever du principe de transparence. Toutefois, du point de vue conceptuel, elle fait aussi partie du respect des autres, en particulier lorsqu'elle est combinée à l'exigence de chercher à comprendre ce que disent les autres. Ensemble, ces deux éléments traduisent en effet l'idée de *dialogue*. Le Médiateur ajoutera donc un deuxième paragraphe au principe du respect des autres, libellé comme suit: «**Ils devraient véritablement**

¹¹ Voir article 11, paragraphes 2 et 3.



chercher à comprendre ce que disent les autres et s'exprimer dans un langage clair et simple.»

Le Médiateur convient que la prise en compte de la diversité culturelle est un aspect important du principe de respect des autres. En effet, la devise de l'Union européenne est «Unie dans la diversité»¹². Toutefois, le concept de respect de la diversité culturelle est complexe et nécessite des explications. Le Médiateur estime dès lors qu'il est préférable d'inclure cette question dans l'introduction des principes.

3.2.6 Principe 5 - Transparence

La Cour des comptes a suggéré de préciser que ce principe est sans incidence sur le secret professionnel et sur le droit à la protection des données à caractère personnel.

Euclid a proposé l'ajout d'un paragraphe aux termes duquel «pour être responsables devant les citoyens, les fonctionnaires devraient être plus accessibles et promouvoir un système permettant de suivre leurs performances et leurs résultats.»

ALTER-EU a également proposé d'ajouter un paragraphe précisant que les fonctionnaires devraient faire rapport sur l'«empreinte législative» de toute proposition, de sorte que le public puisse savoir qui a essayé d'influencer la législation, quelles contributions précises les fonctionnaires ont jugées utiles (ou non) et les raisons de leur choix.

Comme on l'a vu plus haut, la proposition d'Access Info Europe visant à ajouter l'idée de diligence à ce principe a été reprise dans le cadre du quatrième principe (*respecter les autres*).

La même organisation a également proposé de faire référence à la proactivité, en indiquant que les fonctionnaires devraient publier de leur propre initiative autant d'informations que possible à propos de leurs fonctions, de leurs responsabilités et de leurs activités, y compris en ce qui concerne les dépenses et les réunions, en interne comme en externe.

L'opinion du Médiateur

Comme cela a été indiqué plus haut lors de la discussion relative au premier principe (*engagement*), la suggestion, formulée par l'Office antifraude de Catalogne et la commission pour l'Union européenne de la Chambre des Lords (Royaume-Uni) concernant la tenue de registres adéquats, sera reprise en tant qu'aspect de la transparence. Le deuxième paragraphe du principe se lira dès lors comme suit: «Ils devraient **tenir des registres adéquats et** accueillir favorablement le droit de regard des citoyens sur leur conduite, y compris le respect des présents¹³ principes du service public.»

La suggestion de la Cour des comptes visant à préciser que le principe de transparence est «sans incidence sur le secret professionnel» est similaire à la proposition formulée par la commission de l'Union européenne de la Chambre des Lords à propos du deuxième principe (*intégrité*), selon laquelle les fonctionnaires «ne devraient pas utiliser abusivement les informations». Pour le

¹² http://europa.eu/abc/symbols/motto/index_fr.htm.

¹³ Le terme «présents» a également été ajouté par souci de clarté.



Médiateur, cet aspect est suffisamment couvert par le nouveau libellé du premier principe (*engagement*), qui précise que les fonctionnaires devraient s'efforcer de respecter à tout moment **les normes professionnelles les plus élevées**.

La protection des données à caractère personnel, comme le droit d'accès aux documents, est mentionnée dans la Charte des droits fondamentaux et dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne¹⁴. Pour le Médiateur, il ne serait pas approprié que les principes du service public fassent spécifiquement référence à ces deux droits. À cet égard, il est utile de souligner que, en tant que principe du service public, la transparence ne découle pas du droit d'accès individuel aux documents. Il s'agit plutôt d'une condition préalable à la bonne gouvernance et à la responsabilité.

En ce qui concerne les suggestions visant à inclure la proactivité (*proactivity*) et la responsabilité (*accountability*), il a déjà été expliqué que les principes du service public évitent le recours à ces termes en raison de possibles difficultés de traduction.

Les suggestions visant à mentionner l'accessibilité, la promotion d'un système de suivi des performances et des résultats et l'«empreinte législative» touchent à des questions importantes. Toutefois, le Médiateur considère que ces questions relèvent de la responsabilité des institutions et des fonctionnaires membres de la hiérarchie, et qu'elles ne concernent pas l'ensemble des fonctionnaires. Pour cette raison, le Médiateur n'estime pas approprié d'y faire référence dans le cadre des principes du service public.

4. Conclusion

Le présent rapport sera traduit dans l'ensemble des langues officielles et publié sur le site web du Médiateur. La version anglaise sera publiée immédiatement sur le site web; les autres versions linguistiques suivront dès qu'elles seront disponibles.

Le Médiateur a l'intention de publier la version finale des principes dans toutes les langues, accompagnée d'une introduction explicative, au cours du premier semestre 2012.

¹⁴ Voir articles 8 et 42 de la Charte ainsi que l'article 15, paragraphe 3, et l'article 16 du TFUE.