

Paolo Giusta

# DES VALEURS ET DES CHOIX

Guide d'éthique pratique à l'intention des fonctionnaires  
de l'Union européenne

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

Europe Direct est un service destiné à vous aider à trouver des réponses  
aux questions que vous vous posez sur l'Union européenne.

Un numéro unique gratuit (\*):  
00 800 6 7 8 9 10 11

(\* Certains opérateurs de téléphonie mobile ne permettent pas l'accès aux numéros 00 800 ou peuvent facturer ces appels.

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet  
via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Une fiche bibliographique figure à la fin de l'ouvrage.

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 2007

ISBN 92-95009-29-0

Titre original: *Ethics Matters. Practical microethics for civil servants of the European Union*,

© Communautés européennes, 2006

Traduit de l'anglais par Luc Leens

© Communautés européennes, 2007

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

*Printed in Italy*

IMPRIMÉ SUR PAPIER BLANCHI SANS CHLORE

*Notre erreur à tous tient en ce que nous n'envisageons que les détails de la vie, personne ne la considère dans son ensemble. Celui qui veut tirer une flèche doit savoir ce qu'il vise avant de pointer, avant que sa main ne règle son coup. Nos décisions manquent leur but parce qu'elles n'ont pas d'objectif à long terme. À celui qui ignore quel port il veut gagner, aucun vent n'est bon. Inévitablement la part de contingence est grande dans notre existence puisque nous vivons sans plan précis<sup>1</sup>.*

Sénèque [Lettres à Lucilius, 71, 2-3]

<sup>1</sup> Traduction d'Armel Job. Le texte original en latin est le suivant: «*Peccamus quia de partibus vitae omnes deliberamus, de tota nemo deliberat. Scire debet quid petat ille qui sagittam vult mittere, et tunc dirigere ac moderari manu telum: errant consilia nostra, quia non habent quo derigantur; ignorantem quem portum petat nullus suus ventus est. Necessae est multum in vita nostra casus possit, quia vivimus casu.*».



# AVANT-PROPOS

## DE MONSIEUR LE PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES EUROPEENNE

Partout dans le monde, l'éthique revêt une importance grandissante, aussi bien dans le secteur public que dans les entreprises privées et dans la société civile.

La Cour des comptes européenne a été l'une des premières institutions de l'UE à manifester sa volonté de prendre sérieusement en considération cette question en adoptant un code de bonne conduite administrative en juin 2000 et en organisant, dès 2002, une formation à l'éthique pour ses agents, formation qui était alors absolument inédite dans le paysage institutionnel de l'Union européenne.

La Cour a confié le soin d'assurer cette formation à Paolo Giusta, qui travaillait à l'époque au sein de son service juridique. Paolo Giusta a obtenu une maîtrise en éthique publique à l'université de Rome. Son travail de fin d'études, qui fait l'objet de la présente publication, servira de manuel pour les cours d'éthique à venir. Il constitue, à mes yeux, un outil puissant pour favoriser une prise de conscience en la matière.

Les questions d'éthique ne sont pas seulement de l'ordre des spéculations académiques. Je suis profondément convaincu qu'elles jouent également un rôle crucial dans l'accomplissement des tâches d'audit de la Cour et dans le succès de sa mission de «conscience financière» de l'Union européenne.

C'est pourquoi je formule l'espoir que les idées et les expériences pratiques rassemblées dans le présent ouvrage stimuleront les réflexions d'ordre éthique et l'exercice du jugement moral parmi les agents de la Cour et, plus généralement, parmi le personnel des institutions de l'Union européenne. J'espère également qu'il leur apportera une aide pratique dans les diverses situations où la profession d'auditeur peut les placer, en constituant une source d'inspiration et un guide dans les nombreux cas où nous sommes tous amenés à poser des choix fondés sur des jugements de valeur.

Hubert Weber  
Président de la Cour des comptes européenne

# AVANT-PROPOS

## DE L'AUTEUR

«Des valeurs et des choix» est une adaptation de mon mémoire de maîtrise en éthique publique, dont j'ai suivi les cours à l'Université grégorienne de Rome de janvier 2001 à janvier 2003.

À l'époque, j'étais affecté au service juridique de la Cour des comptes européenne et j'ai éprouvé le besoin d'apporter une contribution personnelle aux efforts visant à répondre «à la demande sans précédent de jugement éthique et d'actions résolues», qui se faisait et se fait encore entendre «à un niveau de décibels de plus en plus élevé»<sup>2</sup> dans le secteur public, en général, et dans les institutions de l'Union européenne, en particulier. Dans ces circonstances, j'ai proposé à la Cour de suivre cet enseignement dans le domaine de l'éthique publique. La Cour des comptes s'est montrée disposée à investir dans ce projet dans la perspective de l'organisation ultérieure d'une formation interne en éthique, à l'intention du personnel.

L'expérience à la Cour, où les cours ont été consolidés et font maintenant partie intégrante du parcours de formation des fonctionnaires nouvellement recrutés, a entraîné d'autres développements: à la Commission européenne, que j'ai rejointe dans l'intervalle, j'ai eu le privilège de prendre part, de différentes manières, à l'intérêt croissant pour l'éthique qui se manifeste dans cette institution, où des cours ont commencé en 2004 et où une opération de sensibilisation ouverte à tous les membres du personnel, la «Journée de l'éthique», a été organisée en juillet 2006.

Outre qu'il est le fruit d'un mémoire universitaire, le présent ouvrage poursuit deux objectifs. D'une part, il constitue un manuel de référence pour le programme de formation dans le domaine de l'éthique à la Cour des comptes européenne. Il tient déjà partiellement compte du contenu des cours donnés ainsi que des échanges de vues qui se sont déroulés pendant les sessions passées. D'autre part, il a l'ambition d'alimenter

<sup>2</sup> Lewis et Gilman, 2005, p. ix.

modestement le débat sur les questions d'éthique, les règles de conduite, ainsi que sur le processus de prise de décision en la matière, que ce soit au sein des institutions européennes et en dehors, et cela en reflétant mes propres opinions et pas nécessairement celles de mon employeur. Le présent texte se propose d'être un outil vivant: j'encourage donc les lecteurs à me faire part de leurs réactions, de leurs commentaires et de leurs avis personnels concernant les opinions qui y sont exprimées.

De nombreuses personnes doivent être remerciées pour leur soutien: à la Cour des comptes, Chris Kok, Bertrand Albugues et Roberto Gabella, pour leur détermination à rendre possible le programme de formation en éthique dans cette institution et la parution du présent ouvrage; Jan Inghelram, pour le constant et fructueux échange d'idées que nous avons eu et, en particulier, pour les «opinions contrastantes» toujours stimulantes qu'il m'a apportées; Gilberto Moggia, pour ses conseils et son travail de recherche; et tous les participants aux cours d'éthique qui m'ont fait part de leurs suggestions, de leurs idées et de leurs expériences.

À la Commission européenne, je voudrais exprimer ma gratitude à Conrado Tromp, qui est responsable des cours d'éthique, ainsi qu'à l'équipe de l'unité de déontologie du service public, Donatienne Claeys Bouàert, Christophe Keller, Pedro Pinto Valente da Silva, Jan Mikolaj Dzieciolowski et Angela Weaver-Spoldi, pour leur travail précieux aux avant-postes de la promotion de l'éthique dans l'institution; à Anna-Maria Giannopoulou, pour ses inestimables commentaires et suggestions éditoriales.

À Rome, deux personnes méritent tout particulièrement ma reconnaissance: le professeur Antonio Maria Baggio pour ses conseils, sa patience et son exemple de cohérence morale, et le professeur Sandro Barlone, pour son extraordinaire capacité à trouver des solutions souples.

J'assume l'entière responsabilité des inexactitudes et des omissions.

Bruxelles, mai 2006  
paolo.giusta@iip.lu



# TABLE DES MATIÈRES

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Avant-propos de Monsieur le Président<br/>de la Cour des comptes européenne</b>                | <b>5</b>  |
| <b>Avant-propos de l'auteur</b>   | <b>6</b>  |
| <b>Introduction</b>   | <b>13</b> |
| <b>1 Que l'éthique soit...</b>  |           |
| <b>Émergence d'une conscience de l'éthique au sein<br/>des institutions de l'Union européenne</b> | <b>19</b> |
| Le «Comité des sages»   | 19        |
| Ce que l'éthique n'est pas  | 20        |
| Normes de bonne conduite et responsabilité éthique  | 21        |
| Principes éthiques dans le service public   | 23        |
| <b>La réforme administrative de la Commission européenne</b>                                      | <b>24</b> |
| Domaines nécessitant des réformes   | 25        |
| Une éthique pour une culture axée sur le service  | 29        |
| De la conformité à la lettre à une nouvelle culture administrative                                | 31        |
| <b>La «bonne administration» en marche</b>  | <b>34</b> |
| Le Médiateur de l'UE: l'éthique dans le cadre des relations<br>avec le public                     | 34        |
| De la bonne administration à la «constitutionnalisation»  | 37        |
| Davantage de droits pour les citoyens   | 39        |
| <b>2 Éthique: davantage que la prévention<br/>des comportements fautifs</b>                       |           |
| <b>Définitions</b>  | <b>41</b> |
| L'éthique: un chemin qui conduit à la prise de décisions  | 41        |
| Loi, déontologie et éthique   | 43        |
| Intégrité   | 46        |
| Première sphère: le moi   | 48        |
| Autres sphères: les collectivités (équipe, organisation, clients, etc.)                           | 50        |

|   |           |
|---|-----------|
| Éthique publique et systèmes éthiques                             | 52        |
| L'échelle des sources d'un comportement éthique                   | 53        |
| Un système éthique est-il nécessaire à l'éthique?                 | 56        |
| <br>  |           |
| <b>3 «Je considère ceci comme une entreprise d'ordre moral»</b>   |           |
| <b>L'Union européenne: un projet éthique</b>                      | <b>59</b> |
| Le fondement éthique du processus d'intégration européenne        | 60        |
| Jean Monnet, le premier homme d'État de l'interdépendance         | 60        |
| Un «visionnaire pragmatique» qui fait preuve d'initiative         | 60        |
| La force de l'action collective fondée sur une confiance mutuelle | 62        |
| Absence d'intérêt personnel et ambition pour le bien commun       | 63        |
| Les idéaux des pères fondateurs de l'Europe                       | 64        |
| Paix  | 66        |
| Prospérité  | 68        |
| Supranationalisme   | 69        |
| Les valeurs présentes dans le projet communautaire                | 70        |
| Une mission, une vision et une «méthode communautaire»            | 71        |
| «Unie dans la diversité»  | 74        |
| À la recherche d'une charte éthique de l'UE                       | 76        |
| Le fonctionnement de l'UE: dialogue et compromis                  | 78        |
| Le projet politique communautaire: liberté, égalité, fraternité   | 79        |
| La responsabilité éthique des fonctionnaires de l'UE              | 85        |
| <br>  |           |
| <b>4 En quête d'orientations</b>                                  |           |
| <b>Statut et codes d'éthique</b>                                  | <b>87</b> |
| Statut  | 88        |
| Valeurs comportementales  | 88        |
| Indépendance, impartialité et intégrité                           | 88        |
| Dignité, loyauté et coopération                                   | 90        |
| Confidentialité   | 93        |
| Sanction  | 93        |
| Remèdes «venant de la base»                                       | 94        |
| Remèdes «venant du sommet»  | 94        |
| Le statut en résumé   | 97        |
| Codes d'éthique   | 98        |
| Les codes d'éthique des institutions et des organes de l'UE       | 99        |

|  |            |
|--|------------|
| Autres codes destinés à des situations spécifiques             | 104        |
| Conflit d'intérêts   | 104        |
| Audit  | 107        |
| Conclusions  | 109        |
| <br>   |            |
| <b>5 Énoncés de valeurs et exemple venant d'en haut</b>        |            |
| <b>Ou comment instaurer et entretenir une culture éthique</b>  |            |
| <b>au sein de l'administration</b>                             | <b>111</b> |
| Les déclarations de valeurs                                    | 111        |
| Les déclarations de valeurs dans les organisations             | 112        |
| Déclarations de valeurs à l'échelle d'un service               | 115        |
| Déclarations de valeurs «maison»                               | 118        |
| <b>Leadership et modèles de comportement</b>                   | <b>119</b> |
| Le rôle de l'encadrement, une responsabilité éthique           | 119        |
| L'exemple venu d'en haut (et d'en bas)                         | 121        |
| Du bon usage du cadre éthique                                  | 125        |
| <br>   |            |
| <b>6 Et si les valeurs s'opposent?</b>                         |            |
| <b>Dilemmes éthiques et conseils pour la prise de décision</b> | <b>133</b> |
| Des valeurs et comment les évaluer                             | 134        |
| Paradigmes des dilemmes éthiques                               | 136        |
| Principes de résolution des problèmes éthiques                 | 138        |
| <b>Raisonnement éthique: tirer avantage de nos diversités</b>  | <b>142</b> |
| Tenir compte des opinions opposées en recourant au dialogue    |            |
| et au compromis  | 142        |
| Le raisonnement complet  | 149        |
| 1 <sup>e</sup> étape   | 151        |
| 2 <sup>e</sup> étape   | 153        |
| 3 <sup>e</sup> étape   | 154        |
| 4 <sup>e</sup> étape   | 154        |
| 5 <sup>e</sup> étape   | 156        |
| 6 <sup>e</sup> étape   | 156        |
| <br>   |            |
| <b>Conclusion</b>  | <b>157</b> |
| <br>   |            |
| <b>Bibliographie</b>   | <b>159</b> |



# INTRODUCTION

Le texte choisi comme épigraphe suggère que l'éthique touche au sens de nos actes. Elle nous sert de guide et donne une cohérence aux décisions que nous prenons jour après jour. Notre postulat est que l'éthique joue également ce rôle dans la vie professionnelle des fonctionnaires de l'Union européenne (UE). Le présent ouvrage ne contient aucune recette pour donner du sens à l'activité administrative du fonctionnaire. Si une recommandation pouvait être donnée, ce serait que chaque fonctionnaire confronté à une question d'ordre éthique prenne le temps de partager ses idées et ses convictions – ce qui peut demander une certaine dose de courage – pour parvenir à une vision commune.

Les questions d'ordre éthique ont toujours une portée pratique, ce qui explique le sous-titre «éthique pratique». L'adjectif «pratique» (sens 2 du Petit Robert) se rapporte à ce qui concerne la vie matérielle, concrète, et donc également la vie du fonctionnaire européen. Cette approche pratique vise également à établir une distinction avec la théorie éthique, dont nous tâcherons de réduire la place à ce qui est indispensable à la compréhension des concepts nécessaires à la mise en pratique de l'éthique. Enfin, le mot «pratique» doit également être compris ici dans son sens kantien (sens 3 du Petit Robert): qui détermine la conduite.

Nous aurions pu inverser les termes: «Pratiques d'éthique», le nom commun féminin étant utilisé ici dans le sens (sens 2 du Petit Robert) de «manière concrète d'exercer une activité», à savoir l'éthique. En l'occurrence, les pratiques d'éthique font référence à la manière pour les fonctionnaires de se confronter aux situations qui se présentent sur le terrain de la vie professionnelle. Quand on aborde les questions d'éthique, il est courant de mettre l'accent sur les échecs: les cas d'inconduite, voire de fraude et de corruption, en d'autres termes, les mauvaises pratiques. Il existe pourtant tant de bonnes pratiques, souvent méconnues (on ne parle pas de ce qui va bien!), qui huilent les rouages de l'appareil administratif, sans nécessairement faire l'objet d'une publicité ou d'une gratification. Ce livre voudrait leur rendre hommage, tout en invitant les artisans de la construction européenne au quotidien à les connaître et à les reconnaître davantage.

La structure du livre s'apparente à un cadre pour la prise de décision. Le premier chapitre examine la manière dont s'est développée la prise de conscience du rôle crucial de l'éthique pour le service public européen au cours de la dernière décennie et explore les multiples facettes que ce domaine a progressivement présentées.

Nous proposerons ensuite une définition de l'éthique et essaierons de distinguer cette notion, d'une part, de la loi et, d'autre part, de la déontologie. Le concept d'éthique qui sous-tend cet ouvrage peut être illustré par trois dichotomies. Dans chacune d'entre elles, il s'agit moins d'opérer un choix entre les deux termes en présence que de les considérer, ensemble, comme coessentiels à la compréhension et à la mise en pratique de l'éthique dans le domaine de la fonction publique européenne.

La *première dichotomie* est celle entre «microéthique» et «macroéthique».

L'éthique peut s'envisager comme une ligne aux deux extrémités de laquelle se trouveraient, d'une part, le comportement et les choix individuels et, de l'autre, les choix collectifs. Le comportement et les choix individuels peuvent être appelés «microéthique» et les choix collectifs «macroéthique».

Willbern<sup>3</sup> relève qu'il existe une différence entre, d'une part, une attitude et des décisions morales (ce que nous appelons la microéthique) et, d'autre part, le contenu moral d'une politique publique (macroéthique).

Si l'on met l'accent uniquement sur le comportement individuel, on risque d'oublier que celui-ci influe sur l'orientation qui sera prise par la collectivité (entreprise, groupe, administration) en définitive. En effet, l'éthique est un continuum, du niveau personnel au niveau collectif. À l'inverse, il est important de mettre l'accent sur le niveau individuel dès lors que l'on estime que les choix collectifs (macro) sont tributaires des qualités d'ordre éthique des personnes qui opèrent ces choix (micro).

Dans les limites du présent livre, nous nous centrerons principalement sur le premier niveau, celui des choix et des actes individuels. L'aspect «pratique» de la microéthique développé dans le présent ouvrage consiste à fournir des conseils pour l'exercice d'un jugement éthique et pour la prise de décision dans la vie quotidienne du fonctionnaire.

<sup>3</sup> Willbern, Y. (1984), «Types and Levels of Public Morality», *Public Administration Review*, cité dans Bruce 2001, p. 115-127.

Le chapitre 3, consacré aux valeurs éthiques présentes dans le projet d'intégration européenne, traite de macroéthique. Le chapitre débute cependant par les «pères fondateurs» de l'Europe en évoquant la dimension morale de leur engagement, ce qui relève de la microéthique. Nous avons adopté cette approche, car nous sommes convaincus que ce n'est pas une coïncidence si le projet éthique collectif que constitue, à nos yeux, l'intégration européenne, a trouvé sa source auprès d'hommes dont on s'accorde généralement à dire qu'ils étaient dotés d'une stature morale hors du commun.

Il en va de même pour les fonctionnaires européens: la mise en pratique de la microéthique, c'est-à-dire la contribution personnelle que chacun d'entre eux peut apporter, quel que soit le niveau de la hiérarchie auquel il se trouve, peut influencer l'environnement de travail, ce qui donne la mesure de la responsabilité des fonctionnaires.

Une responsabilité particulière incombe cependant à ceux qui occupent un poste à responsabilité: il leur appartient, par leurs paroles et par leurs actes, de donner l'«exemple d'en haut», de définir le niveau d'exigence éthique qui est attendu de chacun et de veiller sur la qualité du climat éthique de l'organisation. C'est le sujet du chapitre 5.

La *deuxième dichotomie* est celle qui existe entre les valeurs substantielles et les valeurs de procédure.

L'éthique est constituée d'un ensemble de valeurs et de règles codifiées, comme celles qui figurent dans le statut des fonctionnaires de l'Union et dans les codes de bonne conduite, dont nous traiterons au chapitre 4. Ce sont des valeurs et des règles dites substantielles, dont la portée prescriptive est la caractéristique principale.

Toutefois, l'éthique peut également être appréhendée en tant que processus de découverte, un processus impliquant en règle générale plusieurs acteurs, par lequel les valeurs en présence dans une situation donnée sont mises en balance afin de trouver la meilleure solution. Celle-ci ne sera pas forcément codifiée à l'avance dans une norme. Elle exigera du sujet qu'il s'engage dans un raisonnement moral qui l'amènera à écarter les différentes actions théoriquement possibles pour n'en retenir qu'une, la plus satisfaisante du point de vue éthique.

Nous estimons que si, dans une certaine mesure, les valeurs substantielles sont l'aboutissement d'un processus de dialogue, elles peuvent y gagner.

Ceci est d'autant plus vrai dans les institutions européennes dont le personnel vient d'horizons différents sur le plan des traditions et des convictions.

C'est ce qu'a bien expliqué le commissaire désigné Rocco Buttiglione en répondant à une question sur le projet de traité constitutionnel au cours de son audition devant la Commission du Parlement européen des libertés publiques, de la justice et des affaires intérieures en octobre 2004, à laquelle il est également fait référence plus loin: «Ce n'est pas la constitution que j'ai écrite – je l'aurais faite différemment; ce n'est pas la constitution que vous avez écrite – vous l'auriez rédigée différemment. C'est la constitution que nous avons écrite ensemble».

En ce qui concerne la fonction publique européenne, on peut envisager qu'en complément et au delà des principes définis dans le statut des fonctionnaires et dans les codes de bonne conduite adoptés par les institutions, qui ont une portée obligatoire, des chartes ou déclarations de valeurs (*value statements*), librement consenties, soient établies. Il s'agirait d'un processus progressant de la base vers le sommet, fondé sur des comités de rédactions composés de fonctionnaires eux-mêmes, dûment mandatés. Ces comités constitués aux niveaux de l'unité administrative, du département, de l'institution, seraient chargés de définir les valeurs et les pratiques auxquelles les fonctionnaires décident d'adhérer librement. Ces chartes ou déclarations de valeurs, ainsi que l'adhésion spontanée dont elles font l'objet, peuvent à nos yeux devenir les éléments fondateurs d'une véritable culture éthique, plus pratiquée que proclamée, plus vécue qu'imposée, au sein d'une organisation.

Ce que la doctrine américaine appelle les «tentations morales» et les «dilemmes éthiques» constitue la *troisième dichotomie*.

Dans l'éventail de situations que chacun peut rencontrer dans la vie quotidienne, Kidder établit une distinction entre celles où le choix doit être fait entre le bien et le mal et donc où l'une des décisions possibles est contraire à certaines dispositions de la loi ou de la déontologie (situations qu'il appelle les tentations morales), et celles où le choix s'opère entre le bien et le bien, c'est-à-dire entre deux valeurs qui sont en théorie également dignes de respect, mais dont l'une doit être sacrifiée dans le cas d'espèce (ce qu'il appelle les dilemmes éthiques).

On peut être porté à considérer l'éthique – et c'est surtout le cas dans les administrations publiques, qui se doivent d'être irréprochables dans la

gestion des compétences et des ressources que les citoyens leur ont confiées – comme un outil servant uniquement à prévenir les cas d'inconduite à l'échelon individuel, ainsi que les scandales susceptibles de ternir la réputation de l'institution. L'éthique s'emploie à atteindre cet objectif notamment par la définition de principes et de règles clairs concernant le comportement du personnel et les procédures (par exemple pour les marchés publics). L'éthique est certainement cela: un cadre constitué d'obligations *a minima* s'imposant aux fonctionnaires.

Mais l'éthique n'est-elle pas autre chose également? Nous en sommes convaincus. Nous estimons en effet qu'au delà du respect des obligations, les situations de choix entre le bien et le bien offrent un éventail extraordinaire de possibilités pour la pratique du jugement éthique dans la vie administrative.

Dans les cas de tentations morales, où l'une des deux voies est barrée, la solution est souvent évidente: on ne peut que faire ceci et éviter cela. Pour résoudre les dilemmes éthiques, par contre, le fonctionnaire doit pousser sa réflexion plus loin, faire appel à d'autres ressources: le conseil avisé d'un supérieur ou d'un collègue, l'intuition, la mise en question des convictions qui sous-tendent l'une ou l'autre option, et ce en vue de définir la meilleure solution dans le cas envisagé, et uniquement la meilleure, même si les autres n'auraient enfreint aucune norme ou règle.

Cependant, face à des situations susceptibles de varier considérablement, cette réflexion et la mise en œuvre d'une démarche éthique sont de nature à constituer pour l'organisation une source intarissable de progrès, ainsi qu'une possibilité d'apprentissage permanent individuel et collectif.

Pour en venir aux institutions européennes, il est sans aucun doute important de ne pas baisser la garde, en prévenant et en punissant tout cas de mauvaise conduite. Il nous paraît cependant tout aussi important de renforcer de manière proactive le potentiel de développement individuel et institutionnel que représente le fait de reconnaître et de traiter les dilemmes éthiques, ainsi que de les garder dans la mémoire de l'institution.

La reconnaissance explicite que l'éthique peut également concerner les choix entre deux valeurs aussi respectables l'une que l'autre, est de nature à enclencher un processus dynamique, en l'occurrence un saut qualitatif entre le simple fait d'éviter le mal et celui de rechercher la

meilleure solution parmi plusieurs options qui, au départ, sont déjà valables au regard des principes.

Selon Hausman<sup>4</sup>, «l'éthique et l'intégrité sont des qualités *actives*. Autrement dit, la conduite éthique n'est pas une *absence* [de violation des règles]. C'est la *présence* active d'une philosophie de vie» qui permet de reconnaître la chose juste à faire.

Le chapitre 6 sera entièrement consacré aux aspects et aux conseils pratiques concernant la prise de décision, depuis l'évaluation de l'existence, dans une situation donnée, d'un dilemme éthique, d'une tentation morale ou, plus banalement, d'une situation administrative peu évidente, jusqu'aux paradigmes et aux principes de résolution des problèmes éthiques. Ce chapitre souligne également combien il importe d'aborder les choix éthiques suivant un processus de dialogue entre les personnes impliquées dans la situation administrative pour laquelle une ligne de conduite doit être arrêtée sur la base d'un jugement de valeurs. Nous soutenons que, comme c'est le cas pour le fonctionnement des institutions communautaires, il est indispensable, pour prendre des décisions éthiques solidement étayées dans les situations quotidiennes, de disposer d'une méthode permettant d'engager un dialogue large et ouvert, ainsi que de parvenir à des compromis réalistes.

<sup>4</sup> Hausman, C., *When Integrity Meant Everything in Ethics Newline*, 2 janvier 2007.

# 1 QUE L'ÉTHIQUE SOIT...

## ÉMERGENCE D'UNE CONSCIENCE DE L'ÉTHIQUE AU SEIN DES INSTITUTIONS DE L'UNION EUROPÉENNE

Et l'éthique fut. Pendant des décennies, les institutions européennes ont davantage pratiqué l'éthique qu'elles n'en ont parlé. La fin des années 90 a vu émerger presque simultanément une série d'éléments convergents qui ont fait entrer le mot «éthique» dans le vocabulaire de l'UE<sup>5</sup>. Nous allons brièvement examiner comment les valeurs, les principes et les lignes directrices en la matière se sont progressivement développés au cours de ce processus. La mise en évidence des différentes étapes de cette évolution nous permettra, d'une part, de montrer que l'éthique est une notion importante dans le contexte institutionnel de l'Union européenne et, d'autre part, de nous familiariser avec ce concept, que nous tâcherons de définir par la suite (chapitre 2).

### Le «Comité des sages»

Les premiers documents officiels de l'UE qui ont résolument fait référence à l'éthique, provoquant au passage beaucoup d'effervescence dans les médias européens et au-delà, sont les deux rapports publiés par le «comité d'experts indépendants» (CEI), connu également sous le nom de «comité des sages». Ce comité avait été désigné par le Parlement européen pour enquêter sur la responsabilité de la Commission (et des différents commissaires) concernant «des cas récents de fraude, de mauvaise gestion ou de népotisme» portés à l'attention du Parlement en 1998 et

<sup>5</sup> Une évolution similaire a eu lieu parallèlement dans la plupart des pays de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques). La note de synthèse n° 7 du PUMA (programme de gestion publique) publiée par l'OCDE en septembre 2000 («Renforcer l'éthique dans le service public: Les mesures des pays de l'OCDE», <http://www.oecd.org/dataoecd/60/21/1899469.pdf>), souligne que plus d'un tiers des 29 (à l'époque) pays membres de l'OCDE a «reformulé les valeurs fondamentales du service public durant les cinq dernières années» (p. 2).

1999. Le premier rapport a finalement débouché, le jour même de sa publication, le 15 mars 1999, sur une démission collective de la Commission Santer; était-ce pour éviter un vote de censure par l'assemblée de Strasbourg? Ou cette démission collective était-elle elle-même un acte éthique exprimant la solidarité du collège envers la commissaire plus particulièrement visée par les critiques? L'histoire le dira peut-être.

Dans certains de leurs passages, les deux rapports définissent des éléments de la notion d'éthique en tant que concept distinct, par exemple, de notions juridiques telles que la fraude et la corruption.

## Ce que l'éthique n'est pas

C'est de manière «négative»<sup>6</sup> que le premier rapport apporte des précisions d'ordre conceptuel lorsqu'il indique que les différentes catégories de faits répréhensibles sont:

- i) les irrégularités, c'est-à-dire les manquements aux règles communautaires ou nationales en vigueur, qu'elles aient été commises délibérément - auquel cas elles s'accompagnent souvent de fraude - ou à la suite de négligences graves;
- ii) les comportements frauduleux c'est-à-dire intentionnels, par action ou par omission (y compris la corruption) destinés à obtenir des avantages illicites, au détriment des intérêts financiers de la Communauté;
- iii) les comportements moralement répréhensibles tels que la nomination, la passation de marchés ou la recommandation de personnes au bénéfice de récompenses ou autres avantages (même si aucune fraude ou irrégularité n'est commise) non sur la base du mérite mais par favoritisme à l'égard de parents, d'amis ou de connaissances (CEI, 1999a, point 1.4.5.); ce que le comité qualifie de conduite qui, même si elle n'est pas illégale en soi, n'[est] pas acceptable. (CEI, 1999a, point 9.3.1.);

<sup>6</sup> Dans son premier rapport, le comité d'experts indépendants met l'accent sur ce que les fonctionnaires et les Membres d'une institution ne devraient pas faire, ce qu'il appelle les «différentes catégories de faits répréhensibles».

- (iv) les manquements graves ou persistants aux principes de bonne gestion (CEI, 1999a, point 1.4.5.).

Cette clarification intervient dans un contexte où, «en l'absence de règles précises ou des codes de conduite, l'idée même de normes de bonne conduite ménage une marge d'appréciation quelque peu floue.» (CEI, 1999a, point 1.5.2.).

## Normes de bonne conduite et responsabilité éthique

Le comité d'experts indépendants a également établi le principe selon lequel, «en l'absence de règles formalisées ou de code d'éthique, il existe un noyau commun de «normes minimales» [de bonne conduite] ne faisant pas l'objet de dispositions explicites que les titulaires de hautes fonctions publiques [...] sont tenus de respecter» (CEI, 1999a, point 1.5.2.). Ces normes «reposent sur [...] ce que suppose un comportement approprié dans l'exercice de fonctions publiques ainsi que la nécessité de respecter les normes les plus rigoureuses dans l'administration européenne» (CEI, 1999a, point 1.5.2.). Ces normes s'appliquent «en premier lieu» (mais pas exclusivement) aux commissaires et aux membres de leurs cabinets.

En ce qui concerne le volet «positif» du cadre éthique des fonctionnaires de l'UE, le comité relève également une série de «règles de conduite» constituant le noyau de ces «normes minimales»:

- agir dans l'intérêt général de la Communauté et en toute indépendance, ce qui suppose que les décisions soient prises dans le souci exclusif de l'intérêt général, sur la base de critères objectifs et en faisant abstraction de tout intérêt privé personnel ou de tiers;
- faire preuve d'honnêteté et de délicatesse et - le comité souhaite l'ajouter - respecter les principes de responsabilité et de publicité, ce qui signifie que lorsque des décisions sont prises, les motifs de celles-ci doivent être publiés, que les processus décisionnels doivent être transparents et que tout conflit d'intérêts doit être publiquement reconnu en toute franchise (CEI 1999a, point 1.5.4.).

Les conséquences bénéfiques d'un comportement conforme à ces règles de conduite sont mises en évidence: «Seul le respect de ces normes

permet aux titulaires de hautes fonctions de disposer de l'autorité et du crédit leur permettant de jouer le rôle d'exemple qui leur revient» (CEI 1999a, point 1.5.4.).

Le premier rapport distingue également plusieurs types de responsabilité:

- la responsabilité morale («la responsabilité à laquelle le comité s'intéresse»), «c'est-à-dire celle de ne s'être pas comporté conformément aux normes qui régissent la vie publique et qui ont été évoquées ci-dessus (paragraphe 1.5.1.)» (CEI 1999a, point 1.6.2.);
- «la responsabilité politique de la Commission visée à l'article 144 du traité CE [aujourd'hui l'article 201 relatif à la motion de censure] et que le Parlement européen est appelé à déterminer.» Une telle responsabilité politique concerne notamment le fait que «les autorités politiques ont perdu le contrôle sur l'administration qu'elles sont supposées gérer» dans des cas graves de mauvaise gestion, de fraude et de corruption, passés «inaperçus» au niveau des commissaires eux-mêmes (CEI 1999a, points 9.2.1. et 9.2.2.);
- «la responsabilité disciplinaire des commissaires visée à l'article 160 du traité CE, qu'il appartient à la Cour de justice de déterminer, à la demande du Conseil et de la Commission» (CEI 1999a, point 1.6.2.).

En septembre 1999, le comité d'experts indépendants a publié un second rapport, qui consacre un chapitre entier à l'éthique et à l'intégrité<sup>7</sup>.

Le comité y procède à une analyse approfondie de «l'intégrité et de la conduite dans la vie publique européenne». S'agissant des commissaires, il souligne notamment le principe de responsabilité collective (un principe qui couvre les relations entre commissaires, mais aussi les relations avec et entre leurs services, l'obligation pour les commissaires de rendre compte au Parlement, ainsi que leurs relations avec le Conseil); l'indépendance des commissaires et de leurs cabinets, dont la taille et la composition devraient éviter d'alimenter «une culture administrative fondée sur la division: appartenance politique, idéologies, région ou nation» (CEI 1999b, point 7.5.8).

<sup>7</sup> CEI, 1999b, chapitre 7 «Intégrité, responsabilité et reddition des comptes dans la vie politique et administrative européenne».

## Principes éthiques dans le service public

En ce qui concerne les fonctionnaires de la Commission, le comité d'experts indépendants se réfère aux «principes visant à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public» adoptés par le Conseil de l'OCDE le 23 avril 1998<sup>8</sup>, à savoir, entre autres:

- 5. L'engagement des responsables politiques en faveur de l'éthique devrait renforcer le comportement éthique des détenteurs d'une charge publique («en mettant en place des dispositifs législatifs et institutionnels qui renforcent les comportements éthiques et sanctionnent les actes répréhensibles»);
- 9. Les politiques, les procédures et les pratiques de gestion devraient favoriser un comportement conforme à l'éthique («Il ne suffit pas que les administrations publiques se contentent de se doter de structures fondées sur le respect de règles. (...) Les pouvoirs publics ne devraient pas seulement définir les normes minimales en deçà desquelles les actions d'un agent public ne seront pas tolérées mais aussi énoncer clairement un ensemble de valeurs du service public auxquelles les agents devraient aspirer.»);
- 10. Les conditions d'emploi propres à la fonction publique et la gestion des ressources humaines devraient favoriser un comportement conforme à l'éthique («Le respect de principes fondamentaux, comme le mérite qui doit être garanti de façon cohérente dans le recrutement et la promotion, permet de mettre en œuvre le principe d'intégrité dans le service public.»);
- 11. Des mécanismes adaptés permettant de rendre compte devraient être mis en place dans le service public («L'obligation de rendre compte devrait porter à la fois sur le respect des règles et des principes éthiques et sur les résultats obtenus.»);
- 12. Des procédures et des sanctions appropriées devraient exister en cas de comportement fautif («Des mécanismes permettant de détecter des actes répréhensibles comme la corruption et d'enquêter de manière indépendante à leur sujet sont un élément indispensable d'une infrastructure de l'éthique. Il faut disposer de procédures fiables et de

<sup>8</sup> Note de synthèse n° 4 de PUMA, mai 1998, <http://www.oecd.org/dataoecd/59/54/1899161.pdf>.

ressources pour surveiller les manquements aux règles du service public, les signaler et enquêter sur ces manquements; il faut disposer également de sanctions administratives ou disciplinaires adaptées afin de décourager les comportements fautifs»).

Le comité formule deux recommandations en vue de la mise en œuvre des codes de conduite à l'usage des commissaires (alors en cours d'élaboration par la Commission sortante) et à l'usage des fonctionnaires (que la nouvelle Commission était appelée à adopter):

- Un «Comité des normes régissant la vie publique», indépendant et permanent, devrait être constitué par accord institutionnel pour formuler et superviser les normes et, le cas échéant, fournir un avis sur des questions d'éthique et de normes de conduite dans les institutions européennes. Ce Comité des normes devrait approuver les codes de conduite spécifiques élaborés par chaque institution (CEI 1999b, points 7.7.1.-7.7.5. et recommandation 80);
- Tout le personnel de la Commission devrait suivre une formation professionnelle visant à favoriser la prise de conscience des questions d'éthique et à fournir des orientations à la fois d'un point de vue personnel et dans une perspective de gestion, sur la manière de faire face à des situations pratiques lorsqu'elles se présentent (CEI 1999b, points 7.7.6.-7.7.9. et recommandation 81).

Le code de conduite relatif aux commissaires et à leurs départements devait établir que chaque commissaire est responsable à la fois de la définition de la politique et de la mise en œuvre de cette politique par ses départements. «Le commissaire est par conséquent responsable devant la Commission en tant que Collège des activités de ses départements et est tenu de rendre compte au Parlement européen. Les fonctionnaires des départements sont responsables devant leurs directeurs généraux, qui à leur tour sont tenus de rendre compte au commissaire compétent» (CEI 1999b, points 7.16.11).

## La réforme administrative de la Commission européenne

Les rapports du comité d'experts indépendants ont conduit à l'adoption, par la Commission Prodi, du Livre blanc sur la réforme administrative de la Commission. En fait, un processus de réforme de grande ampleur avait

déjà été engagé par la Commission Santer, principalement dans le domaine de la gestion financière<sup>9</sup> et de la politique des ressources humaines<sup>10</sup>. Auparavant, d'autres projets de réforme avaient également vu le jour, par exemple le rapport Spierenburg en 1979. Ce rapport, établi par un comité indépendant à la demande de la Commission, abordait déjà des questions telles que la modernisation de la gestion du personnel, l'amélioration de la corrélation entre les ressources et les tâches ou le ciblage plus précis de la stratégie.

Ces questions figurent également parmi les thèmes de la réforme administrative de la Commission entreprise en 2000.

## Domaines nécessitant des réformes

Le Livre blanc relève un certain nombre de préoccupations à prendre en considération, qui peuvent être résumées de la manière suivante:

- Nécessité de développer «une culture axée sur le service» dont les principes de référence sont l'indépendance, la responsabilité, l'obligation de rendre compte, l'efficacité et la transparence (Commission européenne, 2000, partie I, p. 7);
- Nécessité d'établir une méthode plus efficace pour fixer les priorités et leur affecter les ressources nécessaires (Commission européenne, 2000, partie I, p. 28, partie II, p. 13);
- Nécessité de valoriser pleinement les ressources humaines (Commission européenne, 2000, partie I, p. 7, partie II, p. 24);
- Nécessité d'adapter les systèmes de gestion et de contrôle financiers de la Commission au type et au nombre d'opérations qu'ils doivent traiter (Commission européenne, 2000, partie I, p. 7, partie II, p. 64).

Les actions définies dans le cadre de la réforme administrative pour répondre à ces préoccupations ont visé à renforcer la Commission en tant qu'institution, à promouvoir une meilleure gouvernance, à moderni-

<sup>9</sup> SEM 2000: programme pour l'amélioration de la gestion financière des ressources.

<sup>10</sup> MAP 2000: programme de modernisation de l'administration et de la politique du personnel.

ser l'administration et à accroître son efficacité. Elles s'articulent autour de trois axes, les *trois piliers de la réforme*:

1. Le premier domaine de réforme est centré sur la recherche d'un juste équilibre entre les tâches et les ressources afin d'obtenir des résultats politiques. Les principes essentiels en la matière sont: le recentrage sur les priorités (grâce au fait d'accorder une attention nouvelle à la planification stratégique); l'optimisation de l'utilisation des ressources disponibles et la mise en concordance des objectifs stratégiques et des programmes opérationnels des services (au moyen d'une gestion par activités); l'évaluation de l'incidence des actions entreprises (au moyen de nouveaux instruments comme l'évaluation ex ante de l'impact de nouvelles initiatives politiques).

Un aspect essentiel de la réforme de la Commission est le passage d'un simple respect des règles à une approche plus proactive, visant en l'occurrence à *«l'obtention de résultats sur ses priorités politiques»* (Commission européenne, 2000, partie I, p. 7). Le recentrage des ressources de la Commission sur l'élaboration et le suivi de politiques implique que l'exécution de ces politiques soit progressivement déléguée à d'autres organismes (Commission 2004b, p. 43) et, par conséquent, que des «agences exécutives» soient créées pour la gestion des programmes de dépenses.

2. Le second pilier de la réforme administrative concerne la modernisation de la politique des ressources humaines «depuis le recrutement jusqu'à la retraite» (Commission européenne, 2000, partie I, p. 12) afin de rendre l'organisation de la Commission plus efficace, «de libérer les énergies et les talents du personnel hautement qualifié de l'institution, et d'améliorer sa vie professionnelle» (Commission européenne, 2000, partie I, p. 26).

Les principaux changements dans ces domaines sont: une nouvelle structure des carrières axée sur le niveau des prestations (et, dans ce contexte, la création d'un office interinstitutionnel de sélection du personnel; un nouveau système d'évaluation des performances des fonctionnaires et autres agents de la Commission, fondé sur la réalisation d'objectifs définis individuellement; une attention particulière à la formation continue du personnel; de nouvelles règles en matière de mobilité: la rotation obligatoire après cinq ans des personnes occupant des «postes sensibles», en particulier de celles exerçant une responsabilité directe dans la gestion financière et dans celle des ressources humaines); des conditions de travail modernes et l'égalité des chances (horai-

re flexible, promotion de l'égalité des chances, adoption de mesures visant à lutter contre le harcèlement moral ou sexuel); maintien des normes éthiques et professionnelles (création de la fonction de médiateur interne et d'un office d'investigation et de discipline de la Commission pour enquêter sur les actes répréhensibles et donner des conseils; nouvelles règles dans le statut concernant le signalement des actes répréhensibles graves; renforcement des procédures disciplinaires et de la procédure de licenciement pour insuffisance professionnelle).

3. Le troisième domaine principal de réforme est une refonte complète de la gestion financière, du contrôle interne et de l'audit, visant à améliorer la gestion des fonds de l'UE et l'efficacité, ainsi qu'à renforcer l'obligation de rendre compte. En l'occurrence, le principe essentiel est la *décentralisation des responsabilités*, c'est-à-dire le passage, en matière de contrôle financier, d'un système de visa préalable - qui donne aux décideurs un sentiment trompeur de sécurité, à l'origine d'une culture qui «désresponsabilise» les gestionnaires (Commission européenne, 2000, partie I, p. 26) - à une gestion et à des contrôles décentralisés. Chaque service est habilité à établir un système de contrôle interne adapté à ses besoins. Une nouvelle fonction d'audit interne indépendante (un service central de la Commission et une structure d'audit interne dans chaque service) vérifie régulièrement la qualité et la fiabilité de chaque système de contrôle interne, et fait rapport à leur sujet.

Par conséquent, les directeurs généraux doivent rendre compte directement de l'adéquation des contrôles internes dans leurs services, et les gestionnaires sont pleinement responsables des décisions financières qu'ils prennent. Cette responsabilité trouve son expression dans une déclaration de chaque directeur général dans son rapport annuel d'activité, indiquant que les procédures de contrôle mises en place donnent une assurance raisonnable quant à la légalité et à la régularité des opérations sous-jacentes et que les ressources ont été utilisées aux fins prévues.

La réforme administrative a notamment débouché sur l'adoption: d'un règlement financier et de modalités d'exécution révisés<sup>11</sup> (entrés en

<sup>11</sup> Règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes (JO L 248 du 16.9.2002) ([http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/oj/dat/2002/l\\_248/l\\_24820020916fr00010048.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/oj/dat/2002/l_248/l_24820020916fr00010048.pdf)) et règlement (CE, Euratom) n° 2342/2002 de la Commission du 23 décembre 2002 établissant les modalités d'exécution du règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes (JO L 357 du 31.12.2002).

vigueur en janvier 2003), mettant l'accent sur la responsabilité des acteurs financiers; d'un nouveau statut des fonctionnaires<sup>12</sup> (mai 2004), qui comporte des règles visant à lier davantage les carrières aux mérites, des dispositions relatives à la mobilité, à la dénonciation d'actes répréhensibles, à l'obligation de signaler les comportements inappropriés, ainsi qu'un nouveau dispositif permettant aux fonctionnaires de concilier plus facilement leurs vies professionnelle et privée; de nouveaux instruments et procédures en matière de planification stratégique et de programmation (depuis la définition des objectifs politiques au niveau de la Commission jusqu'au suivi de leur mise en œuvre et à l'établissement de rapports sur leur réalisation), ainsi que de gestion par activités (pour la planification, le suivi et l'établissement de rapport à l'échelon des directions générales et des services conformément aux priorités de l'institution); d'un ensemble de standards de contrôle interne<sup>13</sup> fondés sur un des cadres de contrôle interne largement reconnus<sup>14</sup>. La réforme a également conduit à la création de nouvelles structures administratives telles qu'un service central d'audit interne<sup>15</sup> et des structures d'audit interne dans chaque direction générale<sup>16</sup>, ainsi que dans les agences exécutives<sup>17</sup>; à la mise sur pied de quatre groupes permanents à haut niveau afin d'améliorer la cohérence et la coordination entre services<sup>18</sup>.

<sup>12</sup> Règlement (CE, Euratom) n° 723/2004 du Conseil du 22 mars 2004 modifiant le statut des fonctionnaires des Communautés européennes ainsi que le régime applicable aux autres agents de ces Communautés (JO L 124 du 27.4.2004, p. 1).

<sup>13</sup> Communication à la Commission – Standards de contrôle interne dans les services de la Commission et niveau de base pour leur mise en œuvre au 31 décembre 2001 (SEC(2001) 2037/4 du 18.12.2001). Le contenu et le nombre de standards ont été revus en 2007.

<sup>14</sup> Le cadre intégré de contrôle interne établi par le *Committee on Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO)*.

<sup>15</sup> Voir articles 85-87 du règlement financier révisé, ainsi que la communication à la Commission du vice-président Kinnock, Charte du service d'audit interne de la Commission européenne (SEC(2000) 1801/2 du 27.10.2000).

<sup>16</sup> Voir communication à la Commission du vice-président Kinnock, en accord avec Mme Schreyer - Conditions de mise en place d'une structure d'audit interne dans chaque service de la Commission (SEC(2000) 1803/3 du 27.10.2000).

<sup>17</sup> Voir règlement (CE) n° 58/2003 du Conseil du 19 décembre 2002 portant statut des agences exécutives chargées de certaines tâches relatives à la gestion de programmes communautaires (JO L 11 du 16.1.2003) et le règlement (CE) n° 1653/2004 de la Commission du 21 septembre 2004 portant règlement financier type des agences exécutives en application du règlement (CE) n° 58/2003 du Conseil portant statut des agences exécutives chargées de certaines tâches relatives à la gestion de programmes communautaires (JO L 297 du 22.9.2004, p. 6).

La première agence exécutive a été l'«Agence exécutive pour l'énergie intelligente» (voir décision n° 2004/20/CE de la Commission du 23 décembre 2003 instituant une agence exécutive, dénommée «Agence exécutive pour l'énergie intelligente», pour la gestion de l'action communautaire dans le domaine de l'énergie en application du règlement (CE) n° 58/2003 du Conseil (JO L 5 du 9.1.2004, p. 85)).

<sup>18</sup> Le *groupe de pilotage de la gestion par activités (GPA, ABM en anglais)* (composé des directeurs généraux et des cabinets des services centraux de la Commission, il coordonne les questions politiques

## Une éthique pour une culture axée sur le service

Le fronton qui couronne ces trois piliers et parachève ainsi l'architecture de la réforme administrative est l'*idée transversale d'une culture axée sur le service*. En mettant l'accent sur les résultats et la valeur ajoutée pour les citoyens de l'UE, la Commission a clairement exprimé sa volonté de changer son image, telle qu'elle était perçue par l'opinion publique, pour devenir une «administration publique de rang mondial» (et être reconnue comme telle)<sup>19</sup>.

C'est dans ce domaine<sup>20</sup> que l'importance de l'éthique et de normes élevées en matière de conduite des agents publics est affirmée. En effet, à la différence des réformes précédemment envisagées, le Livre blanc de 2000 accorde une attention particulière à l'éthique. Ce faisant, il tient compte des préoccupations exprimées par le comité d'experts indépendants. En particulier, le plan d'action figurant dans le Livre blanc reprend les mesures déjà prises par la Commission (l'adoption d'un code de conduite des commissaires, d'un code de conduite régissant les relations entre les commissaires et leurs services, ainsi que d'un projet de code de bonne conduite administrative) et définit les nouvelles actions à mener. Parmi celles-ci, les plus pertinentes dans le cadre du présent manuel sont les suivantes:

- **Action 1: Un comité de déontologie de la fonction publique.** Conformément à la recommandation figurant dans le second rapport du comité d'experts indépendants, la Commission propose qu'un comité de déontologie soit institué afin «d'émettre des avis sur les règles d'éthique des institutions européennes», et notamment de contribuer à l'élaboration, de même qu'au suivi et au contrôle du respect de codes de conduite applicables aux institutions de l'UE.

et stratégiques liées à la réforme): le *groupe des directeurs généraux* (forum d'échange et d'information entre gestionnaires de haut niveau afin de veiller à la cohérence dans la mise en œuvre de la réforme et des autres politiques); le *groupe des directeurs ressources* (chargé d'examiner certaines questions pratiques liées à la réforme et de veiller à la prise en considération des besoins des services opérationnels) et le *groupe de coordination interservices* (chargé de revoir la planification de l'agenda de la Commission et de superviser de manière coordonnée les travaux des groupes ad hoc traitant de questions spécifiques). Ce dernier groupe a cependant été supprimé en 2006, ses tâches étant reprises par le réseau ABM/SPP (planification stratégique et programmation).

<sup>19</sup> Voir le site de la Commission consacré à la réforme à l'adresse: [http://www.ec.europa.eu/reform/service/index\\_fr.htm](http://www.ec.europa.eu/reform/service/index_fr.htm).

<sup>20</sup> Et, en partie, dans le cadre du pilier relatif à la modernisation de la politique du personnel (voir plus haut).

La Commission européenne a effectivement proposé la création d'un tel organe<sup>21</sup> constitué de cinq experts extérieurs sélectionnés sur la base des critères suivants: l'indépendance, un comportement professionnel irréprochable, une bonne connaissance du cadre juridique existant et des méthodes de travail des institutions européennes, ainsi qu'un équilibre entre les différentes origines géographiques et entre les hommes et les femmes. Un accord interinstitutionnel entre la Commission, le Parlement européen, le Conseil, la Cour de justice, la Cour des comptes, le Comité économique et social et le Comité des régions devait constituer l'acte constitutif du comité. En raison principalement de la résistance du Parlement, qui s'inquiétait des pouvoirs et du rôle général de cet organe, la Commission a été contrainte d'admettre que «le retour reçu des institutions européennes sur la proposition de la Commission visant à mettre en place un comité de déontologie de la fonction publique a révélé que ces institutions n'étaient pas prêtes à aller de l'avant sur ce point» et de conclure que «dans ce contexte, il n'y a malheureusement aucun espoir de progrès sur la question» (Commission européenne 2003, p. 4).

**Action 2: Un code de bonne conduite administrative pour le personnel de la Commission européenne dans ses relations avec le public.** Cette action prévoyait l'adoption définitive, par la Commission, du code établissant des lignes directrices pour une bonne conduite administrative dans les relations avec le public, qui n'était encore qu'un projet à ce stade. Ce document a été adopté le 17 octobre 2000<sup>22</sup> (voir chapitre 4 pour plus de précisions sur le contenu du code).

Le standard de contrôle interne n° 2 «Valeurs éthiques et organisationnelles», dans la version révisée de 2007, dispose que «l'encadrement et le personnel sont informés des valeurs morales et organisationnelles appropriées, les partagent et les mettent en pratique dans leur propre comportement et leurs prises de décision.» Pour qu'il en soit ainsi, l'exigence minimale suivante doit être satisfaite:

- La direction générale met en place des procédures (comprenant des mises à jour et des rappels annuels) pour s'assurer que tout le personnel est informé des valeurs éthiques et organisationnelles appropriées, en parti-

<sup>21</sup> SEC(2000) 2077 final du 29.11.2000.

<sup>22</sup> Décision n° 2000/633/CE, CECA, Euratom (JO L 267 du 20.10.2000, p. 63) annexée au règlement intérieur de la Commission.

culier en matière de conduite morale, de prévention des conflits d'intérêts, de lutte contre la fraude et de communication des irrégularités.

## De la conformité à la lettre à une nouvelle culture administrative

Où en est la mise en œuvre des mesures de réforme sept ans plus tard? La Commission européenne a établi, jusqu'en 2005, un rapport annuel sur leur état d'avancement, qui sert à évaluer dans quelle mesure elle a réussi à traduire la réforme par des changements dans l'administration, la gestion et la culture de l'institution. À l'heure qu'il est, la quasi-totalité des 98 actions définies dans le Livre blanc a été mise en œuvre, à l'exception notable de l'action 1 (voir ci-dessus). La plupart des actions ont donné lieu à de nouveaux règlements et procédures, certaines d'entre elles entraînant de nouveaux développements qui n'étaient pas prévus au moment de l'élaboration de la réforme<sup>23</sup>. Si l'on peut considérer que la partie «réglementaire» de la réforme est terminée, il s'avère beaucoup plus facile de fournir un simple relevé des propositions réalisées que d'évaluer le degré de mise en œuvre et l'impact réel de son vaste programme (Hine et McMahon 2004, p. 22).

Certains auteurs expriment des doutes quant à la mise en œuvre effective de la réforme de la Commission. Quinlivan et Schön (2001, p. 28)<sup>24</sup> estiment que l'on peut se demander si les trois piliers de la réforme mentionnés plus haut constituent une stratégie assez radicale et assez pointue pour transformer la Commission. Ils considèrent en particulier que la complexité multiculturelle de l'institution est la principale pierre d'achop-

<sup>23</sup> Voir par exemple la communication de la Commission relative à une feuille de route pour un cadre de contrôle interne intégré visant à améliorer la gestion et le contrôle, notamment en ce qui concerne les fonds en gestion partagée avec les autorités des États membres (COM(2005) 252 du 15 juin 2005).

<sup>24</sup> Ces auteurs décrivent (p. 21) la réforme de la Commission européenne comme fondée sur la philosophie de la «nouvelle gestion publique», les différents piliers de cette réforme correspondant à un ou plusieurs des divers modèles utilisés pour définir les caractéristiques de la nouvelle gestion publique:

- Le premier pilier, fondé sur le recentrage des ressources sur les tâches et fonctions essentielles, présente des éléments du *modèle 2* («Réduction des effectifs et décentralisation», notamment la sous-traitance de fonctions non stratégiques) et du *modèle 3* («En quête d'excellence»).
  - Le deuxième pilier de la réforme de la Commission vise une gestion plus efficace des ressources humaines, qui relève du *modèle 3* de la nouvelle gestion publique.
  - Le troisième pilier, qui est centré sur l'amélioration de la gestion financière et le renforcement de l'obligation de rendre compte, est étroitement associé au *modèle 1* de la nouvelle gestion publique (attention accrue pour le contrôle financier et renforcement de la responsabilité de l'encadrement).
- Nous ajouterons, en ce qui concerne le volet «transversal» du changement, qu'une «culture axée sur le service» trouve sa source, selon nous, dans le *modèle 4* de la nouvelle gestion publique («Orientation de la fonction publique», avec une préoccupation toute particulière à l'égard de la qualité du service, de la réponse aux attentes des citoyens et de l'obligation de rendre compte).

pement pour mener à bien une réforme inspirée de la «nouvelle gestion publique». Ils indiquent dans leurs conclusions (p. 35) que le défi pour la Commission est de développer et de porter à maturité une organisation apprenante (définie comme «une organisation qui facilite l'apprentissage de tous ses membres et qui se transforme continuellement»).

En ce qui concerne la complexité de la Commission européenne du fait de son caractère multiculturel, deux études anthropologiques réalisées à la demande de cette dernière montrent que, d'une part, la pluralité des cultures et des traditions, propre à cette administration supranationale, a des effets centrifuges et peut constituer un facteur d'instabilité et une source de difficultés, par exemple, en matière de coordination et que, d'autre part, la confrontation permanente de différences culturelles joue également un rôle dynamique. En essayant de valoriser et d'intégrer ces différences dans un projet évolutif commun, la Commission recherche en permanence l'indispensable équilibre entre un corps de fonctionnaires, homogène et sans âme, et le risque de succomber sous le fardeau de l'hétérogénéité des origines nationales. Cette tension dynamique permet précisément à la Commission d'être une institution prospective capable d'avoir une vision de l'avenir de l'UE et de le façonner (Abélès, Bellier et McDonald 1993, p. 82). Selon nous, elle constitue le meilleur atout possible pour l'institution chargée de promouvoir les politiques de l'UE.

En ce qui concerne plus particulièrement l'éthique, Hine et McMahon (2004, p. 2) soulignent la portée limitée de la réforme dans ce domaine:

Si l'essentiel de la composante «culture de service» du programme, qui est parfois considérée comme le volet «éthique» de la réforme de la Commission, porte effectivement sur des «normes», ces dernières sont des normes de service (consultation, capacité de réaction, transparence, etc.) et non des normes d'éthique applicables aux titulaires d'une fonction publique.

Ils mettent en évidence le (long) processus sous-tendant le changement culturel (p. 26), qui est l'aboutissement ultime de la réforme (schéma 1.1).

Ce faisant, les auteurs soulignent le risque que le modèle de réforme, de nature principalement réglementaire et procédurale, bien qu'il soit le plus efficace pour apporter un certain degré de cohérence, d'ordre, de certitude et de prévisibilité (p. 30), ne conduise en définitive qu'à un respect formel des nouvelles règles.

## SCHÉMA 1.1. DE LA CONFORMITÉ À LA LETTRE À UNE NOUVELLE CULTURE ADMINISTRATIVE



(Source: Hine et McMahon 2004)

En particulier, les standards de contrôle interne au niveau desquels se concentre l'essentiel des efforts de la réforme et de son contenu éthique<sup>25</sup>, pourraient n'avoir d'autre effet que de transposer des règles en routine administrative. C'est singulièrement le cas des nouvelles grandes procédures annuelles, qui exigent un investissement substantiel en personnel - principalement au niveau de l'encadrement intermédiaire - et en temps: évaluation annuelle de l'ensemble des agents; analyse des risques annuelle; plans de gestion annuels avec établissement de budgets par activités; audit interne annuel; revue des recommandations des audits internes et externes (Hine et McMahon 2004, p. 29, auxquels nous ajouterons les rapports annuels d'activité).

Comme le soulignent Hine et McMahon (2004, p. 31), le règlement intérieur, malgré son importance, ne peut suffire s'il n'est pas soutenu à tous les niveaux de la hiérarchie administrative par les comportements et par la culture de service.

<sup>25</sup> Hine et McMahon analysent (annexe 1) le contenu éthique des 24 standards de contrôle interne en se fondant sur une classification en quatre groupes de valeurs, selon les fins poursuivies par chacune d'entre elles:

- éthique (qui couvre des buts-valeurs comme l'honnêteté, la probité, l'intégrité, l'équité, la discrétion, la loyauté et la transparence);
- fins démocratiques (comprenant la légalité, la neutralité, l'obligation de rendre compte, la transparence et la capacité à réagir);
- fins professionnelles (comprenant l'efficacité, l'efficience, la qualité du service, l'innovation, la créativité et l'excellence);
- fins axées sur le service (comprenant l'équité, la tolérance, la décence, la courtoisie, la transparence et la capacité à réagir).

La poursuite de la transformation de la culture administrative dans son ensemble constitue le principal défi pour la Commission européenne, qui reconnaît d'ailleurs que: «l'ambitieux programme de réforme de la Commission lancé en 2000 a, pour l'essentiel, atteint son but: les priorités politiques fixées déterminent l'action de la Commission, tandis que la décentralisation de la gestion et du contrôle financiers a renforcé la responsabilité à tous les niveaux, du commissaire au fonctionnaire, assurant ainsi aux citoyens de l'Union un meilleur emploi des fonds publics. La Commission estime que le cadre qui est à présent en place lui permettra d'atteindre son objectif consistant à améliorer l'efficacité, l'efficience et la qualité de son travail» (Commission européenne 2005a, p. 5-6). «Il ne s'agit pas de lancer une nouvelle réforme. Le moment est venu de donner au système en place sa vitesse de croisière et de l'amener au niveau de qualité qu'il est capable d'offrir, selon les axes suivants:

- promouvoir la responsabilisation de la Commission;
- gérer la qualité du travail avec plus d'efficacité;
- renforcer la responsabilité et la capacité de suivi de la Commission» (Commission européenne 2005a, p. 18-19).

Ce sont en effet des signes que l'accent est déplacé d'une culture administrative fondée sur les procédures vers une culture axée sur les résultats, propice au développement d'un climat particulièrement favorable à l'éthique.

## La «bonne administration» en marche

Parallèlement aux événements qui ont conduit à la réforme administrative de la Commission, la notion de «bonne administration» et, inversement, celle de «mauvaise administration» ont fait leur apparition dans le paysage institutionnel de l'UE.

## Le Médiateur de l'UE: l'éthique dans le cadre des relations avec le public

Le traité de Maastricht a introduit dans l'architecture institutionnelle de l'UE un nouvel organe, le Médiateur européen. Conformément à l'arti-

cle 195 du traité établissant la Communauté européenne et les règles régissant l'exercice des fonctions du Médiateur, les principales attributions de ce dernier sont les suivantes:

- dans le cadre de sa mission générale, réception et examen des plaintes présentées par des citoyens ou des résidents de l'UE, relatives à des cas de mauvaise administration dans l'action des institutions ou des organes communautaires;
- enquêtes de sa propre initiative ou sur la base des plaintes qu'il reçoit;
- dans le cadre du suivi des plaintes, établissement de rapports au Parlement européen et aux institutions concernées sur les résultats de ses enquêtes, accompagnés de recommandations dans les cas avérés de mauvaise administration, et information des plaignants à propos de ses résultats;
- présentation au Parlement européen d'un rapport annuel sur les résultats de ses enquêtes, et, occasionnellement, de rapports spéciaux.

Le Médiateur européen est une source de droit «doux», c'est-à-dire de «règles de conduite qui, en principe, ne sont pas juridiquement contraignantes, mais qui peuvent néanmoins avoir des effets pratiques» (Bonnor 2000, p. 41). Si le Médiateur n'a pas le pouvoir de formuler des décisions ou des interprétations contraignantes, ses prises de position, en particulier celles qui concernent la «mauvaise administration», constituent un élément du cadre éthique général dans lequel opèrent les fonctionnaires de l'UE.

Jakob Söderman, le premier Médiateur de l'UE a été désigné en 1995. L'un de ses premiers actes en cette qualité a été d'élaborer une définition de la mauvaise administration (Söderman 1996).

Ni le Traité ni le Statut ne définissent le terme «mauvaise administration». En clair, il y a mauvaise administration lorsqu'une institution ou un organe de la Communauté n'agit pas en accord avec les Traités et les actes communautaires qui s'imposent à lui, ou quand il contrevient aux règles et aux principes de droit établis par la Cour de justice ou par le Tribunal de première instance.

À cet égard, le médiateur européen doit prendre en compte l'exigence de l'article F du Traité sur l'Union européenne selon laquelle

les institutions et les organes de la Communauté doivent respecter les droits fondamentaux.

La liste indicative et non exhaustive des cas de mauvaise administration comprend notamment:

- les irrégularités administratives,
- les omissions administratives,
- les abus de pouvoir,
- la négligence,
- les procédures illégales,
- l'injustice,
- l'incurie ou l'incompétence,
- la discrimination,
- le retard évitable,
- l'incapacité ou le refus d'informer.

En 1998, le Médiateur a entrepris, de sa propre initiative, une enquête sur l'existence et sur l'accessibilité au public d'un code de bonne conduite administrative des fonctionnaires dans leurs relations avec le public, au sein des institutions et organes communautaires. L'idée sous-jacente était que l'application des dispositions d'un tel code serait bénéfique pour les relations entre les citoyens de l'Union et les institutions et organes communautaires, et qu'elle exprimerait l'engagement de l'UE en faveur d'une administration démocratique, transparente et soumise à l'obligation de rendre compte. Cette idée avait en fait été suggérée par le député européen Roy Perry la même année<sup>26</sup>. Cette enquête a conduit à la publication d'un projet de recommandation comprenant un modèle de code de bonne conduite<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> Voir la préface du Médiateur européen, Nikiforos Diamandouros, à la version 2005 du code de bonne conduite administrative (<http://www.euro-ombudsman.eu.int/code/fr/default.htm>).

<sup>27</sup> Voir <http://www.euro-ombudsman.eu.int/recommen/en/oi980001.htm>.

Le 6 septembre 2001, le Parlement européen a adopté une résolution approuvant un modèle de code de bonne conduite administrative que les institutions et organes de l'UE, leurs administrations et leurs agents sont tenus de respecter dans leurs relations avec le public. Dans l'intervalle, la plupart des institutions avait déjà adopté un code similaire ou s'apprêtait à le faire (voir chapitre 4 pour le contenu de ces codes).

L'actuel Médiateur européen, Nikiforos Diamandouros, a clairement indiqué qu'il s'appuie sur les dispositions de ce code européen de bonne conduite administrative, dont une version actualisée a été publiée en 2005<sup>28</sup>, lorsqu'il examine s'il y a eu mauvaise administration<sup>29</sup>.

Le Parlement européen s'est employé par la suite à renforcer le cadre dans lequel s'inscrit le concept de mauvaise administration. Le Parlement a en effet approuvé le 8 novembre 2005, pratiquement à l'unanimité, le rapport d'activité du Médiateur européen pour l'année 2004<sup>30</sup> et a demandé à cette occasion que :

- toutes les institutions de l'UE adoptent un code de bonne conduite administrative harmonisé;
- le Médiateur précise la notion de «mauvaise administration», en établissant une liste précise et exhaustive des institutions et des organes auxquels s'applique ce principe, et en excluant catégoriquement les plaintes qui relèvent de la compétence des autorités nationales

## De la bonne administration à la «constitutionnalisation»

Lorsque la première Convention européenne a établi la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, elle a inscrit la notion de «bonne administration» dans la liste des droits que l'UE reconnaît. Ensuite, la Charte a été proclamée au Conseil européen de Nice en décembre 2000 et a été reconnue comme ayant la même valeur juridique que les traités par le traité modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité insti-

<sup>28</sup> Voir <http://www.euro-ombudsman.europa.eu/code/fr/default.htm>.

<sup>29</sup> Voir la préface du Médiateur européen, Nikiforos Diamandouros, à la version 2005 du code de bonne conduite administrative (<http://www.euro-ombudsman.eu.int/code/fr/default.htm>).

<sup>30</sup> Voir [http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress\\_page/020-2080-300-10-43-902-20051108/IPR02079-27-10-2005-2005-false/default\\_fr.htm](http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/020-2080-300-10-43-902-20051108/IPR02079-27-10-2005-2005-false/default_fr.htm).

tuant la Communauté européenne, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007 (traité de Lisbonne)<sup>31</sup>. Le droit à une *bonne administration* est libellé comme suit:

1. Toute personne a le droit de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable par les institutions, organes et organismes de l'Union.

2. Ce droit comporte notamment:

a) le droit de toute personne d'être entendue avant qu'une mesure individuelle qui l'affecterait défavorablement ne soit prise à son encontre;

b) le droit d'accès de toute personne au dossier qui la concerne, dans le respect des intérêts légitimes de la confidentialité et du secret professionnel et des affaires;

c) l'obligation pour l'administration de motiver ses décisions.

3. Toute personne a droit à la réparation par l'Union des dommages causés par les institutions, ou par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions, conformément aux principes généraux communs aux droits des États membres.

4. Toute personne peut s'adresser aux institutions de l'Union dans une des langues de la Constitution et doit recevoir une réponse dans la même langue (Convention européenne 2000, chapitre V «Droits des citoyens»).

Le Médiateur a souhaité, par son code de bonne conduite administrative, expliquer de manière plus détaillée ce que le droit à une bonne administration mentionné dans la Charte signifie en pratique<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> Article 6 du Traité de Lisbonne. Le droit à une bonne administration figure à l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux.

<sup>32</sup> Voir la préface du Médiateur européen, *op. cit.*

## Davantage de droits pour les citoyens

Le *droit d'accès aux documents* détenus par les institutions de l'UE se situe dans une sphère proche du droit à une bonne administration.

Ce droit fait maintenant<sup>33</sup> l'objet de dispositions du traité CE<sup>34</sup> et d'un règlement adopté par le Parlement européen et le Conseil<sup>35</sup>. Il a également été proclamé à l'article 42 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui dispose que:

<sup>33</sup> Au terme d'un processus d'émergence du principe de transparence de l'action de l'UE et d'ouverture du processus décisionnel, dont les principales étapes ont été les suivantes:

- La déclaration n° 17 annexée au traité de Maastricht (1992) relative au droit à l'information, qui stipule que «la transparence du processus décisionnel renforce le caractère démocratique des institutions ainsi que la confiance du public envers l'administration.»
- La déclaration adoptée par le Conseil européen de Birmingham (16 octobre 1992), intitulée «Une communauté proche de ses citoyens» (Bull. CE 10-1992, p. 9), dans laquelle les chefs d'État et de gouvernement ont souligné la nécessité de rendre la Communauté plus transparente.
- Deux communications adoptées par la Commission européenne en mai 1993 sur l'accès du public aux documents des institutions (COM(93) 191, JO C 156 du 8.6.1993, p. 5) et en juin 1993 sur la transparence dans la Communauté (COM(93) 258, JO C 166 du 17.6.1993, p. 4).
- L'approbation du code de conduite concernant l'accès du public aux documents du Conseil et de la Commission, par ces deux institutions le 6 décembre 1993 (JO L 340 du 31.12.1993, p. 41), prévoyant notamment que «le public aura le plus large accès possible aux documents détenus par la Commission et le Conseil.»
- L'adoption par le Conseil d'une décision relative à l'accès du public aux documents du Conseil (décision 93/731/CE du 20 décembre 1993, JO L 340 du 31.12.1993, p. 43) visant à mettre en œuvre les principes établis par le code de conduite, et l'adoption par la Commission d'une décision similaire le 8 février 1994 (décision 94/90/CECA, CE, Euratom relative à l'accès du public aux documents de la Commission, JO L 46 du 18.2.1994, p. 58).
- Le premier jugement de la Cour de justice de l'UE dans un cas de refus d'une institution de donner accès à un document sur la base des exceptions prévues à la fois par le code de conduite et par les décisions du Conseil et de la Commission (arrêt du 19 octobre 1995, John Carvel et Guardian/Conseil, T-194/94, Recueil II-2765).

<sup>34</sup> Article 255 du traité CE.

1. Tout citoyen de l'Union et toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège dans un État membre a un droit d'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, sous réserve des principes et des conditions qui seront fixés conformément aux paragraphes 2 et 3.

2. Les principes généraux et les limites qui, pour des raisons d'intérêt public ou privé, régissent l'exercice de ce droit d'accès aux documents sont fixés par le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251, dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam.

3. Chaque institution visée ci-dessus élabore dans son règlement intérieur des dispositions particulières concernant l'accès à ses documents.

Article 207, paragraphe 3, du traité CE:

Le Conseil adopte son règlement intérieur.

Pour l'application de l'article 255, paragraphe 3, le Conseil élabore, dans ce règlement, les conditions dans lesquelles le public a accès aux documents du Conseil. Aux fins du présent paragraphe, le Conseil détermine les cas dans lesquels il doit être considéré comme agissant en sa qualité de législateur afin de permettre un meilleur accès aux documents dans ces cas, tout en préservant l'efficacité de son processus de prise de décision. En tout état de cause, lorsque le Conseil agit en sa qualité de législateur, les résultats et les explications des votes, ainsi que les déclarations inscrites au procès-verbal, sont rendus publics.

<sup>35</sup> Règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (JO L 145 du 31.5.2001, p. 43).

Tout citoyen ou toute citoyenne de l'Union ou toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre a un droit d'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission.

Le principe général est donc celui de la complète transparence (Article 2, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1049/2001).

Certaines exceptions au principe général de l'accès des citoyens aux documents sont prévues: l'accès doit être refusé pour protéger l'intérêt public, la vie privée et l'intégrité de l'individu, les intérêts commerciaux d'une personne physique ou morale déterminée, les procédures juridictionnelles et les avis juridiques, les objectifs des activités d'inspection, d'enquête et d'audit, ainsi que le processus décisionnel, à moins que, dans les deux derniers cas, un intérêt public supérieur ne justifie la divulgation du document visé (article 4 du règlement (CE) n° 1049/2001). Toutefois, il convient de ne pas interpréter ni d'appliquer les exceptions d'une manière qui rende impossible la réalisation de l'objectif de transparence<sup>36</sup>.

La jurisprudence a établi qu'en cas de refus d'une demande d'accès à des documents, l'institution en cause doit démontrer, pour chaque cas individuel et sur la base des informations à sa disposition, que les documents auxquels l'accès est sollicité relèvent des exceptions visées par le règlement (CE) n° 1049/2001 et fournir une motivation de ce refus<sup>37</sup>.

\* \* \* \* \*

En ce début de 21<sup>e</sup> siècle, les institutions de l'UE ont donc été dotées d'un vaste ensemble de règles établissant pour la première fois un cadre éthique de référence applicable à leurs activités. Le moment est venu pour nous d'explorer la signification du terme «éthique», dans le cadre de l'UE et au-delà.

<sup>36</sup> Voir arrêt du 5 mars 1997, WWF UK/Commission, T-105/95, Recueil II-313, point 56.

<sup>37</sup> Voir arrêt du 26 avril 2005, Sison/Conseil, T-110/03, T-150/03 et T-405/03, Recueil II-1429.

# 2 ÉTHIQUE: DAVANTAGE QUE LA PREVENTION DES COMPORTEMENTS FAUTIFS

## DÉFINITIONS

Nous savons déjà, grâce aux rapports du comité d'experts indépendants, que les «comportements moralement répréhensibles», les irrégularités et les comportements frauduleux sont des choses différentes et que la responsabilité éthique n'est pas la même la responsabilité politique ou disciplinaire. Nous avons également vu que d'autres dispositions applicables aux fonctionnaires de l'UE (les standards de contrôle interne, le code de conduite établi par le Médiateur, etc.) font référence de manière explicite ou implicite à l'éthique.

Ces documents relèvent-ils de l'éthique? Et plus généralement, qu'est-ce que l'éthique?

### L'éthique: un chemin qui conduit à la prise de décisions

Parmi les définitions les plus classiques, celle de De Finance (1997, p. 10) décrit l'éthique comme la «science prescriptive des actions humaines». Prescriptive<sup>38</sup> dans la mesure où elle oriente les comportements humains.

<sup>38</sup> Diverses théories éthiques fondées sur la «Loi de Hume» mettent en question le caractère prescriptif de l'éthique. Selon cette loi, on ne peut déduire «*ought*» (devrait) de «*is*» (est), c'est-à-dire que l'on ne peut

Rushworth Kidder (2003, p. 66), le fondateur et le président de l'*Institute for Global Ethics* (Institut d'éthique planétaire), explique que la meilleure définition de l'éthique qu'il ait trouvée est «l'obéissance à l'incontraignable»<sup>39</sup>. Il donne également cette autre définition: «l'application pratique des valeurs à la prise de décision»<sup>40</sup>. En cela, l'éthique ne concerne pas seulement les cas où «le bien s'oppose au mal», mais plus souvent ceux où «le bien s'oppose au bien» (voir chapitre 6). Brown (2000, p. vii) va dans le même sens lorsqu'il souligne que «l'éthique n'a pas pour finalité de rendre les individus éthiques, mais de les aider à prendre de meilleures décisions.» Lewis et Gilman (2005, p. 313) soutiennent que «l'éthique concerne la mise en œuvre d'actions et de décisions fondées sur des valeurs morales, qui soient publiquement défendables au regard des principes moraux, de la justesse des résultats ou des deux».

Le philosophe français Paul Ricoeur (2002, p. 883-4) établit une distinction entre l'éthique et la morale. L'*éthique* concerne les choix personnels: c'est un projet, une tension dynamique, une «odyssée» qui conduit de la liberté, avec son potentiel, à l'action réelle<sup>41</sup>. La *morale* renvoie aux lois, aux règles, aux prescriptions ou aux interdits. Elle concerne la société et ses valeurs. L'éthique et la morale se rejoignent en ce que l'*agent moral* (chacun d'entre nous lorsque, sur la base de son jugement moral, il fait un choix quant à la meilleure ligne de conduite à adopter) «intériorise» la règle<sup>42</sup>.

Dans le contexte du présent manuel, nous utiliserons principalement le terme «éthique» pour nous référer aux décisions prises par l'agent moral.

émettre un jugement de valeur en se fondant uniquement sur un jugement de fait. C'est de là que vient la distinction entre les théories éthiques normatives (ce qui devrait être) et positives (ce qui est). Ces dernières sont donc plus *descriptives* que prescriptives.

<sup>39</sup> L'expression est tirée d'un essai écrit par Lord Moulton et publié en 1924 dans *The Atlantic*. Moulton expliquait qu'il existe trois grands domaines de l'action humaine: la *loi positive* se situant à une extrémité et le *libre choix* à l'autre. L'*éthique*, c'est-à-dire «l'obéissance d'un homme à ce à quoi il ne peut être contraint d'obéir, et pour lequel il est celui qui s'impose à lui-même de respecter la loi», se situe entre ces deux pôles (cité par Shays 1996, p. 43).

<sup>40</sup> Kidder, R. M., *Business Ethics: Should We Give It Up?*, dans *Ethics Newslime*, 19 août 2002.

<sup>41</sup> Les étapes de ce voyage sont: 1) le *je* (je peux); 2) le *tu* (ta liberté questionne la mienne); le *il* (la situation dans laquelle j'agis et qui est déjà éthiquement marquée par la praxis collective et les règles juridiques ou autres). Ricoeur dit également que l'éthique a l'ambition de reconstruire tous les intermédiaires entre la liberté, qui est le point de départ, et la loi, qui est le point d'arrivée. Ce faisant, il se rapproche de la théorie des trois grands domaines de l'action humaine du juriste anglais John Fletcher Moulton (voir ci-avant).

<sup>42</sup> C'est-à-dire qu'il reconnaît la supériorité de la règle et détermine sa propre position en référence à celle-ci (en acceptant ou en rejetant la conduite prescrite par la règle) en faisant usage de sa liberté individuelle. De nouveau, l'éthique se situe entre la liberté et la loi.

Si, dans certains cas, nous utilisons des notions comme «sphère morale» ou «valeur morale», c'est dans le même sens.

En matière d'éthique, les *valeurs* sont une notion essentielle. Il n'est donc pas inutile d'essayer de les définir également. À l'origine, le terme «valeur» désigne ce qui s'impose avec évidence comme un bien (Dufeu 2005, p.15). «Valeur» peut également faire référence à la mesure monétaire de l'objet d'une transaction ou à la qualité d'une action. Nous pouvons en effet placer différents objets sur une échelle selon leur valeur monétaire. De même, nous pouvons considérer qu'une action est préférable à une autre en raison de sa valeur intrinsèque. Les philosophes grecs de l'Antiquité furent les premiers à tenter d'établir une table des actions et des comportements fondés sur des valeurs, qu'ils appelaient «*vertus*» (courage, compassion, justice, etc.). Dans son *Éthique*, Aristote a porté cette recherche à son aboutissement, définissant les vertus comme des «excellences dans l'ordre de l'agir» (Ricoeur 2002, p. 884).

Les normes et les règles peuvent contenir des valeurs, ou des principes, qui indiquent en termes généraux les actions et les comportements les plus appropriés - parfois les seuls acceptables - dans les situations auxquelles elles s'appliquent (voir chapitre 4 pour davantage de précisions sur ces valeurs *aspirationnelles* et leur possible traduction en valeurs *opérationnelles*). Dans le contexte du jugement moral (également appelé jugement «de valeur»), les valeurs sont les paramètres sur la base desquels s'effectue l'évaluation qui permet de considérer que certains comportements et actions sont préférables à d'autres. Comme nous le verrons (chapitre 6), la pondération des valeurs est le point crucial de la prise de décision éthique.

## Loi, déontologie et éthique

Nous pensons que les caractéristiques particulières de l'éthique ressortent davantage lorsqu'elle est comparée, d'une part, à la *loi* et, d'autre part, à cet ensemble de règles particulières que constitue la *déontologie*. Nous entendons ici par déontologie l'ensemble de règles et d'obligations qui s'appliquent spécifiquement à une profession ou au personnel d'une entité<sup>43</sup>. Il s'agit en effet de notions différentes. Certes, les règles juridi-

<sup>43</sup> Et non en référence aux théories éthiques fondées sur la notion de *devoir moral* (du grec *déon*, qui signifie devoir) comme chez Kant (voir également chapitre 6).

ques et déontologiques contiennent des valeurs éthiques. Cependant, la simple application de ces règles et valeurs ne constituerait au mieux qu'une sorte d'«éthique *a minima*», en l'occurrence, le respect de ce qui est juridiquement considéré comme bien. Selon nous, le véritable potentiel de l'éthique consiste au contraire pour l'agent moral à développer sa capacité de jugement pour pouvoir prendre les meilleures décisions pour lui-même et pour la collectivité.

Nous allons examiner les différences entre ces trois disciplines du point de vue de leur source, de leur étendue et des sanctions prévues (c'est l'approche adoptée par Pescatore 1960, p. 431).

La *source* des règles relevant de l'ordre juridique est le pouvoir législatif, c'est-à-dire une autorité extérieure à l'agent moral. La même observation vaut pour les règles déontologiques qui sont fixées soit par une instance officielle d'une profession particulière (auditeur interne<sup>44</sup>, comptable<sup>45</sup>, etc.) soit par l'employeur/l'organisme (le code de conduite applicable au personnel du Fonds monétaire international<sup>46</sup>, les valeurs des employés d'IBM<sup>47</sup>, etc.). Par contre, la source de la règle morale est la personne individuelle: la valeur morale d'une action ou d'une décision est déterminée par l'individu selon sa conscience et par personne d'autre de la même manière.

Par son *étendue*, l'éthique couvre l'ensemble des actions humaines, y compris celles qui n'ont d'incidence que sur la personne elle-même, alors que la loi et la déontologie régissent la vie sociale et la vie professionnelle dans leurs manifestations extérieures. Le destinataire de l'éthique<sup>48</sup> est le sujet lui-même, tandis que la loi s'applique aussi bien aux individus qu'à des entités comme les entreprises, les sociétés et les associations, les villes, les États, les organisations internationales, etc.

<sup>44</sup> Voir le code de déontologie de l'Institut de l'audit interne: [http://www.theiia.org/index.cfm?doc\\_id=930](http://www.theiia.org/index.cfm?doc_id=930).

<sup>45</sup> Voir le code d'éthique des professionnels comptables (*Code of Ethics for Professional Accountants*) de la Fédération internationale des comptables (IFAC) (<http://www.ifac.org/Ethics/>, en anglais).

<sup>46</sup> Voir <http://www.imf.org/external/hrd/code.htm>, en anglais).

<sup>47</sup> Voir «*Our values at Work on being an IBMer*» (Nos valeurs au travail en tant qu'employés d'IBM) (<http://www.ibm.com/ibm/values/us/>, en anglais).

<sup>48</sup> Par contre, les règles écrites découlant de postulats éthiques peuvent s'appliquer à des entités, par exemple le code de conduite qu'une entreprise, et non son personnel, s'engage à respecter ou un code d'éthique s'appliquant à des pays (voir chapitre 4).

## SCHÉMA 2.1. LOI, DÉONTOLOGIE ET ÉTHIQUE

|          | Loi                 | Déontologie          | Éthique              |
|----------|---------------------|----------------------|----------------------|
| Source   | Autorité extérieure | Profession/employeur | Conscience           |
| Étendue  | Société             | Profession/personnel | Conduite personnelle |
| Sanction | Sanction légale     | Mesure disciplinaire | Libre obéissance     |

[Source: Paolo Giusta, 2006]

S'agissant de la *sanction*, les normes juridiques prévoient des sanctions judiciaires en cas d'infraction, des procédures et, le cas échéant, des sanctions permettant de faire respecter les règles déontologiques. Quant aux règles qui trouvent leur fondement dans la conscience individuelle, elles ne sont, par définition, soumises à aucune sanction<sup>49</sup>.

Le schéma 2.1 propose une vision d'ensemble de ces trois catégories différentes bien que voisines, la proximité n'impliquant pas nécessairement des chevauchements: une action peut en effet être parfaitement légale et pourtant contraire à l'éthique, et inversement.

La sphère morale est le domaine de la conscience qui dicte les choix éthiques. La conscience peut être influencée, nourrie, formée ou déformée par des facteurs externes (l'éducation, les expériences vécues, les exemples, les valeurs diffusées dans la société, les règles applicables dans l'environnement professionnel ou privé). Toutefois, l'éthique proprement dite se situe dans une sphère où ne s'applique aucune règle contraignante dictée par une autorité extérieure.

Contrairement aux règles juridiques où seuls comptent le «quoi» et le «comment», la question du «pourquoi» joue un rôle central dans la sphère éthique. L'éthique s'intéresse aux raisons qui peuvent justifier les diffé-

<sup>49</sup> Peut par contre faire l'objet d'une sanction, ce qui sous-tend les choix éthiques, c'est-à-dire les divers éléments du cadre de référence qui orientent la conscience (voir ci-après dans le présent chapitre et au chapitre 4).

rentes décisions possibles et à la qualité du raisonnement qui sous-tend le choix posé.

L'éthique, en définitive, est affaire d'intime conviction plutôt que de conformité à des règles extérieures.

## Intégrité

Dans l'ordre juridique, il importe avant tout que les actions soient légales; en matière déontologique, il faut que les actions soient conformes aux règles de la profession ou de l'entité. En ce qui concerne l'éthique, la notion essentielle au regard de laquelle les actions peuvent être appréciées est, selon nous, la valeur d'*intégrité*.

Nous nous référerons ici à la notion d'intégrité telle qu'elle a été définie par Brown (2005). Pour celui-ci, la notion d'intégrité est intimement liée à celle d'«intégralité», l'intégralité supposant un ensemble. Atteindre le niveau d'intégrité nécessaire à l'action morale signifie donc intégrer les parties dans un ensemble. Les relations entre les parties et l'ensemble donnent, selon cet auteur, quatre sens complémentaires à la notion d'intégrité:

- *Intégrité = cohérence*. En termes d'action humaine, l'intégrité suppose de la cohérence entre ce que l'on dit et ce que l'on fait. Cette première signification ne s'applique toutefois qu'à l'individu, alors que nous sommes nés pour vivre en relation avec les autres. «Le moi relationnel est antérieur aux expressions du moi individuel et sert de fondement à celui-ci». La notion d'intégrité doit dès lors s'ouvrir pour prendre en considération des points de vue différents du nôtre.
- *Intégrité = conscience relationnelle*. L'intégrité d'un moi relationnel exige une conscience relationnelle, c'est-à-dire une conscience des relations auxquelles ce moi participe. La complétude d'un individu signifie que son identité n'est pas celle d'un atome isolé, mais le produit d'une molécule sociale plus grande et, par conséquent, la complétude inclut, plus qu'elle n'exclut, d'autres personnes<sup>50</sup>.

<sup>50</sup> Cette opinion est celle de Robert C. Solomon, *A Better Way to Think about Business: How Personal Integrity Leads to Corporate Success* (New York, Oxford University Press, 1999), p. 40, cité par Brown 2005.

- *Intégrité = inclusion*. Dans des groupes et des équipes, la notion d'inclusion implique qu'il faut être disposé à surmonter les différences et les désaccords. Sur le plan de l'organisation, elle peut également se référer à la capacité d'écoute de voix différentes, voire déplaisantes.
- *Intégrité = poursuite d'un but valable*. L'intégrité n'est pas seulement un moyen d'intégrer des principes éthiques dans les pratiques professionnelles ou les actions personnelles. L'intégrité est un principe éthique en soi, qui propose une ligne de conduite permettant d'agir de manière juste.

L'éthique et l'intégrité permettent donc d'agir compte tenu de tous les aspects d'une question et de surmonter une tendance assez naturelle à prendre la partie pour le tout<sup>51</sup>. La capacité à appréhender l'ensemble d'une question est essentielle pour les fonctionnaires, qui opèrent généralement dans un environnement hautement spécialisé et compartimenté. Abélès, Bellier et McDonald (1993, p. 9) décrivent cet environnement comme une «société de maisons», les maisons étant les différents services de la Commission, dont le personnel est censé partager la même vision et les mêmes valeurs.

L'éthique est le moyen qui permet de *conduire* les individus de la partie au tout et de façonner leur identité en un ensemble cohérent à travers ce que l'équipe d'anthropologues mentionnée au chapitre 1, appelle les «appartenances multiples» et le «feuilletage des identités» - à savoir pour les fonctionnaires de l'UE: «la» Commission, le service, la nationalité, etc. (Abélès, Bellier et McDonald 1993).

<sup>51</sup> Le danger de prendre la partie pour le tout et, par conséquent, d'agir comme un atome isolé est dépeint en traits vigoureux par Nietzsche dans *Ainsi parlait Zarathoustra (Partie 2, chapitre XLII - De la rédemption)*:

«Un jour que Zarathoustra passait sur le grand pont, les infirmes et les mendiants l'entourèrent [...]. [Zarathoustra dit:] Mais, depuis que j'habite parmi les hommes, c'est pour moi la moindre des choses de m'apercevoir de ceci: à l'un manque un œil, à l'autre une oreille, un troisième n'a plus de jambes, et il y en a d'autres qui ont perdu la langue, ou bien le nez, ou bien encore la tête.

Je vois et j'ai vu de pires choses [...]: j'ai vu des hommes qui manquent de tout, sauf qu'ils ont quelque chose de trop - des hommes qui ne sont rien d'autre qu'un grand œil ou une grande bouche ou un gros ventre, ou n'importe quoi de grand, - je les appelle des infirmes à rebours.[...]

Le peuple cependant me dit que la grande oreille était non seulement un homme, mais un grand homme, un génie. Mais je n'ai jamais cru le peuple, lorsqu'il parlait de grands hommes - et j'ai gardé mon idée que c'était un infirme à rebours qui avait de tout trop peu et trop d'une chose. [...]

Ceci est pour mon œil la chose la plus épouvantable que de voir les hommes brisés et dispersés comme s'ils étaient couchés sur un champ de carnage.

Et lorsque mon œil fuit du présent au passé, il trouve toujours la même chose: des fragments, des membres et des hasards épouvantables - mais point d'hommes!» (traduction d'Henri Albert).

Placer l'intégrité au cœur des choix éthiques permet également de tenir compte, dans son ensemble, de chaque situation susceptible d'être affectée par les actes que nous posons. Les choix éthiques sont susceptibles, à nos yeux, d'avoir une incidence à quatre niveaux: 1) la vie personnelle de l'agent moral, 2) l'équipe dans laquelle il travaille et les personnes avec qui il est directement en interaction, 3) l'entité pour laquelle il travaille<sup>52</sup> et 4) les «clients» qui, en bout de chaîne, bénéficient - le plus souvent indirectement - du résultat de son travail ainsi que de celui de l'équipe et de l'organisation dans son ensemble.

## Première sphère: le moi

L'intégrité au niveau personnel est une condition préalable à la mise en pratique de normes professionnelles et à une «conduite particulièrement correcte et respectable que l'on est en droit d'attendre des membres d'une fonction publique internationale» (voir chapitre 4).

Même dans la sphère privée, l'intégrité est au cœur de l'activité quotidienne consistant à réaliser sa mission, ses valeurs et sa vision.

Stephen R. Covey donne une série de conseils pratiques pour développer l'intégrité personnelle. Il estime (Covey 1999, p. 124) qu'en appliquant ce qu'il appelle l'«éthique de caractère» (le caractère étant pour lui l'ensemble des caractéristiques fondamentales d'une personne) centrée sur un certain nombre de principes universels, chaque personne est en mesure:

- d'être guidée par une boussole qui lui permet de voir où elle veut aller et comment y parvenir;
- de prendre des décisions basées sur des informations correctes et de les appliquer ensuite de manière cohérente;
- de prendre de la distance par rapport aux situations, aux émotions et aux événements de l'existence; d'envisager la situation d'ensemble de manière équilibrée; d'agir et de décider en tenant compte des considérations et des implications à court et à long termes;

<sup>52</sup> Cela vaut également pour les collectivités auxquelles appartient l'agent moral dans sa vie privée.

- de déterminer de manière consciente et proactive, dans chaque situation, la meilleure marche à suivre en fondant ses décisions sur une conscience formée à la pratique des principes.

Le premier conseil pratique donné par Covey est de définir sa *mission personnelle*. Celle-ci est centrée sur ce que l'individu veut être (caractère) et ce qu'il veut faire (contributions et réalisations), ainsi que sur les valeurs ou principes qui sous-tendent ces manières d'être et d'agir<sup>53</sup>. En formulant sa mission personnelle, l'individu exprime son caractère unique, ainsi que la valeur ajoutée qu'il peut apporter dans les différents cercles susceptibles d'être influencés par son action.

Les récentes modifications apportées au statut offrent un bel exemple de la manière dont un fonctionnaire européen peut faire preuve d'intégrité pour réaliser sa mission personnelle.

Dans le cadre de la réforme, la volonté d'aider les fonctionnaires à mieux concilier vie professionnelle et vie privée s'est traduite par l'adoption d'un nouvel article 55 *bis* du statut, en vertu duquel tout fonctionnaire peut, s'il en fait la demande, être autorisé à travailler à temps partiel et, dans certains cas (si le temps partiel est demandé pour s'occuper d'un enfant, etc.), se voir accorder cette autorisation.

Un fonctionnaire qui désire bénéficier de cette disposition doit tout d'abord s'interroger sur sa mission («Ma mission est-elle centrée sur ma carrière et dans quelle mesure, ou est-elle centrée sur ma famille ou sur d'autres engagements extraprofessionnels et dans quelle mesure?»). Ensuite, selon la réponse donnée, il doit fixer des priorités et entreprendre des actions conformes à sa mission. Il doit faire preuve d'intégrité chaque fois qu'il décide s'il doit s'en tenir aux tâches prioritaires, qui peuvent exiger une certaine dose de sacrifice, ou utiliser son énergie pour des activités non prioritaires, peut-être plus agréables ou plus gratifiantes à court terme.

Covey propose une matrice de gestion du temps (*Time Management Matrix*) dans laquelle les deux facteurs qui caractérisent une activité sont

<sup>53</sup> Covey décrit la mission personnelle comme «une constitution personnelle, la base permettant de poser les grands choix de vie, de prendre des décisions au quotidien lorsque l'on se trouve directement confronté à des événements et des émotions qui affectent notre existence. Elle confère aux individus la même force intemporelle [que la constitution d'un État] face aux changements» (Covey 1999, p. 108).

## SCHÉMA 2.2. LA MATRICE DE GESTION DU TEMPS

|               | Urgent  | Non urgent  |
|---------------|---|---|
| Important     | <b>I ACTIVITÉS:</b><br>Crises<br>Problèmes pressants<br>Projets assortis d'une échéance   | <b>II ACTIVITÉS:</b><br>Prévention, activités liées à la <i>capacité de production</i> (*)<br>Établissement de relations<br>Examen de nouvelles possibilités<br>Planification, récréation |
| Peu important | <b>III ACTIVITÉS:</b><br>Interruptions, certains appels, courriers, rapports, réunions<br>Affaires proches, pressantes<br>Activités qui permettent d'être appréciés | <b>IV ACTIVITÉS:</b><br>Futilités, activités insignifiantes<br>Certains courriers<br>Certains appels téléphoniques<br>Passe-temps<br>Activités agréables                                  |

(\*) Les activités qui permettent à l'individu de cultiver les capacités ou les atouts qui produiront des résultats par la suite.  
 [Source: Covey 1999, p. 151]

l'*urgent*<sup>54</sup> et l'*important*<sup>55</sup>. Les activités prioritaires qu'il faut réaliser pour accomplir sa mission se trouvent dans le quadrant II (voir schéma 2.2).

La décision de mener à bien une activité du quadrant II et, donc, de résister à la pression des activités des quadrants I et III ou à la tentation de celles du quadrant IV est, selon cet auteur, une question d'intégrité, de cohérence par rapport aux principes qui guident, de l'intérieur, les choix à faire.

### Autres sphères: les collectivités (équipe, organisation, clients, etc.)

Les décisions et les actions d'ordre éthique ont une incidence sur la vie personnelle de l'agent moral, mais aussi sur d'autres sphères.

Par exemple, un fonctionnaire peut influencer positivement le climat de travail dans une équipe en partageant des informations, en aidant ses col-

<sup>54</sup> «*Urgent* signifie qu'une action immédiate est nécessaire (...) Les choses urgentes nous poussent à réagir (...). Les affaires urgentes sont généralement visibles. Elles exercent une pression sur nous; elles déclament une action (...). Habituellement, nous y sommes directement confrontés. Et elles sont, dans bien des cas, agréables, faciles, amusantes à faire. Mais elles sont si souvent futiles! Nous *réagissons* aux affaires urgentes» (Covey, 1992, p. 151).

<sup>55</sup> «*Important*, par contre, se rapporte aux résultats. Si une chose est importante, elle contribue à notre mission, à nos valeurs, à nos priorités essentielles (...). Les affaires importantes qui ne sont pas urgentes exigent davantage d'initiative, de proactivité. Nous devons *agir* pour saisir une occasion, pour faire en sorte que les choses se réalisent» (Covey, 1992, p. 151).

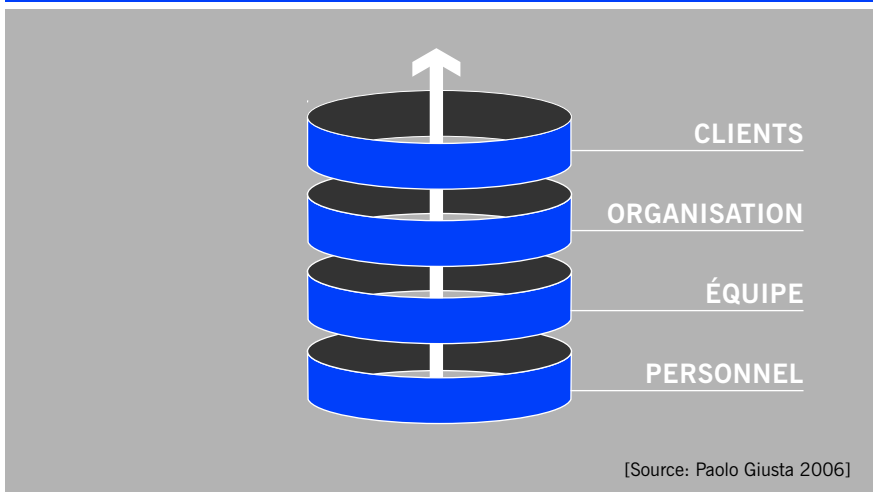
lègues de manière proactive lorsqu'il décèle un besoin, en respectant les approches des autres et en tenant compte de leurs opinions lorsqu'il prend des décisions (voir ci-dessus la définition de l'intégrité dans le sens de l'inclusion et de la conscience relationnelle).

Une personne qui fait preuve d'intégrité peut contribuer de manière plus efficiente et plus efficace (il consacre du temps aux tâches prioritaires; ce faisant, il sert les objectifs prioritaires) à la réalisation de la mission de l'organisation à laquelle il appartient (voir ci-dessus la définition de l'intégrité dans le sens de la poursuite d'un but valable).

Enfin, la société dans son ensemble peut bénéficier de l'intégrité personnelle de l'agent moral. Dans le cas des fonctionnaires de l'UE, il s'agit en particulier des citoyens qui sont les bénéficiaires («clients») des actes administratifs. En effet, les décisions de nature éthique permettent une meilleure prise en considération de l'ensemble (l'intérêt suprême de la société) et des parties de l'ensemble (un intérêt intermédiaire ou individuel). Elles permettent également de tenir compte comme il se doit des éléments en cause au moment du choix de l'action à entreprendre (voir également le chapitre 6 concernant les dilemmes éthiques).

En guise de synthèse, le schéma 2.3 présente un aperçu des sphères affectées par les choix éthiques, depuis le moi jusqu'à la collectivité au sens large.

**SCHÉMA 2.3. SÉQUENCE DES SPHÈRES SUSCEPTIBLES D'ÊTRE AFFECTÉES PAR LES CHOIX ÉTHIQUES**



## Éthique publique et systèmes éthiques

En matière d'éthique, ce qui compte c'est de faire des choix dictés par sa propre conscience. Toutefois, ces choix sont posés dans un contexte où de nombreux facteurs influencent la conscience de l'acteur éthique.

Les systèmes éthiques<sup>56</sup> dans le cadre desquels l'individu opère guident le processus qui va le conduire à pondérer les différentes valeurs en jeu, à trouver un juste équilibre et à décider de la ligne de conduite la plus appropriée.

Ces systèmes éthiques ont pour vocation d'augmenter la probabilité que les services publics et les fonctionnaires soucieux de professionnalisme et d'éthique atteignent leurs objectifs (Nations unies, 2000a, p. 5).

Lorsqu'ils concernent des organisations, les systèmes éthiques sont définis comme un «ensemble ordonné de normes morales et de règles de conduite par référence auxquelles, sur la base également de la prise en considération des faits, il est possible de déterminer en toute situation ce qu'une personne devrait faire ou non»<sup>57</sup>.

S'agissant du service public, les systèmes éthiques prennent la forme d'un «système de règles, d'activités et d'éléments, assorti d'encouragements et de sanctions à l'égard des fonctionnaires du secteur public, afin que ces derniers exercent leurs fonctions de manière professionnelle et adoptent une conduite appropriée» (Nations unies, 2000a, p. 5). Demmke et Bossaert (2004, p. 14) définissent l'*éthique du service public* comme «les valeurs et normes communes du service public». Le caractère moral de ces normes renvoie à ce qui est considéré comme un comportement juste ou injuste, bon ou mauvais. Alors que les valeurs servent de principes directeurs pour une conduite morale, les normes établissent ce qui est légalement et moralement correct dans une situation donnée (*ibidem*).

<sup>56</sup> Les systèmes éthiques sont également appelés «infrastructure de l'éthique» (voir *Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice*, OECD, 1996) et «système national d'intégrité» (*Rôle d'un système national d'intégrité dans la lutte contre la corruption*, Banque mondiale, 1997, cité par Nations unies 2000a, p. 5).

<sup>57</sup> Taylor P. (1975), *Principle of ethics* (Dickenson Publishing Company), cité par Stewart D. W., «*Managing Competing Claims: An Ethical Framework for Human Resources Decision Making*», (Bruce 2001, p. 128-145).

## L'échelle des sources d'un comportement éthique

Un système éthique servant de cadre de référence pour la prise de décision est généralement constitué de plusieurs niveaux, depuis la société dans son ensemble jusqu'à l'individu (ou inversement selon l'élément qui est placé au sommet de l'échelle).

Demmke et Bossaert (2004, p. 114) dénombrent une série de «couches d'intégrité» qui forment conjointement un système global de référence éthique (schéma 2.4).

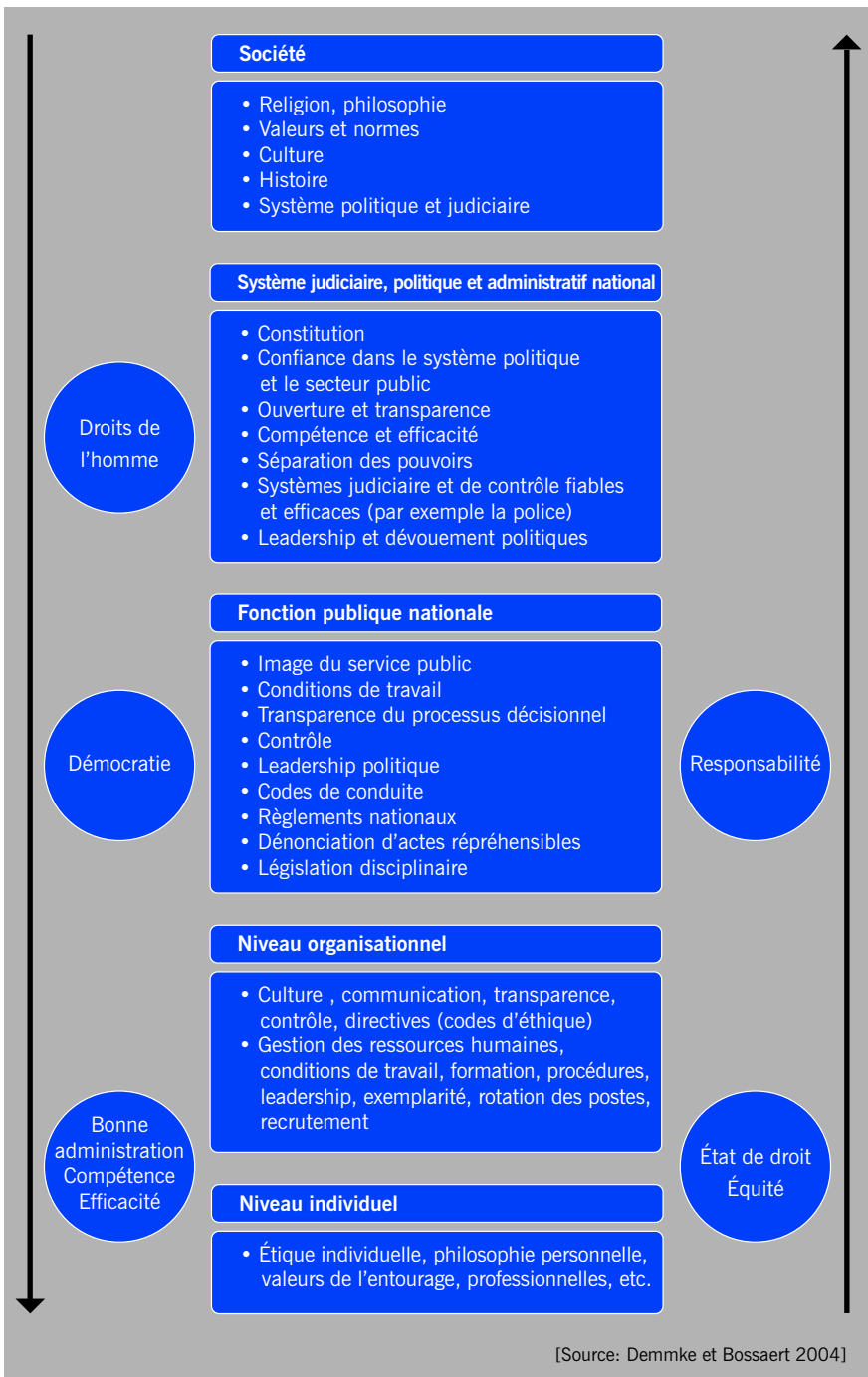
Les auteurs considèrent que, dans le secteur public, les comportements intègres ne sont pas déterminés par un seul instrument, comme l'adoption d'une législation efficace en matière disciplinaire, la mise en place d'organismes efficaces de contrôle et de surveillance ou d'un code de conduite attrayant, mais tributaires de l'existence d'un système global d'intégrité ou d'une infrastructure d'éthique multidimensionnelle (Demmke et Bossaert 2004, p. 6-7). Ils soulignent que la principale caractéristique d'une telle approche multidimensionnelle est que l'éthique y est considérée comme un principe clé de bonne gouvernance (*ibidem*).

Appliqués au cas des fonctionnaires de l'UE, les niveaux distingués par Demmke et Bossaert peuvent être transposés dans les éléments suivants qui tous jouent un rôle dans l'orientation de la conduite des fonctionnaires:

- la société/les sociétés de l'UE<sup>58</sup>;
- le système juridique, politique et administratif de l'UE;
- les règles et la culture de la fonction publique de l'UE;
- les institutions et les organes de l'UE, ainsi que les différentes subdivisions en leur sein;
- le niveau individuel.

<sup>58</sup> Dans «We, the peoples of Europe...» («Nous, les peuples d'Europe...») (*Foreign Affairs*, volume 83, n° 6, 2004, p. 97-110), Nikolaïdis envisage l'Union européenne comme une *démocratie* plutôt que comme une *démocratie* (en grec ancien, *demoi* est le pluriel de *demos*). L'absence d'un *demos* (peuple) unique implique qu'un espace public européen unique, une société européenne, n'est pas indispensable.

## SCHÉMA 2.4. COUCHES D'INTÉGRITÉ



[Source: Demmke et Bossaert 2004.]

Parmi ces niveaux, nous allons examiner de manière plus détaillée le contexte juridique et politique de l'UE (chapitre 3), ainsi que les différentes règles établies par des institutions communautaires ou en leur sein (chapitre 4). Les valeurs individuelles sont d'une importance cruciale dans un environnement multiculturel aux multiples facettes comme la fonction publique européenne. Nous les prendrons en considération lorsque nous aborderons les dilemmes éthiques (chapitre 6).

En ce qui concerne la société européenne, nous renvoyons à la littérature<sup>59</sup> consacrée aux valeurs partagées par les citoyens, qui influencent manifestement la prise de décision au niveau communautaire. Pour illustrer cette question, nous nous limiterons à relever deux événements qui ont eu lieu au même moment de part et d'autre de l'Atlantique et qui montrent comment le climat éthique de sociétés différentes peut diverger sur des questions similaires.

Le 2 novembre 2004, George W. Bush a été réélu au poste de président des États-Unis. Les «valeurs morales» - en l'occurrence, associées à trois questions spécifiques: l'avortement, le mariage homosexuel et la recherche sur les cellules souches - ont été le facteur déterminant dans le choix des électeurs<sup>60</sup>.

Le 5 octobre de la même année, le ministre italien des affaires européennes de l'époque, Rocco Buttiglione, a fait l'objet d'une audition devant la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen, en sa qualité de commissaire désigné pour le portefeuille de la justice, de la liberté et de la sécurité. Suite à cette audition, la commission parlementaire a rejeté la désignation de M. Buttiglione en qualité de commissaire, sur la base d'une évaluation négative des convictions morales et politiques du commissaire désigné (en particulier en ce qui concerne certaines des «valeurs morales» qui ont joué un rôle dans la réélection du Président Bush).

<sup>59</sup> Voir Halman, L., Luijckx, R., et van Zundert, M. (2005) et Dufeu (2005).

<sup>60</sup> Voir Kidder R. M., «*Moral Values' and the U.S. Election: A View from Overseas*» (Les valeurs morales et les élections aux États-Unis: Une vision de l'étranger): «22 % des électeurs des États-Unis considéraient que les «valeurs morales» avaient été la principale motivation du vote qu'ils ont émis. Aucune autre question - ni l'économie, ni le terrorisme, ni l'Irak - n'a été mentionnée aussi souvent. Les «valeurs morales», telles qu'elles ont été interprétées par les commentateurs [en Europe], renvoyaient généralement à trois questions spécifiques - l'avortement, le mariage homosexuel et la recherche sur les cellules souches - qui ont marqué la campagne.» (*Ethics Newslime*, 8 novembre 2004).

## Un système éthique est-il nécessaire à l'éthique?

Telle est la question posée par Demmke (2004, p. 14) à propos, notamment, des codes d'éthique dans la fonction publique.

On pourrait en effet estimer «avec le prophète Jérémie que les règles de bonne conduite sont gravées dans les cœurs et non sur le papier»<sup>61</sup> et qu'un système éthique de principes et de valeurs est inutile dans la mesure où l'éthique n'a, de toute façon, pratiquement aucune force exécutoire. En outre, comment un système éthique, en général, et un code d'éthique, en particulier, «peuvent-ils couvrir toute la diversité et la complexité des problèmes auxquels le raisonnement moral est confronté?»<sup>62</sup>

Il existe, d'une part, une raison négative pour établir un système éthique: la dissuasion. Comme Alexander Hamilton l'a expliqué en son temps:

Le but de toute constitution politique est ou devrait être, en premier lieu, d'établir un système permettant d'avoir pour dirigeants les hommes les plus sages pour discerner le bien commun de la société et les plus vertueux pour tendre vers celui-ci et, en second lieu, de prendre *les mesures de précaution les plus efficaces pour qu'ils restent vertueux* [italiques ajoutés]<sup>63</sup>.

Les systèmes éthiques prévoient de telles «mesures de précaution», notamment des sanctions (qui vont des poursuites disciplinaires ou judiciaires jusqu'à la réprobation publique à l'égard d'un comportement donné, par exemple, dans le chef du titulaire d'une fonction publique) visant à s'assurer que les fonctionnaires témoignent du niveau approprié de moralité.

D'autre part, des raisons positives plaident également en faveur de la mise en place de systèmes éthiques pour les fonctionnaires, en particulier de codes d'éthique (voir Demmke, 2004, p. 15):

- l'une des principales raisons pour s'assurer que les fonctionnaires font preuve d'un comportement éthique dans la gestion des affaires publi-

<sup>61</sup> Cf. Chandler, R.C. (1983), «The Problem of Moral Reasoning in American Public Administration: The Case for a Code of Ethics» (Le problème du raisonnement moral dans l'administration publique américaine: Plaidoyer pour un code d'éthique) dans *Public Administration Review* (Bruce 2001, p. 238-254).

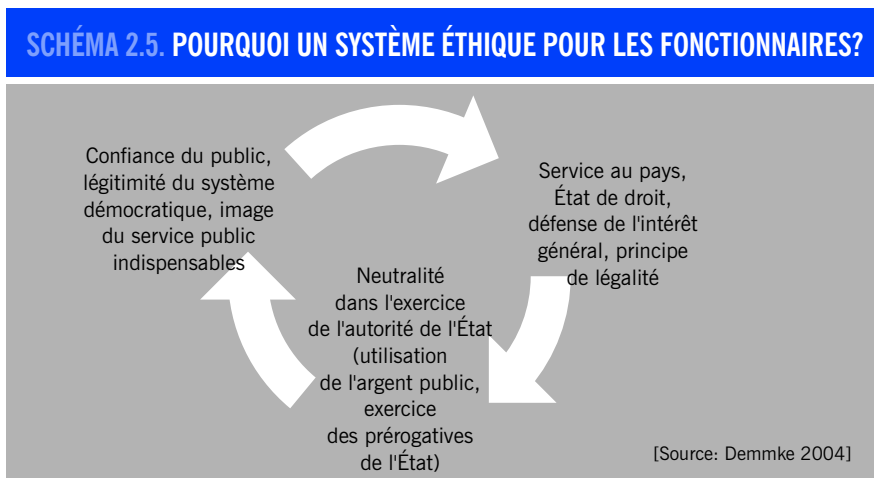
<sup>62</sup> Ibidem.

<sup>63</sup> Cité par Chandler, *The Problem of Moral Reasoning*, p. 245.

ques est le fait que les hauts fonctionnaires et les hommes politiques de premier plan sont susceptibles d'être considérés comme des modèles pour le grand public;

- en outre, en raison du niveau de pouvoir et de responsabilité accordé à ces personnes, il est nécessaire de leur imposer des normes minimales de conduite dans l'exercice de leurs fonctions. Plus les responsabilités et le pouvoir qui leur sont conférés sont importants et plus ces normes doivent être élevées. Il va de soi qu'un comportement contraire à l'éthique de la part de personnages publics peut conduire à un abaissement du niveau des normes dans le grand public.
- l'importance d'un système éthique de référence pour les fonctionnaires peut également être justifiée par la participation des fonctionnaires à l'élaboration et à la mise en œuvre des textes réglementaires qui disposent de la manière dont le grand public doit se comporter. Si des personnes prennent des décisions qui concernent les autres, elles doivent s'assurer que leur propre comportement est au-dessus de tout soupçon;
- enfin, les fonctionnaires et les hommes politiques sont des employés du secteur public. Comme ils sont payés avec l'argent des contribuables, ceux-ci sont en droit d'attendre de leur part le respect de certaines normes de comportement.

Demmke synthétise les éléments plaidant en faveur d'un système éthique sous la forme d'un cercle vertueux, présenté dans le schéma 2.5.



Se fondant sur une enquête consacrée à l'éthique dans les services publics d'États membres de l'UE, Demmke en arrive à la conclusion qu'il semble, du moins formellement, que tous les États membres s'accordent sur un certain nombre de principes éthiques à l'échelle paneuropéenne. Ces principes pourraient constituer les éléments communs d'un système éthique européen (schéma 2.6).

#### SCHÉMA 2.6. ÉLÉMENTS COMMUNS SUSCEPTIBLES DE CONSTITUER UN SYSTÈME ÉTHIQUE EUROPÉEN

Les principes communs d'intégrité dans l'UE sont les suivants:

1. Engagement à l'égard du public
2. Intégrité, honnêteté et équité
3. Indépendance (et objectivité)
4. Obligation de rendre compte et responsabilité
5. Ouverture et transparence

[Source: Demmke 2004]

Nous allons maintenant examiner de manière plus détaillée certains éléments spécifiques du système éthique qui constitue le cadre de référence pour l'action des fonctionnaires de l'UE: l'UE en tant qu'entreprise éthique (chapitre 3) et les diverses règles qui donnent des orientations à ses fonctionnaires (chapitre 4).

# 3 «JE CONSIDÈRE CECI COMME UNE ENTREPRISE D'ORDRE MORAL»

## L'UNION EUROPÉENNE: UN PROJET ÉTHIQUE

On dit souvent qu'une vision éthique était au cœur du projet des «pères fondateurs» de l'intégration européenne. L'éthique est également parfois considérée comme une composante importante du développement du projet communautaire et de ses politiques actuelles<sup>64</sup>. Dans le présent chapitre, nous allons examiner dans quelle mesure l'éthique est présente dans le projet de l'UE. Notre réflexion empruntera le cheminement suivant:

- premièrement, nous allons nous intéresser à la *personnalité des pères fondateurs*, animés par de profondes motivations éthiques leur ayant permis d'envisager une solution nouvelle et audacieuse, fondée sur la mise en commun des intérêts qui avaient auparavant été la cause de plusieurs guerres. Nous le ferons en analysant la personnalité de Jean Monnet;
- deuxièmement, nous allons examiner quelques-uns des *idéaux* qui sous-tendaient la vision de l'Europe unie à ses débuts: la paix, la prospérité et le supranationalisme;
- Troisièmement, nous essaierons de traduire ces idéaux des origines en une série de valeurs applicables à l'Union européenne telle qu'elle existe aujourd'hui, «unie dans la diversité».

<sup>64</sup> Voir notamment ABER-Europe (2002), *Le sens de la construction européenne: un défi éthique* (Brest: Association ABER-Europe) et F. Riccardi : «Le «Modèle européen» s'exprime de plus en plus en prenant en considération des critères écologiques, sociaux, *éthiques* et autres dans l'application des règles du marché unique» (*Bulletin Quotidien, Europe*, 5.10.2002, italiques ajoutés).

Quel est l'élément commun qui assure la stabilité du projet depuis les pères fondateurs jusqu'à l'UE d'aujourd'hui? Selon nous, cet élément est la force que le projet tire de la diversité de ses éléments constitutifs, sa capacité, unique en son genre, d'intégrer les différences dans un seul projet et, si tout se passe bien, d'en tirer avantage pour forger une unité plus forte encore.

## Le fondement éthique du processus d'intégration européenne

La première Communauté européenne trouve son origine dans une extraordinaire coïncidence entre, d'une part, des circonstances historiques exigeant des solutions inédites après le désastre de la Deuxième Guerre mondiale et, d'autre part, la présence de leaders européens capables de faire preuve à la fois d'une vision animée par des idéaux, d'un pragmatisme intelligent et d'un instinct politique qui leur a permis d'exploiter l'occasion unique qui s'offrait alors.

L'homme qui, sans conteste, a le plus contribué au déclenchement de ce processus de mutation, fut Jean Monnet.

### Jean Monnet, le premier homme d'État de l'interdépendance<sup>65</sup>

«Jean Monnet fut l'homme des grandes crises.» Descendant d'une famille de producteurs de cognac, il avait coutume de dire que, sans les guerres, il aurait continué à vendre du cognac (Fontaine, 1996, p. 84). Quel message peut-il transmettre aujourd'hui à ceux qui sont confrontés à des crises (moins graves), voire au travail quotidien de l'administration communautaire?

### Un «visionnaire pragmatique»<sup>66</sup> qui fait preuve d'initiative

L'économiste britannique John Maynard Keynes a dit de Jean Monnet qu'en concevant le programme américain pour la victoire (*American Victory Program*), il avait permis de raccourcir d'une année la durée de

<sup>65</sup> Voir Francois Duchene (1994), *Jean Monnet: The First Statesman of Interdependence* (New York et Londres: W. W. Norton & Company).

<sup>66</sup> Roussel (1996, p. 19).

la Deuxième Guerre mondiale (Rieben 1996, p. 19); quant à l'ancien secrétaire d'État américain, Henri Kissinger, il a déclaré «qu'aucun homme en ce monde n'a marqué (...) la vie politique de notre époque plus que [lui]»<sup>67</sup>, tandis que le président des États-Unis, John F. Kennedy, affirmait que «sous [son] inspiration, l'Europe, en moins de vingt ans, a progressé vers l'unité plus qu'elle ne l'avait fait depuis mille ans»<sup>68</sup>. Pourtant, Jean Monnet est venu à la vie publique presque par hasard.

En septembre 1914, fort d'une expérience déjà étendue en matière de commerce mondial, Jean Monnet, qui n'avait pas encore 26 ans, prit conscience de l'absence de coordination entre l'approvisionnement du Royaume-Uni et celui de la France, ce qui entraînait un gaspillage de ressources et une concurrence malsaine entre des alliés. Six semaines après le début de la Première Guerre mondiale, Jean Monnet obtint un rendez-vous avec Viviani, le Premier ministre français, à qui il fit part de ses observations. Ce dernier envoya Jean Monnet à Londres en qualité d'agent de liaison auprès du conseil britannique pour l'approvisionnement (*British Supply Council*), où il joua un rôle majeur dans l'organisation de l'approvisionnement et du fret maritime des Alliés durant la guerre.

À partir de cette époque, Monnet passa ses journées - et généralement aussi ses nuits<sup>69</sup> - à observer la réalité, à s'occuper du problème le plus important du moment<sup>70</sup> et à établir un plan d'action pour faire en sorte que les changements adviennent. Dans la plupart des cas, pour que le changement positif qu'il avait suscité devienne presque inéluctable dans la situation nouvelle, il importait de modifier le contexte<sup>71</sup>. Il savait égale-

<sup>67</sup> Dans un discours prononcé lors de la remise du Prix Grenville Clark à Jean Monnet, à Paris le 15 novembre 1975, cité dans *Témoignages à la Mémoire de Jean Monnet*, Fondation Jean Monnet pour l'Europe (FJME), Lausanne, 1989.

<sup>68</sup> Lors de la remise du Prix de la Liberté à Jean Monnet en 1963, cité par Roussel (1996, p. 778).

<sup>69</sup> Jean Monnet décrit de la manière suivante sa première journée de travail à la Haute Autorité de la CECA, après la cérémonie officielle: «*Nous restions seuls pour commencer une œuvre qui n'avait pas de précédent. Les lumières de la petite ville [de Luxembourg] s'éteignirent tôt, comme à l'habitude. Seules les fenêtres de l'immeuble de la place de Metz restèrent éclairées fort avant dans la nuit. C'était une autre habitude qui s'instaurait, celle des pionniers de l'Europe qui ne connaîtraient plus le repos*» (Monnet 1976, p. 439).

<sup>70</sup> Fontaine (1996, p. 64) note sa «capacité inouïe de concentrer son attention sur un seul point». Monnet explique que: «*Il n'y pas de limites, sinon celles de la résistance physique, à l'attention que l'on doit porter à ce qu'on fait si l'on veut réellement aboutir. Qu'on ne s'étonne pas et qu'on ne se plaigne pas d'avoir échoué dans des entreprises qu'on mène concurremment et auxquelles on ne donne que des soins partiels*» (Monnet 1976, p. 609).

<sup>71</sup> «*Il ne faut pas chercher à résoudre les problèmes, il faut changer le contexte dans lequel ils se posent*» (Roussel 1996, p. 909). «*Pour régénérer l'Europe, Monnet croyait profondément qu'il fallait s'évader des vieux schémas, prétextes à l'inertie*» (*Ibid.*, p. 21).

ment que les difficultés techniques n'étaient «jamais insolubles à partir du moment où ils sont abordés du point de vue d'une grande idée»<sup>72</sup>.

Monnet décrivait de la manière suivante les principales caractéristiques de son mode d'action lorsqu'il se trouvait confronté à une crise exigeant un effort urgent d'unité: «Unité de vues et d'action; conception d'ensemble»<sup>73</sup>; mise en commun des ressources»<sup>74</sup>.

### La force de l'action collective fondée sur une confiance mutuelle

La méthode de travail de Monnet consistait à mettre sur pied une équipe de personnes compétentes et motivées. C'est grâce à cette mise en commun des idées que surgissaient les solutions novatrices.

«Je crois qu'on ne peut pas agir seul»<sup>75</sup>, disait-il. «[Mon objectif] était l'action commune»<sup>76</sup>. Le Français avait un sens inné du travail en équipe. Il avait coutume de dire «nous», «notre» travail, «notre» document, car il n'eût rien fait sans une équipe<sup>77</sup>. Jacques-René Rabier, le chef de cabinet de Jean Monnet à la Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), évoque sa «stratégie de la confiance»: «Jean Monnet était un homme qui faisait confiance. (...) Monnet jugeait clairement les aptitudes des hommes et savait les valoriser (...) sans faire appel à la compétition, encore moins à l'ambition, il appelait à la collaboration... Monnet s'intéressait à «ses» hommes (...) entretenait avec ses collaborateurs des relations personnelles et affectives»<sup>78</sup>. Ce faisant, «il tirait le meilleur de chacun»<sup>79</sup>.

Monnet considérait la première équipe constituée à la Haute Autorité à Luxembourg comme la «preuve» de la naissance d'un nouvel esprit européen; cet esprit, qui était le fruit du travail en commun de personnes

<sup>72</sup> Rapport sur l'entrevue du 23 mai 1950 à Bonn, entre J. Monnet et le Chancelier Adenauer (Archives de la Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Lausanne), cité par Roussel 1996, p. 538-539.

<sup>73</sup> L'échelle à laquelle il avait coutume de raisonner était le monde (voir Roussel 1996, p. 702 et Fontaine 1996, p. 139).

<sup>74</sup> Monnet 1976, p. 75.

<sup>75</sup> Lettre à Michel Albert du 25 septembre 1970 (citée par Roussel 1996, p. 19).

<sup>76</sup> Monnet 1976, p. 611.

<sup>77</sup> Fontaine 1996, p. 94 et 99.

<sup>78</sup> Cité par Roussel 1996, p. 458-459.

<sup>79</sup> Fontaine 1996, p. 76.

d'origines différentes, pouvait également être pratiqué, selon Monnet, dans les relations entre les nations<sup>80</sup>.

La contribution de Jean Monnet aux affaires européennes et mondiales était fondée sur la même idée de coopération entre les personnes. Comme il avait vécu la confrontation des intérêts entre États nationaux à des postes clés durant les deux guerres mondiales, la méthode de Monnet consistait à faire asseoir les différents États autour de la même table, à parler de problèmes définis en termes précis et de rechercher ensemble l'intérêt commun. «Convaincre les hommes de parler entre eux, c'est le plus que l'on puisse faire pour la paix.» À cette fin, sachant que la bonne volonté n'est pas suffisante, il créait les conditions d'une discussion approfondie et d'un dialogue permanent. «Une certaine force morale doit s'imposer à tous: c'est celle des règles que secrètent les institutions communes supérieures aux individus et respectées par les États.» Il avait la conviction qu'un esprit d'égalité et un sentiment de confiance<sup>81</sup> étaient nécessaires à ce dialogue, de telle sorte «qu'aucun ne vienne à la table avec la volonté d'emporter un avantage sur l'autre»<sup>82</sup>. Telles étaient les conditions pour «mettre en mouvement des évolutions permettant de rassembler des gens jusque-là séparés ou opposés»<sup>83</sup>. Dans ce contexte, le commencement de l'Europe, c'était une vue politique, mais plus encore une vue morale<sup>84</sup>: elle consistait à créer progressivement le plus vaste intérêt commun géré par des institutions communes démocratiques auxquelles [serait] déléguée la souveraineté nécessaire<sup>85</sup>.

### Absence d'intérêt personnel et ambition pour le bien commun

Monnet n'a jamais voulu «être quelqu'un». Il se considérait lui-même comme appartenant à ces personnes qui créent l'action et mettent les

<sup>80</sup> Monnet 1976, p. 441. Voir également p. 452: «je savais surtout que l'exemple que nous donnions [...] aurait une signification qui dépassait de loin la CECA et durerait plus longtemps qu'elle. Si nous réussissions à apporter la preuve que des hommes appartenant à des pays différents pouvaient lire le même livre, travailler sur le même problème avec les mêmes dossiers, et rendre inopérantes les arrière-pensées, inutiles les soupçons, nous aurions contribué à changer le cours des rapports entre les nations.»

Cette méthode de travail s'est perpétuée jusqu'au terme de sa participation aux affaires publiques. Ainsi, lorsqu'il est devenu président du *Comité d'action pour les États-Unis d'Europe* dans les dernières années de sa vie, Monnet avait l'habitude de partager son bureau avec le secrétaire général du comité, Jacques Van Helmont. «Cette proximité physique était la source d'un dialogue permanent» (Rieben 1996, p. 32).

<sup>81</sup> «Je n'ai jamais rien obtenu, ou du moins tenté d'obtenir, sans la confiance» (Monnet 1976, p. 488).

<sup>82</sup> Monnet 1976, p. 558-559.

<sup>83</sup> Van Helmont 1996, p. 52.

<sup>84</sup> Monnet 1976, p. 460.

<sup>85</sup> Monnet 1976, p. 615.

choses en mouvement; ceux-là cherchent avant tout le lieu et l'instant où l'on peut intervenir dans le cours des événements. «Ce ne sont pas les endroits les plus visibles et les instants les plus attendus, qui veut les saisir doit renoncer à occuper le devant de la scène»<sup>86</sup>.

Comme il n'était ni homme politique de carrière ni fonctionnaire, il observait les affaires du monde à travers son expérience et son bon sens, et entrevoyait souvent des solutions novatrices qui étaient invisibles depuis le point de vue de ceux qui détenaient le pouvoir politique<sup>87</sup>. Quelles que soient les circonstances, il soumettait alors les idées nouvelles aux responsables politiques, leur laissant le soin de prendre la responsabilité politique de leur mise en œuvre, mais aussi la reconnaissance du public.

Ceux qui ont travaillé avec Jean Monnet disent que «le pouvoir extraordinaire de Monnet venait de son absolu désintéressement. On savait qu'il ne demandait jamais rien pour lui-même»<sup>88</sup>. Ils étaient prêts à le servir parce qu'ils savaient que lui-même était au service d'une idée. «Peu soucieux d'apparaître, Monnet possédait à un degré très rare la faculté de mobiliser pour le bien commun la puissance des autres»<sup>89</sup>. Selon François Fontaine, c'est sa vision morale élevée, alliée à son «génie créateur», qui a mis Jean Monnet en position de pouvoir agir pour le bien commun.

## Les idéaux des pères fondateurs de l'Europe

La même vision morale a animé certains des hommes d'État qui ont été appelés plus tard les pères fondateurs de l'intégration européenne. Foresi et Sensini (2002, p. 212-213) décrivent la personnalité d'Alcide De Gasperi, de Robert Schuman et de Konrad Adenauer dans les termes suivants: «Tous les trois étaient des pionniers (...) tous les trois parlaient allemand. Tous les trois avaient vécu des conflits régionaux et mondiaux, et les hor-

<sup>86</sup> Monnet 1976, p. 611.

<sup>87</sup> *«Je n'étais pas dans les affaires publiques, mais grâce à mes voyages et mes contacts variés, j'étais mieux placé que bien des hommes de gouvernement pour voir ce qui leur était dissimulé par leurs services, ou par leur propre optimisme, ou au contraire par la peur d'une écrasante responsabilité»* (Monnet 1976, p. 136-137).

<sup>88</sup> C'est en ces termes que s'exprime le diplomate français Jean Laloy (Roussel 1996, p. 699).

<sup>89</sup> Fontaine 1996, p. 63.

reurs de la dernière guerre les avaient amenés définitivement là où un autre trait commun essentiel les avait guidés: la foi dans la solidarité»<sup>90</sup>.

Le professeur de droit communautaire J.H.H. Weiler (1998, p. 241) souligne que les origines et le parcours spirituel des pères fondateurs sont une composante importante de la vision éthique de ces personnalités exceptionnelles.

L'idée, en 1950, d'une communauté d'égaux constituant le fondement structurel d'une paix durable entre ennemis d'hier, représentait davantage que le sage conseil d'hommes d'États expérimentés.

Elle constituait aussi un appel au pardon, un défi de surmonter une haine compréhensible. Dans ce contexte historique particulier, la notion schumannienne de Paix épouse et évoque le discours, l'imagerie et les valeurs singulières de l'Amour chrétien, de la Grâce, ce qui, je crois, n'est pas une référence particulièrement étonnante au regard des parcours personnels des pères fondateurs, Adenauer, De Gasperi, Schuman et Monnet lui-même.

Pionniers du dialogue et de la coopération transfrontalière, ces trois hommes d'État avaient précisément pris conscience que le projet économique de mise en commun de la production de charbon et d'acier avait un fondement politique important et constituait, en fait, avant tout «une affaire morale»<sup>91</sup>. Schuman avait la conviction que «[l'Europe] ne pourra et ne devra pas rester une entreprise économique et technique: il lui faut une âme, la conscience de ses affinités historiques et de ses responsabilités actuelles et futures, une volonté politique au service d'un même idéal humain»<sup>92</sup>.

De Gasperi considérait la Communauté européenne du charbon et de l'acier comme la première étape de la concrétisation d'un grand idéal politique et humain, l'idéal d'une forme de vie en commun plus élevée entre les peuples<sup>93</sup>. Dans son esprit, «Si l'Europe n'est pas unie, elle est perdue»<sup>94</sup>.

<sup>90</sup> Le texte original est en italien.

<sup>91</sup> Mensing, H. P., «L'orientation européenne et atlantique de Conrad Adenauer avant 1933 et après 1949» (in Smets 2001, p. 72-73).

<sup>92</sup> Schuman 1963, p. 78.

<sup>93</sup> Voir allocution prononcée par Alcide De Gasperi lors de la remise du Prix Charlemagne à Aix-la-Chapelle le 24 septembre 1952 ([http://www.karlspreis.de/portrait/1952\\_2.html](http://www.karlspreis.de/portrait/1952_2.html)) (traduction).

<sup>94</sup> Foresi et Sensini (2002, p. 213).

Lorsque Jean Monnet lui a rendu visite à Bonn le 23 mai 1950 pour présenter le Plan Schuman, Adenauer a déclaré que l'intégration européenne deviendrait la mission de sa vie, affirmant qu'il envisageait lui aussi «cette entreprise sous son aspect le plus élevé et comme une entreprise d'ordre moral. Les divers gouvernements intéressés ne doivent pas tant se préoccuper des responsabilités techniques (...) que de leur responsabilité morale en présence de vastes espoirs que cette proposition a éveillés. (...) je considère la réalisation de la proposition française comme la tâche la plus importante qui m'attend. Si je parviens à la mener à bien, j'estime que je n'aurai pas perdu ma vie.»<sup>95</sup>

Quelle était la vision éthique et politique des pères fondateurs?

Pour Weiler, il y a dans l'intégration européenne trois idéaux principaux, à savoir la paix, la prospérité et le supranationalisme. Il précise que l'intérêt d'une analyse des idéaux qui ont sous-tendu l'intégration européenne tient premièrement à la force de mobilisation des idéaux: les idéaux font partie intégrante de la matrice qui explique la socialisation, la mobilisation et la légitimation; ils constituent un élément essentiel pour comprendre pourquoi certaines élites ou masses soutiennent ou tolèrent l'intégration européenne, en particulier pourquoi elles l'ont fait durant ses années de formation. Deuxièmement, les idéaux sont importants dans une perspective sociale: ils sont «un des principaux canaux à travers lequel les individus et les groupes interprètent la réalité, donnent du sens à leur vie et définissent leur identité, positivement ou négativement». Troisièmement, les idéaux permettent de placer les idées dans leur contexte historique: ils constituent une part essentielle de l'histoire et de l'identité culturelle d'une époque (Weiler 1998, p. 243-244).

Les idéaux sont étroitement liés à l'éthique. Ils constituent un condensé des valeurs qui orientent les choix éthiques. Au cours de la période de fondation des Communautés européennes, les trois idéaux mis en évidence par Weiler ont été les pierres angulaires de ce projet politique et éthique.

## Paix

«La paix, au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, était l'un des idéaux les plus explicites et les plus évocateurs dont la communauté nais-

<sup>95</sup> Rapport sur l'entrevue, cit.

sante devait se faire l'instrument» (Weiler 1998, p. 240). L'idéal de paix est au cœur de l'acte fondateur de la première Communauté européenne, la déclaration Schuman du 9 mai 1950.

La paix mondiale ne saurait être sauvegardée sans des efforts créateurs à la mesure des dangers qui la menacent. (...)

Le rassemblement des nations européennes exige que l'opposition séculaire de la France et de l'Allemagne soit éliminée. L'action entreprise doit toucher au premier chef la France et l'Allemagne. (...)

[Cette] solidarité (...) manifesterà que toute guerre entre la France et l'Allemagne devient non seulement impensable, mais matériellement impossible.

Weiler (1998, p. 241) rappelle qu'au début des années 1950, les horreurs de la guerre étaient encore bien présentes dans l'esprit de la population et que la déclaration Schuman a mis en branle un processus qui donnait à l'idéal de paix la forme très concrète d'une réconciliation entre les deux pays ennemis et à l'échelle du continent européen. La réconciliation entre les peuples français et allemand exigeait un «geste inouï dans l'histoire des relations internationales» (Albert, Boissonnat et Camdessus 2002, p. 75): le vainqueur tendait la main au vaincu et ils prenaient ensemble l'initiative sans précédent de renoncer librement à une partie de leur souveraineté en décidant d'administrer conjointement les ressources qui avaient servi à faire la guerre et avaient été un objet de conflit.

Le sens de la mission historique que les protagonistes de ce processus étaient conscients d'accomplir, s'exprime dans les paroles prononcées par le chancelier Adenauer après l'entrevue avec Jean Monnet, le 23 mai 1950, mentionnée précédemment. Au cours du dîner à l'ambassade de France, qui suivit la rencontre, Adenauer se tourna vers un haut responsable français et lui dit: «Voulez-vous dire à M. Monnet que lorsqu'il m'a proposé son projet, j'ai remercié Dieu.»<sup>96</sup>

<sup>96</sup> Cité par Roussel 1996, p. 539.

## Prosperité

Dans la déclaration Schuman<sup>97</sup>, la paix et la prospérité étaient étroitement liées:

La mise en commun des productions de charbon et d'acier assurera immédiatement l'établissement de bases communes de développement économique. (...)

La solidarité de production qui sera ainsi nouée (...) jettera les fondements réels de [l']unification économique [des pays membres].

Cette production sera offerte à l'ensemble du monde sans distinction ni exclusion, pour contribuer au relèvement du niveau de vie et au développement des œuvres de paix. L'Europe pourra, avec des moyens accrus, poursuivre la réalisation de l'une de ses tâches essentielles, le développement du continent africain.

Weiler note que la reconstruction économique du continent dévasté était étroitement liée à la notion de paix. Le premier objectif était le moyen d'atteindre le second.

L'idée de prospérité a également été l'un des fondements de la Communauté économique européenne. L'article 2 du traité de Rome dispose que:

La Communauté a pour mission (...) de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie (...).

Weiler (1998, p. 245) souligne la dimension idéaliste de la notion de prospérité: lorsque destructions et pauvreté constituent la toile de fond, la prospérité individuelle et collective devient synonyme de dignité tant personnelle que collective. Cette quête de prospérité qui a marqué les années de formation de la Communauté, se situe à une période où elle était indissociable d'un immense effort de (re)construction et de renouveau.

<sup>97</sup> Voir le texte original de la déclaration dans *Un changement d'espérance*, Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Lausanne, 5 mai 2000.

Dès le début, la prospérité a été associée à une œuvre de coopération, à une responsabilité collective dans l'effort de reconstruction et à l'idée d'une solidarité entre États membres. En outre, la déclaration Schuman a étendu cette notion de solidarité économique à la sphère internationale en faisant référence au continent africain, en l'occurrence aux parties du monde en développement avec lesquelles les pays européens entretenaient des liens géographiques et historiques plus étroits<sup>98</sup>.

## Supranationalisme

Qui dit vision supranationale dit «(...) affirmer les valeurs de l'État-nation libéral en le maintenant dans certaines limites afin d'éviter les abus» (Weiler 1998, p. 250-251). Ces abus consistaient à privilégier les intérêts d'un seul État au détriment des intérêts communs.

Le supranationalisme remplace la conception «libérale» de la société internationale par une approche communautaire. Le modèle classique du droit international est une réplique, à l'échelon international, de la théorie libérale de l'État: l'État est considéré implicitement comme l'équivalent, au niveau international, de l'individu à l'échelle nationale. Dans cette conception, des notions de droit international telles que l'autodétermination, la souveraineté, l'indépendance et le consentement présentent une analogie évidente avec celles utilisées par les théories de l'individu au sein de l'État. Dans la vision supranationale, la communauté, en tant que régime transnational, n'est pas une instance neutre par l'intermédiaire de laquelle les États cherchent simplement à maximiser leurs avantages, mais elle crée une tension entre l'État et la communauté des États. Fondamentalement, l'idée de communauté n'a pas pour vocation d'éliminer l'État national, mais vise à mettre en place un régime de nature à dompter les intérêts nationaux par une nouvelle discipline (*ibid.*)

Weiler (1998, p. 246) définit le supranationalisme comme une «aspiration à un monde meilleur». La dimension mondiale du projet supranational européen et la responsabilité de l'Europe à l'égard du reste du monde étaient très clairement présentes dans l'esprit des pères fondateurs. «L'Eu-

<sup>98</sup> Dans le texte de la déclaration Schuman publié sur le site officiel de la Commission européenne ([http://europa.eu/abc/symbols/9-may/decl\\_fr.htm](http://europa.eu/abc/symbols/9-may/decl_fr.htm)), la phrase évoquant la solidarité à l'égard du continent africain avait été initialement supprimée et n'a été réintroduite que récemment.

rope, note Jean Monnet, doit apporter une contribution morale au développement du monde. Si elle parvient à écarter de son sein les causes de guerre, elle fournira au monde cet apport spirituel qui interdit encore la rivalité et l'opposition des nationalismes»<sup>99</sup>.

Schuman et Monnet pensaient même que l'intégration européenne pourrait contribuer à la mise en place d'une organisation mondiale. Conformément à la logique supranationale, la mise en commun des intérêts et le partage de la souveraineté qui ont eu lieu en Europe, pourraient également s'étendre à d'autres continents. L'organisation du monde de demain pourrait alors se fonder sur des entités géopolitiques continentales<sup>100</sup> qui, à leur tour, pourraient déléguer à une instance mondiale supranationale la gestion des domaines de compétence susceptibles d'être gérés plus efficacement à l'échelle planétaire.

Schuman (1963, p. 38) considère que «l'Europe unie préfigure la solidarité universelle de l'avenir». Quant à Jean Monnet, il écrit dans ses mémoires (Monnet 1976, p. 616-617):

Ai-je assez fait comprendre que la Communauté que nous avons créée n'a pas sa fin en elle-même? Elle est un processus de transformation qui continue celui dont nos formes de vie nationales sont issues au cours d'une phase antérieure de l'histoire. Comme nos provinces hier, aujourd'hui nos peuples doivent apprendre à vivre ensemble sous des règles et des institutions communes librement consenties (...). Les nations souveraines du passé ne sont plus le cadre où peuvent se résoudre les problèmes du présent. Et la Communauté elle-même n'est qu'une étape vers les formes d'organisation du monde de demain.

## Les valeurs présentes dans le projet communautaire

Les idéaux des pères fondateurs ont été progressivement traduits en un système politique et institutionnel original, qui s'est construit petit à petit pour devenir l'Union européenne d'aujourd'hui.

<sup>99</sup> Rapport sur l'entrevue, cit.

<sup>100</sup> Rieben (1996, p. 22-23) désigne ces entités continentales par le terme «centres de gravité».

## Une mission, une vision et une «méthode communautaire»

La *paix* est progressivement devenue une mission de l'Union européenne vis-à-vis du reste du monde. En effet, l'Union ne vise pas seulement à créer «une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe» (traité UE, préambule). Elle a également l'ambition de renforcer «l'identité de l'Europe et son indépendance afin de promouvoir la paix, la sécurité et le progrès en Europe et dans le monde» (*ibidem*).

La *prospérité* est également présente dans le préambule du traité UE sous la forme d'une vision globale où la croissance économique va de pair avec des préoccupations sociales et environnementales, ainsi qu'avec un attachement explicite à la solidarité. Le préambule dispose que l'UE est déterminée à «promouvoir le progrès économique et social de [ses] peuples, dans le cadre de l'achèvement du marché intérieur et du renforcement de la cohésion<sup>101</sup> et de la protection de l'environnement, et à mettre en œuvre des politiques assurant des progrès parallèles dans l'intégration économique et dans les autres domaines».

Dans la sphère communautaire, le *supranationalisme* a progressivement épousé des formes diverses (Fontaine 2000):

- L'existence d'*institutions communes*. Dès le début, les domaines dans lesquels les États membres ont décidé de partager leur souveraineté ont été gérés conjointement par l'intermédiaire d'institutions communes «supranationales». Pascal Fontaine (2000, p. 19) rappelle que Jean Monnet citait souvent le philosophe suisse Amiel: «L'expérience de chaque homme se recommence. Seules les institutions deviennent plus sages, elles accumulent l'expérience collective et, de cette expérience et de cette sagesse, les hommes soumis aux mêmes règles verront non pas leur nature changer, mais leur comportement graduellement se transformer.»
- *L'indépendance des organes de la Communauté*. L'institution incarnant l'intérêt général de la Communauté (autrefois la Haute Autorité, aujourd'hui la Commission) est composée de personnalités qui exercent leur pouvoir de manière collégiale et qui ne peuvent recevoir d'instruction des États membres. Cette institution est responsable

<sup>101</sup> Avec l'Acte unique européen en 1986, la cohésion économique et sociale est devenue une nouvelle politique de la CE traduisant l'idée de solidarité entre les États membres.

exclusivement devant le Parlement européen (autrefois, l'Assemblée). Il est intéressant de noter que chaque institution européenne bénéficie d'un «vecteur de légitimité»<sup>102</sup> autonome lui permettant de s'inscrire dans un cadre politique démocratique.

- *Coopération entre les institutions.* Au sein de l'Union européenne, les fonctions législatives et exécutives<sup>103</sup> sont exercées par les trois principales institutions conformément à ce que la jurisprudence communautaire appelle «l'équilibre institutionnel». Cet équilibre se fonde sur l'article 7, paragraphe 1, du traité CE, qui dispose que chaque institution agit dans les limites de ses attributions et ne peut outrepasser les pouvoirs qui lui sont conférés par les traités. Les institutions sont tenues de collaborer entre elles, car la réglementation communautaire et sa mise en œuvre ne peuvent résulter que d'un dialogue et d'une coopération entre les institutions en cause (la Commission, le Conseil et le Parlement, en ce qui concerne l'activité législative; le Conseil et la Commission, pour la mise en œuvre des politiques de l'UE).
- *Égalité entre les États membres.* Le principe d'égalité entre les États membres est «l'un des fondements juridiques, de portée morale, qui donne tout son sens à la notion de Communauté» (Fontaine 2000). Rieben (1996, p. 25) rappelle qu'une certaine parité entre les États membres était nécessaire pour prévenir le risque de l'hégémonie des plus forts sur les plus faibles dans un ensemble de nations diverses et inégales en importance économique (Rieben, p. 25). Le principe d'égalité se manifeste principalement par la pondération des voix au Conseil: le vote à la majorité qualifiée donne plus de voix aux grands pays qu'aux petits, mais ce supplément de voix n'est pas proportionnel à

<sup>102</sup> La Commission européenne possède à la fois une légitimité démocratique (c'est un organe politique dont les pouvoirs sont définis par les traités) et une légitimité technocratique (c'est un organe constitué d'experts indépendants). Les autres principes ou vecteurs de légitimité applicables à l'UE, chacun d'entre eux étant propre à l'une de ses institutions et de ses organes, sont la légitimité internationale (le Conseil), la légitimité parlementaire (le Parlement européen), la légitimité juridique (la Cour de justice de l'Union européenne), la légitimité socio-économique (Comité économique et social), la légitimité représentative infranationale (Comité des régions). La légitimité technocratique est également caractéristique de la Banque centrale européenne. Voir Lord, Ch., et Magnette, P. (2002), «Notes towards a general theory of legitimacy in the European Union», *ESRC «One Europe or Several» Programmes - Working Paper 39/02*, <http://www.one-europe.ac.uk/pdf/w39lord.pdf>. À notre avis, la Cour des comptes jouit également d'une légitimité de nature technocratique.

<sup>103</sup> Au sein de l'UE, on se réfère habituellement à des «fonctions» plutôt qu'à des «pouvoirs» (caractéristiques des États). Voir document «Pénelope» de 2002: *Étude de faisabilité - Contribution à un avant-projet de constitution de l'Union européenne*, [http://europa.eu.int/constitution/futurum/documents/offtext/const051202\\_fr.pdf](http://europa.eu.int/constitution/futurum/documents/offtext/const051202_fr.pdf).

leur taille respective»<sup>104</sup>, par la désignation d'un commissaire par État membre au sein de la Commission et, dans le système actuel, par la rotation égalitaire de la présidence de l'Union européenne<sup>105</sup>.

Ces particularités permettent une procédure singulière de prise de décision, appelée «méthode communautaire», qui s'applique aux matières régies par le traité CE. Ce mode de gouvernement se caractérise par un droit d'initiative exclusivement réservé à la Commission, un large recours au vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil, le rôle actif dévolu au Parlement européen et l'interprétation uniforme du droit communautaire par la Cour de justice des Communautés européennes (Schäfer 2004).

Par contre, la méthode communautaire ne s'applique pas à certains domaines du traité UE (titre V – Dispositions concernant la politique étrangère et de sécurité commune - et titre VI – Dispositions relatives à la coopération policière et judiciaire en matière pénale). Ces domaines sont régis par une logique intergouvernementale de coopération dans laquelle: la Commission partage son droit d'initiative avec les États membres ou ce droit se limite à certains champs d'activités bien définis; le Conseil statue généralement à l'unanimité; le Parlement européen n'a qu'un rôle purement consultatif; la Cour de justice ne joue qu'un rôle mineur, voire aucun (Schäfer).

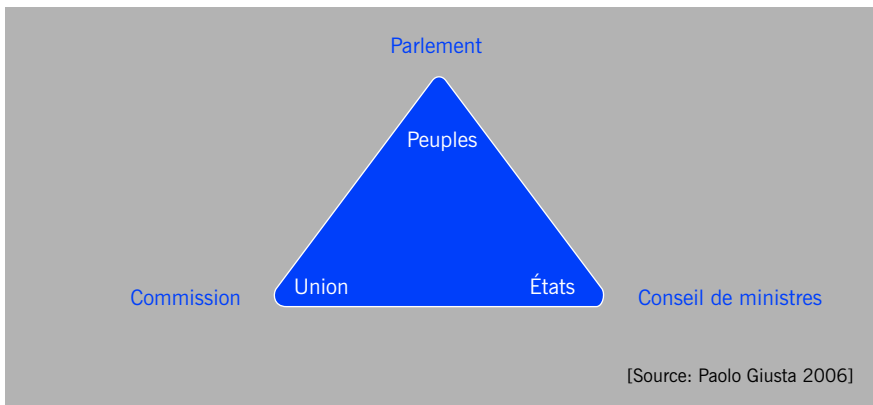
Lorsque la méthode communautaire s'applique (ce qui est le cas pour la majorité des compétences de l'UE), le fonctionnement de l'UE diffère radicalement, d'une part, de celui des États membres dont la séparation des pouvoirs entre les trois organes de l'État (législatif, exécutif et judiciaire) présente peu de points communs avec l'«équilibre institutionnel» de l'Union et, d'autre part, de celui des organisations internationales classiques, où les décisions sont traditionnellement prises par des représentants des pays membres au nom de leurs États respectifs et dans lesquelles chaque participant dispose d'un droit de veto à l'adoption d'une décision.

L'UE est une organisation *sui generis*, une *Union de peuples et d'États* - dont chacune des composantes est représentée dans une des trois insti-

<sup>104</sup> De Schoutheete, Ph. (1997), *Une Europe pour tous* (Paris: Editions Odile Jacob), p. 22.

<sup>105</sup> Sur ce point, voir également Magnette, P. and Nicolaidis, K. (2003), «Petits et grands États dans l'Union européenne: Réinventer l'équilibre», *Études et recherches* n° 25, mai 2003, [http://www.notre-europe.eu/uploads/tx\\_publication/Étud25-fr\\_01.pdf](http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Étud25-fr_01.pdf).

### SCHÉMA 3.1. LE «TRIANGLE INSTITUTIONNEL»



tutions intervenant dans le processus décisionnel (Schéma 3.1) - qui fonctionne selon plusieurs méthodes de gouvernance, chacune étant caractérisée par une combinaison différente d'intergouvernementalisme et de supranationalisme<sup>106</sup>.

### «Unie dans la diversité»<sup>107</sup>

La caractéristique la plus singulière du supranationalisme est la coexistence, d'une part, de plusieurs États nationaux souverains qui ne sont donc pas absorbés par l'entité supranationale et, d'autre part, d'une organisation unique, dotée d'institutions communes et de procédures juridiques. Cette particularité est exprimée dans la devise évocatrice de l'UE, «Unie dans la diversité», qui signifie que l'Union européenne possède une identité propre tout en préservant l'identité de chaque État membre<sup>108</sup>. Le préambule du traité UE précise notamment que la solidarité entre les peuples européens, l'un des objectifs de l'Union, doit être approfondie

<sup>106</sup> Schäfer (2004) ne relève pas moins de six niveaux différents de modes de gouvernance selon le degré de délégation de pouvoirs des États membres à l'UE: la concurrence, la coopération, la coordination sans sanction, la coordination assortie de sanctions politiques, la coordination assortie de sanctions déléguées (méthode communautaire) et l'intégration (délégation complète).

<sup>107</sup> «Unie dans la diversité» est la devise de l'Union européenne (voir [http://europa.eu/abc/symbols/motto/index\\_fr.htm](http://europa.eu/abc/symbols/motto/index_fr.htm))

<sup>108</sup> Toggenburg (2004) relève deux autres significations du terme de *diversité* du point de vue du droit constitutionnel communautaire: la diversité des cultures (européennes) et la diversité des structures (intracommunautaires). Il admet cependant que: «La forme la plus prégnante de diversité est celle qui vise à maintenir les identités nationales des États membres.»

«dans le respect de leur histoire, de leur culture et de leurs traditions». En vertu de l'article 7, paragraphe 3, de ce même traité, l'Union est tenue de respecter «l'identité nationale de ses États membres»<sup>109</sup>.

Les deux éléments, unité et diversité, ont été considérés, ensemble, comme «les valeurs prééminentes» de la construction européenne, des valeurs paradoxales qui permettent d'être à la fois un et divers<sup>110</sup>. Une union avec une identité et des pouvoirs propres, composée pourtant d'États qui ne perdent pas leur individualité et font du continent une mosaïque de cultures. Des États qui restent souverains, mais qui décident cependant de gérer une partie de cette souveraineté ensemble, en assumant la tâche ardue de gouverner non tout seuls, mais dans la multiplicité.

Cette tension permanente entre unité et diversité se caractérise, à nos yeux, par deux éléments essentiels:

- *L'inclusion*. Au sein de l'UE, l'unité et la diversité coexistent sans s'exclure. Chaque citoyen européen peut s'en rendre compte: il possède des «identités multiples»<sup>111</sup>. Comme Jack Straw, l'ancien secrétaire d'État britannique aux affaires étrangères, le soulignait: «L'Europe nous apporte simplement une couche d'identité supplémentaire»<sup>112</sup>.

<sup>109</sup> Le respect de la diversité des États membres est également mentionné dans les dispositions suivantes: l'article 151, paragraphe 1, du traité CE («La Communauté contribue à l'épanouissement des cultures des États membres dans le respect de leur diversité nationale et régionale, tout en mettant en évidence l'héritage culturel commun») et l'article 22 de la charte européenne des droits fondamentaux, qui stipule que: «L'Union respecte la diversité culturelle, religieuse et linguistique». Le traité de Lisbonne assigne à l'Union l'objectif de respecter «la richesse de sa diversité culturelle et linguistique, et [de veiller] à la sauvegarde et au développement du patrimoine culturel européen» (Article 3).

<sup>110</sup> «Il existe un rapport de tension entre unité et diversité. Pourtant, la devise appelant à être '(toujours plus) unis dans la (une) diversité (néanmoins préservée)' ne constitue pas un véritable paradoxe. Dans un système juridique, les valeurs et les principes ne s'inscrivent pas de manière binaire comme étant valables ou non. Tandis que les normes juridiques, en cas de conflit, doivent soit être mises en œuvre, soit ne pas l'être, les valeurs peuvent être appliquées en toutes circonstances, même si elles contredisent d'autres valeurs. Elles sont prises en considération moyennant l'évaluation de leurs poids relatifs dans des situations concrètes. (...) l'issue dépend des circonstances politiques et de la 'culture de la diversité' de notre future Europe. Le degré de diversité que l'Europe pourra se permettre à l'avenir sera également tributaire du degré de fiabilité de son unité» (Toggenburg 2004).

<sup>111</sup> Cette expression est tirée de I. Pernice, «Multilevel Constitutionalism in the European Union», 5 27. ELRev. (2002), p. 511: «Nous, les citoyens des États membres de l'Union européenne, possédons des identités multiples: identité locale, en tant que Londonien, régionale, comme Anglais, nationale, en tant que Britannique et européenne, comme citoyen de l'Union européenne».

<sup>112</sup> J. Straw, *A Europe for its Citizens*, Conférence au Royal Institute of International Affairs, Chatham House, Londres, 27 juillet 2001 ([http://europa.eu./constitution/futurum/documents/other/oth270701\\_en.htm](http://europa.eu./constitution/futurum/documents/other/oth270701_en.htm)). Pour «contester l'idée fautive selon laquelle on ne peut être à la fois britannique et européen», Jack Straw cite la formule de Linda Colley dans son livre *Britons*: «Les identités ne sont pas comme des chapeaux. Les êtres humains sont capables d'en porter plusieurs à la fois et ils le font».

- *Le caractère fructueux.* Le philosophe et écrivain suisse Denis de Rougemont souligne que la tension entre unité et diversité est une «tension créatrice»<sup>113</sup> qui nous permet de progresser vers une société plurielle. La notion de «résilience», qui correspond à la capacité d'une personne ou d'un système social de se développer et de s'épanouir en traversant des crises<sup>114</sup>, met en évidence l'incidence positive d'une telle tension qui, selon nous, peut engager la société dans un cercle vertueux où les crises successives inhérentes à une société plurielle permettent de trouver des solutions consensuelles et positives aux nouveaux problèmes rencontrés. Jusqu'à présent, les diverses crises vécues au cours de l'histoire de l'intégration européenne ont produit des résultats conformes à l'idée fondatrice sous-jacente au processus d'intégration européenne, celle de l'établissement d'une «union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe» (traité UE, préambule).

La tension entre l'unité et la diversité est, selon nous, non seulement un des principaux moteurs du processus communautaire, mais aussi l'élément essentiel de la *charte éthique fondamentale* - non écrite - de l'Union européenne d'aujourd'hui.

## À la recherche d'une charte éthique de l'UE

Le préambule du traité UE jette explicitement les bases d'une charte des valeurs fondamentales de l'Union européenne:

[L'UE est attachée] aux principes de la liberté, de la démocratie et du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'État de droit, (...) aux droits sociaux fondamentaux, (...) à la solidarité.

<sup>113</sup> *L'un et le divers*, La Baconnière, 1970, p. 23 (cité par Danese 1995).

<sup>114</sup> Cette notion a été développée dans le domaine de la psychologie des petits groupes, tels que les familles. Toutefois, elle est plus largement applicable à la vie sociale. Selon cette approche, il importe tout d'abord de prendre les crises au sérieux sans toutefois en dramatiser les conséquences. Il convient ensuite de les régler en se concentrant sur les enseignements positifs qui peuvent en être tirés. Résilience (du latin *salire*, s'élever ou s'élever d'un bond) signifie littéralement capacité à rebondir (Voir Annemie Dillen, «Tussen verheerlijking en afwijzing. Realistische hoop voor gezinnen», in *Rondom Gezin* 25 (2004) nr. Jubileumnummer, 58-70).

Le traité de Lisbonne stipule qu'un article 2 est inséré dans le traité UE:

## «Article 2

### Valeurs de l'Union

L'Union est fondée sur les 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, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes.»

Les trois principales institutions de l'Union européenne, le Parlement, le Conseil et la Commission, ont par ailleurs adopté la Déclaration de Berlin le 25 mars 2007. La première partie de celle-ci est consacrée aux valeurs de l'UE. L'être humain, sa dignité inviolable et ses droits inaliénables y sont placés «au cœur» de l'action et constituent l'axe central de toutes les autres valeurs auxquelles l'Union aspire: égalité, paix et liberté, démocratie et état de droit, respect mutuel et responsabilité, prospérité et sécurité, tolérance et participation, justice et solidarité<sup>115</sup>.

L'affirmation de telles valeurs (une véritable *value statement* de l'Union européenne) joue un rôle très important. En effet, «pour la vitalité et le succès du projet européen, il est capital de mettre en avant les valeurs européennes, ce qui implique de jeter des passerelles entre les valeurs que nous défendons et les politiques que nous menons»<sup>116</sup>.

L'affirmation explicite des valeurs de l'UE peut cependant s'avérer insuffisante. «Une simple liste de valeurs européennes communes n'est pas suffisante en tant que fondement de l'unité européenne, même si la charte des droits fondamentaux [...] le donne à penser. Le fait est que chaque tentative de codification des «valeurs européennes» se heurte inévitablement à toute une série d'interprétations nationales, régionales, ethniques, sectaires et sociales divergentes. Cette diversité d'interprétation ne peut être éliminée par un traité constitutionnel quand bien même

<sup>115</sup> Voir [http://www.eu2007.de/de/News/download\\_docs/Maerz/0324-RAA/French.pdf](http://www.eu2007.de/de/News/download_docs/Maerz/0324-RAA/French.pdf).

<sup>116</sup> J. P. Balkenende, Premier ministre du Royaume des Pays-Bas, in Halman, L., Luijkx, R., et van Zundert, M. (2005), p. 7.

étayé par une interprétation législative et jurisprudentielle» (Biedenkopf, Geremek, et Michalski 2004).

L'unité, la diversité et leurs interactions sont, à notre avis, les valeurs non écrites sur lesquelles sont fondées les valeurs proclamées par l'UE. Il apparaît opportun d'examiner à présent si l'unité dans la diversité constitue également le fondement du fonctionnement et des politiques de l'UE.

### Le fonctionnement de l'UE: dialogue et compromis

La tension entre l'unité et la diversité peut être considérée comme un élément moteur du fonctionnement de l'Union européenne au niveau institutionnel. L'ancien ambassadeur Korthals Altes (1999, p. 158) décrit cette tension comme «un processus permanent de négociation qui permet aux États membres de parvenir à un accord (...) L'habitude s'est graduellement développée de s'écouter attentivement les uns les autres».

Le *processus de prise de décision* conduisant à l'adoption d'un acte législatif nécessite dans la plupart des cas un accord entre les trois institutions intervenant dans la procédure en question. En général, le Conseil ne peut statuer sans l'accord du Parlement européen. Le Parlement et le Conseil ne peuvent adopter un acte législatif si la Commission n'a pas préalablement présenté une proposition en la matière. La Commission peut proposer une législation, mais elle n'est pas habilitée à l'adopter. Elle doit s'appuyer sur les deux branches de l'autorité législative. Ce processus exige un effort de dialogue et de collaboration entre les institutions, qui n'est pas indolore et impose souvent à l'une ou à chacune d'entre elles d'abandonner les positions extrêmes qu'elles avaient initialement exprimées et de faire des concessions pour parvenir à un compromis.

Durant la *phase de mise en œuvre* des politiques communautaires, une coopération s'instaure entre la Commission européenne, qui est responsable en dernier ressort de l'exécution du budget (article 274 du traité CE), et les États membres, auxquels sont déléguées des tâches d'exécution au titre de la «gestion partagée», qui concerne quelque 80 % des dépenses de l'UE. Élément indissociable de ce type de coopération, la confiance se manifeste dans certains cas sous la forme de «contrats de confiance» entre les États membres et la Commission dans le cadre des Fonds structurels, contrats permettant à l'institution communautaire de

tirer un degré d'assurance plus élevé des contrôles effectués au niveau national.

S'agissant de *l'application du droit communautaire*, Inghelram souligne que c'est le dialogue entre les tribunaux nationaux et la juridiction communautaire dans le cadre de la procédure préjudicielle (par laquelle les juridictions nationales, qui sont appelées à appliquer le droit communautaire, demandent à la Cour de justice de statuer sur l'interprétation du traité ou sur la validité et l'interprétation des actes de droit dérivé - article 234 du traité CE) qui a le plus contribué à la formation du droit communautaire par l'intermédiaire de la jurisprudence<sup>117</sup>.

Cet indispensable dialogue constitue, à nos yeux, une caractéristique essentielle et originale de l'UE. La Commission européenne avait proposé officiellement (Commission européenne 2001, p. 34) et officieusement (Pénélope 2002, p. IV) que les fonctions de l'UE soient clairement réparties entre le législatif (attribué au Conseil et au Parlement européen sur un pied d'égalité) et l'exécutif (dont la Commission assumerait l'entière responsabilité). Si cette formule permet une simplification, elle conduirait en revanche à un relâchement de la «tension» qui existe actuellement entre les institutions. Cette tension, qui tient au fait que chaque institution représente un intérêt clairement défini et joue un rôle précis, bien que limité, dans le processus de prise de décision, est un élément très positif à nos yeux. Même s'il est susceptible de déboucher sur des difficultés à concilier les positions, il traduit parfaitement la nature de l'Union européenne, «unie dans la diversité».

### Le projet politique communautaire: liberté, égalité, fraternité

Nous pensons qu'un autre type de tension positive caractérise le projet européen, celle qui existe entre les trois principes figurant dans la célèbre devise de la Révolution française: *liberté, égalité, fraternité*. La liberté et l'égalité ont donné naissance à des théories et à des systèmes politiques qui mettent l'accent sur les libertés individuelles, l'égalitarisme et le juste équilibre à trouver entre les deux. Nous estimons que la fraternité, un principe dont on ne fait généralement pas mention, doit également être prise en considération pour comprendre l'intégration européenne,

<sup>117</sup> Voir Inghelram, J. H. F., «Enkele kanttekeningen bij de vereenvoudigde procedure voor de beantwoording van prejudiciële vragen door het Hof van Justitie van de EG», *Sociaal-Economische Wetgeving* 2005, 87, p. 452-459.

précisément parce que celle-ci trouve son origine dans un «geste de fraternité» consistant à traiter l'ancien ennemi en partenaire (voir plus haut), à regarder les différents peuples d'Europe comme des membres d'une même famille<sup>118</sup>. Nous pensons que ces trois principes peuvent être considérés comme les valeurs politiques fondatrices du système juridique et politique de l'UE<sup>119</sup>.

Donner (1982) s'appuie sur l'analyse de l'ancien avocat général à la Cour de justice des Communautés européennes Pieter VerLoren van Themaat, qui voyait dans les trois éléments de la devise les trois principes constitutifs de tout ordre juridique (et donc de l'ordre juridique communautaire également)<sup>120</sup>. Si les notions de liberté et d'égalité donnent des indications importantes quant au contenu de l'ordre juridique, elles ne peuvent en constituer le fondement et le but ultime; un troisième élément, en l'occurrence la fraternité, qui n'est pas un élément de fait mais une «mission», est la «raison d'être» qui sous-tend cet ordre juridique (Donner 1982, p. 54).

Mattei<sup>121</sup> estime également que la valeur la plus forte de ce «triptyque» est celle de la fraternité, un principe considéré comme la condition qui rend possibles la liberté et l'égalité. La fraternité, dernier élément de cette triade, nous rappelle que toute société et tout ordre juridique sont fondés sur l'idée que nous ne pouvons vivre les uns sans les autres (Donner 1982, p. 55). Elle donne la possibilité non seulement de traiter de la même manière les personnes égales (ce que le principe d'égalité permet déjà de faire), mais également de surmonter les inégalités par la mise en place d'institutions et de règles qui créent les conditions pour que les personnes «inégaux» puissent combler leur retard.

<sup>118</sup> Schuman disait qu'une Europe réconciliée permettrait aux jeunes générations de réapprendre la fraternité chrétienne (Schuman 1963, p. 46). Dans la vision de De Gasperi, «le rapport avec les autres nations est fondé sur le principe de la fraternité» (Audisio et Chiara 2001, p. 204).

<sup>119</sup> Voir allocution du chancelier allemand Gerhard Schröder devant l'Assemblée nationale française à l'occasion du quarantième anniversaire du traité d'amitié franco-allemand, le 22 janvier 2003: «Les valeurs de la Révolution française – la liberté, l'égalité, la fraternité – ... constituent le fondement et le modèle de ce que nous avons réussi à construire ensemble au cours de ces dernières quarante années, et de ce que nous pouvons, devons et voulons mettre en œuvre ensemble à l'avenir sur notre continent».

<sup>120</sup> Voir également Antonio Maria Baggio, qui observe que «la fraternité est en mesure de fonder l'idée d'une communauté..., d'une unité de distincts dans laquelle les peuples sont en paix entre eux, non sous le joug d'un tyran, mais dans le respect de leurs identités». (*Il principio dimenticato: la fraternità nella riflessione politologica contemporanea*, Roma, Città Nuova, 2007, p. 25).

<sup>121</sup> Bruno Mattei, «La République n'est pas fraternelle», *Le Monde*, 21.5.2002.

En ce sens, la fraternité constitue également le fondement de la solidarité (*ibidem*). La fraternité nous oblige à repenser les relations humaines et sociales. Elle implique la reconnaissance du fait que nous sommes tous, avant toute autre chose, des membres d'une même «famille», l'humanité<sup>122</sup> et, dans le même temps, elle nous demande une attention inconditionnelle pour chaque être humain. Les relations fraternelles sont par définition mutuelles (par exemple, je ne peux affirmer ma liberté si je ne revendique pas dans le même temps la liberté pour tous les autres êtres humains)<sup>123</sup>. Elles sont indissolublement liées à la logique d'intégration chère à Jean Monnet, ainsi qu'à l'idéal supranational des pères fondateurs.

Les trois éléments sont complémentaires: chacun est porteur d'une vision spécifique qui éclaire et complète les deux autres (Donner 1982, p. 54). Ces trois principes sont également des instruments utiles pour «assumer des situations conflictuelles sans cesser pour autant de travailler ensemble» (p. 60).

La liberté, l'égalité et la fraternité participent au façonnement de l'UE et sont sous-jacentes à la plupart des politiques communautaires. Ces trois valeurs confèrent inévitablement aux choix politiques une perspective à facettes multiples. Rechercher en permanence le juste équilibre entre ces valeurs est, selon nous, fondamental pour la réalisation de la mission de l'UE, à savoir promouvoir le progrès économique et social des peuples qui la constituent à travers des politiques communes, tout en veillant à ce que ce développement soit durable (voir préambule du traité UE).

À l'évidence, certaines politiques contribuent plus directement à la mise en œuvre d'un des trois principes: les quatre libertés qui sont au cœur du concept de marché unique (liberté de circulation des marchandises, des services, des personnes et des capitaux) font référence au principe de *liberté*<sup>124</sup>; l'*égalité* se traduit notamment par l'idée d'égalité entre les

<sup>122</sup> Mattei se réfère au philosophe français Levinas, qui a mis en évidence le «fait originaire de la fraternité». A. M. Baggio fait valoir que «la fraternité a acquis, au cours de l'histoire, une signification universelle, en parvenant à déterminer le sujet auquel elle peut pleinement se référer: le sujet «humanité» - une communauté de communautés. Elle est également la seule valeur qui garantisse la pleine expression des deux autres principes universels, la liberté et l'égalité» (*Il principio dimenticato*, cité, p. 11).

<sup>123</sup> *Ibidem*.

<sup>124</sup> Mais également à la *fraternité*, par référence à l'établissement d'une «confiance mutuelle entre les États membres» nécessaire à la suppression des obstacles à la liberté d'établissement et à la libre circulation des services dans l'Union européenne par la reconnaissance mutuelle des systèmes éducatifs et juridiques (voir proposition originale de directive relative aux services dans le marché intérieur, présentée par la Commission (COM(2004) 2, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2004/com2004\\_0002fr01](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2004/com2004_0002fr01)).

citoyens des États membres (en l'occurrence, le principe de non-discrimination déjà inscrit dans le texte original du traité établissant la Communauté économique européenne<sup>125</sup>) et par l'approche multilatérale de l'UE en matière de relations internationales, qui favorise le développement de partenariats où chacune des parties jouit de la même dignité; la *fraternité* peut être considérée comme le principal fondement de la politique de cohésion économique et sociale, qui n'est pas tant un instrument de «compensation financière entre pays riches et pays moins riches»<sup>126</sup> qu'un pilier du projet communautaire unissant les États et les peuples européens et nous permet de partager la destinée les uns des autres<sup>127</sup>.

La plupart des politiques de l'UE résultent également, mais d'une manière moins manifeste, de la conjonction de ces trois principes. Voyons, par exemple, comment ceux-ci pourraient nous aider à analyser, sous l'angle de l'éthique, l'une des principales politiques communes depuis l'établissement de l'ancienne Communauté économique européenne en 1958, à savoir la *politique agricole commune* (PAC), qui est toujours la plus importante en termes de dépenses budgétaires.

En vertu de l'article 33 du traité CE, la PAC a pour but: d'accroître la productivité de l'agriculture; de stabiliser les marchés; de garantir la sécurité

pdf, connue également sous le titre de «directive Bolkestein», du nom du commissaire au marché intérieur de la Commission Prodi). Cette proposition devenue célèbre pour avoir été l'un des arguments en faveur du vote contre le traité constitutionnel durant la campagne qui a précédé le référendum du 29 mai 2005 en France, illustre la difficulté à trouver un équilibre entre unité et diversité.

Les dispositions relatives à la «confiance mutuelle dans l'administration de la justice dans les États membres» figurent dans le règlement (CE) n° 805/2004 du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 portant création d'un titre exécutoire européen pour les créances incontestées (JO L 143 du 30.4.2004 (considérant 18), dans le règlement (CE) n° 2201/2003 du Conseil du 27 novembre 2003 relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale abrogeant le règlement (CE) n° 1347/2000 (JO L 338 du 23.12.2003, p. 1, considérant 16) et dans le règlement (CE) n° 44/2001 du Conseil du 22 décembre 2000 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (JO L 12 du 16.1.2001, p. 1, considérant 16).

D'autres actes font également référence à la confiance mutuelle entre les États membres, par exemple la directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur («directive sur le commerce électronique») (JO L 178 du 17.7.2000, p. 1, considérant 22) et la décision 2001/923/CE du Conseil du 17 décembre 2001 établissant un programme d'action en matière d'échanges, d'assistance et de formation, pour la protection de l'euro contre le faux monnayage (programme «Pericles») (JO L 339 du 21.12.2001, p. 50, article 2, paragraphe 2, point b)).

<sup>125</sup> Article 7 du traité CEE: «(...) est interdite toute discrimination exercée en raison de la nationalité».

<sup>126</sup> Jacques Delors, *Address to the Conference European Statistical Institutes*, septembre 2004, cité par Ferdinando Riccardi, *Bulletin quotidien Europe*, 25.9.2004, p. 3.

<sup>127</sup> «(...) jeter les bases d'institutions capables d'orienter un destin désormais partagé», tel était l'un des objectifs figurant dans le préambule au traité CECA du 18 avril 1951.

### SCHÉMA 3.2. PRINCIPALES PRÉOCCUPATIONS À LA BASE DE L'ÉVOLUTION DE LA PAC

| Premières années                     | Crises des années 70 et 80  | Réforme de 1992 <sup>128</sup> | Agenda 2000 <sup>129</sup>  | Réforme de 2003 <sup>130</sup> |
|--------------------------------------|-----------------------------|--------------------------------|---|--------------------------------|
| Autosuffisance                       | Surproduction               | Réduction des excédents        | Compétitivité   | Réforme axée sur le marché     |
| Meilleure productivité               | Explosion des dépenses      | Protection de l'environnement  | Développement rural   | Protection du consommateur     |
| Stabilisation des marchés            | Tensions internationales    | Stabilisation des revenus      | Multi-fonctionnalité (préoccupations sociales, protection de l'environnement, sécurité alimentaire, etc.) | Développement rural            |
| Soutien aux revenus des agriculteurs | Mesures socio-structurelles | Stabilisation des dépenses     |   | Développement durable          |

[Source: Frédérique Lorenzi 2006, adapté]

des approvisionnements; d'assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs; d'assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture.

Ces objectifs initiaux, toujours valables aujourd'hui, ont évolué afin d'adapter la PAC aux préoccupations qui se sont fait jour au fil du temps (voir schéma 3.2).

L'on peut voir dans certains de ces objectifs et de ces préoccupations une référence à la *liberté* (productivité, compétitivité et stabilisation du marché) ou à l'*égalité* (soutien aux revenus des agriculteurs, dans la pers-

<sup>128</sup> Communication de la Commission des Communautés européennes, «Évolution et avenir de la PAC: document de réflexion de la Commission» (COM (91) 100, février 1991). Lors de la réforme de 1992, il est apparu, entre autres, que: *«Il est nécessaire de maintenir un nombre suffisant d'agriculteurs à la terre. Il n'y a pas d'autre moyen de préserver l'environnement naturel, un paysage millénaire et un modèle d'agriculture familiale qui traduit un choix de société. (...) Il implique que l'on reconnaisse que l'agriculteur remplit, ou du moins pourrait et devrait remplir, simultanément deux fonctions principales: une activité de production et, en même temps, une activité de protection de l'environnement et de développement rural. (...) La protection de l'environnement implique que soit soutenu le rôle de l'agriculteur comme gestionnaire de l'environnement, grâce à l'utilisation de méthodes de production moins intensives et la mise en œuvre de mesures favorables à l'environnement.»*

<sup>129</sup> Commission des Communautés européennes, Communication «Agenda 2000 - Pour une union plus forte et plus large» (COM(97) 2000, juillet 1997).

<sup>130</sup> Proposition de sept règlements du Conseil, présentée par la Commission et accompagnée de l'exposé des motifs «Une perspective politique à long terme pour une agriculture durable» (COM(2003) 23, janvier 2003).

pective d'harmoniser les salaires et les niveaux de vie dans les différents secteurs de production, tout en garantissant des prix équitables aux consommateurs).

Enfin, on peut considérer que la *fraternité* nous impose d'établir la PAC de telle manière qu'elle exprime une attention inconditionnelle pour tous - agriculteurs, consommateurs, contribuables, citoyens des pays moins développés, générations futures. La PAC a progressivement évolué vers les notions de multifonctionnalité<sup>131</sup>, puis de développement rural durable<sup>132</sup>, et a fait sienne l'idée selon laquelle l'agriculture assume plusieurs fonctions (économique, sociale et territoriale/environnementale). Si l'agriculture sert à préserver le paysage et à garantir l'équilibre non seulement social, mais aussi territorial, elle doit le faire à l'échelle de l'UE<sup>133</sup> et pas seulement à celle des États plus prospères qui peuvent se permettre une politique agricole coûteuse.

En outre, la dernière réforme de la PAC, qui a parachevé la transition du système de soutien des prix à celui de l'aide directe aux agriculteurs, renforce également la solidarité avec les pays tiers. En effet, les aides n'étant plus liées à la production, les effets de distorsion sur le commerce international, particulièrement néfastes pour les pays en développement, peuvent être évités. Une mesure va encore plus loin dans ce sens en permettant aux produits provenant des pays les moins développés d'entrer sur le territoire de l'Union en franchise douanière et sans restrictions quantitatives. Cette initiative a été baptisée «Tout sauf les armes»<sup>134</sup>.

<sup>131</sup> Voir Isabelle Garzon, «Multifunctionality of agriculture in the European Union: Is there substance behind the discourse's smoke?», University of California at Berkeley, Center for Institutions and Governance, Working Papers Series, <http://igov.berkeley.edu/workingpapers/index.html>.

<sup>132</sup> La FAO (*Guidelines for the Integration of Sustainable Agriculture and Rural Development into Agricultural Policies*, 1997) définit l'agriculture durable et le développement rural de la manière suivante:

Aménagement et conservation de la base de ressources naturelles et orientation du changement technologique et institutionnel de manière propre à assurer que soient satisfaits durablement les besoins de l'homme dans la génération actuelle et les générations futures. Le développement durable (dans les secteurs agricole, forestier et halieutique) assure la conservation des terres, des eaux et des ressources génétiques végétales et animales, dans le respect de l'environnement, et de manière techniquement appropriée, économiquement viable et socialement acceptable.

<sup>133</sup> Voir la communication «Agenda 2000»: «Il est essentiel que l'agriculture multifonctionnelle soit répartie sur tout le territoire européen, y compris les régions à problèmes spécifiques». Voir également les conclusions du Conseil européen de Berlin en mars 1999: «Le contenu de cette réforme [de la PAC] assurera que l'agriculture soit multifonctionnelle, durable, compétitive, répartie sur tout le territoire européen, y compris les régions ayant des problèmes spécifiques (...)».

<sup>134</sup> Le règlement (CE) n° 416/2001 du Conseil du 28 février 2001 modifiant le règlement (CE) n° 2820/98 portant application d'un schéma pluriannuel de préférences tarifaires généralisées pour la période du 1<sup>er</sup> juillet 1999 au 31 décembre 2001, afin d'étendre aux produits originaires des pays les moins développés

Comme beaucoup d'autres politiques communautaires, la PAC ne se caractérise par seulement par une pluralité de fonctions. Elle présente également de multiples facettes d'un point de vue éthique. En effet, certains pourraient légitimement privilégier, à son propos, la liberté et considérer dès lors que les avantages sociaux et territoriaux de la PAC ne justifient pas le coût élevé de cette politique qui, en définitive, ne touche qu'un faible pourcentage de la population de l'UE. Sur le plan de l'égalité, on pourrait considérer, tout aussi légitimement, que cette petite partie de la population mérite autant que toute autre de bénéficier d'un niveau de vie comparable à celui du reste des travailleurs de l'UE, d'où l'intervention justifiée du budget communautaire. Le point de vue de la fraternité conduirait à prendre en considération la société européenne, qui bénéficie dans son ensemble du travail des agriculteurs, sans oublier les pays tiers.

Sous l'angle de l'éthique, chacune de ces prises de position - ou plus vraisemblablement une combinaison de certaines d'entre elles - est pertinente. Pour pouvoir vivre ensemble au sein de l'UE, il faut être capable de passer de l'affirmation des principes éthiques au choix d'une politique: c'est lors de cette opération très délicate que l'équilibre unique en son genre pratiqué par l'UE entre le bien commun et l'intérêt particulier, ainsi que sa capacité à dialoguer et à trouver un compromis, jouent pleinement leur rôle.

Le schéma que nous proposons pour la prise de décision face à des dilemmes éthiques, qui sera examiné au chapitre 6, consiste précisément à tenir pleinement compte des différences et à trouver, malgré et sur la base même de ces différences et en s'appuyant sur elles, un terrain d'entente permettant de poser, d'un commun accord, un choix unique.

## La responsabilité éthique des fonctionnaires de l'UE

La construction de l'Union européenne reste un «défi éthique». Au sein de cette «communauté de valeurs»<sup>135</sup> façonnée par leurs actions quotidiennes, les fonctionnaires de l'UE peuvent trouver une source d'inspira-

la franchise des droits de douane sans aucune limitation quantitative (JO L 60 du 1.3.2001, p. 43). Pour les origines de cette initiative, voir Pascal Lamy (commissaire européen au commerce extérieur de 1999 à 2004), *L'Europe en première ligne*, Paris, Seuil, 2002, p. 69 et suivantes.

<sup>135</sup> Voir la déclaration d'Athènes, du 16 avril 2003, à l'occasion de la signature du traité d'adhésion à l'UE par les nouveaux États membres.

tion dans l'approche des pères fondateurs<sup>136</sup> ainsi que dans la charte fondamentale éthique dont nous avons essayé de tracer les contours. La tension entre l'unité et la diversité génère un équilibre qui est par définition instable et tend vers un nouvel équilibre, si possible, à un niveau supérieur. C'est cette fragilité intrinsèque qui requiert un sens des responsabilités éthiques de la part de ceux qui sont chargés de conduire les affaires de l'UE (Danese 1995, p. 95).

Les idées et les personnalités des pères fondateurs de l'UE nous apparaissent comme une source intarissable d'inspiration pour les choix quotidiens que doivent poser ceux qui travaillent au service de l'Union européenne. Certes, ce constat allait sans doute davantage de soi aux premières heures de l'intégration européenne<sup>137</sup>. Selon nous, il reste vrai pour les fonctionnaires d'aujourd'hui et de demain.

<sup>136</sup> Gérard Bossuat considère que «la Déclaration [Schuman] est un *acte moral*. Elle donne un sens à la vie de ceux qui vont consacrer leur existence et leurs forces à transformer ce dessin en une réalité vivante» (...) Elle est une *entreprise toujours vivante*, où se trouvent des réserves génétiques indispensables aux faiseurs d'Europe» (Bossuat, G., «Les trois visages de Monnet», dans Smets 2001, p. 27-54).

<sup>137</sup> «Dans les premiers temps, travailler dans l'administration communautaire était considéré comme une manière de vivre les idéaux de la Communauté [...] Le fonctionnaire de la Communauté avait une haute stature morale: un véritable agent du service public» (Weiler, 1998, p. 254).

# 4 EN QUÊTE D'ORIENTATIONS

## STATUT ET CODES D'ÉTHIQUE

Chaque fois qu'un fonctionnaire de l'UE décide de la meilleure ligne de conduite à adopter dans un cas précis, le cadre des règles professionnelles établi par son employeur (l'UE, l'institution ou l'organe dont il relève) constitue un point de référence essentiel dans le système éthique évoqué au chapitre 2.

Sur la base des notions définies au chapitre 2, nous appellerons l'ensemble de ces règles, qu'elles dérivent des dispositions du statut ou du contenu des différents codes d'éthique, «les règles éthiques/déontologiques». Ces règles ne relèvent pas de l'éthique au sens strict du terme, mais elles s'y rapportent à de nombreux égards.

L'une des principales caractéristiques de ces règles est qu'elles contiennent des *valeurs aspirationnelles* (par exemple l'intégrité, l'indépendance, etc.), c'est-à-dire les valeurs formellement proclamées par les institutions de l'UE, qui indiquent de quelle manière le personnel et l'institution elle-même devraient idéalement se comporter. Certaines des dispositions qui contiennent ces règles, en particulier les codes d'éthique, traduisent souvent ces valeurs aspirationnelles en *valeurs opérationnelles*. Ce processus de concrétisation des valeurs est important lorsque le stade de la prise de décision est atteint, stade auquel la question n'est pas de savoir: «Dois-je agir en faisant preuve d'intégrité?», mais plutôt: «Vais-je participer à cette procédure susceptible de concerner mes intérêts personnels?»

Ces valeurs et ces règles exogènes agissent comme des projecteurs sur nos *valeurs personnelles*, lesquelles sont dictées par notre propre conscience<sup>138</sup>. Elles interviennent également dans le processus décisionnel que nous examinerons au chapitre 6.

<sup>138</sup> «Les meilleurs guides d'éthique ne disent pas aux gens ce qu'ils doivent faire. Ils leur disent plutôt comment découvrir la meilleure ligne de conduite pour eux-mêmes» (Brown 1990, p. xi).

## Statut

Le statut des fonctionnaires (ci-après dénommé le statut)<sup>139</sup> est la première source de règles éthiques/déontologiques. Il est constitué de dispositions de nature juridique qui s'imposent au personnel et à tout autre acteur en cause<sup>140</sup>. Il définit également une série de valeurs de référence qui orientent les actions des fonctionnaires.

### Valeurs comportementales

Le titre II, «Droits et obligations du fonctionnaire», qui regroupe les articles 11 à 26 *bis*, définit le comportement attendu des fonctionnaires de l'UE. Du point de vue de l'éthique, la dignité, la confidentialité, la loyauté et la coopération, l'indépendance, etc., peuvent être considérées comme des valeurs, bien qu'elles constituent également des obligations d'un point de vue juridique, assorties le cas échéant de sanctions. Le caractère exécutoire de ces règles a donné lieu à une abondante jurisprudence qui aide à mieux cerner leur contenu et leur portée.

### Indépendance, impartialité et intégrité

L'article 11 dispose que «le fonctionnaire doit s'acquitter de ses fonctions et régler sa conduite en ayant uniquement en vue les intérêts des Communautés.» Il n'accepte aucune instruction de l'extérieur. Il remplit ses fonctions «*de manière objective et impartiale* et dans le respect de son *devoir de loyauté* envers les Communautés» (italiques ajoutées). En vertu de l'article 11 *bis*, le fonctionnaire auquel échoit, dans l'exercice de ses fonctions, le traitement d'une affaire «dans laquelle il a, directement ou indirectement, un intérêt personnel, notamment familial ou financier, de nature à compromettre son indépendance», est tenu d'*aviser* immédiatement l'autorité investie du pouvoir de nomination dont il dépend<sup>141</sup>. Cel-

<sup>139</sup> «Statut des fonctionnaires des Communautés européennes – Régime applicable aux autres agents des Communautés européennes» ([http://ec.europa.eu/dgs/personnel\\_administration/statut/tocfr100.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/personnel_administration/statut/tocfr100.pdf)).

<sup>140</sup> Le Statut est un acte juridique de l'UE, en l'occurrence le règlement (CEE, Euratom, CECA) n° 259/68 du Conseil, du 29 février 1968 (JO L 56 du 4.3.1968, Édition spéciale 1968, 1<sup>er</sup> décembre 1972), modifié à plusieurs reprises et en particulier par le règlement (CE, Euratom) n° 723/2004 du Conseil du 22 mars 2004, évoqué au chapitre 1. Il s'applique donc *erga omnes* (à tous).

<sup>141</sup> La notion d'autorité investie du pouvoir de nomination (AIPN) se réfère au fait que le membre de la hiérarchie supérieure ainsi désigné, généralement le directeur général pour un département de la Commission, est habilité à signer la décision de nommer un fonctionnaire ou de prendre toute autre mesure concernant celui-ci.

le-ci peut décider de décharger le fonctionnaire de ses responsabilités dans l'affaire en cause.

Selon la jurisprudence communautaire, «les dispositions contenues aux articles 11, premier alinéa, [et 11 *bis*] du statut font peser sur le fonctionnaire une *obligation générale d'indépendance et de probité* à l'égard de son institution» (italiques ajoutés). Elle précise qu'elles constituent (...) des piliers de la déontologie de la fonction publique communautaire» et souligne «l'importance capitale» de la garantie *d'indépendance et d'intégrité* des fonctionnaires aussi bien pour le fonctionnement interne des institutions communautaires que pour leur image extérieure. La règle de conduite définie à l'article 11 doit être comprise comme exigeant «du fonctionnaire qu'il adopte, en toutes circonstances, une attitude guidée exclusivement par les intérêts des Communautés. Elle prohibe donc, d'une manière générale, tout comportement, (...) qui (...) montre que le fonctionnaire concerné a entendu favoriser un intérêt particulier au détriment de l'intérêt général communautaire»<sup>142</sup>.

Le second alinéa de l'article 11 dispose que «le fonctionnaire ne peut accepter (...) d'aucune source extérieure à l'institution à laquelle il appartient, sans autorisation de l'autorité investie du pouvoir de nomination (AIPN), une distinction honorifique, une décoration, une faveur, un don, une rémunération, de quelque nature qu'ils soient (...)». La règle générale est: *aucun cadeau sans la permission* de l'AIPN. Jusqu'à présent, la jurisprudence n'a donné aucune interprétation de cette disposition assez générale, qui ne fait référence ni à l'importance du cadeau, ni aux circonstances dans lesquelles, moyennant l'autorisation nécessaire, il convient d'accepter. Cette situation laisse une place à l'éthique au sens strict du terme, le domaine dans lequel aucune règle contraignante n'existe (dans ce cas, cependant, chaque institution a établi des lignes directrices qui en définissent le cadre; la Commission, par exemple, a décidé que l'acceptation de tout cadeau d'une valeur inférieure ou égale à 50 euros est couverte par une autorisation implicite de l'AIPN, à condition que la valeur totale de ceux-ci ne dépasse pas 50 euros par an). La question des cadeaux est particulièrement sensible. En effet, même si l'acceptation du don n'influence pas les décisions que doit prendre le fonctionnaire, elle peut être perçue par des personnes extérieures à l'institution comme un acte de nature à nuire à l'impartialité de son jugement.

<sup>142</sup> Arrêt du Tribunal de première instance (TPD) du 9 juillet 2002, *Zavvos/Commission*, T-21/01, RecFP p. I-A-101 et II-483, points 37 et 38.

Les obligations prévues aux articles 11, 11 *bis* et 12 du statut sont générales et objectives dans leur application. Pour qu'un manquement à ces obligations soit établi, il n'est pas nécessaire que le fonctionnaire en question ait profité de ce manquement ou que celui-ci ait causé un préjudice à l'institution<sup>143</sup>.

À l'instar de l'article 11 *bis*, l'article 13 du statut impose au fonctionnaire l'*obligation d'informer* l'autorité investie du pouvoir de nomination de toute *activité lucrative exercée à titre professionnel par son conjoint*, afin qu'elle puisse s'assurer que cette activité n'est pas incompatible avec celle du fonctionnaire. La jurisprudence a confirmé qu'il s'agit bien d'informer et non d'obtenir une autorisation. Toutefois, cette obligation d'informer s'applique quelles que soient la nature, la durée ou l'importance de l'activité lucrative, à titre professionnel, du conjoint du fonctionnaire<sup>144</sup>.

Conformément aux dispositions de l'article 12 *ter* du statut, «le fonctionnaire qui se propose d'exercer une activité extérieure, rémunérée ou non, ou de remplir un mandat en dehors des Communautés en demande préalablement l'autorisation à l'autorité investie du pouvoir de nomination»<sup>145</sup>. Cette *obligation de demander préalablement l'autorisation pour des activités extérieures* «s'impose de manière générale, indépendamment de la nature ou de l'importance des activités ou du mandat concernés. Il appartient donc exclusivement à l'AIPN (...) d'évaluer les caractéristiques de l'activité ou du mandat au moment où elle examine la demande d'autorisation»<sup>146</sup>.

## Dignité, loyauté et coopération

«Le fonctionnaire s'abstient de tout acte et de tout comportement qui puissent porter atteinte à la dignité de sa fonction» (article 12 du statut). Cette disposition «vise à garantir que les fonctionnaires communautaires, dans leur comportement, présentent une *image de dignité* conforme à la conduite particulièrement correcte et respectable que l'on est en droit

<sup>143</sup> Arrêt du TPI du 3 juillet 2001, E/Commission, T-24/98 et T-241/99, RecFP p. I-A-149 et II-681, point 76.

<sup>144</sup> Arrêt du TPI du 11 septembre 2001, Willeme/Commission, T-89/01, RecFP p. I-A-153 et II-803, point 34.

<sup>145</sup> Si, dans les deux années suivant la cessation de ses fonctions, le fonctionnaire se propose d'exercer une activité professionnelle, rémunérée ou non, l'obligation est au contraire d'*informer* l'institution (article 16 du statut).

<sup>146</sup> Arrêt du TPI du 19 mars 1998, Tzoanos/Commission, T-74/96, RecFP p. I-A-129 et II-343, point 66.

d'attendre des membres d'une fonction publique internationale»<sup>147</sup> (italiques ajoutés). L'obligation de s'abstenir de toute forme de harcèlement psychologique ou sexuel (article 12 *bis*) peut être considérée comme la manifestation d'une conduite digne et correcte, dans ce cas, vis-à-vis de ses collègues.

La jurisprudence lie généralement les articles 12 et 21 du statut<sup>148</sup>. L'article 21 prévoit que «le fonctionnaire, quel que soit son rang dans la hiérarchie, est tenu d'assister et de conseiller ses supérieurs; il est responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées. Le fonctionnaire chargé d'assurer la marche d'un service est responsable à l'égard de ses chefs de l'autorité qui lui a été conférée et de l'exécution des ordres qu'il a donnés. La responsabilité propre de ses subordonnés ne le dégage d'aucune des responsabilités qui lui incombent.»

La jurisprudence a interprété cet article dans le sens où le devoir d'assister et de conseiller ses supérieurs visé à l'article 21 s'étend, au-delà des obligations concrètes qui en découlent dans le cadre de la réalisation des tâches spécifiques confiées au fonctionnaire, à toute la sphère des relations existant entre le fonctionnaire et l'institution<sup>149</sup>.

L'article 21 établit donc un *devoir général de loyauté et de coopération* du fonctionnaire, qui impose à celui-ci de s'abstenir de toute conduite attentatoire à la dignité de la fonction et au respect dû à l'institution et à ses autorités<sup>150</sup>. «Ce devoir de loyauté et de coopération ne comporte pas seulement des obligations positives, mais aussi, *a fortiori*, une obligation négative, l'obligation de s'abstenir, de manière générale, de conduites attentatoires à la dignité et au respect dus à l'institution et à ses autorités»<sup>151</sup>. Les agissements relevant de la corruption constituent incontestablement un manquement à ce devoir général de loyauté<sup>152</sup>.

<sup>147</sup> Arrêt du TPI du 7 mars 1996, Williams/Cour des comptes, T-146/94, RecFP p. I-A-103 et II-329, point 65. Voir également l'arrêt du TPI du 15 mai 1997, N/Commission T-273/94, RecFP p. I-A-97 et II-289, point 127.

<sup>148</sup> Le lien était renforcé, avant le 1<sup>er</sup> mai 2004, par le fait que l'article 12 citait explicitement parmi les comportements susceptibles de porter atteinte à la dignité de sa fonction, «l'expression publique d'opinions».

<sup>149</sup> Arrêt du TPI du 17 février 1998, E/Comité économique et social, T-183/96, RecFP p. I-A-67 et II-159, point 40.

<sup>150</sup> Arrêt du TPI du 14 décembre 1966, Alfieri/Parlement, 3/66, Rec. p. 437, point 448, et arrêt du 26 novembre 1991, Williams/Cour des comptes, T-146/89, Rec. p. II-1293, point 72.

<sup>151</sup> Arrêt du 16 mars 2004, Afari/BCE, T 11/03, RecFP p. II 267, points 191-193.

<sup>152</sup> Arrêt du TPI du 30 mai 2002, Onidi/Commission, 197/00, RecFP p. I-A-69 et II-325, point 73.

Lus conjointement, les articles 12, 11, premier paragraphe, et 21, premier alinéa, du statut, indiquent qu'un fonctionnaire a un devoir de loyauté à l'égard de l'institution à laquelle il appartient, qui doit le conduire, d'autant plus s'il a un grade élevé, à faire preuve d'un comportement au-dessus de tout soupçon, afin que les *liens de confiance* existant entre cette institution et lui-même soient toujours préservés<sup>153</sup>. Selon Hernu (2002, p. 686), il s'agit d'une question fondamentale de confiance que l'institution doit pouvoir placer dans le chef du personnel qu'elle recrute.

Le seul cas où un fonctionnaire peut, du moins dans un premier temps, ne pas donner suite à un ordre reçu de sa hiérarchie se présente lorsque cet ordre «lui paraît entaché d'irrégularité, ou s'il estime que son exécution peut entraîner de graves inconvénients.» En pareil cas, le fonctionnaire «en avise son supérieur hiérarchique direct, qui, si l'information est transmise par écrit, répond également par écrit.» En cas de réponse écrite confirmant l'ordre, le fonctionnaire exécute celui-ci, sauf s'il «juge cette confirmation insuffisante au regard de ses motifs de préoccupation.» Le cas échéant, «il en réfère par écrit à l'autorité hiérarchique immédiatement supérieure. Si celle-ci confirme l'ordre par écrit, le fonctionnaire est tenu de l'exécuter, à moins qu'il ne soit manifestement illégal ou contraire aux normes de sécurité applicables» (article 21 *bis*, paragraphe 1, du statut). En outre, «si son supérieur hiérarchique direct estime que l'ordre ne souffre *aucun délai*, le fonctionnaire est tenu de l'exécuter, à moins qu'il ne soit manifestement illégal ou contraire aux normes de sécurité applicables.» Dans ce cas, le jugement du fonctionnaire quant à savoir si l'ordre contrevient à la loi ou aux normes de sécurité, prime la confirmation écrite. «Sur la demande du fonctionnaire, le supérieur hiérarchique direct est tenu de donner tout ordre de ce type par écrit» (article 21 *bis*, paragraphe 2, du statut). Il est intéressant de noter que le statut ne précise pas quelles obligations cette confirmation écrite déclenche. Une nouvelle fois, le champ de l'éthique, au sens strict du terme, laisse une place aux jugements de valeur du fonctionnaire.

La jurisprudence a souligné le fait que si, d'une part, une mission particulière a été confiée à une unité administrative et si, d'autre part, cette mission n'a pas été effectuée correctement pour quelque raison que ce soit, les carences constatées sont, conformément aux dispositions de l'article 21 du statut, imputables au fonctionnaire en charge de l'unité en question, sauf si ce dernier démontre qu'il a fait tout ce qui était en son pou-

<sup>153</sup> Arrêt du TPI du 15 mai 1997, N/Commission, T-273/94, RecFP p. I-A-97 et II-289, point 129.

voir pour exécuter la mission et qu'il en a été empêché de manière décisive par sa hiérarchie. En pareil cas, par analogie au principe défini à l'article 21 *bis*, il doit conserver la preuve écrite de sa volonté d'accomplir la mission confiée à son unité et de l'obstacle insurmontable auquel il a été confronté du fait de la décision prise par sa hiérarchie<sup>154</sup>.

## Confidentialité

Le fonctionnaire s'abstient de toute divulgation non autorisée d'informations portées à sa connaissance dans l'exercice de ses fonctions, à moins que ces informations n'aient déjà été rendues publiques ou ne soient accessibles au public. «Le fonctionnaire reste soumis à cette obligation après la cessation de ses fonctions» (article 17 du statut).

L'article 19 du statut précise que «le fonctionnaire ne peut faire état, à quelque titre que ce soit, des constatations qu'il a faites en raison de ses fonctions, sans l'autorisation de l'autorité investie du pouvoir de nomination», y compris devant la justice. Le fonctionnaire reste soumis à cette *obligation de confidentialité* même après la cessation de ses fonctions.

Si l'article 19 exige que le fonctionnaire dispose d'une autorisation formelle pour faire état d'informations, l'article 17 *bis*, paragraphe 2, du statut, dans sa formulation actuelle résultant de la réforme administrative de la Commission<sup>155</sup>, établit un simple *devoir d'informer* l'autorité investie du pouvoir de nomination *avant de publier* «un texte quelconque dont l'objet se rattache à l'activité des Communautés.» Cette disposition est le résultat d'un compromis entre la liberté d'expression et le «respect des principes de loyauté et d'impartialité», comme l'indique l'article 17 *bis*, paragraphe 1.

## Sanction

Il pourrait sembler paradoxal de parler de sanction après avoir défini l'éthique comme «l'obéissance à l'incontraignable» (chapitre 2). Rappelons que nous examinons ici les dispositions juridiques établissant les valeurs de référence de la conduite des fonctionnaires européens, qui vont naturellement de pair avec des mesures de contrainte.

<sup>154</sup> Voir arrêt du TPI du 11 mars 1998, Tzoanos/Commission, cité, point 202.

<sup>155</sup> Avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, le 1<sup>er</sup> mai 2004, il était obligatoire de solliciter une autorisation.

## Remèdes «venant de la base»<sup>156</sup>

Tout fonctionnaire est tenu d'informer la hiérarchie ou l'Office européen de lutte antifraude (OLAF)<sup>157</sup> de «faits qui peuvent laisser présumer une activité illégale éventuelle, notamment une fraude ou une corruption, préjudiciable aux intérêts des Communautés, ou une *conduite* en rapport avec l'exercice de ses fonctions pouvant constituer un grave manquement aux obligations des fonctionnaires des Communautés», dont il a connaissance «dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions» (article 22 *bis*, italiques ajoutés).

Le fonctionnaire bénéficie également du droit de demander l'aide de son institution «notamment dans toute poursuite contre les auteurs de menaces, outrages, injures, diffamations ou attentats contre la personne et les biens, dont il est, ou dont les membres de sa famille sont l'objet, en raison de sa qualité et de ses fonctions» (article 24 du statut). Cette disposition couvre également les cas de harcèlement commis par des collègues<sup>158</sup>.

## Remèdes «venant du sommet»

Le fait que la *conduite* dans le service soit, avec la compétence et le rendement, l'un des principaux critères d'évaluation périodique des performances de chaque fonctionnaire (article 43 du statut), constitue une méthode «douce» par laquelle la hiérarchie peut vérifier si les dispositions du statut relatives à la conduite des fonctionnaires sont respectées. Cette évaluation, qui a lieu «au moins tous les deux ans» (dans certaines institutions chaque année), est l'un des principaux éléments pris en considération par l'autorité investie du pouvoir de nomination lorsqu'elle statue sur les promotions «après examen comparatif des mérites des fonctionnaires ayant vocation à la promotion» (article 45 du statut).

<sup>156</sup> Nous remercions Jean-Pierre Grillo pour avoir suggéré la distinction, en ce qui concerne les fonctionnaires de l'UE, entre les approches allant du sommet vers la base et de la base vers le sommet en matière d'éthique.

<sup>157</sup> L'article 22 *ter* du statut dispose que le fonctionnaire peut également informer le président de la Commission, le président de la Cour des comptes, le président du Conseil, le président du Parlement européen ou le médiateur européen. Dans ce cas, le fonctionnaire «ne subit aucun préjudice de la part de l'institution à laquelle il appartient, pour autant que les deux conditions suivantes soient remplies: a) le fonctionnaire estime, de bonne foi, que l'information divulguée, et toute allégation qu'elle recèle, sont essentiellement fondées, et b) le fonctionnaire a préalablement communiqué cette même information à l'Office européen de lutte antifraude ou à son institution et a laissé à l'Office ou à cette institution le délai fixé par l'Office ou par l'institution, compte tenu de la complexité de l'affaire, pour engager l'action qui s'impose.»

<sup>158</sup> Arrêt du TPI du 5 décembre 2000, Campogrande/Commission, T-136/98, RecFP p. 1-A-267 et II-1225.

Si cette évaluation indique pour plusieurs périodes successives que le fonctionnaire «fait preuve d'insuffisance professionnelle dans l'exercice de ses fonctions» (y compris en ce qui concerne sa conduite, nous le supposons, dans la mesure où c'est l'un des critères examinés dans le cadre de l'évaluation périodique), il peut être licencié, rétrogradé ou classé dans un groupe de fonctions inférieur<sup>159</sup> avec maintien de grade ou dans un grade inférieur (article 51 du statut).

Des sanctions disciplinaires peuvent être appliquées aux fonctionnaires (ou anciens fonctionnaires) en cas de «manquement aux obligations auxquelles ils sont tenus, au titre du statut, commis volontairement ou par négligence» (article 86, paragraphe 1, du statut). Lorsque l'autorité investie du pouvoir de nomination ou l'Office européen de lutte antifraude sont informés ou détiennent la preuve d'un tel manquement, ils peuvent ouvrir une enquête administrative en vue d'en vérifier l'existence. Les cas établis d'inconduite peuvent donner lieu à l'application de l'une des sanctions disciplinaires prévues par le statut<sup>160</sup>.

Une enquête de l'OLAF peut révéler l'implication personnelle d'un fonctionnaire dans une fraude ou une autre infraction pénale, auquel cas, une sanction pénale peut être prononcée par les cours et tribunaux nationaux compétents.

L'article 22 du statut prévoit une responsabilité financière: le fonctionnaire peut être tenu de réparer, en totalité ou en partie, le préjudice subi par les Communautés en raison de fautes personnelles graves qu'il aurait commises dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions. Des dispositions spécifiques régissent la responsabilité des acteurs financiers. Le règlement financier prévoit qu'en plus des sanctions disciplinaires et pécuniaires prévues par le statut et applicables à tous les fonctionnaires, des sanctions particulières s'appliquent lorsqu'ont été commises

<sup>159</sup> L'article 5 du statut établit deux «groupes de fonctions» dans lesquels les emplois relevant du statut sont classés suivant la nature et le niveau des fonctions auxquelles ils correspondent, en l'occurrence le groupe de fonctions des administrateurs («AD», comprenant 12 grades) et le groupe de fonctions des assistants («AST», comprenant 11 grades).

<sup>160</sup> Ces sanctions sont les suivantes: a) l'avertissement par écrit; b) le blâme; c) la suspension de l'avancement d'échelon pendant une période comprise entre un mois et vingt-trois mois; d) l'abaissement d'échelon; e) la rétrogradation temporaire pendant une période comprise entre 15 jours et un an; f) la rétrogradation dans le même groupe de fonctions; g) le classement dans un groupe de fonctions inférieur, avec ou sans rétrogradation; h) la révocation avec, le cas échéant, la réduction *pro tempore* de la pension ou une retenue, pour une durée déterminée, sur le montant de l'allocation d'invalidité.» (Article 9 de l'annexe IX du statut.)

certaines fautes définies de manière précise<sup>161</sup>: les ordonnateurs délégués et subdélégués peuvent à tout moment se voir retirer, temporairement ou définitivement, leur délégation ou subdélégation par l'autorité qui les a nommés; les comptables et les régisseurs d'avances peuvent à tout moment être suspendus de leurs fonctions, temporairement ou définitivement (article 64 du règlement financier).

Afin d'apporter à l'autorité investie du pouvoir de nomination l'expertise nécessaire pour examiner les cas d'irrégularités qui ne donnent lieu à aucune fraude, chaque institution met en place une instance spécialisée en matière financière chargée de déterminer s'il y a ou non existence d'une irrégularité de nature à engager la responsabilité d'un acteur financier, et d'apprécier ses possibles conséquences. Sur la base de l'avis de cette instance, l'institution décide de l'engagement d'une procédure visant à mettre en cause la responsabilité disciplinaire ou pécuniaire d'un acteur financier (considérant n° 20 et article 66, paragraphe 4, du règlement financier).

Dans les cas d'activité illégale, de fraude ou de corruption, susceptibles de nuire aux intérêts de la Communauté, l'OLAF est saisi et la responsabilité pénale des acteurs financiers en cause peut être engagée (considérant n° 20 et article 65, paragraphes 1 et 2, du règlement financier).

<sup>161</sup> Le règlement définit des cas de fautes susceptibles d'engager la responsabilité *du comptable* (le fait: a) de perdre ou de détériorer des fonds, des valeurs et des documents dont il a la garde; b) de modifier indûment des comptes bancaires ou des comptes courants postaux; c) d'effectuer des recouvrements ou des paiements non conformes aux ordres de recouvrement ou de paiement correspondants; d) d'omettre d'encaisser des recettes dues (article 67 du règlement financier)) et du *régisseur d'avances* (le fait: a) de perdre ou de détériorer des fonds, des valeurs et des documents dont il a la garde; b) de ne pouvoir justifier par des pièces régulières des paiements qu'il a effectués; c) de payer à d'autres que les ayants droit; d) d'omettre d'encaisser des recettes dues (article 68 du règlement financier)). En outre, le règlement financier donne des exemples de «fautes graves» dans le chef de l'ordonnateur délégué ou subdélégué (lorsqu'il constate les droits à recouvrer ou émet les ordres de recouvrement, engage une dépense ou signe un ordre de paiement, sans se conformer au présent règlement financier et à ses modalités d'exécution. Il en est de même lorsque, par sa faute personnelle grave, il néglige d'établir un acte engendrant une créance ou il néglige ou retarde, sans justification, l'émission d'ordres de recouvrement, ou il néglige ou retarde, sans justification, l'émission d'un ordre de paiement pouvant entraîner une responsabilité civile de l'institution à l'égard de tiers (article 66 du règlement financier)).

Le règlement financier dispose également, à l'instar de l'article 21 du statut, que lorsqu'un ordonnateur délégué ou subdélégué considère qu'une décision qui lui incombe est entachée d'irrégularité ou qu'elle contrevient aux principes de bonne gestion financière, il doit le signaler par écrit à l'autorité délégante. Si l'autorité délégante donne par écrit l'instruction motivée de prendre la décision susvisée à l'ordonnateur délégué ou subdélégué, celui-ci est déchargé de sa responsabilité. Une disposition similaire figure à l'article 60, paragraphe 6, du règlement financier prévoit une disposition similaire s'appliquant à tout agent partie à la gestion financière et au contrôle des opérations. Si celui-ci estime qu'une décision que son supérieur lui impose d'appliquer ou d'accepter est irrégulière ou contraire aux principes de bonne gestion financière ou aux règles professionnelles qu'il est tenu de respecter, il en informe par écrit l'ordonnateur délégué et, en cas d'inaction de celui-ci, l'instance visée à l'article 66, paragraphe 4.

## Le statut en résumé

Les dispositions du titre II du statut ont pour objectif d'indiquer quelle doit être la conduite d'un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions. Elles définissent une série de valeurs de référence qui s'appliquent à certains des domaines que nous considérons dans le chapitre 2 comme les sphères affectées par les choix éthiques personnels (en l'occurrence, le comportement du fonctionnaire ou sa conduite, selon les termes du statut): 1) l'individu, 2) l'équipe; 3) l'organisation; 4) les bénéficiaires de l'action administrative (que nous avons appelés au chapitre 2, par analogie aux organisations du privé, «clients»).

L'indépendance, l'impartialité, l'intégrité et la confidentialité relèvent des normes professionnelles et de l'intégrité personnelle, et donc de la sphère n° 1.

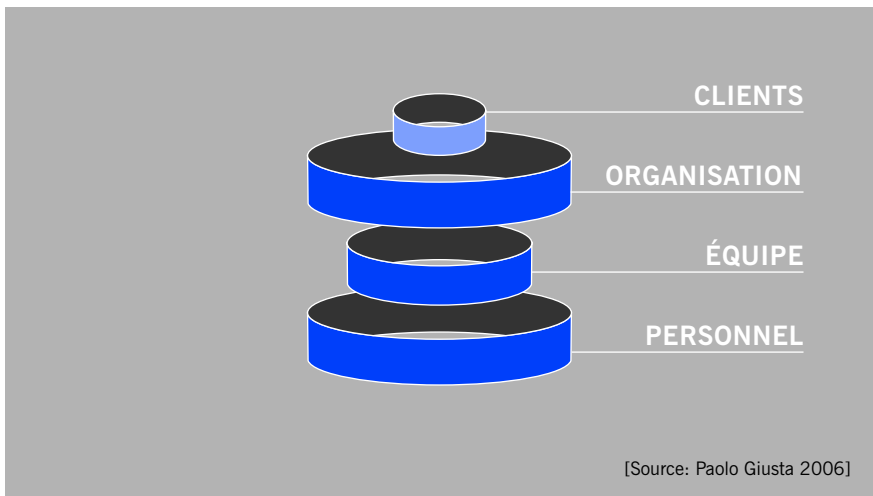
La dignité, la loyauté et la coopération concernent les relations du fonctionnaire avec l'organisation (sphère n° 3), notamment avec son supérieur immédiat (sphère n° 2, l'équipe).

S'abstenir de tout harcèlement relève du bon climat de travail au sein de l'équipe (sphère n° 2) et de l'organisation dans son ensemble (sphère n° 3).

Dans les sphères nos 1 et 3, les règles sont nombreuses. Elles le sont peu dans la sphère n° 2 et sont inexistantes dans la sphère n° 4 (voir schéma 4.1).

D'autres sources de règles éthiques/déontologiques sont donc nécessaires pour les domaines qui ne sont pas couverts par le statut. Si ces autres sources ont une force exécutoire nettement moindre, cela ne pose pas de véritable problème du point de vue de l'éthique (car les jugements éthiques peuvent se fonder aussi bien sur les règles contraignantes que sur celles qui ne le sont pas).

Parmi ces sources, les codes de conduite jouent un rôle de tout premier plan.



## Codes d'éthique

Les instruments d'orientation et de conscientisation les plus répandus pour établir un cadre éthique de référence sont les codes d'éthique, ou codes de conduite<sup>162</sup>.

Historiquement, les codes d'éthique sont apparus dans les administrations publiques «en tant que moyen de contrôle de la conduite administrative»<sup>163</sup>. Cette conception a - heureusement! - évolué et un triple objectif a été assigné à ce type de texte<sup>164</sup>:

- appliquer des normes éthiques élevées dans le service public;

<sup>162</sup> Les codes de conduite ne visent pas seulement à fournir des orientations en matière de conduite personnelle. Dans certains cas, ils servent également de cadre de référence à des instances collectives. Ils sont fréquents dans les entreprises du secteur privé. Le «code de conduite euro-méditerranéen en matière de lutte contre le terrorisme», adopté par les pays participant au partenariat euro-méditerranéen (les États membres de l'UE et d'autres pays méditerranéens) lors du sommet du dixième anniversaire d'Euromed le 28 novembre 2005 à Barcelone (<http://register.consilium.eu.int/pdf/fr/05/st00/st00002.fr05.pdf>), en est un exemple pour le secteur public.

<sup>163</sup> Voir Monypenny Ph. (1953), «A Code of Ethics as a Means of Controlling Administrative Conduct», dans *Public Administration Review* (Bruce 2001, p. 213-219).

<sup>164</sup> Voir Zimmerman J. (1983), «Ethics in the Public Service», dans *State and Local Government Review* (Bruce 2001, p. 220-237). Voir également chapitre 2.

- accroître la confiance du public dans l'intégrité des fonctionnaires et des agents du service public;
- aider les fonctionnaires et les employeurs à déterminer une ligne de conduite adéquate lorsqu'ils hésitent quant à l'opportunité d'une action.

Les codes de conduites sont des instruments largement utilisés dans les administrations publiques.

Une étude conduite sous la présidence finlandaise de l'UE en 2006 a montré que la plupart des États membres de l'UE disposent de codes d'éthique, quoique ceux-ci n'aient pas tous le même statut. Un code d'éthique ou de conduite, à notre avis, n'a de véritable existence que lorsque le code - et les orientations qu'il contient - a été formellement approuvé par une autorité dûment habilitée (le parlement, le département de la fonction publique, les responsables de l'administration...). Les auteurs de l'étude relèvent par ailleurs que, si certains ne sont que des codes «*de facto*» (par exemple en tant que support à des formations), la plupart des pays considèrent que seuls les documents formellement approuvés par une autorité peuvent bénéficier du statut de code d'éthique (Moilanen et Salminen 2007, p. 26).

Cette étude considère que les codes d'éthique ont pour fonction de traduire les valeurs applicables au service public (que nous avons appelées valeurs aspirationnelles) en règles pratiques donnant des indications sur la manière de les mettre en œuvre dans des situations concrètes. «Un code de conduite ... transforme les valeurs en pratique» (ibid.).

## Les codes d'éthique des institutions et des organes de l'UE

Au sein des institutions de l'UE, il n'existe encore aucun code général de conduite réunissant les normes déclinant les valeurs essentielles que les fonctionnaires européens sont tenus de respecter dans l'exercice de leurs fonctions. Toutefois, les principes qui guident ces derniers dans leurs activités quotidiennes ont fait l'objet de plusieurs codifications.

Le code d'éthique le plus connu au sein des institutions communautaires - et pour nombre d'institutions, le seul effectivement adopté en matière de conduite du personnel - est celui concernant les relations avec le public, fortement recommandé par le Médiateur européen en 1999 (voir chapitre 1). Ce code vise également à servir «de guide et de ressource

pour les fonctionnaires, encourageant les standards les plus élevés en matière d'administration»<sup>165</sup>.

Ce code a été adapté et adopté par les différentes institutions. Certaines d'entre elles ont placé sur la page d'accueil de leur site Internet un lien vers leur code<sup>166</sup>.

Le code proposé par le Médiateur contient les principes suivants:

Légitimité (article 4)

Absence de discrimination (article 5)

Proportionnalité (article 6)

Absence d'abus de pouvoirs (article 7)

Impartialité et indépendance (article 8)

Objectivité (article 9)

Confiance légitime, cohérence et conseil (article 10)

Équité (article 11)

Courtoisie (article 12)

Réponse aux lettres dans la langue du citoyen (article 13)

Accusé de réception et indication du fonctionnaire responsable (article 14)

Obligation de transmission vers le service compétent de l'institution (article 15)

<sup>165</sup> Préface du Médiateur européen, Nikiforos Diamandouros, à la version 2005 du code de bonne conduite administrative (<http://www.euro-ombudsman.eu.int/code/fr/default.htm>).

<sup>166</sup> Le site de la Cour des comptes («À votre service», [http://www.eca.europa.eu/services/code/service\\_code\\_index\\_fr.htm](http://www.eca.europa.eu/services/code/service_code_index_fr.htm)) et celui du Comité des régions (<http://www.cor.europa.eu/en/documents/code.htm>) permettent d'accéder à leurs codes de conduite respectifs à partir de la page d'accueil. Le code de conduite de la Commission est lui aussi aisément accessible sur le site de cette institution ([http://ec.europa.eu/civil\\_society/code/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/civil_society/code/index_fr.htm)).

Droit d'être entendu et de faire des observations (article 16)

Délai raisonnable pour la prise de décision (article 17)

Obligation de motiver les décisions (article 18)

Indication des voies de recours (article 19)

Notification de la décision (article 20)

Protection des données (article 21)

Demandes de renseignements (article 22)

Demandes d'accès public aux documents (article 23)

Tenue d'un registre (article 24)

Information du public sur le Code (article 25)

Droit de se plaindre au Médiateur européen (article 26)

La *Commission* a structuré son propre code de bonne conduite administrative en six parties. Les six parties sont subordonnées au principe général de «qualité du service»: il est du devoir de la Commission et de son personnel de servir l'intérêt communautaire et, partant, l'intérêt public. Le public est en droit d'attendre un service de qualité et une administration ouverte, accessible et gérée correctement. Un service de qualité requiert de la Commission et de son personnel qu'ils fassent preuve de courtoisie, d'objectivité et d'impartialité.

Les six parties sont:

1. **les principes généraux de bonne administration:** légalité, non-discrimination et égalité de traitement, proportionnalité, cohérence;
2. **les lignes directrices pour une bonne conduite administrative:** objectivité et impartialité, renseignements sur les procédures administratives;

3. **les informations sur les droits des parties:** audition de toutes les parties directement intéressées, obligation de motiver les décisions, obligation d'indiquer les voies de recours;
4. **le traitement des demandes:** demandes de documents, correspondance (réponse dans la langue de la correspondance initiale, à condition qu'il s'agisse de l'une des langues officielles de la Communauté; en règle générale, envoi de la réponse à une lettre adressée à la Commission dans un délai de quinze jours ouvrables à compter de la date de réception de la lettre); communications téléphoniques, courrier électronique, demandes émanant des médias (la direction générale «Communication» est responsable des relations avec les médias. Toutefois, lorsqu'une demande d'information porte sur des sujets techniques relevant de sa responsabilité particulière, le membre du personnel sollicité peut y répondre, le cas échéant en accord avec le porte-parole)<sup>167</sup>;
5. **la protection des données à caractère personnel et des informations confidentielles** (la Commission et son personnel veillent au respect des règles relatives à la protection de la vie privée et des données à caractère personnel, des obligations en matière de secret professionnel, etc.);
6. **les plaintes** (à la Commission européenne et au Médiateur européen).

Le code de bonne conduite administrative de la *Cour des comptes*, adopté en 2000, est constitué de deux parties:

- **les valeurs fondamentales** (loyauté, impartialité, objectivité, efficacité, confidentialité professionnelle et transparence; normes inconditionnelles d'honnêteté et d'intégrité; devoir d'éviter toute forme de discrimination; abstention, dans le chef des agents, de tout acte susceptible de porter préjudice à l'indépendance de la Cour; au service de l'intérêt communautaire et, par suite, de celui des citoyens «qui attendent des services d'audit de qualité et une administration ouverte

<sup>167</sup> Voir, pour la Commission européenne, l'action 11 du plan d'action relatif à l'amélioration de la communication sur l'Europe (SEC(2005) 985 du juillet 2005), ainsi que les informations administratives n° 38-2007 du 17 juillet 2007, «Personnel ambassadeur: Lignes directrices et conseils pratiques», qui encourage le personnel à s'adresser activement au public et, au besoin, aux médias, en étroite collaboration avec le service des porte-parole.

et accessible»; engagement, compétence, courtoisie et disponibilité pour fournir un «service de qualité»);

- le code précise que l'ensemble des actes du personnel de la Cour doit être conforme à ces valeurs fondamentales, que ce soit
  - au sein des institutions,
  - dans le domaine administratif (notamment en matière de recrutement d'agents et de passation des marchés de fournitures et de services),
  - dans le cadre des audits de la Cour;
- **au service du public** (cette partie reprend la plupart des principes énoncés par le Médiateur).

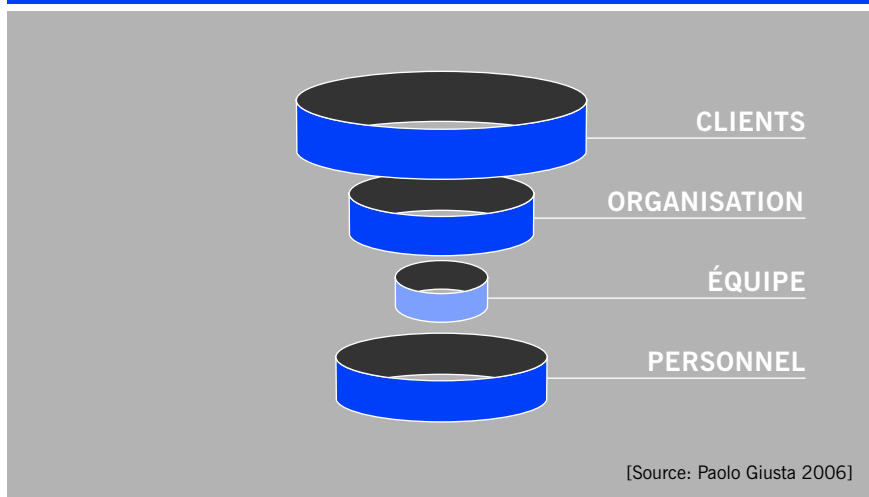
Certaines agences de régulation de l'Union européenne ont également adopté des codes de bonne conduite administrative fondés sur le modèle recommandé par le Médiateur européen<sup>168</sup>.

Le modèle de code proposé par le Médiateur et ceux adoptés par les institutions et les agences communautaires pallient le manque de règles s'appliquant à la sphère des bénéficiaires de l'action publique («clients»), que nous avons relevé à propos du statut. En effet, si certains des principes établis par ces codes relèvent de la sphère n° 1 (normes professionnelles et intégrité personnelle - par exemple, la légitimité, l'absence de discrimination, la proportionnalité, l'absence d'abus de pouvoir, l'impartialité et l'indépendance ainsi que l'objectivité), la grande majorité d'entre eux régit la sphère des relations des fonctionnaires avec le grand public, avec les citoyens, relations que nous avons regroupées dans la sphère n° 4 de notre schéma du chapitre 2.

Le schéma 4.2 montre comment les principes établis dans les codes de conduite se structurent en fonction des quatre sphères affectées par les choix éthiques. Combinés avec les principes découlant du statut, ils défi-

<sup>168</sup> Voir par exemple le code de bonne conduite administrative adopté par l'Office de l'harmonisation dans le marché intérieur (<http://oami.europa.eu/FR/office/aspects/decisions/adm-00-37.htm>). Pour la liste complète des agences, voir [http://europa.eu/agencies/index\\_fr.htm](http://europa.eu/agencies/index_fr.htm).

#### SCHÉMA 4.2. SPHÈRES AFFECTÉES PAR LES CHOIX ÉTHIQUES QUI SONT COUVERTES PAR LES CODES DE BONNE ADMINISTRATIVE CONDUITE



nissent un cadre de référence relativement équilibré pour les activités du fonctionnaire de l'Union européenne.

### Autres codes destinés à des situations spécifiques

Dans certaines circonstances, il peut s'avérer nécessaire d'adopter des règles éthiques plus précises dans des domaines spécifiques. Nous allons présenter deux situations dans lesquelles cela a été le cas ou aurait pu l'être.

#### Conflit d'intérêts

L'article 52 du règlement financier qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2003, a une fonction de code de conduite en matière de *conflits d'intérêts*, du moins pour les acteurs financiers, qui correspondent au type d'agents pris en considération par cet ensemble de règles. Il dispose, dans le texte tel que modifié en 2006<sup>169</sup> que :

1. Il est interdit à tout acteur financier et à toute autre personne participant à l'exécution, à la gestion, à l'audit ou au contrôle du budget

<sup>169</sup> Règlement (CE, Euratom) n° 1995/2006 du Conseil du 13 décembre 2006 modifiant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes, *Journal officiel* n° L 390 du 30/12/2006, p. 1.

d'adopter tout acte à l'occasion duquel ses propres intérêts pourraient être en conflit avec ceux des Communautés. Si un tel cas se présente, l'acteur concerné a l'obligation de s'abstenir et d'en référer à l'autorité compétente.

2. Il y a conflit d'intérêts lorsque l'exercice impartial et objectif des fonctions d'un acteur financier ou d'une autre personne, visés au paragraphe 1, est compromis pour des motifs familiaux, affectifs, d'affinité politique ou nationale, d'intérêt économique ou pour tout autre motif de communauté d'intérêt avec le bénéficiaire.

Les dispositions recommandées par l'OCDE dans ce domaine sont encore plus précises, même si elles ne sont pas directement applicables aux institutions communautaires.

En juin 2003, le conseil de l'OCDE a recommandé à ses membres l'adoption de *lignes directrices pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public*<sup>170</sup>. La Commission européenne n'est pas membre de l'OCDE, mais elle participe aux travaux de cette organisation internationale.

La recommandation donne la définition suivante d'un conflit d'intérêts (effectif):

*Un «conflit d'intérêts» implique un conflit entre la mission publique et les intérêts privés d'un agent public, dans lequel l'agent public possède à titre privé des intérêts qui pourraient influencer indûment la façon dont il s'acquitte de ses obligations et de ses responsabilités.*

Plus généralement, «on peut considérer qu'il y a conflit d'intérêts *apparent* lorsque les intérêts privés d'un agent public sont susceptibles d'indûment influencer l'exécution de ses obligations, *mais qu'en réalité ce n'est pas le cas*. Il y a conflit *potentiel* lorsqu'un agent public a des intérêts privés d'une nature telle qu'il y aurait conflit d'intérêts si l'agent public devait à l'avenir assumer certaines responsabilités officielles (incompatibles)».

<sup>170</sup> OCDE, Recommandation du Conseil sur les lignes directrices pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public, juin 2003, <http://webdomino1.oecd.org/horizontal/oecdacts.nsf/Display/4D40E125FB3687A7C1257089002B66DD?OpenDocument>.

L'OCDE relève quatre principes fondamentaux en matière de gestion des conflits d'intérêts.

- **servir l'intérêt général** (les fonctionnaires doivent être «désintéressés» afin de préserver l'intégrité des décisions officielles);
- **favoriser la transparence et le contrôle public** (les agents et les organismes publics doivent agir d'une manière qui soit conforme aux exigences d'un strict contrôle public. Pour respecter cette obligation, il ne suffit pas de s'en tenir à la lettre de la loi; il faut aussi mettre en œuvre les valeurs plus générales du service public comme le désintéressement, l'impartialité et l'intégrité);
- **promouvoir la responsabilité individuelle et l'exemple personnel** (les agents publics sont censés se comporter en permanence avec intégrité, d'une manière qui serve d'exemple aux autres fonctionnaires et au public);
- **susciter une culture de service public ne tolérant aucun conflit d'intérêts** (les organismes publics doivent définir et faire appliquer dans l'environnement de travail des politiques, des procédures et des pratiques qui concourent à la maîtrise et à la gestion efficaces des situations de conflit d'intérêts).

Les lignes directrices recommandent l'élaboration d'un «cadre de la politique à mener» de caractère général pour la gestion des conflits d'intérêts, contenant les mesures ci-après «conçues dans une optique synergique, de façon à dégager une approche cohérente et systématique de la gestion des situations de conflit d'intérêts»:

- **Définition** des caractéristiques générales des situations de conflit d'intérêts susceptibles de porter atteinte à l'intégrité des organismes publics et de leurs agents.
- **Identification** des situations de conflit d'intérêts inacceptables.
- **Exemplarité** et détermination dans la mise en œuvre de la politique de gestion des conflits d'intérêts.
- **Sensibilisation** pour contribuer à la mise en conformité et anticipation des facteurs de risque à des fins de prévention.

- **Divulghation** au moment opportun des informations qui conviennent et gestion efficace des conflits.
- **Partenariats** avec les autres parties prenantes, notamment les fournisseurs, les clients, les organismes de parrainage et la société civile.
- **Examen** et évaluation de la politique de gestion des conflits d'intérêts à la lumière de l'expérience.
- **Réaménagement et adaptation** de la politique et des procédures en fonction des évolutions.

Enfin, l'OCDE recommande que, dans ce cadre institutionnel cohérent, soient coordonnées et intégrées des mesures de prévention (en partenariat avec les agents, pour sensibiliser aux situations de conflits d'intérêts et les anticiper) et des mesures d'application (notamment des options précises pour la résolution des conflits d'intérêts: désinvestissement ou liquidation de l'intérêt par l'agent public, récusation de l'agent public pour la procédure concernée, démission du fonctionnaire des fonctions qu'il exerce, etc.).

## Audit

Lorsque la Cour des comptes européenne a décidé de se doter d'un code de bonne conduite administrative, les services chargés d'élaborer un premier projet ont jugé opportun de prévoir des dispositions concernant le comportement à recommander aux auditeurs en mission.

Ces dispositions n'ont pas été reprises dans la version du code finalement adoptée par la Cour. La réflexion entreprise a conduit aux lignes directrices suivantes<sup>171</sup>, présentées ci-après à titre d'illustration.

Les entités auditées n'ont pas pour seule vocation d'être visitées par les auditeurs. Dans le meilleur des cas, la venue d'un auditeur constitue un désagrément, et elle est susceptible d'entraver sérieusement les activités de l'entité. En outre, il est toujours utile de rappeler que pour certains représentants de l'entité auditée – et notamment les employés subalternes de celle-ci – la visite d'un auditeur peut repré-

<sup>171</sup> Leur auteur est Gerhard Ross, qui était alors affecté à la division ADAR (Développement de l'audit et rapports) de la Cour des comptes européenne.

senter une expérience troublante, inquiétante voire traumatisante. Très souvent, les auditeurs peuvent se faciliter considérablement la tâche en aidant les audités à mieux comprendre l'objectif de l'audit et en créant un environnement favorable à la réalisation de cette tâche.

Les auditeurs doivent commencer leur visite auprès d'une entité auditée en se présentant et en éclairant cette dernière sur la nature des travaux à effectuer, sur le contexte dans lequel ils s'inscrivent et sur l'utilisation des résultats. Ces informations doivent être compréhensibles; il conviendra donc d'éviter le langage technique. Le cas échéant, les auditeurs doivent expliquer succinctement le rôle de la Cour et la place qu'elle occupe dans la structure institutionnelle communautaire. Ils doivent être prêts à répondre à toute question que les représentants de l'entité auditée souhaitent poser. À cet égard, les auditeurs ne doivent pas négliger la possibilité de s'appuyer sur les brochures et autres supports élaborés par le service des relations extérieures de la Cour pour expliquer le rôle et les méthodes de travail de celle-ci.

Pendant toute la durée de la visite, les auditeurs doivent conserver une attitude ouverte, constructive et courtoise, indépendamment du comportement des représentants de l'entité auditée. En cas de difficulté (par exemple si l'entité auditée se montre peu disposée à satisfaire une demande raisonnable des auditeurs concernant la communication d'informations), les auditeurs doivent faire preuve d'une détermination polie. Les tergiversations résultent souvent d'une mauvaise compréhension du rôle et des objectifs des auditeurs de la part de l'entité auditée. Le cas échéant, ces derniers doivent donc veiller à lui fournir davantage d'explications.

Au terme de la visite, les auditeurs doivent organiser une réunion de clôture informelle avec les représentants de l'entité auditée. Il convient de rappeler à ces derniers la nature des travaux effectués et de porter à leur connaissance les faits que les procédures d'audit appliquées ont permis de mettre au jour ainsi que les constatations correspondantes<sup>172</sup>. Les auditeurs doivent s'abstenir d'exprimer le moindre jugement sur l'entité auditée. Ils doivent l'informer sur la

<sup>172</sup> Sauf si l'audit fait apparaître un cas de fraude ou de corruption suspectées, ou tout autre acte illicite susceptible de porter atteinte aux intérêts financiers de la Communauté.

manière dont les faits relevés et les constatations correspondantes seront utilisés. La réunion de clôture doit notamment être l'occasion de se mettre d'accord sur les questions restées éventuellement en suspens (par exemple, une demande de complément d'information formulée par les auditeurs) et de les examiner, ainsi que de déterminer comment et dans quels délais elles devront être résolues. Les auditeurs doivent toujours terminer leur visite en remerciant l'entité auditée pour l'assistance et la coopération dont ils ont bénéficié.

## Conclusions

Nous avons voulu souligner l'importance des règles institutionnelles en tant que composante du cadre éthique dans lequel les fonctionnaires opèrent. Elles sont pour ainsi dire la porte d'entrée du comportement éthique. Pour les fonctionnaires, le fait d'observer ces règles constitue un devoir; c'est le minimum que l'on peut attendre d'eux en matière d'éthique et de bonne conduite professionnelle.

Nous avons cependant vu au chapitre 2 que l'éthique va au-delà des règles contraignantes. Le pas suivant, une fois cette «porte d'entrée» franchie, est celui d'une pratique active de l'éthique dans les comportements et dans les choix des fonctionnaires. En effet, bien que dans la plupart des cas, les règles à appliquer ne laissent à l'administrateur public guère de marge d'appréciation - Jennings (1991, p. 83) parle de «jugement circonscrit», l'application des règles existantes n'est pas une opération passive et impersonnelle; elle consiste «à les utiliser activement, à les adapter à la complexité des situations auxquelles est confronté l'être humain» (*ibidem*).

Nous verrons dans le chapitre suivant qu'une réelle culture éthique à l'intérieur de l'administration, culture qui rend opérationnel, et pour ainsi dire couronne, le cadre éthique dans lequel les fonctionnaires évoluent, est la meilleure garantie de l'application de ce cadre, avec ses normes écrites et surtout ses règles non écrites, dont la prégnance est perceptible au jour le jour au sein de l'organisation.



# 5 ÉNONCÉS DE VALEURS ET EXEMPLE VENANT D'EN HAUT

## OU COMMENT INSTAURER ET ENTRETENIR UNE CULTURE ÉTHIQUE AU SEIN DE L'ADMINISTRATION

Le cadre éthique, nous l'avons vu, est constitué des règles et des valeurs du service public qui ont pour vocation d'orienter les comportements et de guider la prise de décision. Comment faire en sorte que ce cadre ne se réduise pas à un ensemble figé de préceptes, mais qu'il donne naissance à une culture partagée et pratiquée par tous?

À cet égard, les valeurs telles qu'elles sont proclamées et pratiquées par l'organisation jouent un rôle crucial. Énoncer les valeurs de l'administration ou du service n'a rien d'un exercice académique: c'est la reconnaissance du climat éthique existant (quelles valeurs pratiquons-nous? Sommes-nous repliés sur notre propre fonctionnement ou bien orientés vers le service du citoyen?); c'est également l'expression de la direction dans laquelle l'organisation souhaite évoluer. Parallèlement et en complément aux valeurs proclamées, les comportements que l'on peut observer jour après jour dans l'administration, en particulier les exemples donnés par la hiérarchie et par les collègues, sont le meilleur reflet des valeurs partagées à l'échelle du service, de l'institution, voire d'une entité plus vaste, comme les valeurs communes à l'ensemble de l'Union européenne, que nous avons analysées au chapitre 2.

### Les déclarations de valeurs

Il existe, à notre sens, une différence entre les codes d'éthique ou de conduite, que nous avons examinés au chapitre précédent, et les déclarations ou énoncés de valeurs (*value statements*).

Ils se différencient à la fois par leur nature, par leur but et par leur portée.

Les *codes d'éthique* donnent des indications sur le comportement attendu dans certaines situations. Si, à l'instar du statut, ils sont susceptibles d'énoncer des valeurs de référence, ils n'en restent pas moins des actes d'autorité qui définissent des lignes de conduite auxquels les fonctionnaires sont tenus de se conformer dans leurs comportements individuels. Enfin, les codes de conduite s'appliquent généralement à une administration dans son ensemble, par exemple à une institution européenne.

Les *déclarations de valeurs* décrivent la valeur que l'organisation attache à ceux qui sont en contact avec elle (bénéficiaires de l'action administrative, autorité de contrôle politique, citoyens, fournisseurs, etc.) et à la communauté des personnes qui travaillent en son sein. Elles ne contiennent pas de préceptes, mais des valeurs qui visent à inspirer et à encourager les membres de l'organisation. Elles sont généralement – et c'est une condition de leur efficacité – élaborées dans le cadre d'un processus qui associe l'ensemble du personnel au lieu d'être purement et simplement imposées d'autorité par la hiérarchie.

Ces déclarations ne visent pas seulement à ce que les valeurs soient comprises et appliquées dans des situations données. Elles font également appel à la participation active de chacun à l'avènement d'une culture commune, fondée sur des valeurs partagées à tous les niveaux de l'organisation (et qui devraient normalement être prises en considération par le système d'évaluation des performances du personnel).

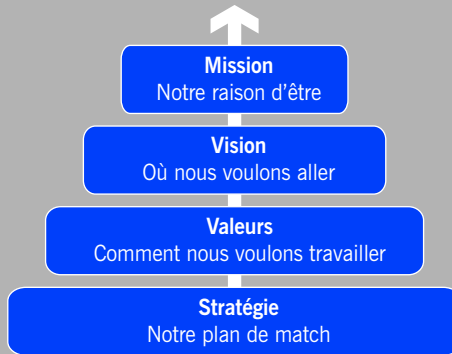
Enfin, les valeurs ainsi énoncées n'ont pas vocation à rester figées, mais peuvent se décliner en diverses déclarations de valeurs, propres à chaque service, et ce jusqu'à l'unité administrative de base.

## Les déclarations de valeurs dans les organisations

La déclaration de valeurs est un élément essentiel du fonctionnement d'une organisation. Dans le cadre stratégique de celle-ci, elle prend place aux côtés de la mission et de la vision (schéma 5.1.)

La déclaration de mission énonce la raison d'être de l'organisation. En partant des besoins des bénéficiaires que l'organisation a pour but de

## SCHÉMA 5.1. MISSION, VISION, VALEURS ET STRATÉGIE



[Source: Kaplan et Norton, Strategy Maps, 2004, p 33, adapté]

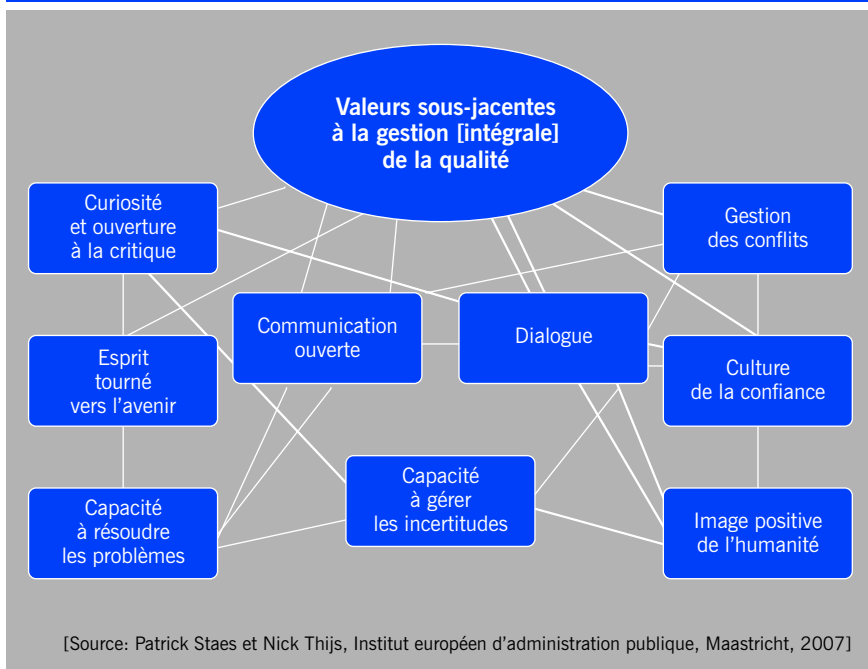
satisfaisante<sup>173</sup>, elle répond à la question: «Qui sommes-nous?». La vision indique un état futur souhaité («Où voulons-nous aller?») à l'échelle de l'organisation («être le numéro 1») ou à celle du monde extérieur («un continent pacifié» aurait pu être la déclaration de valeurs - *vision statement* - du groupe réuni autour de Jean Monnet).

La déclaration de valeurs, dans ce contexte, exprime la manière dont l'organisation entend travailler, ce à quoi elle attache de l'importance. C'est en se fondant sur ces valeurs que l'organisation détermine les buts qu'elle veut atteindre (et qui sont définis dans la stratégie, en même temps que les actions qui vont permettre d'y parvenir). La déclaration de valeurs répond à la question: «De quelle manière voulons-nous réaliser notre mission?» Elle met en évidence le fait que l'utilisation de certains moyens pour atteindre les buts fixés peut mettre en danger la mission elle-même. Les cas plus ou moins récents de scandales financiers et industriels sont là pour le rappeler douloureusement.

La gestion de la qualité fait depuis longtemps partie intégrante du cadre stratégique des organisations du secteur privé. À partir des années 90, des outils de gestion de la qualité adaptés au secteur public ont vu le jour. Parmi ceux-ci, le «cadre d'autoévaluation des fonctions publiques (CAF,

<sup>173</sup> Le standard de contrôle interne n° 1 de la Commission européenne, dans la version révisée en 2007, prend en compte la perspective du bénéficiaire dans la formulation de la déclaration de mission des directions générales et services.

## SCHÉMA 5.2. LES VALEURS SOUS-JACENTES AU CAF



*Common Assessment Framework*)<sup>174</sup> s'est imposé comme le modèle de référence au sein de l'Union européenne. Il s'agit d'un outil de gestion de la qualité destiné aux administrations publiques, relativement simple à utiliser, basé sur une autoanalyse de la performance dans les secteurs clés de la gestion et inspiré des techniques de la gestion [intégrale] de la qualité.

Le CAF ne se limite pas aux différents éléments qui doivent, selon lui, être soumis à l'autoévaluation. Staes et Thijs, de l'Institut européen d'administration publique, mettent en évidence le fait que le CAF repose sur un cadre précis de valeurs qui expriment la culture d'excellence qu'il vise à promouvoir dans les administrations (schéma 5.2.)<sup>175</sup>.

Parmi ces valeurs, la confiance occupe une place qui nous paraît prééminente. D. Greiling démontre les bénéfices en termes de performances découlant d'un système de gestion qui s'inscrit dans une culture organisa-

<sup>174</sup> Pour plus de détails sur le CAF, voir le site de l'Institut européen d'administration publique, [www.eipa.eu](http://www.eipa.eu).

<sup>175</sup> Conférence donnée à la Commission européenne, 17 septembre 2007.

tionnelle de la confiance (*a trusting management culture*). La confiance dans les relations interpersonnelles permet de ménager les efforts à produire (par exemple en termes de contrôle), «la confiance agit comme un mécanisme de réduction du risque et comme un remède face à des situations ambiguës. Elle a également des effets bénéfiques dans le contexte de la résolution de problèmes complexes et de l'apprentissage organisationnel.»<sup>176</sup>

La confiance a également pour vertu de libérer la créativité et l'esprit d'initiative des fonctionnaires.

La confiance crée un climat dans lequel le droit à l'erreur est reconnu: il est plus utile de tirer les leçons de l'erreur pour améliorer le système dans son ensemble, que de punir la personne qui s'est trompée. C'est en suivant ce type de raisonnement que la direction générale de la politique régionale de la Commission a pu, il y a quelque temps, détecter une erreur dans les paiements et y remédier.

Greiling ne cache cependant pas la longueur et la difficulté du chemin à parcourir pour instaurer une culture de la confiance à partir de la culture actuellement dominante dans la fonction publique, qui est fortement hiérarchisée et dans laquelle la confiance ne joue pas un rôle central.

## Déclarations de valeurs à l'échelle d'un service

Certains services de la Commission ont adopté leurs propres déclarations de valeurs, dans certains cas en y associant le personnel à différents niveaux (par exemple en créant un comité de rédaction).

La déclaration sur les valeurs fondamentales («*Core Values Statement*») élaborée par le Centre commun de recherche (CCR), une des directions générales de la Commission, constitue selon nous un bon exemple de code d'éthique équilibré, à l'échelle d'un département. Cet équilibre se manifeste, selon nous, dans la structure même de ce code:

- **quatre valeurs fondamentales** «que chaque membre du personnel s'engage à respecter» (intégrité, respect, responsabilité et ouverture);

<sup>176</sup> Dorothea Greiling, «Trust as an enabling factor for performance management?», présenté lors de la conférence *A performing public sector: the second transatlantic dialogue*, Leuven (Belgique), 1-3 juin 2006 - <http://soc.kuleuven.be/io/performance/program/index.htm>.

- chaque valeur est accompagnée d'**orientations pratiques** couvrant en particulier, parmi les sphères dont nous avons dit au chapitre 2 qu'elles étaient susceptibles d'être affectées par les choix éthiques, les sphères n<sup>os</sup> 1 et 3.

L'établissement et la mise en œuvre de cette déclaration faisaient partie des objectifs du CCR pour 2005. Un groupe de travail a été chargé de la rédaction du texte, finalement approuvé par la hiérarchie à l'automne 2005, et auquel chaque membre du personnel a eu la possibilité de présenter des commentaires. La version finale a été publiée sur le site intranet du CCR<sup>177</sup>.

Le tableau 5.3 présente de manière détaillée le contenu de la déclaration sur les valeurs fondamentales du CCR.

Il est remarquable à nos yeux que le CCR ne demande pas seulement à son personnel de respecter les règles en vigueur, mais vise également à libérer la créativité des agents ainsi que leur potentiel en les encourageant explicitement à proposer et à accueillir favorablement les changements et les idées nouvelles, ainsi qu'à réfléchir «en dehors des sentiers battus».

La déclaration met l'accent sur la responsabilité individuelle du fonctionnaire en faisant référence à la nécessité d'«alerter les instances appropriées au sujet des faiblesses des systèmes de contrôle et des irrégularités», de «reconnaître les mérites des autres» et de «reconnaître les erreurs et en tirer les enseignements nécessaires».

Par ailleurs, la plupart des indications pratiques données sous la rubrique «Responsabilité» et certaines relevant d'autres rubriques concernent les relations interpersonnelles au travail, l'esprit d'équipe et la qualité de l'ambiance de travail (sphère n° 2), un domaine qui n'est pas couvert par le statut et qui, dans la plupart des cas, est également négligé par les codes d'éthique à caractère formel (voir schéma 4.2 dans le chapitre précédent).

<sup>177</sup> Voir rapport annuel d'activité pour 2005 du CCR, p. 7, [http://www.ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/aar2005/doc/jrc\\_aar.pdf](http://www.ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/aar2005/doc/jrc_aar.pdf).

**TABLEAU 5.3. LA DÉCLARATION SUR LES VALEURS FONDAMENTALES DU CENTRE COMMUN DE RECHERCHE**

**Intégrité**

- être honnête et loyal, avec véracité et exactitude,
- ne jamais prendre sciemment part à une activité susceptible de discréditer l'organisation,
- éviter la prédominance de l'intérêt personnel sur les intérêts de l'organisation,
- alerter les instances appropriées au sujet des faiblesses des systèmes de contrôle et des irrégularités,
- ne pas formuler d'affirmations délibérément fausses ou trompeuses concernant son propre travail ou le travail d'un autre,
- montrer le bon exemple

**Respect**

- être courtois et traiter les autres dans la dignité,
- éviter toute forme de discrimination et d'intimidation,
- être ouvert aux suggestions des autres et en tenir compte,
- offrir aux collègues la possibilité de réaliser leur potentiel, en leur donnant les moyens d'effectuer leur tâche et en les motivant pour atteindre leurs objectifs,
- assister les collègues dans leur développement professionnel,
- reconnaître les mérites des autres, en prenant acte des résultats qu'ils ont obtenus et en les amenant à se sentir fiers de leur travail,
- ne pas critiquer les collègues en présence de tiers,
- pointer et corriger les performances insuffisantes de manière juste et encourager un niveau de performances élevé.

**Responsabilité**

- prendre des risques avec discernement et assurer la gestion de ces risques,
- être responsable de ses actes,
- respecter ses engagements et ses responsabilités,
- s'engager à apporter le meilleur de soi,
- acquérir et améliorer ses compétences et capacités professionnelles,
- protéger activement les biens de l'organisation,
- utiliser l'information de manière prudente et la protéger,
- prendre les mesures adéquates pour dissuader, prévenir et corriger toute conduite contraire à l'éthique,
- préserver la santé et la sécurité et protéger l'environnement

**Ouverture**

- envisager de nouvelles possibilités et une attitude positive face au changement,
- encourager les idées créatives et constructives,
- stimuler la discussion,
- opter pour une communication ouverte et opportune, informer activement les collègues des questions en suspens et leur expliquer les raisons de changer,
- suivre les bonnes pratiques,
- reconnaître les erreurs et en tirer les enseignements nécessaires

[Source: Commission européenne, Centre Commun de Recherche, 2005]

## Déclarations de valeurs «maison»

Pendant les cours d'éthique donnés à la Cour des comptes européenne, l'un des exercices consiste à demander aux participants d'établir, après discussion en groupes, un énoncé de valeurs qui serait destiné à leur institution.

Il est intéressant de noter que les énoncés qui sont ainsi élaborés conjointement par des fonctionnaires nouvellement recrutés, des auditeurs chevronnés et des agents chargés de la gestion administrative et financière, aux origines et aux expériences différentes, ont assez naturellement tendance à couvrir les différentes sphères affectées par les actions éthiques.

Le tableau 5.4 présente les valeurs proposées par cinq groupes différents, classées selon les quatre sphères.

S'il était possible de relever des tendances générales sur la base de l'analyse d'un échantillon aussi réduit, notre conclusion serait que les fonctionnaires ont spontanément une propension à élaborer des déclarations

TABLEAU 5.4. VALEURS RELEVÉES DURANT LES COURS D'ÉTHIQUE À LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

| Personnel  | Équipe  |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Indépendance (3 fois)</li><li>• Compétence (professionnelle) (3)</li><li>• Objectivité (3)</li><li>• Intégrité (3)</li><li>• Honnêteté (2)</li><li>• Recherche d'un niveau élevé de qualité du travail</li></ul>   | <ul style="list-style-type: none"><li>• Confiance et respect (3)</li><li>• Compréhension mutuelle</li><li>• Dialogue et écoute</li><li>• Conseils</li><li>• Solidarité</li><li>• Coopération</li><li>• Esprit d'équipe</li><li>• Bonne foi et confiance</li></ul> |
| Organisation   | Clients   |
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Confidentialité (3)</li><li>• Discrétion</li><li>• Liberté d'expression des opinions personnelles</li><li>• Ouverture d'esprit</li><li>• Adhésion aux valeurs de l'Union européenne (un groupe a mentionné «l'esprit de confiance et d'égalité au sein de la famille européenne»)</li><li>• Efficience</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Transparence (2)</li><li>• Non-discrimination (2)</li><li>• Égalité de traitement</li><li>• Équité et égalité</li><li>• Ouverture</li></ul>   |

[Source: Paolo Giusta 2006]

de valeurs couvrant de manière équilibrée les différentes dimensions du comportement éthique.

Les déclarations de valeurs ont été envisagées comme des leviers importants permettant de favoriser une culture de service appropriée au sein des administrations<sup>178</sup>. Nous avons déjà vu comment la culture de service, plus encore que le simple respect des règles, est essentielle pour établir un climat éthique sain dans une organisation.

En tant qu'un instrument de nature culturelle, et donc évolutif, chaque énoncé de valeurs doit constituer un outil actif et «vivant», totalement intégré dans une culture d'organisation nécessairement ouverte, transparente et honnête<sup>179</sup>.

## Leadership et modèles de comportement

Dans l'administration, l'éthique est l'affaire de chacun. Les personnes qui occupent un poste de responsabilité, en particulier au sommet de la hiérarchie, exercent cependant une influence prépondérante sur la manière dont l'éthique est pratiquée au sein de l'organisation, et ce de deux manières au moins: d'une part, en assumant pleinement leur leadership et leur rôle de supervision, qui consistent en matière d'éthique à fixer la hauteur de la barre, à affirmer le niveau de performance éthique qui est attendu du personnel, ainsi qu'à vérifier que cette obligation ne reste pas lettre morte et, d'autre part, en donnant eux-mêmes l'exemple, ce qui s'avère souvent plus efficace que la proclamation de préceptes, lorsqu'il s'agit de convaincre les collègues, d'obtenir leur participation active et d'instaurer une véritable culture de l'éthique.

## Le rôle de l'encadrement, une responsabilité éthique

Le Comité sur la gestion publique de l'OCDE (PUMA)<sup>180</sup> a mis en évidence les trois types de fonctions qui caractérisent plus particulièrement le rôle de l'encadrement en ce qui concerne l'éthique professionnelle:

<sup>178</sup> Krekel, P., «Ethics and Integrity in the Public Sector», EUPAN Article ([http://eupan.essenceserver.com/files/repository/document/integrity\\_Ethics\\_et\\_Integrity\\_in\\_the\\_Public\\_Sector\\_eupan\\_site.doc](http://eupan.essenceserver.com/files/repository/document/integrity_Ethics_et_Integrity_in_the_Public_Sector_eupan_site.doc)).

<sup>179</sup> Krekel, *ibidem*.

<sup>180</sup> Mentionné par P. Bernier, «La modernisation des pratiques de gestion de l'éthique dans l'administration publique», *Télescope*, vol. 9, n° 1, novembre 2002, pages 14-20.

- *Fonction d'orientation*, qui consiste notamment à énoncer une vision claire (où allons-nous? Que voulons-nous?) sur le plan de l'éthique et de la déontologie;
- *Fonction d'encadrement de l'éthique*, par l'adoption et l'application en matière d'éthique de mesures comparables à celles qui doivent être prises pour assurer le bon fonctionnement des autres processus internes au sein de l'organisation (par exemple ceux visant à produire des résultats), y compris les mesures préventives ou curatives appropriées. Cette fonction comprend également la définition ainsi que l'attribution des rôles et des responsabilités en matière d'éthique;
- *Fonction de contrôle et d'évaluation*, qui n'incombe pas seulement à l'encadrement de l'administration en question, mais implique la participation d'autres acteurs externes (le parlement, les citoyens, etc.). Cette fonction couvre la transparence et la reddition de comptes sur la manière dont le cadre éthique de l'administration est défini et mis en œuvre.

La fonction de contrôle que nous venons de mentionner nous amène au rôle de supervision qui incombe à l'encadrement en ce qui concerne l'application des principes éthiques dans l'administration. Pour Thompson, l'éthique de la supervision est centrée sur la «responsabilité morale de vérifier que les autres personnes agissent correctement et, le cas échéant, de prendre les mesures nécessaires pour régler le problème constaté»<sup>181</sup>. Sa mise en œuvre incombe aussi bien aux responsables politiques, à qui appartient de «créer et de maintenir les conditions d'une supervision institutionnelle appropriée», qu'à ceux qui sont chargés de superviser et qui doivent remplir leur devoir de vigilance.

Le même auteur établit une distinction entre l'éthique de la supervision prospective et celle de la supervision rétrospective. La première prescrit de concevoir les organes chargés de la supervision de manière à ce que ceux-ci soient en mesure de prévenir efficacement les infractions. La seconde, qui vise à l'amélioration du système, couvre notamment la responsabilité de mener une enquête lorsque les organes de surveillance existants se sont révélés incapables de prévenir les irrégularités.

<sup>181</sup> Thompson, D. F. (2005), *Restoring Responsibility: Ethics in Government, Business and Healthcare*, Cambridge University Press, Cambridge, cité par R. Schwartz, «Oversight/Regulatory Ethics in Theory and Practice», présenté lors de la conférence *Ethics and Integrity of Governance: A Transatlantic Dialogue*, Leuven, 2-5 juin 2005.

Outre les fonctions typiques de la responsabilité éthique qui incombent à l'encadrement, il existe à nos yeux une fonction liée aux valeurs qui permettent l'épanouissement d'une véritable culture éthique au sein de l'administration. En effet, les rôles décrits ci-dessus, en particulier celui de supervision, relèvent d'une culture administrative fondée sur les relations hiérarchiques, culture dans laquelle les rapports entre le groupe et le leader sont caractérisés par ce que Denhart appelle les «efforts pour imposer sa suprématie» (qui peut d'ailleurs être tout aussi bien celle du leader sur le groupe que l'inverse)<sup>182</sup>.

Denhart estime que «le leadership doit être considéré comme étroitement lié au processus de changement», en l'occurrence il doit être envisagé dans la perspective d'un modèle de leadership alternatif, basé sur la communication et l'apprentissage mutuel, où le leader n'exprime pas ce que le groupe est, mais bien ce que le groupe pourrait être. Dans ce type de leadership, la tension qui sous-tend la relation ne s'exerce pas de manière verticale suivant l'axe hiérarchique, comme dans le modèle de domination. Il s'agit plutôt d'une tension horizontale, qui privilégie la relation entre l'existant et le potentiel, entre le présent et le futur. Ce modèle de leadership, selon Denhart, a une vocation éducative. Il permet l'expression personnelle et «est de nature à redonner une dimension spirituelle aux activités du groupe – dans notre cas, de l'administration – qui est aujourd'hui perdue».

À nos yeux, ce type de leadership pourrait grandement faciliter le passage du modèle administratif purement hiérarchique à celui, fondé sur la confiance, prôné par Greisling.

## L'exemple venu d'en haut (et d'en bas)

La langue anglaise possède une formule qui résume bien le rôle des responsables d'une entité administrative: *tone at the top*. Dans une administration, c'est en effet le sommet de la hiérarchie qui donne le ton en matière d'éthique et qui en façonne la culture organisationnelle. «Rien ne favorise le développement d'une culture d'intégrité aussi puissamment que les valeurs prônées et pratiquées par la hiérarchie de manière visible. Et rien ne la sape plus rapidement qu'une attitude de l'encadrement du

<sup>182</sup> Denhart, R.D. (1981), *In the Shadow of Organization*, University Press of Kansas, Lawrence, p. 130-131.

type ‘faites ce que je dis, pas ce que je fais’», rappelle Kidder<sup>183</sup>. Si la hiérarchie n’est pas la première à faire preuve d’une éthique irréprochable, comment peut-elle exiger que les autres membres de l’organisation adhèrent avec conviction aux exigences d’intégrité auxquels ils sont censés se conformer? Et si la hiérarchie se montre défaillante à cet égard, la prérogative de la reddition de comptes en matière éthique lui échappera; ce seront le législateur ou l’opinion publique qui demanderont des comptes à l’institution. Si c’est le législateur, l’éthique risque de se réduire à la simple application de règles. L’établissement d’un climat éthique au sein de l’administration devient alors illusoire. Si c’est l’opinion qui assume le rôle de gardien de l’éthique, la crédibilité de l’institution est mise à mal, tout comme la confiance que lui accorde le public.

Les hauts dirigeants façonnent la culture de l’administration par leur exemple, par le modèle de comportement qu’ils présentent à l’ensemble du personnel. Les gestionnaires sont appelés à «donner l’exemple et à inspirer, à susciter l’engagement et l’émulation, à encourager et à récompenser» (Lewis et Gilman 2005, p. 243). «L’équipe dirigeante d’une organisation doit *être* personnellement engagée en faveur d’une éthique de haut niveau, et *être perçue* comme telle»<sup>184</sup>.

La direction générale de la politique régionale de la Commission européenne était bien consciente de l’importance de la manière dont les performances de l’encadrement en matière d’éthique étaient perçues par le personnel quand elle a effectué en mai 2005 une enquête interne portant précisément sur cette perception.

La grande majorité du personnel a répondu à l’enquête. Deux tiers des participants ont exprimé un jugement positif sur le comportement moral de la direction. Au lieu de se satisfaire de ce bon résultat, les hauts responsables se sont préoccupés du dernier tiers des fonctionnaires et agents qui auraient pu être amenés à se poser des questions telles que: «Je ne sais pas vraiment dans quel type d’environnement éthique je me trouve»; «Je ne suis pas absolument sûr de comprendre le message éthique de ma hiérarchie»<sup>185</sup>.

<sup>183</sup> R. Kidder, «Ethics, Attorneys General, and (Sort Of) Truth-Telling», *Ethics Newslines*, 26 mars 2007, Volume 10, n° 13.

<sup>184</sup> Betti, J. A. (1990), «Remark to Best Practices Forum», *Defence Industry Initiative on Business Ethics and Conduct*, Washington, D.C., June 7, cité par Lewis et Gilman 2005, p. 238.

<sup>185</sup> Voir intervention de Graham Meadows, à l’époque directeur général de la politique régionale, lors la Journée de l’éthique de la Commission, le 6 juillet 2006.

Des actions ont alors été entreprises, notamment des formations en éthique destinées aux chefs d'unité<sup>186</sup>, non pour leur reprocher quoi que ce soit, mais pour leur permettre de témoigner plus clairement de leur engagement en faveur des valeurs et des normes éthiques auxquelles ils sont attachés<sup>187</sup>.

Cette enquête a donc servi de levier pour susciter une prise de conscience accrue du rôle de guide qui incombe aux membres de l'équipe dirigeante en matière d'éthique. Les résultats de l'enquête de l'année suivante ont montré une amélioration. Selon un adage bien connu dans le domaine de la gestion de la performance, «on ne peut pas améliorer ce qu'on ne mesure pas». Dans le cas en question, le simple fait de commencer à mesurer a immédiatement conduit à une amélioration de la situation.

Il est également important, à notre avis, de faire connaître les exemples d'attitudes éthiques et responsables, notamment quand celles-ci sont le fait des personnes qui occupent le sommet de la hiérarchie, car ces exemples favorisent jour après jour l'épanouissement d'une culture éthique au sein de l'organisation. Dans des petites organisations, comme pouvaient l'être les institutions européennes naissantes, le contact immédiat avec les plus hauts dirigeants était suffisant pour donner à chacun dans son travail une motivation d'ordre moral et pour établir aussitôt un climat éthique. Le cas de l'équipe autour de Jean Monnet, que nous avons présenté au chapitre 3, en constitue un exemple qui est resté sans équivalent.

D'autres exemples, moins connus, ont jalonné l'histoire et la vie quotidienne des institutions européennes. Sensini et Foresi (2002, p. 200) rapportent celui de Lorenzo Natali, commissaire à la coopération au développement dans la première Commission Delors (1985-1989).

C'est l'automne 85. Jacques Delors est très insatisfait de la marche des choses. Au cours d'une réunion de la Commission, il se querelle vivement avec la plupart de ses collègues. Un certain nombre de commissaires, emmenés par Frans Andriessen, demandent la démission du président, qui, selon eux, les a insultés. Lorenzo Natali est en mission en Afrique. On lui demande de rentrer immédiatement.

<sup>186</sup> Ces sessions de formation étaient expressément conçues pour permettre à ce groupe de gestionnaires de devenir ambassadeurs de l'éthique et de l'intégrité au sein de la direction générale et en dehors. Voir le rapport annuel d'activité de la direction générale pour 2005, page 27 ([http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/aar2005/doc/regio\\_aar.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/aar2005/doc/regio_aar.pdf)).

<sup>187</sup> Intervention de Graham Meadows à la Journée de l'éthique, citée.

Il revient et parle avec Delors une journée entière; il s'entretient ensuite avec tous les commissaires, un par un, pendant une semaine. Sa médiation, politiquement très habile et sur le plan humain nourrie par ses liens d'amitié, dénoue la crise. La présidence Delors redémarre et prend son essor.

Tous les exemples de comportement éthique influencent la culture organisationnelle, même lorsqu'ils ne proviennent pas de la hiérarchie. Comme le rappellent Lewis et Gilman (2005, p. 250), pour doter l'administration d'une véritable culture éthique, l'exemple qui vient d'en haut ne suffit pas. «Chaque personne, au même titre que le personnel de l'institution dans son ensemble, peut y contribuer. À n'importe quel niveau et dans n'importe quelle unité, quelque chose peut être fait pour améliorer le climat éthique». L'éthique n'est pas un sport spectacle, c'est un sport qui se pratique (*ethics is not a spectator sport*). L'éthique est également un sport d'équipe (ainsi, «tout le personnel qui compose une unité doit être associé périodiquement à la réflexion sur l'évolution des risques éthiques»<sup>188</sup>).

Parmi les exemples venus «d'en bas», il peut être utile de donner une certaine publicité à ceux qui ont pour effet d'améliorer l'organisation dans son ensemble. Ainsi, dans les années 90, une assistante a proposé d'utiliser du papier recyclé pour les impressions et les copies, pratique qui s'est alors rapidement généralisée au sein de la Commission. Depuis, un mode de production durable du papier à imprimer a été développé, et la Commission s'engage dans la voie d'une utilisation des ressources respectueuse de l'environnement dans le cadre du projet EMAS<sup>189</sup>; la sensibilité écologique avant la lettre sur le lieu de travail, qu'illustre cet exemple, reste toutefois de mise. Citons également le cas de ce stagiaire australien qui, durant son stage de cinq mois à la Commission, en 1998, a lancé (et accompagné en revenant plusieurs fois en Europe au début de chaque période de stage) l'initiative «Solidarité» destinée aux candidats à une carrière dans la fonction publique. Cette initiative vise à leur permettre de conjuguer l'entrée dans la vie professionnelle à l'occasion du stage auprès des institutions européennes avec un engagement dans des projets de solidarité dans le domaine social.

<sup>188</sup> P. Bernier, «La modernisation», cité, p. 18.

<sup>189</sup> Le système de management et d'audit environnemental (EMAS est l'acronyme de *Eco-Management et Audit Scheme*).

## Du bon usage du cadre éthique

Tout cadre éthique propre à une administration peut s'appuyer sur des instruments permettant de traduire au quotidien les principes et les valeurs proclamées (dans le statut, dans le code éthique et/ou la déclaration de valeurs) en climat éthique.

La liste de leviers permettant d'établir et d'entretenir une véritable culture éthique intégrée à la vie quotidienne de l'institution, et d'en vérifier l'existence, comprend notamment les outils suivants<sup>190</sup>:

- une déclaration de valeurs claire et compréhensible, établie dans la mesure du possible de manière participative, bénéficiant d'une large publicité au sein de l'organisation (publication sur le site intranet et dans le journal interne) et, le cas échéant, en dehors (publication sur le site internet de l'administration);
- un guide des pratiques considérées comme inacceptables, et qui seront donc réprimées, ainsi que des comportements jugés sains, et qui peuvent constituer une référence positive;
- une fonction de conseil en éthique, pour accompagner le personnel et l'encadrement lorsqu'ils font face à des dilemmes d'ordre moral. Toutefois, une précaution s'impose, à nos yeux: l'intervention de ces conseillers doit accompagner la réflexion du fonctionnaire, et non s'y substituer. C'est ce dernier, en effet, qui est appelé à exercer son jugement lorsqu'il est confronté à des questions de nature éthique. Ce jugement peut être aiguisé par des programmes de formation appropriés<sup>191</sup>;
- la signature, par le personnel, d'un engagement à respecter les normes éthiques de l'institution, au moment du recrutement ou de manière

<sup>190</sup> Cette liste s'inspire notamment de P. Bernier, «La modernisation», cité, p. 19-20 et des «techniques d'intervention» proposées par Lewis et Gilman (2005, p. 250).

<sup>191</sup> Lewis et Gilman (2005, p. 250) soulignent l'importance de faire en sorte que les activités de conseil et de formation en éthique couvrent aussi bien la conformité aux règles (*compliance*) que l'intégrité personnelle. Ils se réfèrent au cadre défini par l'OCDE, qui distingue conformité et intégrité: «Il existe deux approches générales des questions éthiques. L'une est centrée sur des règles strictes qui doivent être observées, sur les sanctions pour ceux qui les enfreignent, ainsi que sur des systèmes de contrôle visant à s'assurer qu'elles sont respectées. L'autre est une approche fondée sur la notion d'intégrité qui favorise les comportements éthiques et prévoit des formes d'encouragement des bonnes conduites.» (OCDE, *Focus, Public management gazette*, Nr 7, décembre 1997, p. 1.).

périodique (chaque année, lors d'une promotion ou d'un changement de fonctions, etc.);

- la mise en place d'une veille éthique de manière à suivre l'évolution des facteurs susceptibles d'entraîner des risques en la matière (par exemple l'encadrement de la délégation de responsabilités, les perspectives de mobilité du personnel, etc.);
- une procédure claire à suivre lorsqu'un administrateur public croit constater qu'un acte répréhensible, c'est-à-dire un acte non conforme à la loi ou au cadre éthique, est susceptible d'être posé ou l'a été (nous avons vu la procédure applicable dans un tel cas au sein des institutions européennes au chapitre précédent). De même, élaborer des consignes indiquant la marche à suivre pour prendre une décision appropriée lorsqu'un dilemme éthique se présente (étapes du raisonnement, recherche de l'avis des supérieurs ou du conseiller en éthique, etc.);
- l'inclusion de l'éthique et de la déontologie dans les domaines soumis à la reddition de comptes et à l'évaluation périodique (ainsi, l'éthique est l'un des standards de contrôle interne de la Commission – voir chapitre 1 – dont l'application fait l'objet d'une évaluation annuelle dans chaque direction générale. Pour que cette évaluation ait une incidence sur la culture organisationnelle, il convient, selon nous, d'y associer le plus grand nombre possible d'acteurs au sein de l'administration);
- une évaluation périodique des performances des fonctionnaires, incluant la dimension éthique et accordant une gratification (ne fût-ce que morale) aux bonnes pratiques en la matière;
- une revue régulière des pratiques administratives et de gestion à tous les niveaux de l'organisation afin de s'assurer qu'elles contribuent au maintien d'un climat éthique favorable;
- une approche permettant de traiter de manière éthique les subordonnés, les clients et les autres personnes. Dans les structures qui s'y prêtent, intégrer des personnes extérieures à l'organisation (des «citoyens clients» ou des «citoyens fournisseurs», des personnes ressources spécialistes des questions éthiques et déontologiques, etc.) dans les instances chargées de superviser la gestion de l'éthique;

- une politique associant l'ensemble du personnel à tout ce que concerne l'éthique, que ce soit la réflexion ou la pratique: comme Lewis et Gilman le soulignent, l'éthique n'est pas un sport à suivre en spectateur!

L'établissement et le maintien d'une culture éthique ne sont pas le fruit du hasard; ils sont l'aboutissement de programmes éthiques efficaces et d'efforts fournis par les personnes qui les ont mis en œuvre. La manière dont le personnel est géré peut avoir une influence sur la façon dont cette culture se développe. Moilanen et Salminen (2007, p. 69-70) proposent un questionnaire permettant aux administrations publiques de déterminer dans quelle mesure leurs systèmes de gestion, et en particulier le système de gestion du personnel, sont capables de favoriser la mise en pratique du principe d'intégrité. Les questions qu'ils proposent portent sur les points suivants:

- **le recrutement:** les valeurs et les normes de conduite sont-elles systématiquement prises en considération dans le processus de sélection des nouveaux agents (par exemple, les connaissances des candidats dans les domaines de l'éthique et de l'intégrité sont-elles évaluées? Des dilemmes éthiques sont-ils utilisés dans le cadre des tests d'embauche)<sup>192</sup>?
- **la formation:** les programmes de formation couvrent-ils les valeurs du service public et les questions éthiques (par exemple, comment agir dans une situation de conflit d'intérêts)<sup>193</sup>?
- **la mobilité:** l'organisation possède-t-elle une politique de mobilité (par exemple, un dispositif de rotation des postes afin de prévenir la corruption et les situations de conflit d'intérêts potentiel)?
- **la communication:** l'organisation insiste-t-elle sur le fait que l'intégrité est une valeur essentielle du service public (par exemple, a-t-elle

<sup>192</sup> Outre le fait de traiter explicitement les questions éthiques et de tester la fibre morale du candidat lors de l'entretien d'embauche, il peut également être utile, après leur recrutement, de débriefer les nouveaux agents sur les problèmes éthiques qu'ils peuvent rencontrer dans l'exercice de leurs fonctions et sur la manière de les traiter. De même, lors du départ des agents (à la retraite ou pour un autre motif), des explications peuvent utilement leur être fournies sur la manière de traiter les problèmes éthiques qui peuvent survenir après la cessation des fonctions, entre autres le devoir de respecter les devoirs d'honnêteté et de délicatesse, quant à l'acceptation de certaines fonctions ou de certains avantages, prévu par l'article 16 du statut des fonctionnaires de l'UE.

<sup>193</sup> Il conviendrait notamment d'adapter ces actions de formation à l'ancienneté du personnel et de les axer sur les valeurs organisationnelles: les règles existantes, les principes sous-jacents, la manière de les appliquer concrètement, en partant de cas concrets au sein de l'administration (P. Bernier, «La modernisation», cité).

clairement défini ses valeurs et normes spécifiques, et les communique-t-elle efficacement)?

- **le leadership**: les programmes de formation prévoient-ils un module spécifique destiné à l'encadrement pour l'aider à promouvoir des normes élevées en matière d'éthique (par exemple, en soulignant que c'est le chef qui, par son propre exemple, fixe le niveau d'exigence morale et qui est responsable de la conduite du personnel)?

Outre l'image que les plus hauts dirigeants donnent d'eux-mêmes et le comportement dont ils font preuve (voir plus haut), leur engagement dans les programmes d'éthique mis en place au sein de l'organisation est essentiel au succès de ces derniers dans l'établissement d'une culture éthique. Les cadres dirigeants peuvent manifester cet engagement notamment en prenant la parole dans le cadre de ces actions (qu'il s'agisse de formations ou de manifestations telles que la journée de sensibilisation à l'éthique que la Commission européenne a organisée en juillet 2006) ou en adressant des communications au personnel relatives aux questions éthiques (Lewis et Gilman 2005, p. 243).

Mais les paroles ne suffisent pas: les fonctionnaires sont également sensibles au niveau des ressources effectivement investies, qui constituent un mode d'expression non verbale d'une importance cruciale dans les organisations. Le temps, le personnel et les espèces sonnantes et trébuchantes affectés par une administration à la formation, à la reconnaissance et à la gratification des comportements éthiques, ainsi qu'à tous les autres aspects des politiques et des pratiques en la matière, permettent en effet au personnel de mesurer la sincérité du discours sur l'éthique que tient l'institution et le degré de priorité que celle-ci lui accorde (Lewis et Gilman 2005, p. 249).

Enfin, l'audit constitue un instrument de choix pour tester l'efficacité du cadre éthique et des programmes qui visent à rendre ce cadre opérationnel dans l'institution. Il présente l'avantage d'être effectué par une entité indépendante (par exemple l'auditeur interne) qui est à même d'effectuer une revue objective des valeurs de l'institution – celles proclamées et celles réellement mises en pratique – et des autres composantes du cadre éthique, ainsi que de les comparer aux bonnes pratiques en vigueur dans d'autres entités. Sur la base des conclusions et, le cas échéant, des recommandations de l'auditeur, des améliorations peuvent ainsi être apportées au cadre éthique existant.

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a proposé une liste de contrôle de l'éthique qui pourrait servir de base à un tel audit<sup>194</sup>. Cette liste comprend les questions suivantes<sup>195</sup>:

### **Les principes et les normes éthiques fondamentales sont-ils clairs?**

1. Quelles sont les valeurs éthiques fondamentales que les fonctionnaires sont censés appliquer?
2. L'engagement des responsables politiques en faveur de l'éthique est-il fort et visible?
3. Par quels moyens le fonctionnaire a-t-il connaissance des normes éthiques qu'il est censé appliquer?
4. De quelles orientations les fonctionnaires disposent-ils pour appliquer ces normes?

### **Par quels moyens la culture éthique est-elle promue?**

5. Par quels moyens la hiérarchie apporte-t-elle la démonstration du caractère éthique de son leadership?
6. Dans quelle mesure les conditions d'emploi des fonctionnaires favorisent-elles un comportement conforme à l'éthique?
7. Une fonction de conseil est-elle à la disposition des fonctionnaires pour résoudre les tensions et les problèmes d'ordre éthique?
8. De quelle manière les valeurs éthiques fondamentales sont-elles communiquées aux fonctionnaires?

<sup>194</sup> OCDE, «Ethics Checklist», Paris, novembre 1997, cité par Lewis et Gilman (2005, p. 226).

<sup>195</sup> L'OCDE a précisé que cette liste n'est pas proposée comme un modèle à suivre, mais bien comme un outil de réflexion pour examiner les systèmes éthiques et en équilibrer les différents éléments ci afin de parvenir à un cadre éthique cohérent et efficace, adapté aux besoins de l'administration concernée (Voir OECD, Focus, Public Management Gazette, n° 7, décembre 1997, p. 1).

## **Les mécanismes de supervision et de reddition de comptes sont-ils adéquats?**

9. Quels sont les mécanismes de reddition de comptes en place aux niveaux de l'institution et des services, ainsi que vis-à-vis du monde extérieur?
10. Qui exerce la responsabilité générale de la coordination, de la supervision et de la promotion de l'éthique au sein de l'institution publique?
11. Les règles permettant aux fonctionnaires de dénoncer les manquements avérés ou présumés aux règles du service public sont-elles claires? Quelles sont les procédures et les sanctions applicables?
12. Quelles sont les dispositions de nature constitutionnelle, administrative et/ou pénale applicables en matière de sanctions disciplinaires à l'égard des fonctionnaires?
13. Les mécanismes permettant d'enquêter et de sanctionner sont-ils suffisamment indépendants et les ressources adéquates sont-elles consacrées à leur mise en œuvre?

## **Le public est-il bien informé?**

14. De quels instruments disposent les citoyens pour exercer un contrôle réel sur l'administration?

C'est précisément la fonction d'audit interne de la direction générale de la politique régionale qui est à l'origine de l'enquête sur la perception, par le personnel, du niveau éthique de la hiérarchie, que nous avons mentionnée précédemment.

En conclusion de sa présentation de cette expérience lors la Journée de l'éthique de la Commission le 6 juillet 2006, Graham Meadows, qui était à l'époque le directeur général de la politique régionale, a expliqué:

Ce que nous essayons de faire à la DG de la politique régionale (...), c'est de créer une communauté éthique.

Une communauté éthique dans laquelle la motivation pour poser un acte juste n'est pas la peur d'être dénoncé. (...) Personne n'a envie

d'une communauté où les gens agissent correctement par crainte d'être dénigrés, s'ils se comportent autrement. Tout le monde souhaite au contraire une communauté dans laquelle les gens agissent correctement parce qu'eux-mêmes ont la volonté de le faire.

Assez curieusement, une communauté éthique doit être un lieu où les reproches n'ont pas leur place. (...) Elle ne doit pas être animée par la peur, mais par la personnalité de ses membres.

Le but, c'est que les gens soient honnêtes, qu'ils soient ouverts. Le but, c'est une communauté dont les membres se sentent en confiance, où chacun peut aisément se fier aux autres et compter sur eux – ce qui est une raison supplémentaire de ne pas surestimer les vertus du mécanisme de dénonciation d'actes répréhensibles – et où le comportement moral fait partie intégrante du tissu social de la communauté. C'est cela que nous essayons de réaliser à la direction générale de la politique régionale.

Le succès d'un cadre éthique, c'est-à-dire l'avènement d'une culture éthique en action dans une organisation, dépend d'une combinaison réussie de plusieurs éléments: des règles qui s'imposent de l'extérieur à l'acteur moral, dans notre cas, les fonctionnaires européens, les convictions intimes de ces derniers, leur intégrité personnelle et leur capacité à faire des choix dictés par une règle morale intérieure. Dans certains cas, ce choix ne va pas de soi, par exemple, lorsque des dilemmes éthiques se posent. Nous allons tâcher de donner quelques indications sur la manière de traiter de telles situations dans le chapitre suivant.



# 6 ET SI LES VALEURS S'OPPOSENT?

## DILEMMES ÉTHIQUES ET CONSEILS POUR LA PRISE DE DÉCISION

Lorsqu'il est amené à décider concrètement de la ligne de conduite à adopter dans une situation donnée - ce qui est précisément l'essence de l'éthique (voir chapitre 2) - le fonctionnaire doit évaluer les valeurs en cause, chacune d'entre elles étant susceptible de suggérer une conduite différente. Il doit ensuite décider laquelle doit prévaloir dans le cas en question, les différents éléments du système éthique environnant (voir chapitres 3 et 4) étant susceptibles de fournir des indications et des orientations.

Dans la plupart des cas, les choix éthiques consistent à trancher entre le bien et le bien, et non entre le bien et le mal. Comment déterminer si l'on est confronté à un «dilemme éthique» entre le bien et le bien ou à une «tentation morale»<sup>196</sup> opposant le bien et le mal? Lewis et Gilman (2005, p. 93) proposent quatre critères pour tester la justesse des décisions éthiques et l'intégrité personnelle, en l'occurrence:

- Pour évaluer le degré d'intégrité personnelle, le **test du miroir** consiste à se demander:  
«Quel type de personnes suscite mon admiration? Quel type de personnes aimerais-je être?»
- Le **test de la publicité** vise à déterminer dans quelle mesure l'on est prêt à rendre compte de son choix par la réponse aux questions suivantes:  
«Aimerais-je que les journaux en fassent état? Suis-je prêt à en parler en famille?»

<sup>196</sup> C'est ce que Kidder (2003, p. 17) appelle les deux situations différentes de choix.

- Le **test viscéral** tend à évaluer la mise en application d'une décision et son authenticité par la réponse aux questions suivantes:  
«Suis-je décidé à aller jusqu'au bout? Suis-je susceptible de le faire? Suis-je prêt à assumer mon choix?»
- Le **test de la signature** symbolise la responsabilité personnelle par la réponse aux questions suivantes:  
«Est-ce que je prends publiquement la responsabilité de cette recommandation, de cette analyse ou de cette décision?»

Le présent chapitre aborde les situations de choix entre le bien et le bien, c'est-à-dire les «dilemmes éthiques» qui opposent deux valeurs qui sont en principe également désirables, mais dont on ne peut, dans une situation donnée, en retenir qu'une seule en sacrifiant l'autre, même si elle est positive.

Sur quelle base un choix aussi délicat peut-il se faire? Comment être sûr de faire le bon choix, de privilégier la juste valeur? Le présent chapitre tente de fournir quelques éléments permettant la prise de décision éthique.

## Des valeurs et comment les évaluer

Des situations dans lesquelles un choix doit être fait entre deux valeurs également désirables peuvent survenir dans la vie professionnelle des fonctionnaires de l'UE. Dans de nombreux cas, ces valeurs sont explicitement reconnues par les règles en vigueur. Le choix ne porte alors pas tant sur la valeur qui doit prévaloir que sur la bonne application des dispositions juridiques, laquelle permet normalement de trouver la solution appropriée qui, dans certains cas, prend en considération les deux valeurs en cause.

Un cas typique est celui du dilemme apparent entre la *transparence* et la *protection des données personnelles*, deux valeurs susceptibles de s'opposer dans certaines circonstances.

Le souci de transparence pourrait conduire à penser que les noms des bénéficiaires des subventions communautaires doivent être rendus publics, du moins dans certains domaines<sup>197</sup>. D'autre part, en vertu du traité CE, les

<sup>197</sup> La Commission européenne a pris un engagement similaire dans sa communication lançant l'initiative européenne en matière de transparence, du 9 novembre 2005, (SEC(2005)1300) dans laquelle l'institution

institutions de l'Union européenne sont tenues de respecter les règles relatives à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (article 286 du traité CE). Les dispositions en question prévoient que, de manière générale, «le traitement de données à caractère personnel ne peut être effectué que si (...) la personne concernée [la personne *physique* identifiée ou identifiable] a indubitablement donné son consentement»<sup>198</sup>. Les deux approches répondent chacune à une juste préoccupation: accroître l'obligation de rendre compte au contribuable européen, d'une part, et protéger la vie privée des bénéficiaires des fonds communautaires, de l'autre. Il semble possible en l'occurrence d'appliquer les dispositions légales d'une manière qui permette de défendre aussi bien la valeur de transparence que celle de protection des données. En effet, l'institution communautaire pourrait demander à tous les bénéficiaires de subventions de l'UE d'exprimer leur accord pour le traitement de leurs données personnelles. Cette requête pourrait devenir une clause standard dans les conventions de subvention<sup>199</sup> conclues avant le versement effectif des fonds communautaires. Toutefois, il se peut que l'ajout de cette condition soit considéré comme une charge excessive dans le cadre de la procédure d'octroi de l'aide. Dans ce cas, un troisième élément, le rapport coût-efficacité<sup>200</sup> de l'opération administrative en question, est susceptible d'être le facteur déterminant du choix de la solution définitive.

Les cas dans lesquels s'opposent le souhait de *rendre publics les actes répréhensibles* et le souci de protéger les *droits de la défense* des auteurs de ces actes sont légèrement différents. Deux préoccupations légitimes sont à nouveau en présence: d'une part, protéger les intérêts financiers de

annonce qu'elle a notamment décidé de mettre en place un site Internet qui permettra d'avoir accès facilement aux informations disponibles sur les bénéficiaires de fonds en provenance du budget de l'UE lorsque le budget est exécuté de manière centralisée et directe dans ses services. Voir également Commission européenne 2006, chapitre IV «Divulgateion de l'identité des bénéficiaires des fonds communautaires». Cet engagement a été par la suite transposé dans une disposition réglementaire (article 30, paragraphe 3, du règlement financier, tel que modifié par le règlement (CE, Euratom) n° 1995/2006 du Conseil du 13 décembre 2006, JO L 390 du 30/12/2006, qui fait partie du chapitre «Transparence» de ce règlement).

<sup>198</sup> Article 5 du règlement (CE) n° 45/2001 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2000 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données (JO, L 8 du 12.1.2001, p. 1).

<sup>199</sup> Cette clause aurait le même effet que celle qui prévoit expressément dans chaque convention de subvention le pouvoir de contrôle de la Commission et de la Cour des comptes, sur pièces et sur place, de tous les contractants et sous-contractants ayant bénéficié de fonds communautaires (article 120 du règlement financier).

<sup>200</sup> Le rapport coût-efficacité correspond au *principe d'efficience*. Voir à ce sujet l'article 27 du règlement financier: «Le principe d'efficience vise le meilleur rapport entre les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus.»

l'UE en montrant du doigt les responsables de la faute et, le cas échéant, dissuader les auteurs potentiels de nouvelles infractions et, d'autre part, respecter le principe du droit à être entendu, qui est un principe général du droit communautaire<sup>201</sup>. La Cour des comptes européenne s'est trouvée un jour dans cette situation<sup>202</sup>. La solution adoptée, qui a permis de concilier publicité et droits de la défense, a consisté à donner à ceux qui étaient cités nommément dans les observations de la Cour, la possibilité de s'exprimer à leur sujet avant que le rapport qui en fait état ne soit publié<sup>203</sup>.

Les cas qui viennent d'être présentés peuvent être résolus par l'application des dispositions juridiques et administratives en la matière. Dans d'autres cas où des valeurs s'opposent, aucune règle contraignante n'indique la ligne de conduite à suivre. Nous abordons alors le domaine de l'éthique au sens strict du terme, caractérisé par l'absence de dispositions légales ou contraignantes. C'est ici que le raisonnement éthique joue pleinement son rôle, avec la restriction toutefois que, dans l'ordre juridique où opèrent les fonctionnaires, les actes qu'ils posent peuvent avoir des conséquences (décisions, dommages, etc.) susceptibles d'être contestées devant les tribunaux communautaires.

C'est pour cette zone grise - exempte de règles - où les valeurs s'opposent que le lecteur trouvera, dans les pages suivantes, des indications en matière de prise de décision.

## Paradigmes des dilemmes éthiques

Kidder (2003, p. 22) affirme qu'après des années d'écoute et d'analyse de centaines de dilemmes éthiques opposant le bien et le bien, il en est arrivé à la conclusion que ces dilemmes correspondent généralement à un ou à plusieurs paradigmes. Ces paradigmes, qui sont au nombre de quatre, sont constitués chacun d'une paire de valeurs concurrentes dont une seule peut être respectée dans une situation donnée. Ces quatre paradigmes sont les suivants (Kidder 2003, p. 113):

<sup>201</sup> Voir l'arrêt de la Cour de Justice des CE du 23 octobre 1974, 17/74, *Transocean Marine Paint/Commission*, Rec. p. 1063, point 15.

<sup>202</sup> Le cas a été porté devant les tribunaux et a fait l'objet de l'arrêt de la Cour de Justice du 10 juillet 2001, C-315/99 P, *Isméri Europa/Cour des comptes*, Rec. p. I-5281.

<sup>203</sup> Voir Cour des comptes, «Lignes directrices de la Cour des comptes relatives à l'identification, dans les rapports de la Cour, des entités et des tiers contrôlés dans le cadre d'un audit».

- **La vérité ou la fidélité.** Ce paradigme peut être considéré comme une opposition entre l'honnêteté ou l'intégrité, d'une part, l'engagement, la responsabilité et le respect de la parole donnée, d'autre part.
- **L'individu ou la collectivité.** Ce paradigme peut être présenté sous la forme d'une opposition entre nous et eux, entre moi et les autres ou entre le groupe restreint et le groupe plus large.
- **Le court terme ou le long terme,** maintenant ou plus tard. Cette opposition reflète les difficultés qui apparaissent lorsque des besoins ou des désirs immédiats vont à l'encontre de perspectives et d'objectifs plus lointains.
- **La justice ou la compassion.** La question sous-jacente à cette opposition est que la justice, l'équité et l'application uniforme de la loi sont souvent incompatibles avec la compassion, l'empathie et l'amour.

Kidder<sup>204</sup> a illustré l'application de ces quatre paradigmes qui caractérisent les dilemmes éthiques, en analysant les prises de position de Dick Cheney, le Vice-président des États-Unis, en faveur de l'usage de la torture pour combattre le terrorisme.

En guise d'introduction, il se réfère à la position antithétique du sénateur John McCain, qui a survécu à la torture lorsqu'il était prisonnier de guerre au Vietnam et qui affirme que la torture est un mal quelles que soient les circonstances. Par contre, Dick Cheney et une partie de l'opinion publique des États-Unis considèrent que la torture est le moindre de deux maux (soumettre des ressortissants étrangers capturés à des privations et à des douleurs extrêmes pour obtenir des informations, ou risquer des milliers de morts civils). Une telle situation doit être abordée de la même façon qu'un dilemme opposant le bien au bien.

Kidder évalue l'argumentation morale de chaque camp en appliquant les quatre paradigmes de la prise de décision dans le cadre d'une opposition du bien au bien:

- **L'individu ou la collectivité.** Le camp McCain veut privilégier l'individu en respectant la dignité de chacun et les valeurs humaines, qu'il s'agisse d'un ami ou d'un ennemi. Le camp Cheney, qui privilé-

<sup>204</sup> Kidder, R. M., «*Can Torture be Justified?*» dans *Ethics Newsline*, 31 octobre 2005, volume 8, numéro 42.

gie la collectivité, donne la priorité à la sécurité publique et à la sûreté nationale.

- **La vérité ou la fidélité.** À cet égard, John McCain peut faire valoir la vérité selon laquelle la torture n'est pas fiable et qu'elle produit trop souvent des informations erronées, obsolètes et intéressées. Par contre, Dick Cheney peut invoquer la fidélité à des pratiques d'interrogatoire qui ont permis parfois de prévenir des attaques et de sauver des vies.
- **Le court terme ou le long terme.** Pour John McCain, l'intérêt suprême commande de protéger les valeurs permanentes de la démocratie, malgré nos problèmes immédiats. Pour Dick Cheney, les informations recueillies rapidement peuvent faire la différence entre une catastrophe majeure et une série d'arrestations aux conséquences presque imperceptibles.
- **La justice ou la compassion.** La compassion impose, selon John McCain, de s'insurger contre la torture. Par contre, pour Dick Cheney, la justice exige réparation pour les destructions commises par les terroristes.

Les deux camps possèdent des arguments solides. Cependant, un choix doit être opéré entre l'un et l'autre. Aucun compromis entre ces deux positions extrêmes n'est possible. Comment choisir? Et quel est le meilleur choix? Pour trouver la solution, il ne suffit pas d'analyser les dilemmes sur la base des paradigmes des valeurs opposées. Il est en effet indispensable de développer un raisonnement éthique pour appréhender le problème et orienter la prise de décision.

Après avoir procédé au relevé des valeurs opposées, Kidder propose de déterminer le critère sur la base duquel ces valeurs doivent être pondérées pour décider laquelle doit prévaloir.

## Principes de résolution des problèmes éthiques

Kidder (2003, p. 154) énonce **trois principes en matière de prise de décision** permettant de «déterminer quelle solution est la plus proche du bien dans les circonstances en question»:

- Faites ce qui amènera le plus grand bien au plus grand nombre de personnes possible (principe appelé *pensée utilitaire fondée sur les fins*);

- Suivez les principes les plus élevés en vous demandant: «Si chacun dans le monde adoptait la même ligne de conduite que moi, cela produirait-il le plus grand bien possible?» (ou *pensée déontologique fondée sur les règles*);
- Faites aux autres ce que vous aimeriez qu'ils vous fassent (ou *pensée fondée sur la sollicitude*).

Les deux premiers principes de résolution sont les plus évidents: nous faisons ce que nous considérons être notre devoir, à moins que les conséquences nous en apparaissent inacceptables. Debra W. Stewart<sup>205</sup> observe que la plupart des personnes assumant des fonctions de direction ne sont ni des tenants absolus de la déontologie (fondée sur les règles, selon la terminologie de Kidder), ni des adeptes inconditionnels de la pensée utilitaire (fondée sur les fins), mais pratiquent plutôt une sorte de pluralisme éthique.

Guidées par cette synthèse des systèmes moraux, les personnes assumant des fonctions de direction pourraient être amenées à considérer que la justification morale de certaines actions - ou de leur rejet - réside dans leurs conséquences, alors que, dans d'autres cas, leur argumentation en faveur - ou contre - les actions envisagées peut être basée sur le sens du devoir, qui les commande - ou les interdit. Lorsqu'ils pratiquent un pluralisme éthique, les responsables doivent développer leur capacité à élaborer un jugement moral subtil, car il est souvent nécessaire d'appliquer les deux types de raisonnement éthique aux mêmes actions. Il se peut en effet que les conséquences d'une action soient tellement mauvaises qu'il faut s'en abstenir même si, à première vue, elle est obligatoire.

Le troisième principe, celui fondé sur la sollicitude, est caractéristique de ce que la littérature spécialisée aux États-Unis appelle l'*éthique de caractère*, ou aussi éthique de la vertu. Covey (1999, p. 32) explique que l'éthique de caractère est fondée sur l'idée fondamentale selon laquelle des *principes*, des lois naturelles et intemporelles s'appliquant à la condition de l'homme, déterminent l'efficacité humaine<sup>206</sup>. Les principes sont des

<sup>205</sup> Stewart, D. W. (1984), «*Managing Competing Claims: An Ethical Framework for Human Resource Decision Making*», in Bruce 2001 p. 141.

<sup>206</sup> Dans le contexte de l'éthique de caractère de Covey, l'*efficacité* désigne les principes intériorisés qui, de l'intérieur, guident le comportement de la personne vers l'épanouissement personnel et interpersonnel, ainsi que vers le bonheur/la satisfaction.

lignes directrices de la conduite humaine, qui ont fait la démonstration de leur valeur durable et permanente (p. 35). Covey cite les principes d'*équité*, d'*intégrité* et d'*honnêteté* (les fondements de la confiance), la *dignité humaine*, le *dévouement* (l'idée d'apporter une contribution), la *qualité* ou l'*excellence*, le principe de *potentiel* et celui de *progrès* (le processus permettant de libérer les potentialités et de stimuler les talents), les principes de *patience*, de *sollicitude* (*nurturance* en anglais) et d'*encouragement* (Covey 1999, p. 34)<sup>207</sup>.

Selon les théories de l'éthique de caractère, la moralité d'une action est déterminée par le trait de caractère qu'elle exprime. Les théories en question soutiennent que c'est la personne et non l'action qui est l'objet de l'évaluation morale (Garofalo et Geuras 1999, p. 84)<sup>208</sup>.

Comment ces principes de résolution éclairent-ils les choix à effectuer en cas de dilemme éthique? Revenons à l'exemple des deux visions opposées concernant l'usage de la torture pour prévenir les attaques terroristes. Kidder applique les trois principes de résolution de la manière suivante.

- Ceux qui adoptent une **approche utilitaire fondée sur les fins**, comme Dick Cheney, avancent que le fait de faire le plus grand bien pour le plus grand nombre n'exclut pas de produire un certain niveau de mal pour quelques-uns. Selon ce raisonnement, s'il faut torturer quelques individus pour le bien du plus grand nombre, il faut l'accepter.
- Par contre, ceux qui prônent une **approche kantienne fondée sur les règles**<sup>209</sup>, comme John McCain, s'emploient à définir une norme

<sup>207</sup> Selon Covey, les principes ne sont ni des *pratiques* (celles-ci changent selon les circonstances alors que les principes ne changent pas) ni des *valeurs* (les principes sont en quelque sorte la «réalité objective» du territoire lui-même, alors que les valeurs sont les cartes qui le décrivent). Dans le présent ouvrage, nous utilisons principes et valeurs comme des termes synonymes (voir chapitres 2 et 4).

<sup>208</sup> Les auteurs rappellent également que l'un des objectifs de la littérature relative à l'éthique de la vertu dans le service public est de déterminer et de définir les caractéristiques de l'administrateur vertueux. Selon ces théories, les trois qualités morales essentielles de l'administrateur public sont l'*optimisme*, le *courage* et l'*équité* tempérée par la *charité* (p. 85). Ces deux dernières vertus rejoignent le paradigme de Kidder opposant la justice et la compassion. D'autres tenants de l'éthique de caractère considèrent que les vertus cardinales dans le service public sont l'*honneur* (dans le sens de la magnanimité et de l'ouverture d'esprit), la *bienveillance* (qui exige non seulement de faire le bien mais également de le faire *pour le bien des autres*) et la *justice* (qui signifie l'équité et le respect des droits des autres) (Denhardt, cité par Garofalo et Geuras 1999, p. 90).

<sup>209</sup> L'impératif catégorique de Kant peut être exprimé à travers trois propositions générales: agis de telle sorte que la maxime de ta volonté puisse en même temps valoir comme principe d'une loi universelle; use des êtres rationnels en leurs personnes toujours comme une fin, jamais comme un moyen; respecte

invariable à laquelle les actes doivent se conformer. Dans cette perspective, ils cherchent à élever une maxime ou un précepte, comme «ne jamais torturer les autres» ou «éviter la cruauté en toutes circonstances», au statut de loi universelle que chacun doit respecter;

- Enfin, ceux qui adhèrent au **principe de la règle d'or, fondée sur la sollicitude** (ne fais aux autres que ce que tu voudrais qu'ils te fassent) définirait les «autres» comme ceux qui sont le plus exposés à la torture: aimeriez-vous être torturés si les rôles étaient inversés? Alors, ne torturez pas les autres! John McCain pourrait facilement utiliser cet argument vu son histoire personnelle. Par contre, Dick Cheney, considérant que les «autres» sont les citoyens américains exposés aux attaques terroristes, poserait la question: qu'attendraient de vous les citoyens américains si vous étiez leur dirigeant? S'ils disent «la sécurité avant tout», vous devez obtenir sans délai toutes les informations qu'il est possible de collecter».

Mais Kidder souligne qu'il existe encore d'autres «autres» à prendre en considération dans le cadre du principe de résolution fondé sur la sollicitude: les militaires et les agents de renseignement. Suis-je prêt à *être* le tortionnaire? Suis-je prêt à vivre avec ma conscience après avoir commis un tel acte? Suis-je prêt à être un soldat des États-Unis - à qui ses supérieurs et les enquêtes sur la prison d'Abou Ghraib en Irak ont enseigné que les traitements cruels et inhumains sont catégoriquement mauvais - qui constate aujourd'hui que son propre gouvernement tolère la torture dans certains cas?

Le résultat de l'application des principes de résolution montre la difficulté de réconcilier des préoccupations éthiques opposées<sup>210</sup>. Il faut pousser plus loin le raisonnement moral, ce que nous tâcherons de faire dans les pages qui suivent.

l'autonomie des êtres raisonnables pour parvenir au «règne des fins» (c'est-à-dire le monde éthique) (Principes fondamentaux de la métaphysique des mœurs, selon l'interprétation qui en est faite par Garofalo et Geuras 1999, p. 102). Les auteurs soulignent que Kant entendait favoriser la cohérence et la rationalité du comportement (p. 103).

<sup>210</sup> En définitive, Kidder se range derrière la position éthique de ceux qui s'opposent à la torture. Il fait en effet valoir que «si pour soutenir les valeurs de la démocratie en principe, nous devons les violer en pratique, nous risquons précisément de favoriser la culture politique que nous combattons». C'est cette position qui a été adoptée par le Congrès des États-Unis lors de l'adoption du budget 2006, en décembre 2005 (la Chambre des représentants a suivi les arguments du sénateur McCain et a adopté une législation interdisant la pratique de la torture sur les détenus dans les prisons des États-Unis (voir REUTER, 19.12.2005).

## Raisonnement éthique: tirer avantage de nos diversités

### Tenir compte des opinions opposées en recourant au dialogue et au compromis

Certains auteurs proposent des schémas de raisonnement tendant à combiner les principes de résolution des dilemmes éthiques<sup>211</sup>. Ce qui nous paraît essentiel, dans la prise de décision éthique, c'est de s'appuyer sur les ressources qui existent dans l'entourage de la personne qui doit poser le choix en question: pour un fonctionnaire public, les collègues, la hiérarchie, le cas échéant, les conseillers en éthique. Les sensibilités et les idées de ces personnes enrichissent le raisonnement et permettent d'aboutir à une décision plus éclairée, prenant en considération des éléments moins évidents, que seul le dialogue ouvert entre les intervenants est susceptible de faire ressortir.

Dans cette perspective, Brown (2000, p. 30-54) propose une méthode qui considère les points de vue opposés, non comme un obstacle, mais comme une aide pour faire des choix conformes à l'éthique. Celle-ci est fondée sur «cinq éléments permettant la prise de décision».

Les réponses aux questions de raisonnement éthique suivantes fournissent les quatre premiers éléments - *propositions, observations, jugements de valeur et postulats*:

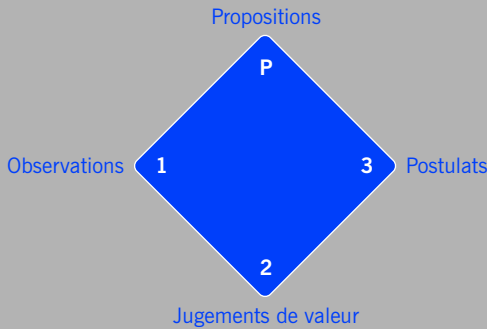
| <i>Question</i>                   | <i>Éléments</i>                                |
|-----------------------------------|--|
| Que devons-nous faire?            | Lignes de conduite proposées par les personnes |
| Que savons-nous?                  | Leurs observations                             |
| Qu'est-ce que cela signifie?      | Leurs jugements de valeur                      |
| Pourquoi cela signifie-t-il cela? | Leurs postulats                                |

Le cinquième élément, les *opinions opposées*, permet d'opérer un choix et d'exploiter de manière adéquate les quatre premiers éléments.

Pour analyser les différentes étapes de l'utilisation de ces éléments permettant la prise de décision, nous pouvons comparer le décideur confron-

<sup>211</sup> Brown (2000, p. 92) conseille d'appliquer tous les trois critères qu'il suggère (*ethics of purpose, ethics of principle, et ethics of consequence*) à chaque situation de dilemme. Il estime que chaque approche peut à la fois corriger et renforcer les deux autres, et que leur interaction permet un processus d'apprentissage pour tous les participants à la décision éthique.

## SCHÉMA 6.1. CADRE DE LA PRISE DE DÉCISION



[Source: Brown 2000]

té à un dilemme à un skipper dont la mission consisterait à parcourir le circuit d'une régata qui le ramènera au port dont il est parti. Ce circuit a la forme d'un losange illustré par le schéma 6.1 (Brown 2000, p. 32<sup>212</sup>).

Le point de départ (P pour port) correspond à la formulation d'une *proposition de ligne de conduite*. Si la proposition emporte l'assentiment de tous, il n'est pas nécessaire que le skipper effectue le circuit qui correspond à notre raisonnement et le bateau peut rester tranquillement au port. Si quelqu'un n'est pas d'accord, explique Brown, il faut déterminer le point de désaccord. Pour ce faire, il faut passer par la première étape (la première bouée à virer), celle de l'*observation*. À ce stade, il se peut que l'on ne relève aucun désaccord, mais constate simplement que les informations étaient différentes. Le partage de ces diverses informations ne fait qu'améliorer la compréhension de la situation d'ensemble (p. 32).

S'il est possible de trouver un accord sur les observations permettant de répondre à la question posée, on peut passer à la deuxième étape (deuxième bouée à virer), celle des *jugements de valeur*. C'est à ce stade que, selon les principes de résolution des dilemmes exposés précédemment, les différentes manières d'apprécier et de pondérer les valeurs en cause jouent un rôle. Brown note que la diversité de ces points de vue est également de nature à enrichir le débat. Les désaccords sur les jugements de

<sup>212</sup> Brown utilise la métaphore du terrain de base-ball, qui est cependant moins familière dans le monde francophone.

valeur peuvent en effet aider les membres du groupe à percevoir les forces et les faiblesses de leurs positions respectives.

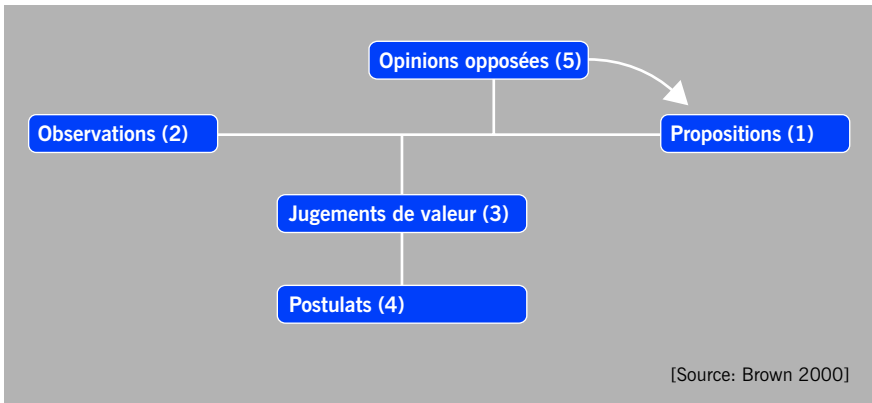
Lorsque les membres du groupe commencent à mettre en question les valeurs des autres, le processus parvient à la troisième étape (troisième bouée dans notre métaphore), celle des *postulats*. Pour Brown, les postulats sont les idées que les personnes considèrent comme des certitudes. Par exemple, certains considèrent que l'individu ne devient fort que si on le laisse se débrouiller seul, alors que d'autres sont convaincus que les gens appartiennent tous à la même famille (p. 33). Les désaccords sur les postulats sont probablement les plus difficiles à résoudre, car ils dénotent des approches différentes par rapport à soi-même, aux autres et au monde.

Brown soutient que les *opinions opposées* apportent une valeur ajoutée aux éléments dont on dispose pour prendre une décision. En effet, même si l'on ne peut jamais garantir qu'une réflexion éthique va déboucher sur un consensus, le fait de déterminer pourquoi les personnes sont en désaccord peut contribuer à la définition d'une meilleure ligne de conduite. Une confrontation loyale des idées permet de trouver des solutions innovantes, au lieu de s'en tenir simplement à ce qui a déjà été fait par le passé (p. 37-38).

Les divergences qui apparaissent aux différentes étapes de la réflexion sont susceptibles de bloquer le processus (calme plat, le bateau ne peut plus avancer), mais elles peuvent également amener les participants à revoir leur position et conduire à de meilleures propositions. Comme les différents éléments de la réflexion sont généralement utilisés simultanément, il est facile de les confondre. C'est pourquoi il est essentiel, aux yeux de Brown, de les mettre en évidence et de les évaluer séparément afin d'éviter toute confusion et de prévenir les problèmes de communication résultant du fait que des participants se parlent d'éléments de nature différente (alors que certains font des observations, d'autres les évaluent, voire proposent une ligne de conduite).

Pour évaluer et coordonner les différents éléments permettant la prise de décision, Brown propose une *logique de réflexion éthique* globale qui établit le lien entre les faits connus et les différentes lignes de conduite possibles, explicite les jugements de valeur sous-jacents aux différents arguments et prend en considération les postulats qui fondent les jugements de valeur et les opinions opposées. L'ensemble de ces éléments

## SCHÉMA 6.2. LOGIQUE DE LA RÉFLEXION ÉTHIQUE



se conjugue dans un modèle argumentatif global, présenté dans le schéma 6.2<sup>215</sup>.

Les réflexions éthiques ne comprennent généralement que les trois premières étapes: lorsqu'on nous demande pourquoi nous soutenons une proposition (1 dans le schéma 6.2), nous répondons souvent en nous référant soit à ce qui se passe (2) ou à certains jugements de valeur (3). La relation entre observations et jugements de valeur est comparable à la relation qui existe entre les prémisses mineure et majeure et la conclusion dans le syllogisme traditionnel (Brown 1990, p. 44):

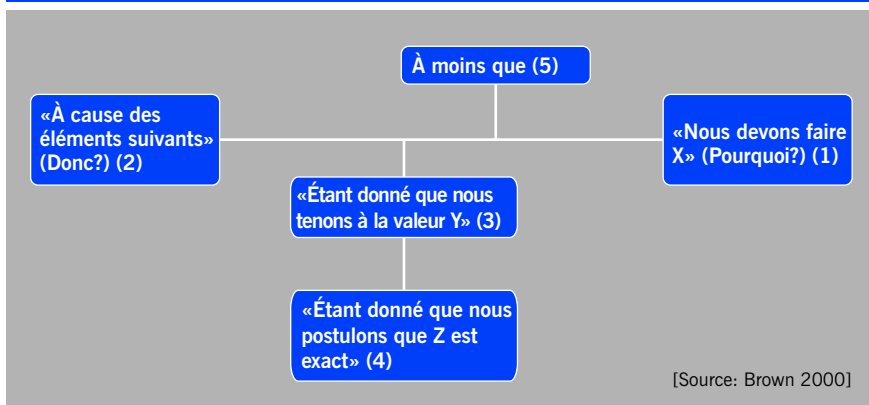
Prémisse majeure  
Prémisse mineure  
Conclusion

Jugement de valeur  
Observation  
Ligne de conduite

L'introduction des postulats (4) et des opinions opposées (5) dans le raisonnement permet, d'une part, d'approfondir l'analyse en mettant en lumière les éléments sur lesquels se fondent les jugements de valeur et, d'autre part, de prendre en considération les inconvénients de la proposition de départ, notamment grâce à la prise en compte des jugements de valeur et des postulats qui mettent en lumière les faiblesses de la proposition primitive (p. 48).

<sup>215</sup> Nous ajoutons une flèche allant de «opinions opposées» à «propositions» qui ne figure pas dans le schéma original de Brown, afin de souligner que les «opinions opposées» relancent le processus de réflexion éthique et permettent ainsi, le cas échéant, de parvenir à une meilleure solution au terme de chaque tour de circuit.

### SCHÉMA 6.3. PROCESSUS DE RÉFLEXION ÉTHIQUE



Le déroulement normal de l'examen d'une proposition de ligne de conduite devrait donc ressembler à celui présenté dans le schéma 6.3., en allant du n° 1 jusqu'au n° 5<sup>214</sup>. Le résultat de la discussion sera une proposition de ligne de conduite: soit la proposition initiale, soit la proposition modifiée, soit une proposition toute nouvelle. Elle aura en tout cas été enrichie par les avis contraires, s'ils ont été présentés de manière loyale. En effet, c'est à l'aune des idées opposées et des postulats sur lesquels elles sont basées que l'on peut vérifier les forces et les faiblesses des postulats de départ (p. 49).

Les jugements de valeur sous-tendant les choix sont fondés non seulement sur les postulats pertinents dans le débat, mais également sur les normes éthiques telles que celles définies dans les règles éthiques/déontologiques (nous avons examiné au chapitre 4 celles qui s'appliquent aux fonctionnaires européens).

Certaines de ces normes sont en effet de nature à faciliter le processus de discussion. C'est le cas des valeurs fondamentales du Centre commun de recherche (être ouvert aux idées d'où qu'elles viennent et en tenir compte sérieusement, envisager de nouvelles possibilités et avoir une attitude positive face au changement, encourager la réflexion en dehors des sentiers battus, stimuler la discussion au lieu de souligner les désaccords) et de certains principes de l'OCDE en matière de gestion des conflits d'inté-

<sup>214</sup> Dans le raisonnement que nous proposons ci-après, nous inversons l'ordre de la phase 1 et de la phase 2. Il nous semble en effet que, *dans le raisonnement*, l'observation précède la proposition de résolution, même si la proposition peut venir en premier lorsque nous expliquons le raisonnement à d'autres.

rêts (divulgarion au moment opportun des informations appropriées). C'est pourquoi il importe qu'une organisation puisse disposer, outre d'un code de bonne conduite, de normes en matière de prise de décision.

Une fois encore, comme cela a été expliqué au chapitre 2, l'éthique et le raisonnement éthique consistent à partir des différentes possibilités théoriquement offertes par la liberté, pour arriver à un choix, dans une tension dynamique entre moi, les autres et le système juridique et institutionnel dans lequel j'opère. Brown explique de quelle manière cette interaction fonctionne dans le cadre du processus décisionnel éthique.

Graham<sup>215</sup> met en évidence un ensemble de «règles du jeu» s'appliquant aux personnes qui travaillent dans le secteur public. Elles concernent la contribution personnelle du fonctionnaire aux décisions, les limites des compromis dans le cadre du processus de discussion, ainsi que la phase de mise en œuvre des décisions et de réalisation des programmes. Il propose les orientations suivantes:

La fonction d'un administrateur dans une société démocratique (...) exige de lui qu'il:

1. informe les autres personnes participant au processus décisionnel (superviseurs, pairs et subordonnés) des informations importantes qui leur sont utiles pour assumer leur rôle dans ce processus. [Cette ligne directrice correspond aux «observations» dans le schéma de Brown];
2. interprète les données, explique leur signification et argumente son point de vue concernant leur incidence sur la ligne de conduite à adopter, en s'assurant simultanément qu'il n'est exposé à aucun conflit d'intérêts personnel et en indiquant les valeurs sur lesquelles il se fonde pour aborder la question. [Il s'agit d'un jugement de valeur assorti d'un postulat, complété par la vérification qu'il n'existe aucun conflit d'intérêts, lequel est le principal élément de nature à altérer le jugement du fonctionnaire];
3. soit guidé dans le choix de l'ampleur et de l'intensité de ses efforts pour défendre son point de vue, par l'importance de la question

<sup>215</sup> Graham, G. A. (1974), «Ethical Guidelines for Public Administrators: Observations on Rules of the Game», *Public Administration Review*, dans Bruce 2001, p. 99-100.

débatte, par sa position dans la hiérarchie et par la mesure dans laquelle la question relève de ses connaissances et de ses compétences. [Ces éléments propres au service public doivent être pris en considération lorsque le fonctionnaire défend son point de vue dans le cadre d'un dialogue où s'opposent des positions divergentes];

4. accepte les décisions prises conformément aux «règles du jeu» (c'est-à-dire que les décisions ont été prises rationnellement par des personnes bien informées, dans le cadre de leurs compétences et en essayant d'être justes et raisonnables) même si elles ne lui semblent pas sages [Nous en arrivons ici à la mise en œuvre. En effet, après qu'une décision a été prise, il se peut que chacun continue à penser que sa ligne de conduite était la bonne. Brown (2000, p. 61) propose que, d'un point de vue institutionnel, les avis contraires qui persistent après que la décision a été prise, puissent contribuer au contrôle de la mise en œuvre de la ligne de conduite adoptée et à la correction des erreurs qui, le cas échéant, apparaissent. Par contre, d'un point de vue personnel, le fonctionnaire est en principe tenu d'appliquer la décision];

(...) Partant de l'hypothèse qu'une décision ou un plan d'action est définitif et que sa légalité ne fait aucun doute, un administrateur est obligé, si cela relève de sa sphère de responsabilité, de mettre en œuvre la décision ou le plan d'action au mieux de ses capacités et de bonne foi, qu'il en approuve ou non le bien-fondé;

5. reconnaisse qu'il peut lui être demandé de défendre une position que, personnellement, il rejette pour autant qu'elle ait été adoptée selon les «règles du jeu», si elle relève effectivement de ses fonctions et de ses connaissances, sans mettre en avant ses divergences de vues; par contre, il n'est tenu en aucune circonstance de faire un faux témoignage concernant les faits ou son jugement personnel.

Si la décision n'est pas définitive, Graham précise que le fonctionnaire en désaccord avec celle-ci peut la mettre en cause.

Les règles du jeu permettent [à l'administrateur public] de contester une décision prise par sa propre organisation, mais qui n'est pas

définitive, en s'adressant à un niveau plus élevé de sa hiérarchie ou à d'autres instances au sein de l'autorité dont il relève, pour autant qu'en toute honnêteté il puisse considérer avec certitude: 1) qu'une erreur est en train de se commettre sur une question d'ordre public d'une grande importance; 2) que son jugement n'est pas biaisé par des considérations personnelles ou partisans, contraires à l'intérêt général; 3) que le risque qu'il encourt d'être exclu de l'administration soit justifié par l'importance de la question; 4) que la valeur de ce que les décisions mises en cause risquent de compromettre soit supérieure à celle des services qu'il est susceptible de rendre à son administration s'il y poursuit son activité.

[L'administrateur public doit démissionner] s'il lui est impossible d'accepter des interprétations valides de la loi, données par des autorités administratives supérieures qui doivent contrôler son action [ce qui constitue dans le contexte présent la plus haute forme d'objection de conscience].

## Le raisonnement complet

En tenant compte de toutes les contributions mentionnées auparavant, nous proposons le raisonnement suivant pour prendre une décision en cas de dilemmes éthiques. Cette proposition s'appuie largement sur les travaux de Cattorini (2001, p. 19-25):

### 1<sup>e</sup> étape DÉTERMINER ET DÉFINIR LE PROBLÈME MORAL

- Distinguer les cas relevant de l'application des règles des véritables dilemmes éthiques.
- Synthétiser les faits qui vous sont connus et déterminer ceux qu'il est nécessaire de connaître.
- Déterminer le ou les paradigmes de valeurs qui s'opposent dans la situation en cause.

### 2<sup>e</sup> étape PROCÉDER À UNE ÉVALUATION IMMÉDIATE

- Exprimer votre préférence pour une ligne de conduite donnée.

### 3<sup>e</sup> étape INDIQUER LES RAISONS DE VOTRE PRÉFÉRENCE

- Indiquer les arguments qui sous-tendent votre position en vous référant aux principes définis dans le cadre éthique, ainsi que les jugements de valeurs et le ou les postulats correspondants.

### 4<sup>e</sup> étape COMPARER VOTRE POSITION AVEC CELLE DES AUTRES

- S'engager dans un processus de dialogue, en reconnaissant de manière loyale l'existence d'opinions différentes.
- Examiner les arguments (principes, jugements de valeur et postulats) à l'appui de ces différentes positions.
- Relever les forces et les faiblesses des différents points de vue.
- Déterminer les forces et les faiblesses de votre position initiale à la lumière des autres opinions.

### 5<sup>e</sup> étape DÉFINIR ET APPLIQUER UNE SOLUTION AU PROBLÈME ÉTHIQUE EN QUESTION

- Adopter une ligne de conduite dans le cas en question (décision individuelle ou collective).
- Mettre en œuvre la décision arrêtée.
- Indiquer comment il convient de prendre en considération les opinions divergentes qui subsistent après que la décision a été prise.

### 6<sup>e</sup> étape ÉVALUER LA SOLUTION ADOPTÉE ET RECOMMANDER UNE STRATÉGIE POUR L'AVENIR

- Évaluer le processus de discussion qui a conduit à la décision finale.
- Analyser les conséquences de la décision prise.

Les différentes étapes de ce cheminement appellent les commentaires suivants.

## 1<sup>e</sup> étape

Il est nécessaire avant tout d'établir l'existence du problème moral, en s'assurant qu'une question morale se pose et non une simple question d'ordre juridique ou technique<sup>216</sup>.

Parfois, nous assimilons à un problème éthique des cas qui pourraient être réglés par la simple application des règles juridiques (voir les exemples au début du présent chapitre), des principes en vigueur au sein de l'organisation ou des normes techniques régissant la profession. Le problème est alors relativement facile à résoudre: il suffit de suivre les règles. Un problème éthique peut néanmoins se poser si l'agent moral estime que les règles en question sont contraires à sa conscience et que, dans la situation en question, il convient de prendre une autre décision.

Voici quelques exemples de situations pour lesquelles, selon nous, des solutions peuvent être trouvées dès la première étape préliminaire.

- **Conférence au Royaume-Uni**<sup>217</sup>. L'un des principaux prestataires de services du département a offert une place pour assister à une intéressante et importante conférence au Royaume-Uni. La conférence est jugée du plus grand intérêt pour le travail du département. Toutefois, aucun crédit de mission n'est disponible. L'invitation comprend la prise en charge du billet d'avion, du séjour dans un hôtel cinq étoiles ainsi que des droits d'entrée à la conférence. Or un appel d'offres va être publié dans un délai de trois mois et personne ne sait si le prestataire de service va ou non soumettre une offre. Faut-il ou non accepter l'offre et autoriser un des collaborateurs du service à participer à la conférence?

Il peut s'agir, d'une part, d'un cas de conflit d'intérêts potentiel, et plus particulièrement d'un cas de conflit d'intérêts *apparent* (voir chapitre 4). En vertu de l'article 52 du règlement financier, il est interdit à tout acteur financier d'adopter tout acte d'exécution du budget en cas de conflit d'intérêts. Les lignes directrices de l'OCDE proposent égale-

<sup>216</sup> Kidder (2003, p. 183) recommande également de déterminer l'acteur moral en cause: «Si ceci est un problème moral, pour qui se pose-t-il? La question n'est pas de savoir si je suis *concerné*, mais si je suis *responsable* - si je suis moralement obligé d'agir par rapport au problème moral qui se pose et habilité à le faire.»

<sup>217</sup> Nous exprimons nos remerciements à Giuseppe Casella et à Conrado Tromp pour cet exemple, qu'ils utilisent lors des cours de formation à l'éthique à la Commission européenne.

ment des mesures de prévention et d'exécution, consistant notamment à empêcher le fonctionnaire de prendre part au processus décisionnel en cause (voir chapitre 4). Dans le cas en question, il nous semble possible d'accepter l'offre et de permettre à un fonctionnaire de participer à la conférence, à la condition qu'il ne joue aucun rôle dans la procédure ultérieure d'attribution du marché - et que le prestataire de services en soit informé. Cette mesure de précaution devrait en effet prévenir le moindre soupçon d'une possibilité de conflit d'intérêts.

D'autre part, selon les circonstances (l'offre est adressée personnellement à un fonctionnaire déterminé), il peut s'agir d'un cadeau. Dans ce cas, la valeur de ce cadeau est telle qu'il serait contraire aux règles du statut de l'accepter. Il convient donc de décliner l'offre.

- **La constatation d'audit.** Au cours d'une mission dans un État membre, un fonctionnaire de la Cour des comptes européenne découvre une grave irrégularité commise par un important bénéficiaire de fonds communautaires. Dès son retour à la Cour à Luxembourg, il établit un rapport de mission contenant cette constatation. Ce document, qui doit servir de base à l'élaboration d'un rapport appelé à être adopté par la Cour, est mis à la disposition de tous les niveaux de sa hiérarchie. Quelques jours après la présentation du rapport de mission, l'auditeur en question est invité à s'entretenir avec la haute hiérarchie de la Cour. Cette dernière se dit préoccupée quant au fait de signaler une telle irrégularité à un moment politiquement très délicat, où précisément le retentissement provoqué par la révélation de cette affaire pourrait conduire l'État membre en question à ne pas signer un important traité, déjà très controversé. En définitive, la hiérarchie recommande chaudement à l'auditeur de ne pas mentionner cette irrégularité dans le relevé de constatations préliminaires qu'il est censé établir. L'auditeur comprend les préoccupations d'ordre politique. Toutefois, il estime que, dans la mesure où cette irrégularité existe, elle doit être divulguée dans le rapport de la Cour. Comment doit-il procéder?

On peut considérer qu'il s'agit d'un dilemme dans lequel s'opposent, d'une part, l'*individu* (les préoccupations politiques des États membres) et la *communauté* (l'intérêt général de l'Union européenne qui est de dénoncer les irrégularités et de les corriger) et, d'autre part, la *justice* (la Cour doit rapporter toute irrégularité, comme le prévoit expressément l'article 248, paragraphe 2, du traité CE) et la *compassion* (la Cour ne peut faire abstraction d'une situation politique déli-

cate dans un État membre). C'est en effet de cette manière que devra être abordée la question lorsqu'il s'agira de prendre la décision finale d'adopter et de publier – et de choisir le moment pour le faire – un rapport contenant cette observation d'audit. À ce stade, toutefois, l'acteur moral n'est plus l'auditeur, mais la Cour elle-même.

En ce qui concerne l'auditeur, les questions posées ont une portée plus limitée: après avoir signalé l'irrégularité dans le rapport de mission, l'auditeur doit-il en faire état dans le projet de rapport, sachant que celui-ci doit encore franchir de nombreuses étapes intermédiaires dans le processus décisionnel avant de recevoir sa forme et son contenu définitifs? Dans le cas présent, l'auditeur est confronté à un dilemme entre *loyauté* (l'auditeur a une bonne relation avec sa hiérarchie: doit-il rester fidèle à cette bonne relation et accéder à la demande?) et *vérité* (il a effectivement découvert une irrégularité; il ne peut nier son existence).

Lors des formations à la Cour des comptes où ce cas a été soumis, les participants ont indiqué qu'un auditeur est tenu par obligation professionnelle de faire rapport. Cela signifie notamment que, dans le premier projet de rapport qui est sous sa responsabilité, il doit faire état de manière exhaustive de toutes ses constatations. Il incombe ensuite à d'autres instances (le groupe d'audit, la Cour) de trancher le dilemme - voir plus haut - et de tirer les conclusions. Dès lors, la situation en question ne constitue plus un dilemme, mais un cas d'application des normes professionnelles.

En cas de dilemmes éthiques, la première étape est également celle à laquelle *l'observation* de la situation factuelle, recommandée par Brown, doit avoir lieu. Il est possible que cette analyse conduise à la conclusion que les informations disponibles ne sont pas suffisantes et que des éléments supplémentaires sont nécessaires pour prendre une bonne décision. C'est également lors de la première étape qu'il convient de déterminer si l'on est dans un cas où le bien s'oppose au mal et, dans le cas contraire, d'examiner la situation en se basant sur un ou plusieurs des *paradigmes des dilemmes éthiques* définis par Kidder.

## 2<sup>e</sup> étape

Le fait d'exprimer, après examen des faits et des valeurs en jeu, sa préférence immédiate et intuitive pour une ligne de conduite ou pour une

autre permet à l'agent moral d'accéder à une première appréhension de la situation, qui permettra d'enclencher le processus de résolution du problème. Cette étape correspond, dans le modèle de Brown, à la *proposition d'une ligne de conduite*: «Faisons ceci». Le processus de dialogue ne peut être engagé que si l'on exprime d'une manière explicite une opinion personnelle sur ce qu'il convient de faire. L'indication de sa préférence permet (à l'agent lui-même ou à d'autres intervenants) de poser la question: «*Pourquoi*, en présence des faits que nous observons, devons-nous agir comme ceci?» et ouvre la voie qui permet de passer «d'une certitude subjective à une vérité solidement étayée» (Cattorini 2001, p. 21).

### 3<sup>e</sup> étape

Dans le fil du raisonnement proposé par Brown, c'est à ce stade que le ou les agents moraux doivent exprimer leurs *jugements de valeurs* et les *postulats* qui les sous-tendent. En fait, ces deux éléments expliquent le choix de la ligne de conduite intuitivement privilégiée. C'est également à ce stade que les différents *principes de résolution* proposés par Kidder jouent un rôle pour aider l'agent moral à pondérer les différentes valeurs en présence.

### 4<sup>e</sup> étape

C'est à ce stade qu'interviennent les *opinions opposées* que Brown considère comme un élément essentiel du processus décisionnel. À nos yeux, il est utile de comparer son avis personnel avec des opinions divergentes, car cela permet de mettre en lumière les forces et les faiblesses des différentes positions. C'est l'essence même du raisonnement éthique. En effet, comme nous l'avons vu lorsque nous avons essayé de définir la notion d'intégrité au chapitre 2, 1) nous devons prendre en considération les points de vue différents du nôtre (*intégrité = cohérence*); 2) l'intégrité de notre moi exige une conscience relationnelle, c'est-à-dire une conscience des relations auxquelles nous participons (*intégrité = conscience relationnelle*); 3) l'intégrité commande d'être disposé à écouter des avis différents et à surmonter les désaccords (*intégrité = inclusion*); 4) c'est l'intégrité dans le sens relationnel mentionné dans les trois premiers points qui nous permet de nous orienter pour agir correctement.

À nos yeux, il est essentiel, en particulier pour des fonctionnaires européens, qui opèrent dans des institutions caractérisées par différentes formes de pluralisme (voir chapitre 1) et dont les principales valeurs ins-

piratrices sont l'unité et la diversité (voir chapitre 3), de favoriser l'échange de points de vue différents, non seulement lorsque des choix politiques collectifs doivent être faits, mais aussi quand il s'agit de déterminer sa propre ligne de conduite face à des dilemmes éthiques. En effet, l'abondance des éléments de réflexion résultant de la diversité des origines, des cultures, des religions et des opinions peut considérablement améliorer la qualité des décisions prises au terme d'une discussion loyale et approfondie. À l'instar des trois institutions qui ne peuvent statuer sur les politiques communautaires qu'au terme d'un processus de dialogue conduisant à une solution consensuelle de compromis à partir de différentes positions, les fonctionnaires communautaires pourraient adopter un processus décisionnel similaire dans le contexte des décisions quotidiennes qu'ils sont amenés à prendre.

Pour certains, la moralité signifie une adhésion sans compromis à un principe, en essayant dans une démarche kantienne de faire de ce principe personnel une loi universelle. Dans un univers aux multiples facettes du point de vue éthique comme celui des institutions européennes, cette approche risque cependant de creuser des lignes de fracture entre les tenants de certains principes et les défenseurs de principes différents. Ce que nous proposons est de compléter la délibération individuelle kantienne par un processus de délibération collective interactive, fondé sur la confiance mutuelle et sur une ouverture de principe aux arguments des autres. Le compromis éthique qui en résulte n'est pas un compromis sur les principes (le fonctionnaire qui estime que le choix définitif est contraire à un principe qui s'applique à sa conscience de manière impérative, peut toujours faire valoir une objection de conscience, comme l'indique Graham (voir plus haut)). Comme Willbern l'indique, «le compromis peut être considéré comme un acte de haute moralité. (...) Lorsque des personnes sincères tiennent à des valeurs différentes, il convient de conclure un accord – et cette possibilité devrait être prévue par le cadre éthique institutionnel – qui légitime une ligne de conduite qui ne satisfait certainement pas tout le monde et qui peut ne satisfaire pleinement personne. Il existe une obligation morale à la fois pour les citoyens et les fonctionnaires, mais particulièrement pour les fonctionnaires, de participer et de soutenir de tels accords. (...) Une réconciliation générale des points de vue ou une intégration sociale complète seront toujours illusoire. Par contre, la cohésion sociale, la loyauté et la participation à un groupe ou à des ensembles plus vastes sont un objectif moral parmi les plus élevés»<sup>218</sup>.

<sup>218</sup> Willbern, Y. (1984), «Types et Levels of Public Morality», *Public Administration Review*, dans Bruce 2001, p. 126-127

## 5<sup>e</sup> étape

L'étape suivante consiste à déterminer une ligne de conduite et à mettre en œuvre la décision arrêtée. Dans certains cas, il est possible que les participants ne soient pas en mesure de concilier leurs points de vue et que des divergences de vue subsistent pendant ou après la prise de décision. L'arbitrage entre les différents points de vue peut prendre diverses formes selon les circonstances: vote à la majorité, recours à des autorités supérieures ou à des commissions indépendantes (par exemple, une commission d'éthique), l'affirmation par un ou plusieurs participants de leur abstention pour cause d'objection de conscience, etc. «Quoi qu'il en soit, une discussion aussi franche et sereine que possible est préférable à toute tentative puéride de dissimuler le conflit ou au renvoi pur et simple de la responsabilité de prendre la décision à l'autorité supérieure» (Cattorini 2001, p. 24).

## 6<sup>e</sup> étape

La ligne de conduite adoptée et la manière dont la décision a été prise peuvent être une source d'enseignements pour des cas à venir. Si le processus de discussion a été couronné de succès, il peut être réutilisé. A-t-il accru la confiance et l'ouverture parmi les membres du groupe? Les différents points de vue ont-ils été respectés par principe? Y a-t-il eu un effort sincère pour comprendre ces points de vue de la part de ceux qui avaient une autre opinion? Quels enseignements peuvent être tirés de cette expérience pour surmonter les divergences de vue à l'avenir? Il est également important d'évaluer les conséquences de la prise de décision. Comme cela a été signalé précédemment, les avis divergents peuvent être utilisés pour contrôler l'adéquation de la ligne de conduite adoptée et pour la corriger, le cas échéant.

# CONCLUSION

Le présent ouvrage vise à fournir des orientations aux fonctionnaires de l'UE afin de les aider à prendre des décisions dans leur environnement quotidien, en particulier des décisions concernant la meilleure ligne de conduite à suivre dans le cadre professionnel. Nous avons tenté de définir les éléments fondamentaux du système éthique dans lequel ils opèrent et de proposer un modèle de prise de décision inclusif et interactif. L'éthique, à notre sens, se joue entre deux pôles: d'un côté, les règles qui constituent la colonne vertébrale du cadre éthique, et en particulier le statut en ce qui concerne les fonctionnaires européens; d'autre part, le processus qui permet de pratiquer l'éthique professionnelle en l'absence de règles et au-delà des prescriptions que celles-ci contiennent. Les règles font partie de l'éthique, elles nous disent ce que nous devons faire ou ne pouvons pas faire. L'éthique en tant que processus nous dit ce que nous pouvons faire, nous révèle de nouvelles potentialités, ouvre des chemins aussi inattendus que bénéfiques pour nous et pour l'administration<sup>219</sup>.

À nos yeux, l'éthique est bien plus qu'un exercice solitaire visant à déterminer une ligne de conduite, en considérant chaque être humain comme une fin et non comme un moyen, ainsi que le souligne Kant. Si tous les êtres humains sont égaux en valeur et en dignité, je dois accepter d'être remis en cause par les différentes valeurs dont chacun d'entre eux est porteur. Comme la politique, l'éthique est fondée sur la pluralité humaine et concerne les liens de réciprocité d'êtres différents, de l'espace-qui-est-entre les hommes et les femmes<sup>220</sup>.

Cela vaut tout particulièrement pour ceux qui travaillent au service de l'Union européenne, qui est en soi unité et diversité, identité et relation.

Pratiquer une éthique relationnelle n'est pas seulement de nature à renforcer l'essor de l'éthique au sein de l'organisation (moins au sens du respect de règles éthiques que dans la perspective d'un épanouissement du potentiel d'idées et d'actions novatrices). L'éthique pourrait égale-

<sup>219</sup> Cf. Kidder 2003, p. 176: «Il n'est guère étonnant ... qu'en pratiquant l'éthique, nous découvriions que l'éthique est moins un but qu'une voie à suivre, moins une destination qu'un cheminement.»

<sup>220</sup> Annah Arendt, *Was ist Politik?*, citée par Ferrara 2002, p. 281.

ment servir à motiver les fonctionnaires, ainsi qu'à adopter des démarches communes entre services et à dépasser d'autres clivages. Elle peut également aider les fonctionnaires et agents à voir leur institution comme un lieu de travail agréable et gratifiant. L'éthique peut rendre le fonctionnement des institutions communautaires plus efficaces et, enfin, contribuer à mettre en évidence de nouvelles ressources pour offrir un service de qualité aux citoyens européens.

# BIBLIOGRAPHIE

- Abélès, M., Bellier, I., et McDonald, M., *Rapport anthropologique de la Commission européenne*, Commission européenne, Bruxelles, 1993.
- Albert, M., Boissonnat, J., et Camdessus, M., *Notre foi dans ce siècle*, Arléa, Paris, 2002.
- Audisio, G., et Chiara, A., *Schuman, Adenauer, De Gasperi, Fondateurs de l'Europe Unie selon le projet de Jean Monnet*, Salvator, Paris, 2004.
- Biedenkopf, K. Geremek, B., et Michalski, K., *La dimension spirituelle et culturelle de l'Europe - Conclusions, Groupe de réflexion mis en place par le Président de la Commission européenne et coordonné par l'Institut des Sciences humaines, Institut des sciences humaines/Commission européenne*, Vienne/Bruxelles, 2004,  
[http://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/michalski\\_091104\\_report\\_annexes\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/michalski_091104_report_annexes_fr.pdf).
- Bonnor, P. G., «the European Ombudsman: a novel source of soft law in the European Union», *European Law Review*, 2000, vol. 25, p. 39-56.
- Brown, M. T., *Working Ethics: Strategies for Decision Making and Organizational Responsibility*, Regent Press, Oakland, CA, 2000.
- Brown, M. T., *Corporate Integrity: Rethinking Organizational Ethics and Leadership*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.
- Bruce, W. M., *Classics of administrative ethics*, American Society for Public Administration/Westview Press, Boulder, CO, 2001.
- Cattorini, P., *Bioetica*, Biblioteca Masson, Milan, 2001.
- Comité d'experts indépendants (CEI 1999a), *Premier rapport sur les allégations de fraude, de mauvaise gestion et de népotisme à la Commission européenne*, 15 mars 1999 [http://www.europarl.europa.eu/experts/report1\\_fr.htm](http://www.europarl.europa.eu/experts/report1_fr.htm).

Comité d'experts indépendants (CEI 1999b), *Second rapport sur la réforme de la Commission: Analyse des pratiques en vigueur et propositions visant à porter remède à la mauvaise gestion, aux irrégularités et à la fraude*, 10 septembre 1999, [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/reports/sages/2\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/anti_fraud/reports/sages/2_fr.pdf).

Commission européenne (2000), *Réforme de la Commission - Livre blanc*, COM(2000) 200, Bruxelles, 2000, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52000DC0200\(01\):fr:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52000DC0200(01):fr:HTML).

Commission européenne (2001), *Gouvernance européenne - Un livre blanc*, COM(2001) 428, Bruxelles, 2001, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2001/com2001\\_0428fr01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2001/com2001_0428fr01.pdf).

Commission européenne (2003), *Bilan de l'état d'avancement de la réforme*, COM (2003) 40, Bruxelles, 2003, [http://europa.eu/eur-lex/fr/com/cnc/2003/com2003\\_0040fr02.pdf](http://europa.eu/eur-lex/fr/com/cnc/2003/com2003_0040fr02.pdf).

Commission européenne (2004a), *Achever la réforme: rapport de suivi et mesures à mettre en œuvre en 2004*, COM(2004) 93, Bruxelles, 2004, [http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cnc/2004/com2004\\_0093fr01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cnc/2004/com2004_0093fr01.pdf).

Commission européenne (2004b), *Construire notre avenir commun - Défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie - 2007-2013*, COM(2004) 101, Bruxelles, 2004, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0101:FR:HTML>.

Commission européenne (2005a), *Synthèse 2004*, COM(2005) 256, Bruxelles, 2005, [http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/doc/synthese\\_2004\\_com\\_2005\\_256\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/doc/synthese_2004_com_2005_256_fr.pdf).

Commission européenne (2005b), *Rapport de suivi sur la réforme de la Commission: après la réforme*, COM(2005) 668, Bruxelles 2005.

Commission européenne (2006), *Livre vert - Initiative européenne en matière de transparence*, COM(2006) 194, Bruxelles, 2006, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2006/com2006\\_0194fr01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2006/com2006_0194fr01.pdf).

Convention européenne (2000), *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, JO C 364 du 18.12.2000, p. 1, [http://www.euro-parl.europa.eu/charter/pdf/text\\_fr.pdf](http://www.euro-parl.europa.eu/charter/pdf/text_fr.pdf).

Covey, S. R., *The Seven Habits of Highly Effective People – Restoring the Character Ethic*, Simon & Schuster, Londres, 1999.

Danese, A., *Il Federalismo. Cenni storici e implicazioni politiche*, Città Nuova, Rome, 1995.

De Finance, J., *Etica Generale*, EPUG, Rome, 1997.

Demmke, Ch., et Bossaert, D., *L'Éthique dans les Services publics des États membres de l'Union Européenne, Étude réalisée pour les besoins de la 42<sup>e</sup> réunion des directeurs fédéraux de la fonction publique des États membres de l'union européenne (Dublin, Irlande, 27-28 mai 2004)*, Institut européen d'administration publique, en coopération avec le ministère irlandais des finances et la Présidence irlandaise, Maastricht, 2004 [http://www.hrma-agrh.gc.ca/veo-bve/documents/Ethics%20in%20the%20PF\\_f.htm](http://www.hrma-agrh.gc.ca/veo-bve/documents/Ethics%20in%20the%20PF_f.htm).

Demmke, Ch., *Working towards common elements in the field of ethics and integrity, Study for the 43<sup>rd</sup> meeting of the Directors-General of the public services of the Member States of the European Union (Maastricht, 21-23 November 2004)*, Institut européen d'administration publique à Maastricht, en coopération avec le ministère irlandais des finances et la Présidence néerlandaise, Maastricht, 2004, <http://www.eupan.org/cms/repository/document/HRWG%20EIPA%20study%20Ethics%20&%20Integrity.pdf>.

Dewandre, N., *Critique de la raison administrative – Pour une Europe ironiste*, Seuil, Paris, 2002.

Donner, A. M., «Over vrijheid, gelijkheid en broederschap of solidariteit, een aanvullend antwoord», in *In orde: Liber Amicorum Pieter Verloren van Themaat: aangeboden ter gelegenheid van zijn aftreden als hoogleraar in het sociaal-economisch recht aan de Rijksuniversiteit te Utrecht*, Kluwer, Deventer, 1982, pp. 51-60.

Dufeu, S., *Valeurs et constitutions européennes. Une identité entre deux mythes: universalisme et frontières*, L'Harmattan, Paris, 2005.

Ferrara, P., *Non di solo Euro – La filosofia politica dell'Unione Europea*, Città Nuova, Rome, 2002.

Fontaine, F., «Plus loin avec Jean Monnet», *Jean Monnet*, Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Lausanne, 1996.

Fontaine, P., *Une idée neuve pour l'Europe - La déclaration Schuman - 1950-2000*, Commission européenne, Bruxelles, 2000, [http://ec.europa.eu/publications/booklets/eu\\_documentation/04/txt03\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/publications/booklets/eu_documentation/04/txt03_fr.htm).

Foresi, A., et Sensini, M., *L'ABC dell'Europa*, Città Nuova-Rai Eri, Rome, 2002.

Garofalo, Ch., et Geuras, D., *Ethics in the Public Service: The Moral Mind at Work*, Georgetown University Press, Washington, D.C., 1999.

Hine, D., et McMahon, R., *Ethics management, cultural change, and the ambiguities of European Commission reform* (University of Oxford, Centre for the Study of Democratic Government, Working Paper, Oxford, 2004, [http://government.politics.ox.ac.uk/Projects/Papers/Hine-McMahon\\_Ethics\\_Management.pdf](http://government.politics.ox.ac.uk/Projects/Papers/Hine-McMahon_Ethics_Management.pdf)).

Hernu, R., «Le devoir de loyauté du fonctionnaire des Communautés européennes», *Revue trimestrielle de droit européen*, 2002, vol. 38, n° 4, p. 685-724.

Halman, L., Luijkx, R., et van Zundert, M., *Atlas of European Values*, Tilburg University, Tilburg, 2005.

Iacovino, A., et Marino, F., *Etica pubblica e amministrazione tra senso e consenso. Il destino incerto dei valori*, Aracne, Lanuvio, 2007.

Kidder, R. M., *How Good People Make Tough Choices: Resolving the Dilemmas of Ethical Living*, Quill, New York, 2003.

Korthals Altes, E., *Heart and Soul for Europe*, Van Gorcum, Assen, 1999.

Lewis, C.W., et Gilman, S.C., *The Ethics Challenge in the Public Service - A problem-Solving Guide*, Jossey-Bass, San Francisco, 2005.

McDonald, M., *Anthropological Study of the European Commission - Report*, Commission européenne, Bruxelles, 1998.

Moilanen, T. et Salminen, A., *Comparative study on the public service ethics of the EU member states*, Finnish Ministry of Finance, Helsinki, 2007, [http://www.vm.fi/vm/en/04\\_publications\\_and\\_documents/01\\_publications/04\\_research/20070226Compar/Comparative\\_Study\\_on\\_the\\_Public\\_Service\\_Ethics\\_netti.pdf](http://www.vm.fi/vm/en/04_publications_and_documents/01_publications/04_research/20070226Compar/Comparative_Study_on_the_Public_Service_Ethics_netti.pdf).

Monnet, J., *Mémoires*, Fayard, Paris, 1976.

OCDE (Organisation pour la coopération et le développement économique), *L'éthique et le service public*, PUMA Note de synthèse n° 1, OCDE, Paris, 1997, <http://www.oecd.org/dataoecd/59/63/1899309.pdf>.

OCDE (Organisation pour la coopération et le développement économique), *Renforcer l'éthique dans le service public: Les mesures des pays de l'OCDE*, PUMA Note de synthèse n° 7, OCDE, Paris, 2000, <http://www.oecd.org/dataoecd/60/21/1899469.pdf>.

Pescatore, P., *Introduction à la Science du droit*, Office des imprimés de l'État, Luxembourg, 1960.

Quinlivan, A. et Schön, E., «Elite cooperation: regional, national and European – Breaking down the Barriers? New Public Management Reforms in the European Commission», article destiné à la 51<sup>e</sup> conférence de l'association d'études politiques (*Political Studies Association*), 10-12 avril 2001, Manchester, Royaume-Uni, 2001, <http://www.psa.ac.uk/cps/2001/Quinlivan%20Aodh%20&%20Sch%C3%B6n%20Emmanuelle.pdf>.

Ricoeur, P., «Éthique», in *Encyclopædia Universalis*, Encyclopædia Universalis, Paris, 2002.

Rieben, H., «Un ferment de changement», *Jean Monnet*, Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Lausanne, 1996.

Roussel, E., *Jean Monnet*, Fayard, Paris, 1996.

Schäfer, A., «Beyond the Community Method: Why the Open Method of Coordination Was Introduced to EU Policy-making», *European Integration online Papers* (EIoP), 2004, vol. 8, n° 13, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-013.htm>.

Schuman, R., *Pour l'Europe*, Nagel, Paris, 1963.

Shays, E. M., «Obedience to the Unenforceable», *Journal of Management Consulting*, 1996, vol. 9, No. 2, p. 42-43.

Smets, P.-F. (ed), *Les pères de l'Europe: Cinquante ans après, Perspectives sur l'engagement européen. Actes du colloque international des 19 et 20 mai 2000, Bruxelles, Palais d'Egmont*, Bruylant, Bruxelles, 2001.

Smets, P.-F., *Éthique ou cosmétique? Le retour des valeurs dans un monde paradoxal*, Bruylant, Bruxelles, 2002.

Söderman, J., Rapport annuel d'activités du Médiateur européen, Strasbourg, 22 avril 1996, <http://www.ombudsman.europa.eu/report95/fr/default.htm>.

Spierenburg, D., *Proposition de réforme de la Commission des Communautés européennes et de ses services. Rapport établi à la demande de la Commission par cinq personnalités indépendantes placées sous la présidence de Monsieur Dirk Spierenburg*, Bruxelles, 24 septembre 1979.

United Nations (2000a), *Promoting Ethics in the Public Service*, United Nations, Department of Economic and Social Affairs – Division for Public Economics and Public Administration, New York, 2000, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan000111.pdf>).

United Nations (2000b), *Professionalism and Ethics in the Public Service – Issues and Practices in Selected Regions* (New York: United Nations, Department of Economic and Social Affairs – Division for Public Economics and Public Administration, New York, 2000, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan000112.pdf>).

Van Helmont, J., «Jean Monnet comme il était», *Jean Monnet*, Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Lausanne, 1996.

Weiler, J. H. H., «Fin-de-Siècle Europe: Do the New Clothes have an Emperor?», in *The Constitution of Europe*, «Do the New Clothes have an

*Emperor?» and Other Essays on European Integration*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998. Ce texte est également disponible à l'adresse: <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/95/9512ind.html>.



Cour des comptes européenne

**Des valeurs et des choix. Guide d'éthique pratique à l'intention des fonctionnaires de l'Union européenne**

*Paolo Giusta*

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes

2007 – 165 p. – 14,5 x 22,9 cm

ISBN 92-95009-29-0

