

Recommandation n° 49
relative
à l'introduction d'un code de bonne conduite :
principes de base et mode d'emploi.

Par un courrier du 21 juillet 2008, mon prédécesseur, Monsieur Marc Fischbach, avait adressé à Monsieur Claude Wiseler, Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative, la recommandation n°34/2008 relative à l'introduction d'un code de bonne conduite administrative.

Dans une lettre du 11 mai 2009, le ministre a pris la position que les aspects du code de bonne conduite relevant des relations entre le citoyen et l'agent seraient pris en compte dans un code de déontologie pour la Fonction publique. En revanche, les éléments du code de bonne conduite impliquant plus particulièrement l'administration en tant qu'organisation seraient traités dans des chartes d'accueil et de service dont toutes les administrations luxembourgeoises devront se doter et qui énumèrent les différents engagements de l'administration pour garantir le meilleur service possible. Une première charte d'accueil a été publiée par le Cellule d'évaluation et de reclassement.

Dans une lettre du 14 septembre 2012 à Monsieur François Biltgen, Ministre de la Justice, la Médiateure a fait connaître ses observations sur l'avant-projet de règlement grand-ducal fixant les règles déontologiques dans la fonction publique.

Ces règles déontologiques reprennent certains principes de bonne administration :

1. Légalité,
2. Egalité,
3. Impartialité,
4. Délai raisonnable,
5. Gestion consciencieuse,
6. Courtoisie.

En revanche, un grand nombre d'autres principes de bonne administration n'y ont pas été intégrés.

Il est vrai que le respect de ces derniers principes dépend dans une certaine mesure non seulement des fonctionnaires à titre personnel, mais aussi de l'organisation de l'administration et des pratiques qui s'y sont instaurées, aspects qui tombent sous la responsabilité des chefs de l'administration.

La mission de la Médiateure est de traiter les réclamations relatives aux dysfonctionnements éventuels de l'administration. Dans l'exécution de cette mission, la

Médiatrice assume un rôle de promoteur de la bonne administration. Elle s'efforcera d'instaurer « *une culture axée sur le service et l'efficacité* ». L'administration ne doit pas se contenter d'exécuter sa mission légale au sens très étroit du terme. Elle doit mettre l'usager au centre de ses préoccupations.

Pour décider si l'administration a fonctionné conformément à la mission qu'elle doit assurer, la Médiatrice doit se référer à des critères de la bonne administration lui permettant d'évaluer l'action administrative le plus objectivement possible.

C'est pour cette raison que la plupart des médiateurs/ombudsmans se sont dotés d'un catalogue de principes et de règles de bonne conduite administrative dont elle voudrait faire son outil d'évaluation de l'administration luxembourgeoise.

Etant donné que l'avant-projet de règlement grand-ducal fixant les règles déontologiques dans la fonction publique n'a intégré qu'une partie des principes de bonne administration, il doit être complété par un catalogue de principes et de règles pratiques de bonne conduite administrative.

La même approche a été suivie à l'étranger : des règles statutaires et déontologiques fixent le cadre général des droits et obligations des fonctionnaires, que des règles de bonne conduite administrative viennent compléter pour préciser la qualité du service que le public est en droit d'attendre.

La Commission européenne a intégré dans deux documents séparés d'une part les obligations déontologiques des fonctionnaires et d'autre part son code de bonne conduite administrative. En revanche, elle a élaboré un guide unique en matière d'éthique et de conduite du personnel pour commenter ces deux documents et en expliciter les conséquences pratiques.

La fonction d'un code de bonne conduite est de présenter une vue systématique des critères d'évaluation de l'action administrative. Il s'agit d'un outil d'évaluation qui permettra une appréciation objective de l'administration sur la base de principes généralement acceptés et indiscutables. Le but des principes de bonne administration est promouvoir une culture de service public. Ils constituent la référence pour toutes les administrations publiques sur laquelle elles peuvent se baser en élaborant leur propre charte d'engagements particuliers.

De nombreux principes de bonne administration ont été consacrés dans des textes officiels et font dès lors partie du droit positif.

A cet égard, le règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes peut être cité. D'autres principes ont été dégagés par les juridictions administratives et ont été élevés au rang de principes généraux du droit qui constituent eux aussi une source du droit positif.

Une troisième catégorie de principes de bonne administration est formée par un droit informel souvent qualifié de « soft law ».

Il est donc clair que les principes de bonne administration traduisent des exigences de qualité bien supérieures aux normes de droit positif¹.

Il s'est dégagé au niveau européen un très large consensus qui a donné lieu à trois documents auxquels la Médiateure voudrait se référer dans son action.

- L'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;
 - Les principes du service public pour les fonctionnaires de l'UE publiés par le Médiateur européen ;
 - Le Code européen de bonne conduite administrative publié par le Médiateur européen.
- I. C'est l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui a consacré explicitement le « *droit à une bonne administration* » et qui en a précisé les exigences les plus importantes :
1. *Toute personne a le droit de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable par les institutions et organes de l'Union.*
 2. *Ce droit comporte notamment :*
 - *le droit de toute personne d'être entendue avant qu'une mesure individuelle qui l'affecterait défavorablement ne soit prise à son encontre ;*
 - *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 ;*
 - *l'obligation pour l'administration de motiver ses décisions.*
 3. *Toute personne a droit à la réparation par la Communauté des dommages causés par les institutions, ou par leurs 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 des traités et doit recevoir une réponse dans la même langue.*

¹ Pierre-Yves Monette in "Du contrôle de la légalité au contrôle de l'équité".

- II. En 2012, le Médiateur européen a émis un document explicitant les Principes du service public pour les fonctionnaires de l'UE.

Les cinq principes du service public sont les suivants :

1. Engagement envers l'UE et ses citoyens,
2. Intégrité,
3. Objectivité,
4. Respect d'autrui,
5. Transparence.

Le document a été élaboré au terme d'une consultation publique et de longues consultations avec les médiateurs/ombudsmans nationaux de l'UE. Il s'agit donc d'un document de synthèse qui reflète les différentes composantes de l'éthique du service public généralement acceptées en Europe.

- III. Le Médiateur européen a élaboré le Code européen de bonne conduite administrative à l'issue d'une consultation avec les médiateurs/ombudsmans nationaux. Ce document a été approuvé par une résolution du Parlement européen C5-0302/2001 du 6 septembre 2001. Il recueille actuellement le consensus le plus large. Dans sa résolution le Parlement européen demande expressément au Médiateur européen « *d'appliquer les principes du Code de bonne conduite administrative pour établir, le cas échéant, les cas de mauvaise administration, de manière à traduire dans les faits le droit des citoyens à une bonne administration, conformément à l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne* ».

Le Code européen de bonne conduite administrative a d'ailleurs été adopté tel quel par le « Bürgerbeauftragter » de la Rhénanie-Palatinat. Le Collège des Médiateurs belges s'est basé sur ce code pour en tirer une liste de quinze critères d'évaluation guidant son action de contrôle de l'administration. Le texte ci-joint a été légèrement adapté en vue d'une meilleure lisibilité.

- IV. Les principes énumérés dans ces documents peuvent encore être précisés par des règles pratiques plus adaptées aux situations concrètes les plus courantes.

C'est pourquoi la Médiateure propose tant à l'intention des usagers qu'aux agents publics un catalogue de règles pratiques qui sont en quelque sorte un mode d'emploi qui découle de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, des Principes du service public et du Code européen de bonne conduite administrative du Médiateur européen.

Les règles pratiques restent ancrées dans des principes qui leur servent comme points de référence.

Le plus important est que ces règles ne sauront jamais se suffire. Ils ne régleront jamais de manière exhaustive les obligations du service public. « *La bonne conduite*

reste inévitablement une catégorie éthique. Ses exigences ne peuvent pas être traduites en tant qu'obligations légales précises sous peine de leur faire perdre le sens réel d'une culture axée sur le service des citoyens² ».

Les règles ne s'appliquent pas de manière rigide et automatique : ils supposent toujours une appréciation au cas par cas des différentes situations concrètes et un jugement au regard des principes de bonne administration dont ils sont issus et dont ils constituent une explicitation concrète.

Dans le cadre du traitement des réclamations dont elle est saisie, la Médiateure aura recours aux règles et principes inscrits dans ces quatre documents.

Ces textes devront inspirer les différentes administrations lors de l'établissement de leur charte d'accueil et de service qui tiendra surtout compte des exigences particulières propres aux services à fournir par chaque administration.

L'explicitation concrète des principes du service public et leur traduction dans les faits constitue un chantier permanent jamais achevé. Le gage de sa réussite, c'est le dialogue qui devra s'instaurer à l'intérieur de l'administration et à tous ses échelons mais surtout entre agents publics et usagers.

Luxembourg, le 5 décembre 2012

Lydie ERR
Médiateure du Grand-Duché de Luxembourg

Annexes :

1. Principes du service public ;
2. Code européen de bonne conduite administrative ;
3. Mode d'emploi concernant les règles de bonne conduite administrative.

² Nikoforos Diamandouros, Médiateur européen, in "Legality and good administration : is there a difference ?".