

Position paper. #19

L'organe de l'UE chargé des questions d'éthique : deux ans après sa création, il est temps d'aller plus loin



LAURE GILLOT-ASSAYAG

Membre de L'Observatoire de l'éthique publique
Chercheuse invitée « Democratic Vistas Fellow » à
l'Institut d'études avancées en sciences humaines de
l'Université Goethe de Francfort (Allemagne)
Chercheuse associée au CESPRA, École des Hautes Études
en Sciences Sociales (EHESS), (France)

20 juillet 2026

Les crises successives ayant touché les institutions européennes, notamment la démission de la Commission Santer en 1999 à la suite d'accusations de mauvaise gestion, de fraude et de népotisme, puis, plus récemment le scandale du « Qatargate » en 2022, ont renforcé la demande politique et citoyenne en faveur d'un cadre commun en matière d'éthique publique.

Dès 1999, les réformes Kinnock ont introduit de nouveaux instruments de contrôle au sein de la Commission, parmi lesquels la révision des règles statutaires appliquées aux hauts fonctionnaires européens, le renforcement des mécanismes disciplinaires, le Code de bonne conduite administrative et l'amélioration des dispositifs d'audit des directions générales. Toutefois, cette panoplie de réformes n'a pas permis l'émergence d'un véritable cadre éthique transversal couvrant l'ensemble des institutions politiques et administratives européennes.

La signature en 2024 de l'accord établissant l'Organe interinstitutionnel chargé des normes éthiques pour les membres des institutions politiques et organes consultatifs de l'Union européenne constitue une étape importante dans l'évolution de l'intégrité démocratique européenne. La création de cet organe a envoyé un signal fort : l'éthique n'est plus une dimension secondaire, annexe de l'administration, mais une condition essentielle de la légitimité démocratique de l'UE.

Fruit de plusieurs années de débats sur la transparence, l'intégrité publique et la prévention des conflits d'intérêts, cette nouvelle instance a répondu à une prise de conscience croissante : la fragmentation des règles éthiques applicables aux institutions européennes peut fragiliser la confiance des citoyens dans le projet européen.

La place de l'organe chargé des questions éthiques soulève plusieurs interrogations. Certains observateurs craignent qu'il demeure principalement symbolique, constituant une forme d'affichage de bonnes intentions institutionnelles sans véritable pouvoir contraignant, ou qu'il duplique des mécanismes déjà existants au sein de l'Union, tels ceux du Médiateur européen, de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) ou du Parquet européen.

Nous soutenons ici que l'organe interinstitutionnel d'éthique doit être compris comme un instrument de gouvernance fondé sur un compromis institutionnel. Il traduit la recherche d'un équilibre entre deux exigences parfois contradictoires : préserver l'autonomie des institutions européennes tout en développant une culture commune de l'intégrité publique.

À moyen et long terme, son efficacité dépendra néanmoins de trois conditions principales : l'engagement réel de toutes les institutions participantes, notamment du Conseil ; l'indépendance effective des experts associés ; la capacité de l'organe à dépasser une simple fonction de coordination pour devenir un véritable espace de réflexion normative sur l'éthique publique européenne.



Un organe hybride, sans pouvoir réel, qui peine à trouver son bon mode de fonctionnement

L'Organe interinstitutionnel d'éthique réunit huit institutions et organes européens : le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne, la Commission européenne, la Cour de justice de l'Union européenne, la Banque centrale européenne, la Cour des comptes européenne, le Comité économique et social européen et le Comité européen des régions. La Banque européenne d'investissement pourra également rejoindre ultérieurement le dispositif.

Sa composition reflète cependant les compromis nécessaires dans un système institutionnel complexe. Chaque institution est représentée par un membre de haut niveau, tandis que cinq experts indépendants participent aux travaux à titre consultatif. La présidence de l'Organe est exercée à tour de rôle par les institutions participantes, renforçant son caractère interinstitutionnel.

Ses compétences n'ont pas trait aux fonctionnaires européens en général, mais sont limitées aux membres politiques des institutions de l'Union.

Le mandat de l'Organe demeure essentiellement préventif et normatif. Il n'a pas vocation à devenir une autorité d'enquête ou de sanction (Article 6 et 7). Ses principales missions consistent à élaborer des standards éthiques communs, favoriser l'harmonisation des règles existantes, faciliter les échanges entre institutions et publier des rapports sur la convergence des pratiques.

Cette architecture constitue à la fois sa force et sa faiblesse. Sa force réside dans sa capacité à créer progressivement une culture éthique commune sans remettre en cause l'équilibre institutionnel européen. Sa faiblesse tient au fait qu'elle repose largement sur la coopération volontaire des institutions participantes.

L'Organe ne doit donc être considéré ni comme une simple structure de coordination, ni comme une véritable autorité indépendante de contrôle. Il constitue un modèle hybride qui combine un processus d'élaboration de normes, la recherche d'un dialogue inter-institutionnel, et la mise en place de mécanismes de réputation fondés sur une expertise préalable.

Des institutions engagées très inégalement dans le processus éthique

La principale difficulté concerne l'équilibre entre l'autonomie laissée aux institutions et l'impératif d'harmonisation éthique.

La nature essentiellement consultative de l'Organe soulève la question de son efficacité. Le système repose principalement sur l'évaluation interne propre à chaque institution, l'examen par les experts et la publication d'avis. Cette approche peut créer une pression politique et réputationnelle, mais elle reste éloignée d'un véritable mécanisme de contrôle et comporte des zones de flous. Le Conseil de l'Union européenne a par exemple exprimé des réserves concernant la base juridique permettant d'imposer des normes communes aux représentants des États membres.

Une autre interrogation concerne le rôle des experts indépendants. Leur crédibilité dépend largement de leur mode de nomination et de leur capacité réelle à agir indépendamment des institutions qui les désignent.

Par ailleurs, la limitation du champ d'application aux membres des institutions participantes, à l'exclusion des fonctionnaires européens, constitue une autre source de fragmentation. Une véritable culture éthique européenne doit également intégrer les administrations qui préparent, appliquent et évaluent les politiques publiques européennes.

Quelques recommandations pour faire de cet organe un véritable moteur de culture éthique européenne

Pour que l'Organe interinstitutionnel d'éthique reflète pleinement un véritable esprit de « compromis interinstitutionnel », au sens positif du terme, comme annoncé dans le compte-rendu de la sixième réunion de préparation^[1], il lui faudra concilier des cultures et fonctions institutionnelles divergentes de l'éthique à travers une architecture institutionnelle équilibrée.

Aussi, afin de renforcer la crédibilité et l'efficacité de l'Organe interinstitutionnel d'éthique, plusieurs évolutions peuvent être envisagées.

Premièrement, il serait nécessaire de garantir une véritable indépendance des experts. Leur sélection devrait associer non seulement des représentants institutionnels, comme il est actuellement proposé, mais également des chercheurs et spécialistes de l'éthique publique, voire des représentants de la société civile.

^[1] European Commission, *Interinstitutional body for ethical standards for members of institutions and advisory bodies of the EU, Sixth Political Meeting – EU Ethics Body – minutes, Strasbourg, 12 March 2024, SG.C.2/GR, including record of subsequent developments*, p. 4.

Deuxièmement, l'Organe devrait disposer d'une capacité permanente de recherche et d'analyse. L'éthique publique est un domaine en constante évolution, qui nécessite une expertise comparative, notamment en lien avec les travaux de l'OCDE, du GRECO ou des autorités nationales d'intégrité. Une cellule de recherche permettrait d'identifier les bonnes pratiques et de favoriser les points de convergence possibles (et impossibles) des cultures administratives européennes.

Troisièmement, une cartographie systématique des mécanismes existants, par exemple au moyen du groupe de recherche préalablement cité, devrait être réalisée afin d'identifier les chevauchements, les lacunes et les incohérences entre les différents dispositifs européens de transparence et d'intégrité.

Quatrièmement, l'approche éthique devrait dépasser la seule prévention des conflits d'intérêts. Les futurs standards pourraient intégrer des enjeux plus larges : pratiques de lobbying, « portes tournantes » entre secteur public et privé, intelligence artificielle dans la décision publique, protection des lanceurs d'alerte ou encore participation citoyenne.

Enfin, la légitimation de l'Organe dépendra aussi de sa visibilité auprès des citoyens européens. Des efforts de communication et de pédagogie seront nécessaires pour expliquer son rôle, ses limites et sa complémentarité avec les autres mécanismes existants

Conclusion : vers un compromis institutionnel durable ?

L'Organe interinstitutionnel d'éthique constitue une innovation décisive dans l'histoire de la gouvernance européenne. Il illustre une tension centrale de l'Union européenne : comment construire des standards éthiques communs dans un système politique marqué par la diversité institutionnelle, juridique, et nationale des États Membres ?

Son architecture devra mettre en place un compromis entre plusieurs visions de l'éthique publique : une approche ambitieuse fondée sur une autorité indépendante et un véritable espace de construction collective d'une culture européenne de l'intégration vs. une approche plus prudente privilégiant la simple coordination institutionnelle entre des mécanismes et règles existantes.

L'avenir de la gouvernance éthique dans l'Union européenne dépendra largement de la trajectoire que prendra cet Organe : deviendra-t-il une plateforme de dialogue plus ambitieuse, dotée d'une véritable portée normative, ou restera-t-il principalement un mécanisme symbolique et procédural, aux effets limités ?

Il y a fort à parier que si ce nouvel organe parvient à associer expertise indépendante, dialogue interinstitutionnel, et ambition normative pour former à une culture de l'intégrité, il pourrait devenir un levier majeur pour restaurer durablement la confiance démocratique des citoyens dans les institutions européennes.

Nos propositions

Proposition 1

Garantir une expertise indépendante : choisir des experts de manière plus ouverte, en associant aussi des chercheurs, des spécialistes de l'éthique et des représentants de la société civile.

Proposition 2

Développer une expertise permanente : créer une équipe chargée de suivre les évolutions en matière d'éthique publique et d'identifier les meilleures pratiques en Europe.

Proposition 3

Mieux coordonner les règles existantes : faire un état des lieux des dispositifs européens afin de repérer les doublons, les manques et les incohérences.

Proposition 4

Élargir les sujets traités : ne pas se limiter aux conflits d'intérêts, mais prendre aussi en compte le lobbying, les passages entre public et privé, l'intelligence artificielle, la protection des lanceurs d'alerte et la participation des citoyens.

Proposition 5

Renforcer la transparence auprès des citoyens : mieux faire connaître le rôle, les missions et les limites de l'Organe afin de renforcer la confiance du public.

CONTACT



contact@observatoire-ethique-publique.com



07-68-46-86-01



9 rue Auguste Angellier - 59 000 Lille



<https://www.observatoireethiquepublique.com/>