

**ASSOCIATION DES AMBASSADEURS ET MINISTRES
PLENIPOTENTIAIRES DU BENIN A LA RETRAITE
(AMPR)**

**COMMUNICATION SUR LE THÈME :
ASPECTS JURIDIQUES ET POLITIQUES DU CODE
D'ETHIQUE, DE DEONTOLOGIE ET DE CONDUITE DU
DIPLOMATE DE LA RÉPUBLIQUE DU BÉNIN**

**Présentation :
Ambassadeur Rogatien BIAOU
Secrétaire Général de l'AMPR**

Jeudi 16 juin 2016

SOMMAIRE

Introduction Générale

Première Partie: Aspects Juridiques et Administratifs du Code

A- Clarification de Termes

B- Dispositions Juridiques et Administratives

Deuxième Partie: Aspects Politiques du Code et Conduite du Diplomate

A- Dispositions à Caractère politique

B- Conduite du Diplomate

Conclusion Générale

INTRODUCTION GENERALE

Au cours de l'année 2015, notamment, le jeudi 26 mars 2015, dans le cadre des activités de l'AMPR, l'Ambassadeur **Candide AHOUANSOU** a animé une "Causerie sur la Conduite du Diplomate". Avant lui, le mardi 11 décembre 2007, l'Ambassadeur **Pierre Dossou AGO**, à l'époque Inspecteur Général des Affaires Etrangères, avait fait un exposé sur le "Code d'Ethique, de Déontologie et Conduite du Diplomate de la République du Bénin" aux étudiants de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature" en stage au Ministère des Affaires Etrangères.

L'idée de l'élaboration et de l'adoption d'un Code d'Ethique, de Déontologie et de Conduite du Diplomate de la République du Bénin est née au lendemain de la Conférence des Forces Vives de la Nation de Février 1990 au cours du Séminaire sur la Diplomatie Béninoise à l'ère du Renouveau Démocratique, du 20 au 22 avril 1990. Le Séminaire a mis sur pied une Commission Ethique, Déontologie, Protocole et Affaires Consulaires, chargée de la rédaction du Code et présidée par l'Ambassadeur Vissentto Ayi d'ALMEIDA.

L'une des recommandations issues du débat de la Causerie du 26 mars 2015 était d'organiser pour le personnel du Ministère une Communication sur le thème : «Aspects Juridiques et Politiques du Code d'Ethique, de Déontologie et de Conduite du Diplomate de la République du Benin». C'est cette communication, maintes fois reportée, depuis 15 mois, que j'ai le plaisir de vous présenter ce jour.

L'adoption du Rapport de la Commission et de la Résolution sur la Moralisation de la Vie au sein du Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération a abouti à la prise d'un Arrêté Ministériel, entré en vigueur pour compter de sa date de signature, le 15 novembre 1991. Le Code existe donc depuis un quart de siècle, pour ne pas dire depuis bientôt 25 ans, mais il est très peu connu du personnel et par conséquent quasiment inappliqué.

Il convient de se demander pourquoi un Code d'Ethique, de Déontologie et Conduite du Diplomate de la République du Bénin quand on sait que le Statut Général des Agents Permanents de l'Etat, objet de la Loi N°86-013 du 26 février 1986, modifiée et complétée par la Décision-Loi N°89-006 du 12 avril 1989 offre un cadre juridique consacrant des droits et des obligations qui conviennent également aux Diplomates ? On peut se poser aussi la question de savoir : quel contexte a prévalu à l'élaboration du Code ?

Le Code a été élaboré, adopté et entré en vigueur afin de combattre de manière efficace le comportement immoral et les actes indécents posés par certains membres du personnel du Ministère pendant la période de 1960 à 1990, notamment de 1972 à 1990 où des comportements anti-déontologiques de certains Diplomates et de personnes exerçant des fonctions diplomatiques ont été notés. Le Préambule du Code souligne, citation : «Les Diplomates de la République du Bénin Conscients

- que la sauvegarde de l'honorabilité de leur profession est une condition de la crédibilité de leur action internationale au service de leur pays.

- que cette honorabilité a été atteinte en raison de pratique que réprouvent leur éthique professionnelle et leur déontologie.

- que le respect de cette éthique consacrée par les dispositions des textes internationaux que sont les Conventions de Vienne du 18 Avril 1961 sur les relations diplomatiques et du 24 Avril 1963 sur les relations consulaires, et par les textes fondamentaux régissant la fonction publique de la République du Bénin est également un des fondements de la cohésion et de la solidarité au sein de leur corporation». Fin de citation.

L'objectif visé est d'amener le personnel du Ministère en général, les diplomates en particulier, à mettre de l'ordre dans leur propre maison. A cette fin, les Diplomates devaient établir des valeurs éthiques, des règles déontologiques et des normes de bonne conduite pour eux-mêmes et qui incitent à leur respect. Les normes consacrées par les dispositions du Code reflètent les attentes des uns et des autres et de la société béninoise de façon générale. Sans ces normes, les Diplomates ne disposeraient d'aucun moyen susceptible d'orienter leur conduite, et le Peuple n'aurait quant à lui aucun moyen de jauger le comportement de ses représentants de la famille des Grands Corps de l'Etat.

Il convient, de souligner que, très souvent voire toujours, le comportement immoral et les actes indécents de quelques collègues peuvent jeter ou jettent le discrédit sur l'ensemble de la corporation qui est alors perçue comme étant une source du problème plutôt que sa solution. Si les abus et les indécences de certains diplomates se produisent plus souvent quand ils sont en poste à l'étranger, il est observé ces dernières années que même au Département, ils se livrent à des actes répréhensibles. Aujourd'hui, on constate avec amertume que les Diplomates semblent ne plus être à l'abri de l'immoralité.

Le Code du 15 novembre 1991, outre le Préambule, est composé de trente sept (37) articles, repartis en cinq (05) titres et le titre III est subdivisé en sept (07)

Chapitres. Le Titre I est intitulé : De l'Admission dans le Cadre des Personnels Diplomatiques et Consulaires. Le Titre II est relatif aux : Droits et Libertés du Diplomate. Le Titre III porte sur les : Obligations du Diplomate. Le Titre IV est axé sur les : Sanctions. Le Titre V concerne les : Dispositions Diverses.

Les sept (07) Chapitres du Titre III se présentent comme suit : Chapitre 1 : Obligation de respect de la hiérarchie. Chapitre 2 : Obligation de loyalisme. Chapitre 3 : Obligation de discrétion professionnelle. Chapitre 4 : Obligation de réserve. Chapitre 5 : Obligation de neutralité. Chapitre 6 : Obligation de résidence. Chapitre 7 : Obligation de probité.

Au regard de la structuration du Code quels pourraient être ses aspects juridiques et politiques? Avant de répondre à cette question dans une première partie sur les aspects juridiques et administratifs et, dans une deuxième partie sur les aspects politiques et la conduite du Diplomate, je vais dans une note préliminaire essayer de clarifier certains termes, mots et expressions afin que nous ayons tous une même compréhension de ce que nous allons dire ou évoquer.

PREMIERE PARTIE : ASPECTS JURIDIQUES ET ADMINISTRATIFS

A- Clarification de Termes

De quoi parle-t-on, dans le cadre du Code, quand on fait usage des mots: morale, éthique, déontologie, conduite, droit et loi ? Ces six (06) mots ont en commun de faire référence à **ce qu'il faut faire ou ne pas faire**. Bref, il s'agit de règles précises voire rigides, du permis et du défendu, d'une certaine notion du bien et du mal. Mais avant de clarifier le sens de ces mots, il faut préciser qu'un **Code** est l'ensemble des règles, des droits et obligations auxquels les membres d'un Groupe ont souscrit, afin d'assurer un fonctionnement harmonieux du Groupe et des membres qui le composent.

L'étymologie n'est pas d'un grand secours pour bien comprendre la signification des mots : Morale et Ethique. En effet :

- **Morale** vient du latin "*mores*" (la coutume) ;
- **Éthique** du grec "*the ethe*" (les mœurs).

On constate sur le plan religieux que la tradition catholique préférerait parler de morale; la tradition protestante d'éthique; la tradition islamique de morale. Dans le langage actuel, la morale a pris un petit goût de vieux, au point qu'elle est supprimée du cursus de formation scolaire. Pour ceux et celles de ma génération

vous vous souvenez qu'on avait au programme le cours de Morale et Civisme. On préfère de nos jours parler d'éthique, mot qui fait plus moderne, même s'il date d'Aristote. On accepte mal qu'on nous fasse la morale. On comprend mieux que l'on nous rappelle des exigences éthiques. Il faut employer ces deux termes, morale et éthique, en des sens très précis comme suit :

* **la morale** peut être définie comme : *«l'ensemble des règles de conduite socialement considérées comme bonnes»* ;

* **l'éthique**, c'est: *«l'ensemble des principes qui sont à la base de la conduite de chacun»*.

L'éthique est plus théorique que la morale ; elle se veut davantage tournée vers une réflexion sur les fondements de la morale. Elle s'efforce de déconstruire les règles de conduite qui forment la morale, les jugements de bien et de mal qui se rassemblent au sein de cette dernière. Parler d'éthique au sein de la construction et de la prise de décision diplomatique suppose se référer à un ensemble de valeurs précises et identifiées. Fournir une définition de «l'éthique» dans le domaine de la diplomatie, de la politique étrangère et des relations internationales est complexe voire périlleux, car une telle démarche semble être restrictive.

En effet, les valeurs morales dont les autorités politiques et diplomatiques se font les vecteurs sont issues d'une sélection qui est propre à chaque décideur. Les diplomates se réfèrent à un ensemble de valeurs qui proviennent de leur environnement. Cet ensemble peut provenir de l'origine sociale, de l'identité du pays d'appartenance, de l'école de formation ou encore du parcours académique. Donner une définition précise de l'«éthique» du diplomate procéderait à une sélection arbitraire des valeurs recevables ou non, alors même que cette sélection est basée sur la personnalité et le profil de chaque diplomate.

Cependant, s'il est vrai que chaque diplomate procède à la sélection de l'ensemble des valeurs auxquelles il se doit de répondre selon son profil social et sa subjectivité, il est tout aussi avéré qu'il existe un ensemble de valeurs partagé par l'ensemble de la profession. Il existe des continuités comportementales dans l'exercice de la fonction qui témoignent de la présence d'une certaine éthique au sein de la diplomatie et des relations internationales.

Ces comportements témoignent plus que de simples attitudes répétées par convention ou protocole. Ils témoignent de la présence d'une «doctrine» au sein

du métier diplomatique ; doctrine qui possède des principes éthiques particuliers et propres aux réalités du métier.

Ces principes prennent vie dans l'exercice de «l'art» diplomatique et ne peuvent se pérenniser que dans la mesure où ils sont en adéquation aux contraintes et réalités de la profession. La diplomatie s'est peu à peu entourée de «règles» qui se situent au-delà du protocole. Ces règles s'établissent au sein des interactions entre les différents décideurs internationaux et se sont institutionnalisées.

L'éthique dans le domaine de la diplomatie ne saurait donc être similaire à la morale telle que définie par le sens commun. Elle est propre aux exigences et nécessités des relations internationales et peut ainsi, dans certaines circonstances (c'est-à-dire lorsqu'il est question de préservation de l'intérêt national), s'avérer contraire et attaquant par les principes moraux populaires. Cette doctrine de la diplomatie s'exprime à travers le comportement distancié, calculateur, et dans une certaine mesure, froid du Diplomate, de l'Ambassadeur ou de «l'Homme d'État». Cette attitude particulière du diplomate ou du décideur révèle un ensemble de principes relatifs à la conduite de la politique extérieure de l'État.

La morale est donc un ensemble de règles propres à une culture; elle s'impose à l'individu de l'extérieur, même si elle est ensuite intériorisée : "Tu ne voleras pas le bien d'autrui"; "Tu ne mentiras pas" ; "Tu ne commettras pas l'adultère". Ces règles varient d'une culture à l'autre. En d'autres termes, comme le dirait Pierre VERDIER, l'éthique est une «*métamorale*». Elle interroge les jugements qui se rassemblent au sein de cette dernière. Elle est œuvre de déconstruction et de refondation. Elle concerne la théorie et la fondation, les bases même des prescriptions ou des jugements moraux. Il faut noter qu'il y a un élan créateur dans toute morale; mais très vite cet élan se solidifie en prescriptions que l'éthique interroge, soupçonne et met à distance.

La déontologie, ce mot est apparu pour la première fois dans la langue française en 1825, dans le cadre de la traduction en français de l'ouvrage du philosophe utilitariste anglais, Jeremy BENTHAM, intitulé : "*L'Essai sur la Nomenclature et la Classification des principales branches de l'art et de la science*". Il y a écrit que : «L'éthique a reçu le nom plus expressif de déontologie». Selon donc BENTHAM, la déontologie n'est rien d'autre que l'éthique. On ne saurait confondre ou limiter déontologie et éthique. Le champ d'application de la déontologie est plus vaste et n'englobe pas que des normes morales.

En effet, le mot déontologie vient du grec "deontos", c'est-à-dire "ce qu'il faut faire" et "logos" qui veut dire "discours" ; sur le plan de l'étymologie, le mot signifie : la science morale qui traite des devoirs à remplir. Aujourd'hui, la déontologie, c'est «*l'ensemble des règles de bonne conduite dont une profession se dote pour régir son fonctionnement au regard de sa mission*». Ces règles ne sont pas seulement morales ; elles peuvent être techniques ou juridiques.

Ces règles de déontologie peuvent être édictées par le Gouvernement, sous forme de Décret : tel est le cas du Code de déontologie médicale. Ou bien, il s'agit d'un consensus à l'intérieur, au sein d'une profession ou d'une corporation. C'est le cas du Code d'Ethique, de Déontologie et Conduite du Diplomate de la République du Bénin, objet de notre Communication. Il est élaboré par le personnel du Ministère des Affaires Etrangères à la suite du Séminaire d'Avril 1990 et mis en application par Arrêté.

Par conséquent, un Code de déontologie régit un mode d'exercice d'une profession ou d'une activité en vue du respect d'une éthique, d'un comportement ou d'une conduite propre à cette profession. C'est un ensemble de droits et devoirs qui régissent une profession, la conduite de ceux et celles qui l'exercent, les rapports entre ceux-ci et leurs usagers. Le Code s'impose donc à tous les agents conformément à l'Article 2 de l'Arrêté : «*Sont soumis aux dispositions dudit Code, tous les agents appartenant aux Corps des personnels des Affaires Etrangères, quel que soit leur grade dans la hiérarchie ainsi que toutes autres personnes appelées à exercer des fonctions diplomatiques* ».

Parlons maintenant de la **Loi**. La Loi, dans cet exposé, est la Loi juridique. Il ne s'agit pas de la Loi symbolique qui est immuable, indiscutable, intransgressible; mais la Loi juridique qui se caractérise par trois (03) éléments :

1. La Loi est un texte ;
2. Un texte voté par l'Assemblée Nationale ;
3. Un texte qui s'impose à tous.

En d'autres termes, la Loi se définit par trois caractères:

1. un caractère **objectif** : la Loi (du latin "legere": lire) ça se lit ; c'est ce qui est écrit ;
2. un caractère **légitime** : ce n'est pas n'importe qui, qui fait la Loi ; cela revient aux législateurs élus pour ;
3. un caractère **général** : elle est la même pour tous.

En dehors de cela, on n'est pas dans des rapports de Loi, mais dans l'arbitraire, la force ou la violence. **Le droit**, c'est ce qui protège de l'arbitraire, de la force et de la violence. La Loi élaborée détermine les rapports entre les humains en définissant l'espace des droits et des devoirs. Ce faisant la Loi définit la place de l'enfant, la place de l'adulte, la place des parents, la place de l'éducateur ou de l'enseignant. Si on n'est pas dans des rapports de droit, on est dans la toute puissance, dans le plaisir et dans des rapports de force ; ce serait comme dans la jungle où la Loi du plus fort s'impose.

Or la Loi, bien élaborée, nous dit quelle est la place de chacun et quel est le cadre dans lequel nous devons inventer nos pratiques. Contrairement à ce que l'on pourrait craindre, elle est facteur de liberté, puisque dans un cadre négocié et connu on peut agir librement: *connaître le Code de la route n'est pas une gêne pour conduire, c'est au contraire un facteur de sécurité.*

De même, connaître le Code d'Éthique, de Déontologie et de Conduite du Diplomate de la République du Bénin ne saurait être une entrave à l'exercice de la profession mais un gage de discipline, de respect et de réussite. **Éthique, morale, déontologie sont soumis à la loi**, et il n'y a que dans des cas très exceptionnels, que l'on peut en toute conscience violer la Loi. En acceptant d'être sanctionné en conséquence par le même système légal.

B- Dispositions Juridiques et Administratives

Selon mon analyse du Code, j'ai noté vingt trois (23) dispositions ayant des aspects juridiques et administratifs dont :

- Six (06) à caractère juridique: Articles 01, 02, 06, 11, 15 et 26;
- Dix sept (17) à caractère administratif: Articles 12 à 14, 16, 19 et 20, 24 et 25, 28 à 36.

Il faut retenir que la formulation d'un préambule a toujours, à la fois, une connotation juridique et politique. Le Préambule du Code en définit les motivations (aspects politiques) et les objectifs visés (aspects juridiques). Les articles 29 à 33 consacrés aux sanctions évoquent le principe et donnent des indications. Aucune mention n'est faite des sanctions négatives (avertissement, blâme, mis à pied, etc.) ou de sanctions positives (félicitations, récompenses, décorations, etc.). C'est une lacune qu'il convient de combler dans le cadre de la relecture du Code.

Toutefois, dans le cadre des dispositions diverses, l'Article 34 précise que : «*Le Ministre des Affaires Etrangères et de la Coopération proposera au Gouvernement, à la fin de chaque année, une liste d'agents particulièrement méritants en vue de leur citation à l'un ou l'autre des ordres honorifiques de la République*». Donc, la sanction positive n'est pas totalement ignorée dans le Code.

Par ailleurs, il faut noter que les dispositions du Code ne sont pas en contradictions avec celles du Statut Général des Agents Permanents de l'Etat. Elles se complètent ou se renforcent. Par exemple, l'Article 19 du Code sur l'Obligation de Discrétion Professionnelle et l'Article 50 du Statut Général des Agents Permanents de l'Etat. Le Code est plus contraignant à travers l'alinéa 2 de l'Article 19 qui stipule que : «*Le Diplomate ne doit, ni détourner, ni communiquer à des tiers en violation des règlements, les informations et documents de service*».

Les principales valeurs, règles et normes qui se dégagent des aspects juridiques et administratifs de ce Code sont :

1. L'intégrité du Diplomate ;
2. L'honneur rattaché aux fonctions du Diplomate ;
3. La prudence dans la recherche de la sauvegarde de l'intérêt général ;
4. Le respect envers soi-même, les autorités, le personnel et les usagers du Ministère ;
5. La loyauté envers l'Etat ;
6. La recherche permanente de l'équité.

Les valeurs énoncées dans le Code visent à guider tout Diplomate à qui il s'applique dans l'appréciation des règles déontologiques qui lui sont applicables. Les règles contenues dans le Code ont pour objectifs de prévenir, notamment :

1. Toute situation où l'intérêt personnel du Diplomate peut influencer son indépendance de jugement dans l'exercice de ses fonctions ;
2. Toute situation qui irait à l'encontre de l'intérêt général ;
3. Tous les actes indécents, répréhensibles et/ou délictueux : le favoritisme, la malversation, les abus de confiance, etc.

Le Code, à travers ses aspects juridiques et administratifs, a été rédigé afin de baliser les droits, les privilèges et les obligations de la fonction diplomatique. Le Code a pour objectif d'être un complément aux lois, aux normes professionnelles, aux contrats de travail et aux autres règlements qui ne couvrent pas spécifiquement les pouvoirs inhérents de la vie diplomatique.

Le Code ne doit pas être interprété comme restreignant, remplaçant ou dédoublant les autres obligations imposées aux diplomates en tant qu'Agents Permanents de l'Etat, et dans l'éventualité où son contenu entrerait en conflit avec celui d'un des textes législatifs ou réglementaires en vigueur au Bénin, ce dernier prime pour les diplomates qui y sont assujettis, notamment pour les actes posés dans l'exercice de leurs fonctions.

Toujours sur le plan juridique et administratif, dans l'éventualité où une situation requérant un jugement éthique ne serait pas couverte explicitement par le Code, il est, en principe, de mise de se référer aux meilleures pratiques reconnues pour non seulement définir mais aussi sanctionner les comportements appropriés. De même, il faut retenir que dans le Code, l'interdiction de poser un acte inclut la tentative de poser cet acte et toute participation ou incitation à le poser.

Au regard des dispositions à caractère juridique et administratif du Code, les Diplomates Béninois, sur le plan de l'Ethique, s'engagent, en tout temps, à ce que leurs décisions et leur comportement respectent les quatre (04) principes directeurs suivants :

1. Honnêteté et Respect des Lois

- a) Respecter les Lois et Textes en vigueur au Bénin.
- b) Respecter le Décret portant Attributions, Organisation et Fonctionnement ainsi que les textes réglementaires du Ministère des Affaires Etrangères.
- c) Respecter les dispositions de la Constitution et des instruments juridiques internationaux auxquels le Bénin est partie.
- d) Respecter les plus hauts standards éthiques dans l'exercice de la fonction diplomatique.
- e) Dénoncer aux autorités compétentes tout acte criminel ou répréhensible dont le diplomate aurait connaissance dans le cadre de sa fonction.

2. Respect des Personnes

- 1- Agir avec respect et équité à l'égard de toute personne, de toute institution et de toute autorité politique et/ou administrative.
- 2- Proscrire l'intolérance, la discrimination, le sexisme, l'ethnocentrisme, le fanatisme, le racisme, tout autre comportement ne respectant pas les droits de l'Homme et des Peuples.
- 3- Respecter l'obligation de réserve.

3. Intégrité et Respect des Institutions

- 1) Agir, dans ses gestes et ses paroles, de manière à toujours préserver la réputation et la dignité de l'action diplomatique, du travail bien fait et de la démocratie.
- 2) Agir dans l'intérêt supérieur de l'Etat plutôt que dans son intérêt personnel ou celui d'un tiers, le tout dans le respect de la justice et des droits individuels.
- 3) Agir avec loyauté dans ses actes et ses paroles de manière à toujours préserver la réputation et la dignité du Diplomate de la République du Bénin.

4. Imputabilité et Responsabilité

- a) Prendre toutes les dispositions requises pour éviter les écarts de conduite du personnel administratif et technique, notamment en leur communiquant des informations justes et en contribuant à leur formation.
- b) Informer sans délais et faire approuver par l'autorité compétente toute initiative susceptible d'engager la responsabilité et l'imputabilité du Diplomate.
- c) Respecter le caractère confidentiel ou secret de l'information obtenue dans l'exercice de la fonction.
- d) Exercer les fonctions et les responsabilités conférées par l'Etat, l'autorité politique et/ou le supérieur hiérarchique avec assiduité, professionnalisme, compétence et esprit de suite.

Parlant de **responsabilité**, il faut noter que : *“être responsable, étymologiquement, c'est être en capacité de répondre de ses actes”*. Par conséquent, le Diplomate a-t-il des comptes à rendre des actes qu'il pose au nom de l'Etat? **La réponse est sans hésitation, OUI.** Comme tout citoyen et comme tout salarié ou tout agent des services publics, **le Diplomate doit rendre compte de ses actes.**

Au niveau de **la Déontologie**, les articles relatifs aux aspects juridiques et administratifs engagent le Diplomate à se conformer, en tout temps, aux règles spécifiques qui balisent les cinq situations suivantes :

1. Conflit d'intérêts

- i) Éviter toute situation où le Diplomate serait en conflit ou en apparence de conflit entre, d'une part, les obligations de sa fonction et, d'autre part, son intérêt personnel ou celui d'une personne ou d'une organisation qui y est liée.

- ii) Déclarer tout intérêt personnel ainsi que tout intérêt direct ou indirect qui pourrait entrer en conflit avec la fonction occupée au Département ou en Poste en le faisant connaître verbalement et par écrit à toutes personnes concernées pouvant être influencées ou tenues responsables par cette situation.
- iii) S'abstenir de prendre part à une action, se faire relever temporairement de sa fonction ou démissionner de son poste selon la durée et la gravité du conflit d'intérêts ou de l'apparence de conflit d'intérêts.
- iv) Éviter d'utiliser son statut afin de se procurer, à soi ou à un tiers, un avantage indu, direct ou indirect.

Il convient de souligner qu'en matière de conflit d'intérêts, le Diplomate doit éviter de se placer, sciemment, dans une situation où il est susceptible de devoir faire un choix entre, d'une part, son intérêt personnel ou celui de ses proches et d'autre part, celui de l'Etat ou d'un organisme ou d'une structure de l'Etat. Le cas échéant, il doit rendre publiques ces situations et s'abstenir de participer aux discussions, aux négociations et aux délibérations qui portent sur celles-ci.

Sans limiter la généralité de ce qui précède, il est interdit à tout Diplomate d'agir, de tenter d'agir ou d'omettre d'agir de façon à favoriser, dans l'exercice de ses fonctions, ses intérêts personnels ou, d'une manière abusive, ceux de toute autre personne. Il est également interdit à tout Diplomate de se prévaloir de sa fonction pour influencer ou tenter d'influencer la décision d'une autre personne de façon à favoriser ses intérêts personnels ou, d'une manière abusive, ceux de toute autre personne.

Le Diplomate doit en tout temps maintenir une indépendance et une impartialité et éviter d'être redevables envers la personne qui lui donne un cadeau ou lui offre un avantage. Le Diplomate ne peut donc, directement ou indirectement, accepter ou solliciter des cadeaux et autres avantages qui pourraient compromettre ou donner l'impression de compromettre son objectivité ou qui seraient susceptibles de porter préjudice à la crédibilité de la profession et de la Corporation.

Interdictions spécifiques

Lorsque le Diplomate participe à un processus d'appel d'offres ou à un processus qui s'y apparente, il ne peut accepter quelque cadeau et avantage que ce soit de

la part d'un fournisseur qui participe à ce processus et ce, pendant toute la durée du processus. Également, le Diplomate ne peut accepter les billets d'avion et l'hébergement gratuits de la part d'un fournisseur, d'un partenaire ou d'un organisme pour assister à un événement ou à une conférence organisée par lui-même ou par d'autres organisateurs.

Malgré ce qui précède, si le Diplomate siège à un Conseil d'Administration ou à un Comité au nom ou au titre du Ministère, outre les jetons de présence, il pourrait, si les textes le permettent, se faire rembourser par l'organisme visé les frais engagés pour assister à la réunion du Conseil d'Administration ou du Comité de cet organisme.

Cadeaux et autres avantages permis

De façon générale, le Diplomate peut accepter un cadeau ou un avantage s'ils répondent à l'un ou l'autre des critères suivants :

- Ils découlent d'activités ou d'événements reliés à ses fonctions et responsabilités et servent à des fins d'affaires;
- Ils sont d'une valeur modeste et raisonnable;
- Ils ne compromettent pas ou ne donnent pas l'impression de compromettre son intégrité ou son objectivité ou celle du Ministère.

Les invitations à participer à des réunions ou à des conférences liées à ses fonctions ne constituent pas des cadeaux ou des avantages. En général, le Diplomate peut accepter des repas ou participer à des conférences ou à des événements si tous les participants ou personnes présentes ont droit au même traitement et que plusieurs organisations y participent. L'acceptation d'une invitation d'un organisme doit être analysée en collaboration avec le supérieur hiérarchique et ne doit comprendre ni billet d'avion ni hébergement gratuit.

Activités de divertissement

Toute activité de divertissement où l'hôte n'est pas présent est considérée comme un cadeau et le Diplomate doit avoir à l'esprit ce que nous venons de dire pour évaluer si ce cadeau est acceptable ou non. Le Diplomate pourrait en général accepter des divertissements, y compris des repas et des invitations à des événements sportifs ou culturels, s'ils sont offerts à des fins d'affaires, que l'hôte y est présent et qu'ils répondent aux normes habituelles en matière de courtoisie. En cas de doute, il faut consulter le supérieur hiérarchique et au besoin, le

Secrétaire Général des Affaires Etrangères. Voici quelques exemples de situations jugées inacceptables :

- Accepter un jeton de présence de valeur non modeste, tel un voyage lors d'un événement organisé par le Ministère ou l'Ambassade.
- Accepter, pour soi-même ou un membre de sa famille, des biens ou des faveurs de valeurs exorbitantes. Par exemple, une bague sertie de diamants, un collier en or 24 carats, etc.
- Accepter un cadeau sous prétexte qu'on l'a mérité et qu'on a le droit de bénéficier d'exceptions aux règles.

Questions à se poser avant d'accepter un cadeau :

- Ce cadeau entache-t-il mon habileté à rester objectif et indépendant?
- Est-ce que ce cadeau pourrait être perçu comme un moyen d'influencer les décisions à prendre?
- Ai-je bien évalué toutes les facettes de la situation et en ai-je mesuré la portée?
- Et si ça se savait, ma crédibilité ou celle de la Corporation serait-elle entachée?
- Suis-je en situation de conflit d'intérêts aux yeux de mes collègues et du public?

En guise de résumé pour ce qui concerne les Cadeaux et les Gratifications :

*Eviter de solliciter, d'accepter ou de convenir d'accepter ultérieurement, pour soi-même ou pour une autre personne, les cadeaux et tout bénéfice qui pourraient engendrer une impression de redevabilité ou qui pourrait donner l'impression d'influencer le jugement du Diplomate dans le cadre de l'exercice de sa fonction ou du poste qu'il occupe.

*Sont acceptables les cadeaux, les souvenirs ou les articles promotionnels provenant d'une même personne ou organisme tant que ceux-ci n'engendrent pas une impression de redevabilité et ne donnent pas l'impression d'influencer le jugement du Diplomate dans le cadre de l'exercice de sa fonction ou du poste qu'il occupe.

*Retourner au donateur, avec une belle lettre de regret, dans les plus brefs délais, tout cadeau ou don devant être refusé, mais qui ne pourrait l'être, séance tenante, pour des raisons protocolaires, culturelles ou quelque raison que ce soit, sauf lorsque le coût du retour à son expéditeur dépasse le coût de l'objet.

Utilisation des propriétés de l'Etat

1- Éviter d'utiliser les biens, les équipements, les services, les informations, les locaux, les ressources financières et autres propriétés de l'Etat pour d'autres fins que celles prévues par l'Etat.

2- Protéger la confidentialité des informations et des données professionnelles ou de l'Etat, et ne pas les utiliser à son propre profit ou au profit d'un tiers.

Abus de pouvoir

1- Éviter d'exiger, de demander ou de suggérer à quiconque qu'il enfreigne ou viole la Constitution, la Loi, le Code ou tout autre texte législatif ou réglementaire.

2- Éviter d'exiger, de demander ou de suggérer à quiconque de renoncer à ses obligations et droits fondamentaux.

DEUXIEME PARTIE: ASPECTS POLITIQUES ET CONDUITE DU DIPLOMATE

A- Dispositions à caractère politique

Les dispositions à caractère politique, selon ma lecture, sont nombre de quatorze (14). Elles pourraient être identifiées à travers, entre autres, les articles 03 à 05, 09 à 11, et l'article 36. Il y a, bien sûr, d'autres articles qui pourraient être partiellement cités comme étant d'ordre politique.

Que peut-on dégager de ces différentes dispositions à caractère politique ? Pour répondre à cette question, nous allons essayer de développer ou analyser quatre (04) situations pratiques : le Diplomate et le Politique, le Diplomate et la Hiérarchie, le Diplomate et les Intérêts privés, le Diplomate et l'Espace public.

1. Le Diplomate et le Politique

Le Code en son Article 03 stipule que : *«Le Diplomate peut adhérer à la philosophie politique et au Parti Politique de son choix pour autant que ceux-ci n'interfèrent pas dans l'exercice de sa profession. Il est libre d'avoir ses convictions politiques ou religieuses. Cependant, l'exercice de cette liberté ne saurait conduire à la formation de clans fondés sur l'appartenance à une région, ethnie, sensibilité ou confession religieuse et préjudiciable au fonctionnement harmonieux de l'administration du Ministère et à l'intérêt national »*. Fin de citation.

Le Diplomate peut donc être membre d'un Parti Politique. Toutefois, l'appartenance à un Parti Politique met le Diplomate dans une situation délicate voire inconfortable. Il s'agit, sans l'ombre d'un doute, de l'une des relations les plus complexes à appréhender.

D'abord, parce que les légitimités respectives de l'un et de l'autre sont différentes:

- la légitimité démocratique du politique n'est pas la légitimité méritocratique du Diplomate qui est un fonctionnaire de l'administration publique; l'une n'épuise pas l'autre, et inversement;
- les deux légitimités sont faites pour se conforter et s'enrichir mutuellement.

Ensuite, parce qu'il existe une tendance, plus ou moins palpable, mais croissante, du politique à se substituer au Diplomate, c'est l'un des aspects de la relation entre le Cabinet du Ministre et l'Administration du Ministère ; parfois, une tentation des Diplomates de se substituer au politique (ce qui peut se traduire soit par une connivence déplacée, soit par une anticipation erronée de ce que le ou les Diplomates pensent être la volonté politique).

Enfin, cette relation est complexe à appréhender, parce que le Diplomate est confronté à une double exigence de collaboration et de distanciation par rapport au politique. Le Diplomate doit manifester, à l'égard du pouvoir politique, sa loyauté, parce que ce pouvoir, d'essence démocratique, est investi par la Constitution du 11 décembre 1990 (Art. 54) de la mission de déterminer et conduire la politique de la Nation et qu'il dispose, à cette fin, de l'administration.

Mais, le Diplomate n'est pas au service d'une personne, d'un Parti Politique ou d'un programme politique : la fonction diplomatique publique ne relève pas de la catégorie des «services à la personne». En d'autres termes, les orientations, les directives, les mots d'ordre et les prises de position de votre Parti Politique ne sauraient en aucune manière dicter ou influencer votre comportement, vos analyses et propositions. **Le Diplomate est au service de l'Etat, de la Nation, de la Patrie et de l'intérêt général.** Il se doit donc de servir de manière impartiale, de mettre loyalement sa compétence technique au service des projets, quels qu'ils soient, portés par l'autorité politique qui détient et exerce les rênes du pouvoir d'Etat.

Le Diplomate doit aussi être une force de proposition et d'impulsion des politiques menées par l'Etat ou le Gouvernement. Cela n'est toutefois possible que si le lien entre l'autorité et ses services n'est pas coupé, que si cette relation n'est pas étouffée, phagocytée par l'écran ou l'activisme du Cabinet du Ministre ou de ses partisans. Il y a là aussi un enjeu de taille pour le Diplomate qui intègre le Cabinet du Ministre : il lui appartient de concevoir son rôle, non comme celui de «super administrateur» doublant et répliquant le Secrétariat Général, les

Directions et les Services mais, au contraire, comme celui de collaborateur assumant pleinement le rôle d'impulsion politique qui lui échoit.

Parallèlement à ce que je viens dire et conformément à l'Article 4 du Code, il faut noter que : «*Le Diplomate ne doit faire l'objet d'aucune discrimination fondée sur ses options politiques, philosophiques et religieuses dans son recrutement ou dans le déroulement de sa carrière sous réserve des obligations liées à l'exercice de sa profession*». Cependant, en toutes circonstances, le Diplomate doit conserver son impartialité et ne pas abdiquer son indépendance d'esprit. Il ne doit pas faire preuve de «suivisme» ou de clientélisme, ni renoncer à présenter des mises en garde ou des objections au regard de la bonne administration, de l'efficacité des politiques conduites ou du respect de la règle de droit.

L'administration du Ministère ne fait pas toujours preuve d'une suffisante fermeté face à certains sujets ou projets de décision manifestement erronés ou inadaptés au regard de certains principes et face à certaines dispositions du Code. Au final, c'est l'autorité politique qui peut pâtir de cette autocensure et elle a parfois lieu de maudire le zèle ou la prudence avec lesquels l'administration l'a servie à travers les Diplomates.

Le Diplomate doit aussi rechercher et proposer des alternatives qui concilient de manière plus pertinente les objectifs poursuivis par l'autorité politique avec les principes qu'il rappelle ou les observations qu'il présente. Il est certes possible d'aborder ces questions de manière générale et abstraite. Mais elles revêtent pour chaque Diplomate une dimension toujours très concrète et parfois décapante c'est-à-dire qui exerce un effet bénéfique en remettant en cause les habitudes de pensée, les idées reçues du politique.

Durant sa carrière, le Diplomate est appelé à donner son avis sur de très nombreux sujets ou projets, parfois totalement antinomiques, d'un Ministre à l'autre ou d'un Gouvernement à l'autre. Dans chaque cas, le Diplomate doit s'attacher à évaluer objectivement et impartialement les différents sujets ou projets, sans chercher à plaire, ni craindre de déplaire.

Dans chaque appréciation que le Diplomate porte ou aura à porter, il doit se garder de toute formule ou commentaire qui aurait pu constituer une forme d'allégeance, une marque de complaisance ou de soumission à l'égard du Gouvernement, du Président, du Ministre ou encore comme une forme de critique directe ou indirecte de l'opposition, bref de tout ce qui aurait pu laisser

penser que le Diplomate est **inféodé** à un camp politique ou à une équipe partisane ou qu'il est en lien de sympathie, avouée ou non, avec celle-ci. Car, le bon Diplomate ne doit pas être inféodé, et ne voudra pas l'être, ni le paraître.

De même, l'attitude ou le style des relations interpersonnelles est déterminant pour garder ses distances, sans paraître arrogant ou ombrageux, ni se soustraire à aucune des sept (07) obligations du Diplomate contenues dans le Code. Il n'est nullement incompatible avec la confiance qui doit s'établir dans une relation professionnelle.

Chers jeunes collègues, futurs collègues ou diplomates en herbe, dans les fonctions que vous allez embrasser, ou que certains occupent déjà, vous avez un devoir de compétence, de loyauté, de franchise et d'initiative, mais vous ne devez pas, s'il vous plait, vous enrôler sous une bannière déterminée, avoir une attitude partisane ou une approche politicienne des questions qui vous sont confiées : une telle attitude serait dommageable pour la diplomatie, l'Etat et votre vie professionnelle, ne serait-ce qu'au regard des principes de neutralité et de continuité de l'Etat. **Compétence, objectivité et impartialité** seront, dans les situations difficiles comme dans les jours ordinaires, la garantie du bon exercice de votre rôle de serviteur de l'Etat à la recherche permanente de l'intérêt général.

2- Le Diplomate et la Hiérarchie

Le Code consacre cinq (05) articles (12 à 16) à l'obligation de respect de la hiérarchie. Des sept (07) obligations mentionnées dans le Code, c'est la seule à avoir cinq (05) dispositions. Cette obligation est donc très importante aux yeux des rédacteurs du Code dans le déroulement de la carrière du Diplomate.

La hiérarchie signifie, selon Maurice HAURIUO, «*superposition de degrés dans une organisation autoritaire des agents* ». Le principe de la hiérarchie qui est la seule forme d'organisation administrative ou bureaucratique qui ait fait ses preuves, suppose un rapport d'autorité, qui se caractérise par la notion d'obéissance.

L'obéissance du Diplomate est à la fois obéissance à la Loi et obéissance à sa hiérarchie, qui est clairement énoncée à l'article 12 du Code du 15 novembre 1991, comme suit : «*Le Diplomate a un devoir d'obéissance hiérarchique. Il est tenu de rendre compte sans délai au supérieur hiérarchique de l'exécution des instructions reçues et de toutes les actions qu'il mène dans l'exercice de ses fonctions*». Cette obéissance se vit dans le cadre du principe de loyauté du

Diplomate, qui est seul à même de procurer la confiance indispensable à tout travail en équipe.

En ce qui concerne le principe de loyauté ou l'obligation de loyalisme, le Code en son Titre III, Chapitre II précise au niveau de l'Article 17 que : «*Le Diplomate a l'obligation de défendre dans l'exercice de ses fonctions, le point de vue de son Gouvernement* ». Quant à l'Article 18, il est souligné qu' «*Au cas où ses convictions personnelles lui dicteraient une attitude différente, le diplomate devrait démissionner de ses fonctions officielles. Cette démission ne saurait porter atteinte à sa carrière ou à sa situation administrative ni donner lieu à aucune forme de sanction, sous réserve des cas de faute personnelle commise par lui avant que sa démission ne soit effective*». Avant l'élaboration et l'adoption du Code en 1991, Un Diplomate Béninois de carrière dans le cadre de ses convictions politiques personnelles a démissionné de son poste d'Ambassadeur à Bruxelles dans les années 70.

Revenons à l'obligation d'obéissance pour dire qu'elle suppose une attitude générale d'humilité, de coopération et de mise en œuvre loyale des ordres reçus. Elle suppose, tout d'abord, d'identifier clairement la hiérarchie. Cela peut ne poser aucun problème ; mais il est également possible qu'existent des conflits de légitimité, en particulier lorsque le Diplomate dépend en droit de plusieurs supérieurs hiérarchiques. Par exemple, l'Ambassadeur en poste est le Représentant du Chef de l'Etat à qui il doit obéissance. Il est sous la tutelle du Ministre des Affaires Etrangères qui est son supérieur hiérarchique. Les injonctions contradictoires peuvent, dans ces cas, être complexes à gérer : elles le sont même presque toujours.

L'obéissance implique ensuite une exécution loyale des ordres, sans dissimulation, détournement ou dénigrement. Elle suppose enfin un compte rendu, c'est-à-dire un rapport diligent, pertinent et éclairant, si possible prospectif, rendu par le subordonné à son supérieur pour l'informer de ses actions et de l'évolution des missions auxquelles il participe. L'Article 13 du Code précise que : «*L'obligation d'obéissance hiérarchique n'implique pas une obligation d'allégeance personnelle au supérieur hiérarchique. Les instructions du supérieur doivent suivre la voie hiérarchique. Il en est de même du compte rendu et des requêtes du collaborateur*».

En outre, Le Diplomate doit éviter, en particulier, de fournir à son supérieur des notes ou fiches biaisées, de manière à le «conditionner» à son insu et à

déterminer la décision qu'il doit prendre. L'obéissance hiérarchique ne doit pas être caricaturée. On n'attend pas du Diplomate et, spécialement, du Diplomate de haut rang qu'il n'ait aucune conviction, qu'il ne fasse part d'aucun questionnement ou critique, qu'il ne prenne aucune initiative ou qu'il garde pour son for intérieur ses propositions. Il est aussi des cas où le Diplomate doit savoir prendre de la distance face à l'obligation d'obéissance.

En effet, il existe une obligation de désobéissance du Diplomate aux ordres manifestement illégaux et de nature à compromettre gravement un intérêt public. Pour cela, il faut non seulement que l'ordre soit illégal, mais encore qu'il le soit manifestement. Une simple illégalité, formelle par exemple, ou relative à la compétence de l'auteur de l'acte, n'est ainsi pas suffisante. Il faut que l'ordre soit de nature à compromettre gravement un intérêt public.

Désobéir dans la légalité n'est pas chose aisée. Cette problématique place le Diplomate dans une situation risquée à un double point de vue, car l'obéissance, comme la désobéissance, peut être coupable.

Enfin, dans le rapport du Diplomate à sa hiérarchie, se pose aussi la question de la responsabilité déontologique du supérieur hiérarchique. Si le supérieur hiérarchique a le devoir de rappeler ses subordonnés à leurs obligations déontologiques, il faut qu'il évite, autant que faire se peut, de les placer dans une situation de dilemme ou de difficulté déontologique et, plus encore, de les exposer au risque de commettre des infractions pénales.

Il faut aussi, cela est de nos jours capital, qu'il promeuve un renforcement de capacités ou de connaissances, une formation ou une sensibilisation à ces questions et qu'il veille à ce que ses subordonnés puissent bénéficier de conseils utiles en la matière. Le supérieur hiérarchique doit encore savoir faire preuve de solidarité avec ses subordonnés ou collaborateurs, comme, lorsque c'est nécessaire, proposer d'engager une procédure disciplinaire en cas de manquement grave.

3- Le Diplomate et les Intérêts privés

L'Article 28, l'un des trois articles sur **l'obligation de probité** stipule que : «*Le Diplomate ne doit prétendre à d'autres rémunérations que celles qui sont versées par son Gouvernement*». En effet, l'exigence de probité est inhérente à l'exercice de fonctions publiques et diplomatiques. La corruption, la collusion et les conflits

d'intérêts sont des maux dévastateurs. Ils sont aujourd'hui très répandus et sont de plus en plus difficiles à combattre, éliminer ou éradiquer.

Lorsque l'on parle des rapports entre le Diplomate et les intérêts privés, sans doute faut-il d'abord savoir de quels intérêts il est question. C'est tout l'enjeu d'une définition des conflits d'intérêts, qui devrait, en principe, recevoir une traduction législative pour lui donner tout le poids et l'importance nécessaire. De telles définitions ont été adoptées par certains pays développés ou pays en développement. Ce n'est pas encore le cas au Bénin. J'espère que cela sera fait dans un proche avenir. Les définitions divergent, mais font apparaître des caractéristiques communes :

- l'importance des apparences ;
- l'existence d'une certaine intensité des intérêts en cause ;
- la temporalité multiple des conflits d'intérêts.

Il faut, en outre, prendre garde, en définissant le conflit d'intérêts, de ne pas tomber dans l'excès, car le risque du procès permanent est réel. Tout Diplomate ou acteur public a des intérêts, mais tous les intérêts ne sont pas générateurs, par eux-mêmes, de conflits, soit qu'ils sont trop minimes, soit qu'ils relèvent d'une liberté fondamentale par exemple, le cas des opinions qui doivent être soigneusement distinguées des mandats ou des responsabilités diplomatiques, politiques, philosophiques, professionnelles, syndicales ou religieuses.

Outre l'arsenal pénal existant, il convient surtout de développer, en matière de conflit d'intérêts, une culture de la prévention, qui repose à la fois sur une organisation collective, une formation et un dialogue. La déontologie est affaire de responsabilité individuelle, mais aussi d'organisation collective.

Pour prévenir efficacement les fautes déontologiques et les conflits d'intérêts, l'organisation du Ministère des Affaires Etrangères doit être adaptée, la déontologie ne pouvant être en déshérence, c'est-à-dire à l'abandon et absente de l'organigramme. Il faudra qu'une référence claire sur l'Ethique, la Déontologie et la Conduite du Diplomate soit faite dans le Décret portant Attributions, Organisation et Fonctionnement du Ministère. Le Secrétariat Général du Ministère ou une Direction centrale du Ministère devrait avoir pour charge de veiller à l'application du Code et à son actualisation périodique, par exemple tous les dix (10) ans, chaque décennie.

4- Le Diplomate et l'Espace public

Le Code en son Article 05 dispose que : *«Le Diplomate jouit de la liberté d'opinion et sans préjudice de l'obligation de réserve et de discrétion qu'il doit observer en toutes circonstances»*. Mais, l'expression des Diplomates dans l'espace public pose plusieurs questions. Les règles à respecter oscillent alors entre deux pôles : la liberté de conscience, d'opinion et d'expression des Diplomates, d'une part, le devoir ou l'obligation de réserve ensuite, qui est le corollaire de la neutralité du service, d'autre part.

Il n'est pas aisé d'apprécier la portée du **devoir ou de l'obligation de réserve** à l'égard de l'administration. Ce devoir limite, mais ne supprime pas, bien entendu, la liberté d'expression. Au regard des droits de l'Homme et des Peuples, il faut veiller à ce que le devoir ou l'obligation de réserve n'empiète pas, de manière excessive, sur la possibilité de critiquer, dans un cadre précis, des décisions ou des projets du Gouvernement, sans prise de position radicale.

En outre, le Code précise dans le cadre de l'obligation de réserve en son Article 20 que : *«Le Diplomate doit observer du tact et de la mesure dans son comportement général aussi bien à l'intérieur de son administration que dans sa vie privée»*. Dans la même logique, l'Article 21 souligne que : *«Le Diplomate a le devoir de faire preuve de modération sur toutes les questions officielles de politique extérieure concernant le Bénin ou les autres Etats de la Communauté Internationale. Il doit éviter de porter des jugements de valeur sur la place publique sur des vues des Gouvernements Etrangers»*.

La possibilité d'exprimer des réserves ou des critiques à l'égard des projets ou des décisions du Gouvernement ne saurait se faire avec bruit, tapage ou par voie de presse. Les réserves ou les critiques doivent se faire dans la plus grande discrétion dans les milieux appropriés. Oui, la discrétion s'impose aux Diplomates afin de garantir leur image de serviteurs impartiaux de l'Etat.

Cette discrétion, impérative et obligatoire, doit amener les Diplomates à ne pas utiliser la presse, même pour répondre à des provocations, à des insinuations ou à des allégations mensongères. Ainsi le veulent, en toute noblesse et dignité, les impératifs supérieurs de la Diplomatie et la grandeur de la fonction diplomatique.

Certains parmi vous pourraient évoquer l'Article 10 du Code à savoir : *«Le Diplomate jouit du droit d'association syndicale et du droit de grève conformément aux textes législatifs et réglementaires en vigueur»* pour justifier

leur réaction bruyante et tapageuse. Mais sans vouloir violer aucun texte, encore moins blesser qui que ce soit, je dois dire que ce n'est pas de tous les droits dont on jouit qu'il faut exercer. Il en est du cas du droit de grève. Aller en grève ne signifie pas qu'il faut faire du bruit, du tapage ou écrire des articles ou faire des déclarations à la radio ou à la télévision.

Avant d'aller en grève, le Diplomate doit d'abord épuiser toutes les voies de recours requises, ne jamais refuser le dialogue, ni rejeter les négociations. Il existe plusieurs méthodes de grève pacifique, par exemple : la grève de zèle, le port de bandeau blanc, noir ou rouge ; le sitting silencieux, etc.

A la lumière de ce qui précède, c'est avec retenue que les diplomates en général et, plus encore, les Ambassadeurs et les Hauts Responsables du Ministère doivent s'exprimer publiquement. Plus généralement, les Diplomates doivent faire preuve de prudence en ce qui concerne toute expression qui pourrait être médiatisée ce qui, avec le développement d'internet et des réseaux sociaux, conduit à devoir redoubler de précaution et de vigilance.

En outre, les Diplomates doivent, évidemment s'abstenir, en particulier les Responsables du Ministère et les Ambassadeurs, de critiquer, même indirectement, la politique qu'ils sont chargés, ès qualités, de mettre en œuvre. Il arrive aussi que des Diplomates choisissent de s'exprimer publiquement, de manière collective et masquée, comme en France, le Groupe Marly, formé par des diplomates critiques de la politique du Gouvernement.

Toutefois, il convient de préciser que, même anonymes et agissant collectivement, les diplomates doivent en principe s'abstenir de se livrer à des exercices pouvant s'apparenter à une pétition ou une protestation publique, de provoquer ou d'animer en tant que tels des débats politiques ou encore d'y prendre part publiquement, ce rôle incombant aux acteurs politiques et dans une certaine mesure aux syndicalistes. Les Diplomates n'ont pas la légitimité pour le faire et ne doivent pas s'y substituer. Seules des circonstances très particulières et graves de transgression de l'état de droit pourraient, éventuellement, justifier ce type d'attitude, au demeurant périlleuse, si des prises de position publiques manquaient au devoir ou à l'obligation de réserve et si leurs auteurs étaient identifiables.

En revanche, on peut admettre, que des Diplomates participent à des débats d'idées dans le cadre du **devoir de réflexion ou de contribution au processus de**

prise de décision qui vous incombe et que cette participation puisse déboucher sur des publications collectives, sous couvert ou non de pseudonymes, à condition qu'elles soient mesurées et suffisamment distancées par rapport au débat politique.

Mais, il faut le noter, ce devoir de réflexion ou de contribution au processus de prise de décision ne doit pas déboucher sur des prises de position dans les polémiques ou les débats partisans ou politiques. Les exigences de l'obligation de réserve ne doivent pas être sous-estimées par le Diplomate qui doit faire preuve, en toutes circonstances, d'une parfaite neutralité.

En effet, conformément au Code en ses Articles 22 et 23 ; *«Le Diplomate doit se considérer à tout moment comme étant au service de la nation tout entière, du Gouvernement et de son pays et non à celui d'un parti politique, d'un groupe religieux ou ethnique»*. *«Le Diplomate doit observer une parfaite neutralité vis-à-vis des forces politiques et religieuses du pays d'accréditation. Il observe la même neutralité vis-à-vis des usagers de la mission diplomatique»*.

Par ailleurs, un Diplomate peut légalement être sanctionné pour avoir critiqué publiquement le Ministre des Affaires Etrangères, Chef de la Diplomatie, car il manque ainsi à son devoir ou obligation de réserve. Cette obligation nécessite donc, de la part du Diplomate, un respect attentif qui ne doit pas pour autant se muer en silence, car il conserve la pleine jouissance des libertés garanties par la Constitution.

Les Diplomates viennent en première ligne des agents publics qui doivent toujours veiller particulièrement à leur expression publique, en particulier, les juges et les Préfets, mais aussi, les militaires, les gendarmes, etc. A l'inverse, d'autres agents publics disposent d'une plus grande liberté d'expression, comme par exemple les enseignants-chercheurs.

Au fur et à mesure que vous progresserez dans votre carrière, vous mesurerez que l'action du Diplomate doit être principalement gouvernée par l'éthique de la responsabilité qui n'est pas l'apanage des seuls acteurs politiques, hommes ou femmes. Le Diplomate et, spécialement, le Diplomate de haut rang est constamment confronté à la tension ou à la dialectique des moyens et des fins ainsi que des fins contradictoires ou des fins malaisément compatibles entre elles.

Cette tension des moyens et des fins a une dimension évidemment politique et juridique : elle est aussi éminemment éthique. L'éthique de la responsabilité

conduit le Diplomate à assumer les conséquences des actes qu'il pose. «*Nous devons répondre des conséquences prévisibles de nos actes*», a écrit Max Weber. Lorsqu'elles sont civiles ou pécuniaires, ces conséquences peuvent être atténuées dans le cadre du régime de la responsabilité des personnes publiques.

Il n'en demeure pas moins que le Diplomate doit assumer, jour après jour, auprès de l'autorité politique et dans le cadre de sa délégation, la tension entre les objectifs légitimes qu'il poursuit et les moyens mis en œuvre (matériels ou juridiques) qui peuvent être inadéquats, insuffisants ou en délicatesse avec la légalité. Il doit aussi constamment concilier des buts contradictoires, car l'action publique ne cesse pas de poursuivre une série d'objectifs d'intérêt général qui ne s'emboîtent pas spontanément.

Plus le niveau de responsabilité exercé est élevé, plus les fins poursuivies risquent de s'entrechoquer: chacune, dans le cadre des orientations de l'autorité politique, ne peut être pleinement atteinte, sans compromettre la réalisation d'autres objectifs également importants auxquels cette autorité politique ne peut renoncer.

Le décideur politique, comme le Diplomate de haut rang, sont donc embarqués dans une pesée constante ayant pour objet, sans jamais renoncer à l'action, à la décision, de concilier au mieux des impératifs contradictoires ou des moyens et des fins qui ne s'accordent pas, les premiers pouvant par leur mise en œuvre compromettre les secondes, à moins qu'ils ne soient défaillants.

Et le Diplomate de haut rang sait en outre qu'il doit se mouvoir entre les finalités les plus nobles, les plus élevées, les plus politiques et les conditions d'exécution les plus triviales et les plus humbles et répondre des unes comme des autres dans un continuum sans faille. Le Diplomate sait aussi qu'il doit, selon le cas, rechercher, proposer ou décider un sous-optimum crédible, sans se retrancher derrière le fait que l'idéal est hors de portée, et que, si l'action diplomatique exclut la précipitation et l'improvisation, il ne peut se soustraire à ses devoirs et à sa condition en invoquant l'excès d'urgence, le manque de temps ou le déficit des moyens.

Le Diplomate sait ou doit savoir que de son coup d'œil, de ses réflexes, de sa vigilance, de son aptitude à embrasser et analyser correctement l'ensemble des paramètres d'un problème, dépend la capacité de l'Etat à prévenir une erreur, une maladresse, une faute, une faute lourde, une atteinte grave à des droits

fondamentaux, un scandale ou une catastrophe avec, en filigrane, potentiellement, le risque de démission d'un Ministre, voire la chute d'un Gouvernement.

De cela, chacun de vous pourra faire l'expérience dans les multiples domaines de la diplomatie, de la politique étrangère et des relations internationales. Il vous faudra des compétences solides pour conseiller, proposer et mettre en œuvre les politiques publiques auxquelles vous serez associés. Il vous faudra aussi toujours être prêt à endosser les conséquences des décisions que vous prendrez et des conseils que vous donnerez, en sachant que rien n'est jamais déterminé à l'avance, même dans le cadre d'une politique gouvernementale aux arêtes claires, que beaucoup reposera aussi sur votre lucidité et votre courage, votre épaisseur humaine et, exceptionnellement, vos refus.

Comme l'a écrit Max WEBER, je cite : *«Je me sens bouleversé très profondément par l'attitude d'un homme mûr (qu'il soit jeune ou vieux) qui se sent réellement et de toute son âme responsable des conséquences de ses actes et qui, pratiquant l'éthique de la responsabilité, en vient à un certain moment à déclarer : "Je ne puis faire autrement. Je m'arrête là !". Une telle attitude est authentiquement humaine et elle est émouvante. Chacun de nous, si son âme n'est pas encore entièrement morte, peut se trouver un jour dans une situation pareille. On le voit : l'éthique de la conviction et l'éthique de la responsabilité ne sont pas contradictoires, mais elles se complètent l'une l'autre et constituent ensemble l'homme authentique, c'est-à-dire un homme (ou une femme) qui peut prétendre à la vocation politique»*. Dans cette longue citation réside certainement votre vocation chers jeunes collègues, futurs collègues ou diplomates en herbe.

B- De la Conduite du Diplomate

Il est important de retenir que tout le Titre III du Code : Obligations du Diplomate, avec ses sept (07) chapitres sur: l'obligation de respect de la hiérarchie, l'obligation de loyalisme, l'obligation de discrétion professionnelle, obligation de réserve, obligation de neutralité, obligation de résidence et obligation de probité, sont clairement et simplement relatifs à la Conduite du Diplomate. D'une manière ou d'une autre, tout le développement fait jusqu'à présent porte sur la conduite du Diplomate à travers ses exigences éthiques et déontologiques.

Sans chercher à se voiler la face, il faut le dire, il existe une spécificité de la conduite de ceux et celles qui servent en permanence l'Etat et conduisent l'action

diplomatique. L'administration diplomatique du Bénin héritée de l'administration française par l'entremise de la colonisation est le produit de siècles d'histoire qui l'ont installée comme un élément inhérent à l'idée même d'Etat, à la fois dans la réalité, au Département et dans nos représentations. L'Etat, au Bénin comme ailleurs, est la matrice de la Patrie ou de la Nation.

Des règles particulières découlent de la spécificité de la conduite du Diplomate, règles quasi immuables et qui conservent encore, toute leur pertinence. Il s'agit, entre autres, des notions fondées sur le mérite, de subordination hiérarchique et, plus largement, les principes d'humilité, de neutralité, d'égalité, de continuité et d'adaptation à toutes les cultures et situations. Mais, il convient de souligner et d'insister sur certaines valeurs, notamment : **la probité, l'impartialité et l'efficacité** qui sont aussi fondamentales. «*Ces trois exigences, qui sont en même temps des valeurs, fondent toutes les fonctions publiques*» écrit Christian VIGOUROUX.

La Probité tout d'abord. En parlant du Diplomate et des intérêts privés, j'avais déjà l'Article 28 relatif à l'obligation de probité. Les articles 26 et 27 du Code sont aussi relatifs à la probité et précisent que : «*Le Diplomate doit faire preuve de probité morale et intellectuelle dans ses activités. La probité morale consiste en la pratique de la vertu et de la décence. La probité intellectuelle consiste à ne nier pour aucune raison, des données que l'on sait vraies*». «*Le Diplomate a l'obligation de faire au gouvernement des analyses objectives sans souci de plaire ou de déplaire, mais dans le seul but de l'éclairer sur la situation internationale telle qu'elle se présente* ». En d'autres termes, le Diplomate doit exercer sa tâche de manière intègre et désintéressée, en toute conscience et avec loyauté.

De multiples interrogations se rattachent à cette exigence de probité : Quels sont, par exemple, les cadeaux, les invitations ou les libéralités qu'un Diplomate peut accepter? Est-il possible de cumuler plusieurs activités? A quelles conditions un Diplomate peut-il franchir le Rubicon et passer dans le secteur privé? Qu'est-ce qu'un usage excessif des moyens matériels de l'Etat? Au cours du débat, ensemble nous tenterons d'apporter des réponses.

Impartialité, ensuite : il s'agit d'un principe général du droit qui s'impose aux autorités administratives, diplomatiques comme aux juridictions. L'impartialité fait appel à l'obligation de neutralité (Articles 22 et 23) du Code. J'ai déjà cité ces deux dispositions. Il faut retenir qu'en matière d'impartialité, le Diplomate doit savoir ne pas servir ses propres convictions ou ses préférences, mais la loi et

l'intérêt général. Il doit également savoir ne pas préjuger des solutions à donner aux cas, problèmes ou situations qui lui sont soumis.

Enfin, il faut insister sur **l'efficacité** : le service public doit répondre à des impératifs de qualité. Cela implique la disponibilité et l'investissement des Diplomates, mais également le développement et la mise en valeur de leurs compétences. L'une des traductions en est, au plan collectif, les critères de performance et de sélection de l'agent modèle de l'année et, au plan individuel, non plus la notation, mais l'évaluation individuelle. L'efficacité rime avec conscience professionnelle et bonne relation de travail avec les collègues, les collaborateurs, les subordonnés et le personnel technique et administratif.

Vis-à-vis du personnel technique et administratif, le Diplomate doit se montrer à la fois ferme, sévère et bienveillant, s'arranger pour être informé des ennuis et des difficultés de chacun pour y porter remède ou solution, dans la mesure du possible et dans la limite assez étroite au-delà de laquelle une apparence de partialité risquerait de mécontenter les collègues. Parallèlement, il faut récompenser délibérément les meilleurs et les méritants en le disant et en donnant les raisons. Ne jamais montrer dans le service, la direction, l'ambassade, la mission, la délégation ou le consulat les préférences que l'on a inévitablement, car, par expérience, personne n'est totalement impartial.

Le diplomate (homme ou femme) doit fermement et rigoureusement s'interdire de s'adonner au harcèlement sexuel. Pour le Diplomate homme, il faut éviter de transformer en harcèlement le fait que les femmes peuvent être l'objet de la considération particulière due à leur sexe. Elles seront toujours sensibles à une menue attention inspirée par ce sentiment et l'on gagnera ainsi leur dévouement dont, par nature, elles sont plus prodigues que les hommes. De même, les femmes éviteront de se transformer en papillon qui butine de fleur en fleur.

Toutes ces règles de conduite ont pour but d'assurer que le Diplomate sert l'intérêt général. Elles ont aussi pour but de garantir le bon fonctionnement des services diplomatiques et consulaires au profit des usagers. C'est ainsi que l'administration diplomatique et consulaire, **impartiale, intègre, exemplaire et efficace**, pourra conserver, au Département comme en Poste, la confiance du Peuple c'est-à-dire des citoyens et citoyennes.

La conduite du diplomate est empreinte de bienveillance, d'humilité, de droiture, de convenance, de sagesse, d'honnêteté, de sincérité et de justice. Par conséquent, le diplomate doit :

- 1) faire preuve de loyauté envers le Peuple et l'Etat ;
- 2) reconnaître qu'il est au service de l'Etat donc des citoyens et citoyennes;
- 3) faire preuve de rigueur, d'abnégation et d'assiduité ;
- 4) rechercher la vérité et respecter la parole donnée ;
- 5) avoir à l'esprit, dans le cadre de la continuité, un devoir de mémoire envers le fonctionnement de l'Etat et de ses institutions.

CONCLUSION GENERALE

Mesdames et Messieurs, vous avez choisi devenir ou être Diplomate de carrière, c'est-à-dire être au service de l'Etat au sein d'un Grand Corps de l'Etat, pour ne pas dire dans la haute fonction publique. Cette profession est l'une des plus belles, des plus exaltantes et des plus exigeantes de celles que puissent choisir des jeunes hommes et femmes, comme vous qui êtes dans cette salle de conférences, hautement qualifiés, dotés ou non d'une expérience professionnelle antérieure.

Servir la collectivité, servir son pays, servir l'Etat, promouvoir concrètement l'intérêt général, c'est une mission éminemment, motivante et captivante. Toute carrière comporte son lot d'insatisfactions et de déceptions. Mais rien, absolument rien, ni personne ne pourra vous ôter la dignité et la noblesse des fonctions que vous allez exercer ou que vous exercez déjà.

Il n'est en effet pas donné à tout le monde, comme vous êtes appelé à le faire ou que vous le faites déjà, d'œuvrer au service du bien commun et de participer pas à pas, jour après jour, semaine après semaine, mois après mois, année après année, décennie après décennie, à l'exercice de la souveraineté nationale et internationale. Les temps difficiles, les changements de régime, les remaniements ministériels ne doivent pas être pour vous des motifs de découragement, mais au contraire d'espoir : vous êtes appelés, tout au long de votre carrière, à prendre part à une nécessaire entreprise de redressement et d'amélioration permanente.

Mais la profession de Grand Serviteur Privilégié de l'Etat a aussi des contreparties. Dès à présent, et cela ira croissant, vos devoirs vont excéder ceux qui sont communément imposés à d'autres professions, car l'éthique, la déontologie et la conduite du Diplomate sont plus exigeantes que bien d'autres éthiques,

déontologies et conduites professionnelles. J'espère vous l'avoir montré tout au long de la communication.

Vous allez devoir intérioriser, pratiquer, vivre, appliquer, mettre en œuvre les principes et toutes les règles, normes, orientations et obligations que j'ai évoqués, dans ce qu'ils ont de simple et d'univoque, comme dans ce qu'ils ont de difficile voire complexe et, parfois, de presque indéchiffrable ou d'indéterminé. Si des exigences telles que le désintéressement n'impliquent pas de chercher le juste chemin pendant de longues veilles, la loyauté, la réserve, l'obéissance hiérarchique, la neutralité impliquent un discernement souvent difficile à appréhender ou à gérer.

A cet égard, sachez que l'on peut et que l'on doit s'entourer de conseils qui peuvent être ceux d'un supérieur hiérarchique, d'un collègue, d'un ami ou d'un retraité disponible pour partager son expérience. Sachez aussi tirer parti de vos tâtonnements et de vos erreurs. Le mythe du "Quartier Latin de l'Afrique" et du "Béninois super intelligent" par rapport aux autres Africains que véhicule notre société avec une certaine complaisance conduit souvent à la paresse, au laisser-aller voire à la médiocrité parce que nous développons un complexe de supériorité vis-à-vis des autres et même de nos collègues. Evitez de tomber dans le piège de ce mythe de l'ego surdimensionné. Vous devez lutter contre ce sentiment et faire preuve d'humilité, en tout et en tout lieu.

En effet, lorsqu'on a appris ce que l'on est, il faut comprendre où l'on est, observer les personnes que l'on rencontre, les écouter et se taire. Car exprimer sa pensée à tout venant et dans n'importe quel milieu n'est pas de la franchise, mais de l'indiscrétion. On apprécie toujours les jeunes (hommes ou femmes) qui savent observer et écouter, et *«c'est quand on a quelque chose à dire qu'il faut savoir se taire»*. Quant aux anciens, dont je fais partie, nous avons le devoir d'aider les jeunes. Nous devons pour être compris, suivi et imité, expliquer et convaincre. Ce qui exige de chacun de nous des qualités de cœur, de patience autant que de l'autorité et de la fermeté ou de la rigueur.

Sachez que chacun de nous fait des erreurs, y compris en matière d'éthique, de déontologie et de conduite. Mais nous grandissons tous autant par nos échecs que par nos réussites. L'Etat attend de vous, non point une mythique perfection, non point seulement des talents, des compétences, de l'intelligence, de l'imagination, du réalisme, de la souplesse, toutes qualités bien sûr indispensables que vous êtes présumés posséder.

L'Etat attend aussi de chacun de vous du courage. Mais, qu'est-ce que le courage pour un Diplomate? Le courage pour le Diplomate, "c'est la capacité de penser par soi-même, le cas échéant à contre-courant, à défendre et assumer son point de vue et ses propositions, sans entêtement, ni rigidité; la capacité de proposer et promouvoir des positions utiles pour l'Etat et la collectivité; de servir effectivement le bien commun; l'aptitude à assumer la tension éthique entre l'obéissance et la loyauté, d'un côté, l'indépendance et la liberté de parole, de l'autre ; la fermeté d'âme dans l'adversité ; le refus des solutions de facilité et des faux-fuyants, même si les compromis sont à tout moment nécessaires ; l'aptitude à assumer pleinement les devoirs et les ambitions de l'Etat, mais aussi à rappeler, chaque fois que c'est nécessaire, avec tact mais clarté, les principes, les limites et les lignes rouges à ne pas franchir". En un mot, il est demandé au Diplomate, le sens des responsabilités, la capacité d'assumer, jour après jour, tout au long de sa carrière, même à la retraite, une éthique de la responsabilité qui n'oblitére pas toute forme d'éthique de la conviction.

De tout ce qui précède, vous serez comptables durant toute votre carrière ou votre vie professionnelle. Je ne vous ai pas livré des recettes ou des clefs pour réussir dans la vie professionnelle. J'ai simplement tenté de suggérer quelques pistes, des approches ou des pratiques pour réussir votre carrière diplomatique. Chaque voie est singulière et chacun d'entre vous construira la sienne avec succès. Tel est mon souhait, telle est ma prière, pour chacun de vous.

Enfin, je souhaite vivement que vous puissiez tirer de cet exposé et de votre réflexion sur le Code d'Ethique, de Déontologie et Conduite du Diplomate, la conviction que servir l'Etat est à la fois une chance, une responsabilité, un défi et un honneur, parfois redoutables mais qui donnent sens à une vie. En réalisant votre plein potentiel et en ayant confiance en vous-même, vous pourrez contribuer à édifier un Bénin meilleur et prospère.

Je vous remercie de votre participation et aimable attention.