Médiateur européen

La traduction de cette page a été générée par traduction automatique [Lien]. *Les traductions automatiques peuvent comporter des erreurs susceptibles de nuire à la clarté et à l'exactitude; le Médiateur décline toute responsabilité en cas de divergences. Pour obtenir les informations les plus fiables et pour assurer la sécurité juridique, veuillez consulter la version source en anglais dont le lien figure ci-dessus. Pour en savoir plus, veuillez consulter notre* politique linguistique et de traduction [Lien].

Décision sur la manière dont la Banque centrale européenne (BCE) traite les cas de «pantouflage» (OI/1/2022/KR)

Décision
Affaire OI/1/2022/KR - **Ouvert le** 01/03/2022 - **Décision le** 26/10/2022 - **Institution concernée** Banque centrale européenne (Poursuite de l'enquête non justifiée) |

Le Médiateur européen a longtemps identifié les «pantouflages», par lesquels les fonctionnaires se déplacent vers le secteur privé, comme un phénomène susceptible de nuire à la confiance du public s'il n'est pas géré correctement.

Cette enquête d'initiative visait à examiner comment la Banque centrale européenne (BCE) traite les mouvements de portes tournantes des membres de son personnel.

Compte tenu du rôle de la BCE en matière de stabilité des prix et de surveillance des établissements financiers et de crédit, toute intervention de membres (anciens) du personnel de la BCE vers des établissements financiers ou de crédit privés, en particulier ceux qui relèvent de la surveillance de la BCE, peut poser des risques de conflit d'intérêts et de réputation et causer des inquiétudes publiques.

L'enquête de la Médiatrice a évalué un cas spécifique, qui avait soulevé des préoccupations du public, et a également examiné 26 cas de demandes de membres du personnel d'exercer des activités professionnelles, que ce soit en congé sans solde ou après avoir terminé leurs travaux auprès de la BCE. Dans tous les dossiers, sauf un, les membres du personnel de la BCE ont été transférés au secteur privé, y compris les entités et les banques placées sous la surveillance de la BCE.

Le Médiateur a conclu que la BCE devrait adopter une approche plus solide en ce qui concerne les mouvements de portes tournantes de son (ancien) rang moyen et de ses cadres supérieurs vers des emplois dans le secteur privé, en particulier dans le secteur financier.

Afin de remédier aux lacunes constatées dans le cas d'espèce et, plus généralement, dans la manière dont la BCE s'attaque à ce défi, le Médiateur a formulé une série de suggestions sur la manière dont la BCE peut renforcer ses règles, y compris dans le contexte de la révision en cours du cadre d'éthique de la BCE.

Plus précisément, la BCE devrait élargir le champ d'application du personnel soumis à des exigences de notification et/ou de réflexion plus strictes ou opter pour une exigence minimale générale pour l'ensemble du personnel, comparable aux dispositions du statut des fonctionnaires de l'UE relatives aux activités professionnelles après la cessation d'emploi.

La BCE devrait également prolonger, de six mois à un an, l'interdiction faite aux anciens membres du personnel de la BCE de faire pression sur leurs anciens collègues.

La BCE devrait continuer à améliorer son contrôle du respect, par les anciens membres du personnel, de leurs obligations et conditions en matière d'éthique imposées par la BCE, par exemple en rendant publiques les conditions d'autorisation des activités postérieures à l'emploi d'anciens membres du personnel de haut niveau afin que les violations présumées puissent être signalées.

Le Médiateur a en outre suggéré que, lorsque la BCE estime qu'une demande d'un membre du personnel visant à exercer une activité professionnelle pendant un congé sans solde présente des risques qui ne peuvent pas être atténués de manière adéquate par des restrictions ou lorsque des restrictions ne peuvent pas être effectivement contrôlées ou appliquées, elle ne devrait pas autoriser une telle demande.

Contexte

1. Le public s'attend de plus en plus à ce que les institutions publiques respectent les normes les plus élevées en matière d'éthique, de transparence, de légitimité et de responsabilité. Pour les institutions monétaires et financières, cela est devenu particulièrement pertinent depuis la crise financière, et la grande préoccupation du public concernant les relations entre le secteur financier et les régulateurs.

2. Depuis la crise financière, la Banque centrale européenne (BCE) a acquis d'importantes responsabilités de surveillance pour les établissements de crédit. Dans ce contexte, il est d'une importance capitale que la BCE n'agisse pas seulement, mais qu'elle soit également perçue comme agissant, en toute indépendance.

3. Lorsque des fonctionnaires quittent l'administration pour occuper des postes dans le secteur privé, ils sont décrits comme passant par la «porte tournante». Bien que les membres du

personnel (anciens) aient le droit fondamental de travailler après leur départ de l'administration de l'UE, cela doit être mis en balance avec les risques que de telles mesures pourraient représenter pour les intérêts de l'institution de l'UE et l'intérêt public. Il est également nécessaire de tenir compte de la perception qu'a le public de ces mouvements pour la réputation de l'administration de l'UE.

4. Pour relever le défi des portes tournantes, la BCE dispose de règles spécifiques régissant ces mouvements, qui sont énoncées dans les règles applicables au personnel de la BCE. Il s'agit notamment du cadre d'éthique de la BCE [1] . Conformément à l'encadrement, les membres du personnel de la BCE doivent se comporter avec intégrité et discrétion dans toute négociation concernant des activités professionnelles potentielles [2] .

5. Lorsque les agents ont l'intention d'exercer une activité professionnelle à la fin de leur service , et lorsque la nature de la fonction professionnelle peut donner lieu à un conflit d'intérêts, ils doivent en informer l'Office de la conformité et de la gouvernance (CGO) de la BCE. Certaines catégories de personnel, en fonction de leur grade et de leurs fonctions, doivent prévoir des délais minimums de préavis allant de six mois à deux ans avant leur départ prévu. La BCE impose des périodes de réflexion obligatoires à certaines catégories de personnel [3] . La durée de la période de réflexion dépend également du grade et des fonctions de l'agent concerné et varie de trois mois à un maximum de deux ans.

6. Lorsque les membres du personnel ont l'intention d'exercer une activité professionnelle (qui va au-delà d'une activité de loisirs) alors qu'ils sont en congé sans solde , ils doivent obtenir l'autorisation écrite préalable du service des ressources humaines (DG HR). Ces activités professionnelles ne peuvent être autorisées que si elles ne nuisent en rien à l'exercice des fonctions professionnelles de l'agent à l'égard de la BCE et ne constituent pas une source probable de conflit d'intérêts. Avant de délivrer une telle autorisation, la DG HR consulte le CGO, qui évalue tout risque de conflit d'intérêts. Lorsque le CGO a cerné le risque d'un conflit d'intérêts, celui-ci doit déterminer les mesures à prendre pour atténuer ce risque et en aviser le supérieur hiérarchique. Les membres du personnel en congé sans solde continuent d'être tenus de ne pas porter atteinte à leur indépendance professionnelle et à leur impartialité, ni de porter atteinte à la réputation de la BCE [4] .

7. Le personnel de la BCE doit se conformer aux règles de confidentialité des informations et demander l'autorisation de divulguer ces informations, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur de celle-ci. Les anciens membres du personnel continuent d'être tenus de ne pas divulguer d'informations soumises au secret professionnel [5] . La violation de ces obligations a de graves conséquences.

L'enquête

8. En février 2022, un économiste de la BCE a pris un emploi auprès d'une banque du secteur privé alors qu'il était en congé sans solde de la BCE. À la suite des préoccupations du public concernant le rôle de l'économiste de la BCE auprès de la banque, y compris un rapport

médiatique sur ses activités, qui étaient perçus comme étant directement liés à ses fonctions de la BCE, il a retiré sa demande de congé sans solde et a démissionné de la BCE.

9. Dans ce contexte, le Médiateur a ouvert une enquête d'initiative sur les portes tournantes à la BCE [6] . En particulier, l'enquête s'est penchée sur:

a) La manière dont la BCE a traité la demande spécifique d'autorisation du membre du personnel de la BCE d'occuper un emploi auprès d'une banque du secteur privé alors qu'elle était en congé sans solde.

B) De manière plus générale, la manière dont la BCE a traité les demandes des membres du personnel de niveau intermédiaire et supérieur de la BCE d'exercer des activités professionnelles soit en congé sans solde, soit après avoir quitté la BCE.

10. Au cours de l'enquête, l'équipe d'enquête du Médiateur a inspecté le dossier de la BCE sur l'affaire individuelle et a examiné une vue d'ensemble détaillée des informations relatives aux mouvements temporaires ou permanents d'autres membres du personnel de niveau intermédiaire ou supérieur de la BCE en 2020 et 2021. L'équipe d'enquête a également rencontré les représentants compétents de la BCE pour discuter de l'inspection et d'autres questions découlant de l'enquête [7] .

11. Lors de la réunion d'inspection, les représentants de la BCE ont indiqué que la BCE était en train de réviser son cadre d'éthique [8] et qu'elle souhaiterait recevoir des commentaires du Médiateur à cet égard. L'enquête comprenait donc également une évaluation des règles pertinentes et de la manière dont elles pourraient être améliorées.

Comment la BCE a traité la demande d'un membre de son personnel

Arguments présentés par la BCE

12. L'affaire concernait une demande d'un économiste de la BCE de prendre un emploi auprès d'une banque du secteur privé alors qu'elle était en congé sans solde. En vertu des règles applicables, le personnel de la BCE doit obtenir l'autorisation préalable d'exercer des activités de nature professionnelle ou allant au-delà de ce qui peut raisonnablement être considéré comme une activité de loisirs. Cette autorisation peut être accordée pour une durée maximale de cinq ans. [9] Une telle activité ne doit en aucune façon porter atteinte à l'exercice des fonctions professionnelles de l'agent envers la BCE et ne doit pas constituer une source probable de conflit d'intérêts [10] .

13. Le 12 octobre 2021, l'économiste de la BCE a demandé l'autorisation de la DG HR de la BCE. Dans le cadre de l'appréciation par la CGO de la question de savoir si le congé donnerait lieu à un conflit d'intérêts, elle a relevé que l'employeur potentiel en l'espèce est une entité

placée sous la surveillance de la BCE. Dans un premier temps, la CGO a exprimé des doutes quant à savoir si la demande pouvait ou devait être autorisée pendant que le fonctionnaire était en congé sans solde. Toutefois, étant donné que le membre du personnel n'avait pas participé aux activités de surveillance prudentielle au sein de la BCE, mais qu'il travaillait au niveau des experts pour contribuer à des aspects spécifiques de la recherche sur la politique monétaire, le fait que l'employeur était une entité soumise à la surveillance prudentielle de la BCE n'a finalement pas été considéré comme pertinent.

14. Lors de l'évaluation du risque de conflit d'intérêts, la CGO a tenu compte de la nature des tâches de l'agent auprès de la BCE et des missions futures proposées, telles qu'exposées dans la demande [11] . La CGO a noté que le membre du personnel n'avait pas de tâches avec la BCE qui étaient directement liées à l'employeur potentiel et qu'il n'aurait pas de contacts professionnels étroits avec la BCE dans le cadre du futur emploi. Le CGO a en outre noté que le fonctionnaire n'était pas soumis à une période de réflexion, étant donné que son grade était inférieur à celui de la direction et qu'il ne participait pas à des tâches de supervision. Enfin, le CGO a consulté le supérieur hiérarchique de l'agent, qui avait approuvé la demande d'autorisation de congé sans solde présentée par l'agent.

15. Le membre du personnel ayant notifié à la BCE son intention de reprendre l'activité professionnelle bien à l'avance, la BCE était en mesure de prendre des mesures pour atténuer tout conflit d'intérêts réel ou potentiel plus de trois mois avant son départ. Au début du mois d'octobre, le supérieur hiérarchique a supprimé les droits d'accès de l'agent aux informations relatives à la politique monétaire, afin de ne pas donner d'avantage concurrentiel à l'employeur potentiel. Le 22 octobre 2022, avant l'approbation de la demande par la DG HR, la BCE a révoqué son accès aux informations classifiées [12] .

16. La BCE a également examiné s'il existait un risque de conflit d'intérêts **perçu** et a déterminé que ce risque était suffisamment atténué parce que:
- Dans le secteur financier, il serait généralement entendu que la BCE aurait pris les mesures d'atténuation proactives nécessaires, comme c'est la pratique habituelle.
- Les membres du personnel de la BCE sont soumis à des exigences strictes en matière de confidentialité, dont la violation a de graves conséquences.
- Les règles du personnel de la BCE, y compris le cadre d'éthique, sont accessibles au public.

17. Sur la base de ces éléments, et conformément à des décisions antérieures, le CGO a décidé qu'il n'y avait aucun risque de conflit d'intérêts.

18. La DG HR de la BCE a approuvé la demande, car elle a estimé que l'expérience acquise par le membre du personnel pendant son mandat serait pertinente pour la BCE et que le déménagement n'aurait pas d'incidence sur le travail et les opérations de la BCE.

19. Après l'octroi de l'agrément, la BCE a pris connaissance du fait que les tâches réelles de l'agent étaient différentes de celles décrites dans la demande initiale. Selon un rapport sur les médias et un message sur les médias sociaux, le membre du personnel donnerait non seulement une perspective générale de l'économie européenne, mais également une prévision

pour les futures décisions de politique monétaire. Cela signifie qu'il travaillerait plus spécifiquement sur des sujets qui relèveraient directement de la compétence de la BCE.

20. Compte tenu de ce changement de circonstances, la BCE a demandé des éclaircissements sur la nature des missions exécutées par le membre du personnel de la BCE auprès de la banque. Le 22 mars 2022, l'agent a retiré sa demande de congé sans solde et a démissionné de la BCE.

L'évaluation du Médiateur

21. Le Médiateur note que la BCE s'est fondée sur la description de l'emploi envisagé par l'agent plutôt que sur une description des tâches préparées par l'employeur potentiel. La CGO n'a obtenu la description officielle du poste auprès de la banque que le 8 mars 2022. Le Médiateur estime que, si la description officielle du poste avait été présentée en octobre 2021, elle aurait raisonnablement pu influencer la décision d'autoriser la demande de congé sans solde [13] . **Le Médiateur fera une suggestion correspondante à la BCE ci-dessous.**

22. Des préoccupations concernant le déménagement du membre du personnel de la BCE à la banque ont été soulevées sur les médias sociaux le 1er février 2022. D'autres préoccupations ont été soulevées en public les 7 et 9 février 2022, à la suite d'un rapport des médias selon lequel la banque du secteur privé avait communiqué aux clients une note sur la réunion du Conseil des gouverneurs de la BCE du 3 février 2022, coécrite par le membre du personnel de la BCE.

23. La CGO a indiqué qu'elle n'avait pris conscience des préoccupations soulevées dans le premier message sur les médias sociaux que le 1er mars 2022. Elle a ensuite demandé une copie de la description de poste officielle de la banque le 4 mars 2022 [14] . Le Médiateur estime que cela a entraîné un retard dans la réévaluation de la nature des activités de l'agent auprès de la banque du secteur privé pendant son congé. **Le Médiateur formulera une suggestion correspondante ci-dessous.**

24. Le Médiateur reconnaît que la BCE a appliqué des mesures d'atténuation trois mois avant le déménagement de l'agent, afin de s'assurer qu'il n'a pas eu accès à des informations sensibles. Par la suite, la BCE a également évalué la note envoyée par la banque privée à ses clients. Elle l'a fait pour vérifier que l'agent n'avait pas manqué à ses obligations en matière de secret professionnel.

25. Le Médiateur estime toutefois que la BCE aurait pu faire de manière plus proactive pour dissiper toute préoccupation quant au respect de ses règles éthiques. Alors que les initiés de l'industrie financière peuvent généralement être conscients du fonctionnement de la BCE, le public peut manquer de cette compréhension. Par exemple, la BCE aurait pu immédiatement s'adresser publiquement:
- la crainte que des informations confidentielles soient utilisées dans la note du 7 février; et
- le fait qu'elle ait appliqué des mesures d'atténuation pour faire face aux risques de conflits

d'intérêts, trois mois avant le départ de l'agent.

Le Médiateur formulera une suggestion correspondante ci-dessous.

Caisses de porte tournantes 2020 et 2021

Arguments présentés par la BCE

26. Le droit de travailler est un droit fondamental et toute limitation de ce droit doit respecter le principe de proportionnalité. La BCE prend très au sérieux la nécessité de gérer les conflits d'intérêts découlant des activités postérieures à l'emploi et des activités professionnelles pendant les congés sans solde. Ce faisant, elle tient compte de l'éventail complet des mesures d'atténuation. Lorsqu'elle identifie les risques, elle vise à adopter des mesures qui atténuent ces risques de manière adéquate et qui sont proportionnées. Cela peut inclure des interdictions temporaires d'occuper de nouveaux postes.

27. La BCE considère que le personnel peut développer ses compétences en prenant des postes en dehors de la BCE. La BCE n'exclut pas automatiquement des types spécifiques d'activités professionnelles pendant les congés sans solde, mais cherche plutôt à évaluer les risques et à traiter des cas similaires de manière égale. Dans l'évaluation des demandes du personnel, la BCE tient compte de l'ancienneté de l'agent pour déterminer les conditions ou les mesures d'atténuation qu'elle propose.

28. Les règles applicables au personnel de la BCE décrivent les types d'employeurs potentiels pour les activités professionnelles exercées en congé sans solde, à savoir: les banques centrales nationales; les autorités nationales de surveillance au sein du mécanisme de surveillance unique; Les institutions, organes ou organismes de l'UE; autres organisations internationales. Lorsque sa DG HR estime que l'expérience acquise à la suite de la période d'emploi ou de travail indépendant est pertinente pour la BCE, les employeurs potentiels peuvent également inclure: les établissements universitaires; le secteur privé; ou le secteur public national ou les organisations intergouvernementales autres que celles mentionnées ci-dessus [15] .

29. L'enquête du Médiateur s'est penchée sur 26 cas de membres du personnel de la BCE qui ont commencé à exercer des activités professionnelles après avoir quitté la BCE, soit temporairement (pendant un congé sans solde) soit de façon permanente [16] .

30. Pour 2020 et 2021, deux des treize affaires concernaient des demandes d'autorisation d'une activité professionnelle dans le secteur privé alors qu'elles étaient en congé sans solde impliquant du personnel de rang intermédiaire. Toutes les autres demandes concernaient l'autorisation d'activités professionnelles post-mandat, lorsque des membres du personnel ont quitté définitivement la BCE.

31. Neuf cas sur treize en 2020 et huit sur treize en 2021 impliquaient que le membre du personnel était tenu de notifier à la BCE quelque temps avant la date de début potentielle. Au cours de chacune des deux années examinées, un cas a fait l'objet d'une période de réflexion obligatoire, ce qui signifie que la personne ne pouvait pas prendre le poste en question pendant trois mois après avoir quitté la BCE. En 2020, trois cas ont fait l'objet d'une période de réflexion internalisée (lorsque les membres du personnel ont pris un congé annuel/congé parental ou ont été réaffectés à des tâches non critiques, par exemple), mais aucun en 2021. Au total, neuf cas ont fait l'objet de mesures d'atténuation alors que le fonctionnaire était toujours en service, par exemple en supprimant les droits d'accès à des informations sensibles ou en réaffectant des tâches non critiques. Dans trois de ces neuf cas, le fonctionnaire n'a pas fait l'objet d'une période de réflexion.

32. La grande majorité des demandes du personnel d'occuper de nouveaux postes sont notifiées en temps utile afin que la BCE puisse faire face à tout risque potentiel et adopter des mesures d'atténuation, le cas échéant. [17] La BCE s'efforce d'accroître la sensibilisation à ce sujet, notamment par le biais de séminaires et de formations en ligne.

33. La BCE ne contrôle pas de manière proactive le respect des conditions qu'elle énonce dans les décisions d'autoriser les demandes d'accès à des activités professionnelles. Toutefois, elle fait suite aux membres du personnel concernés s'il est informé d'infractions présumées. Les anciens membres du personnel sont tenus de notifier toute intention de modifier leur statut professionnel pendant la durée de la période de réflexion applicable.

L'évaluation du Médiateur

34. Dans tous les dossiers examinés dans le cadre de cette enquête, sauf un, des membres du personnel de la BCE (à différents niveaux) se sont déplacés vers le secteur privé, que ce soit à titre temporaire ou permanent. Il s'agissait notamment d'occuper des postes dans des entités et des banques placées sous la surveillance de la BCE.

35. Les cas examinés n'incluaient pas les membres du personnel de la BCE qui demandaient à travailler pour un régulateur ou un superviseur national, un organisme de l'UE ou une autre autorité publique. [18] Entre 2020 et 2021, les quatre membres du personnel demandant un congé sans solde pour exercer des activités professionnelles sont allés au secteur privé. Mis à part le cas individuel de l'économiste couvert par la présente enquête, d'autres cas comprenaient des déménagements vers un fournisseur de données et de plates-formes de négociation, une société de technologie financière et une grande société de gestion d'investissement.

36. Les membres du personnel de la BCE peuvent manifestement être attrayants pour les employeurs du secteur privé, en particulier dans le secteur financier, en raison de leurs contacts, de leur expertise et de leurs connaissances. Afin d'atténuer les risques de conflits d'intérêts liés à de tels mouvements, la BCE s'est fortement appuyée sur des mesures alors que les membres du personnel étaient toujours des employés de la BCE (telles que la limitation

de l'accès à certaines informations ou des réaffectations à des activités non critiques). En 2020 et 2021, un seul membre du personnel sortant a fait l'objet d'une période de réflexion obligatoire après avoir quitté la BCE.

37. Dans son appréciation, le CGO se fonde sur le calendrier de la notification de l'agent concerné. Les membres du personnel doivent informer le CGO lorsque les discussions sur les futures activités professionnelles sont à un stade avancé et, en tout état de cause, avant de prendre une décision sur l'acceptation du poste. Le Médiateur note que la BCE a publié des lignes directrices interprétatives à l'intention du personnel sur les activités professionnelles après la cessation de service. Ces lignes directrices interprétatives prévoient qu'un membre du personnel doit notifier à la CGO « *une fois que des négociations concrètes concernant la future activité professionnelle documentent l'intérêt potentiel de l'employeur potentiel à embaucher l'agent si cela peut conduire à un conflit d'intérêts* ». Le Médiateur est d'avis que cette orientation sur le calendrier des notifications devrait s'appliquer aux deux scénarios dans lesquels le personnel de la BCE se déplace temporairement ou définitivement de la BCE et devrait être reflétée dans les termes du cadre d'éthique de la BCE.

38. Le fait que les membres du personnel de la BCE, s'ils déménagent, le font principalement dans le secteur privé augmente le risque de conflits d'intérêts. Ce risque accru devrait être pris en compte dans l'évaluation des demandes par les gestionnaires de la BCE, la CGO et la DG HR. Il pourrait s'agir, par exemple, de proposer des périodes de réflexion suffisamment longues ou de prendre des mesures pour faire face aux risques pesant sur la réputation et le devoir de loyauté du personnel en congé sans solde. Dans ce contexte, la BCE devrait veiller à ce que les restrictions qu'elle impose soient adéquates et puissent être surveillées et appliquées. Lorsqu'une demande d'accès à une activité présente des risques qui ne peuvent pas être atténués de manière adéquate par des restrictions ou lorsque des restrictions ne peuvent pas faire l'objet d'un suivi ou d'une application efficaces, la BCE ne devrait pas autoriser les membres du personnel à exercer de telles activités pendant qu'ils étaient en congé sans solde. **Le Médiateur formulera une suggestion correspondante ci-dessous** .

Révision du cadre d'éthique de la BCE

39. Le cadre éthique définit les exigences et obligations éthiques du personnel de la BCE [19] et s'applique à l'ensemble du personnel de la BCE, y compris ceux qui sont détachés et ceux qui sont sous contrat temporaire. [20] Le cadre d'éthique définit, entre autres, des règles *spécifiques* visant à garantir l'indépendance de son personnel en ce qui concerne les conflits d'intérêts [21] , les activités extérieures [22] , et les restrictions postérieures à l'emploi [23] .

40. La BCE a consulté le Médiateur en 2014 lorsqu'elle a révisé son cadre d'éthique. [24] Le Médiateur a déclaré que la BCE devait garantir et démontrer que son personnel s'acquitte de ses fonctions avec le plus haut degré de professionnalisme et d'intégrité, et a souligné la nécessité d'accorder une attention particulière aux règles et politiques de la BCE dans le domaine de l'éthique. Le Médiateur s'est également dit préoccupé par le fait que les périodes de réflexion ne s'appliquaient qu'aux emplois au sein d'établissements de crédit sous

surveillance de la BCE, lorsque le membre du personnel était directement impliqué dans la surveillance de cette entité ou d'un concurrent direct. Cela risquait de faire en sorte que ces membres du personnel puissent rejoindre d'autres entités du secteur privé (telles que des sociétés de conseil) sans aucune période de réflexion.

41. La BCE procède actuellement à la révision de son cadre d'éthique [25] , le réexamen devant être finalisé en 2023. Dans le cadre de cette enquête, la BCE a invité le Médiateur à présenter des propositions visant à améliorer le cadre d'éthique de la BCE. L'Ombudsman s'est félicité de cette occasion et fait des suggestions concernant les parties du cadre d'éthique qui font l'objet de cette enquête.

42. Le cadre d'éthique tient compte des rôles distincts de la BCE en ce qui concerne: (I) la politique monétaire et (ii) les missions de surveillance [26] . Elle met particulièrement l'accent sur la garantie de l'indépendance de son personnel et de ceux qui participent à sa prise de décision dans le cadre de ses missions de surveillance. Il existe différentes exigences en ce qui concerne les délais de préavis et de réflexion selon: (I) si les tâches de l'individu impliquent une surveillance, (ii) son rôle ou son grade au sein de la BCE et (iii) la nature de l'employeur potentiel. L'Ombudsman croit comprendre que, dans le cadre actuel, ces périodes ne peuvent être levées, réduites ou prolongées que, mais non imposées [27] .

43. Les indemnités transitoires [28] peuvent être versées aux anciens membres du personnel qui, à la fin de leur emploi auprès de la BCE, sont interdits d'exercer une activité professionnelle spécifique. Ces indemnités sont versées si les anciens membres du personnel ne trouvent pas d'alternative appropriée et, par conséquent, s'ils sont au chômage.

44. Sur la base de l'enquête, le Médiateur note que les membres du personnel qui font l'objet de brèves notifications et/ou de périodes de réflexion (en fonction de leur grade ou de leurs fonctions), ou à aucun, peuvent néanmoins être exposés au risque de conflits d'intérêts et/ou de problèmes de réputation, lorsqu'ils quittent temporairement ou définitivement la BCE. La BCE peut convenir de périodes de réflexion volontaires avec ces membres du personnel. La BCE peut également internaliser une période de réflexion pendant que des membres du personnel sont toujours à la BCE, ou prendre d'autres mesures d'atténuation, par exemple en supprimant les droits d'accès à des informations non publiques ou en réaffectant des membres du personnel à des tâches non critiques. Toutefois, ces mesures ont leurs limites. Par exemple, la question de savoir si des mesures d'atténuation adéquates peuvent être prises lorsque l'agent est toujours au service de la BCE dépend du moment de la notification.

45. Le Médiateur note également que les règles de la BCE prévoient des délais plus courts pour les interdictions éventuelles de faire pression sur les anciens collègues que celles prévues à l'article 16 du statut des fonctionnaires de l'UE (six mois pour les cadres supérieurs de la BCE contre un an pour les cadres supérieurs couverts par le statut des fonctionnaires de l'UE). [29] Bien que la nature des activités de lobbying puisse différer au niveau de la BCE compte tenu de ses responsabilités spécifiques, le Médiateur estime que la BCE devrait adopter une approche plus prudente.

46. Le Médiateur est d'avis que la BCE pourrait renforcer son cadre d'éthique et fait des suggestions correspondantes à la BCE ci-dessous.

Conclusions

Sur la base de l'enquête, le Médiateur conclut cette affaire avec les conclusions suivantes:

La BCE devrait adopter une approche plus solide en ce qui concerne les mouvements de portes tournantes de son rang intermédiaire et de ses cadres supérieurs vers des emplois du secteur privé, en particulier dans le secteur financier, soit en congé sans solde de la BCE, soit au moment de leur départ ou de leur départ à la retraite.

Étant donné que la BCE est actuellement en train de réviser son cadre d'éthique, le Médiateur clôt l'enquête en concluant qu'aucune autre enquête n'est justifiée à ce stade.

La BCE sera informée de cette décision **.**

Suggestions d'amélioration

1. La BCE devrait demander aux membres du personnel de présenter une description formelle de leurs tâches à leur employeur potentiel dans le cadre de leurs demandes d'accès à une activité extérieure pendant qu'ils sont en congé sans rémunération ou en tant qu'activité postérieure à l'emploi.

2. La BCE devrait élaborer des mesures visant à contrôler le respect par les (anciens) membres du personnel de leurs obligations éthiques et/ou conditions imposées par la BCE.

3. La BCE devrait évaluer, au cas par cas, si une communication proactive serait utile lorsque des préoccupations sont soulevées publiquement.

4. Lorsque la BCE estime qu'une demande d'un membre du personnel visant à exercer une activité professionnelle pendant un congé sans solde présente des risques qui ne peuvent pas être atténués de manière adéquate par des restrictions ou lorsque des restrictions ne peuvent pas être effectivement contrôlées ou appliquées, elle ne devrait pas autoriser une telle demande.

Dans le cadre de la révision du cadre d'éthique de la BCE, la BCE devrait envisager:

5. Élargir le champ d'application des agents qui sont soumis à des exigences de notification et/ou de réflexion plus strictes ou qui appliquent une exigence minimale générale pour l'ensemble du personnel semblable aux dispositions statutaires relatives aux activités professionnelles après la cessation d'emploi.

6. Porter à douze mois l'interdiction faite aux anciens hauts fonctionnaires de la BCE de faire pression sur leurs anciens collègues et enjoignant au personnel actuel de la BCE d'éviter un traitement préférentiel à l'égard d'anciens collègues.

7. Que ce soit dans l'esprit des règles d'éthique de la BCE que les membres du personnel en congé puissent occuper des postes dans des entreprises privées du secteur financier. Si la pratique est poursuivie, la BCE devrait réfléchir à la manière dont elle peut mieux faire face aux risques de conflits d'intérêts et aux risques tant pour la réputation de la BCE que pour le devoir de loyauté des membres du personnel.

8. Subordonner l'autorisation des activités professionnelles du personnel en congé ou de l'ancien personnel à la condition que le nouvel employeur rende publique les conditions imposées par la BCE. Au minimum, les anciens membres du personnel et les personnes en congé devraient être tenus de notifier à leur nouvel employeur les mesures d'atténuation prévues dans l'autorisation imposée par la BCE, ainsi que leur obligation continue de ne pas divulguer des informations soumises au secret professionnel.

9. Rendre publiques les conditions d'autorisation des activités postérieures à l'emploi des anciens cadres supérieurs.

10. Aligner la définition des conflits d'intérêts dans la section III du cadre d'éthique sur d'autres parties du cadre juridique de la BCE. Actuellement, la définition figurant à la section III ne fait pas référence aux conflits d'intérêts «réels», mais uniquement aux conflits possibles et perçus.

Emily O'Reilly

Médiateur européen

Strasbourg, 26/10/2022

Annexe 1: Dispositions pertinentes du cadre d'éthique

Personnel de la BCE — Cadre d'éthique

Activités extérieures

Activités professionnelles ex post

Règle

Les membres du personnel doivent obtenir **une autorisation écrite avant d'exercer une activité extérieure** de nature professionnelle ou allant au-delà de ce qui peut raisonnablement être considéré comme une activité de loisirs.

Règle

Les membres du personnel **informent le CGO si la nature de l'activité professionnelle peut entraîner un conflit d'intérêts** avec les fonctions professionnelles de l'agent.

Procédure

La **DG-HR, après consultation i) de la CGO** (évaluation du risque de COI) et ii) **des supérieurs hiérarchiques concernés , accorde cette autorisation** si:

(a) l'activité extérieure **n'entrave en rien l'exercice des fonctions professionnelles de l'agent à l'** égard de la BCE et:

(B) **ne constitue pas une source probable de conflit d'intérêts** .

Procédure

Personnel actuel (tous niveaux):

Le CGO évalue l'existence d'un conflit d'intérêts . S'il y a lieu, le **CGO informe et conseille le supérieur hiérarchique responsable en ce qui concerne les mesures appropriées** à prendre pour atténuer le conflit d'intérêts, y compris, si nécessaire, soustraire le membre du personnel de la responsabilité de la question concernée.

Certains membres du personnel actuel et ancien doivent en informer le CGO **avant d'accepter toute activité professionnelle** (la durée de la période dépend du grade et des fonctions).

Terme/Conditions

Conditions:

Conformément à l'autorisation + sur la base des informations fournies dans la demande du membre du personnel.

Cette autorisation est accordée pour une durée maximale de cinq ans à la fois.

Le comportement des membres du personnel **ne porte pas atteinte à leur indépendance professionnelle et à leur impartialité et ne porte pas atteinte à la réputation de la BCE.**

Ils:

(I)

s'acquitter de leurs fonctions consciencieusement, **honnêtement et sans égard à l'intérêt** personnel ou aux intérêts nationaux;

(II)

éviter les situations qui donnent ou peuvent être perçues comme donnant lieu à des conflits d'intérêts , y compris ceux résultant d'activités professionnelles ultérieures;

(III)

le **respect** des normes les plus élevées en **matière d'éthique professionnelle et la loyauté envers** l'Union et la BCE.

Les membres du **personnel continuent d'être liés par ces obligations pendant leur congé** de la BCE.

Termes et conditions:

Périodes de réflexion obligatoires pour certains membres du personnel en fonction du grade et des fonctions (2 ans maximum) qui peuvent être levées, réduites ou prolongées par le Conseil exécutif.

Le personnel s'abstient, même après la cessation de ses fonctions, de divulguer sans autorisation toute information qu'il a reçue dans l'exercice de ses fonctions, à moins que ces informations n'aient déjà été rendues publiques.

Annexe 2: Chronologie du cas individuel

Date

Actions de la BCE

Actions du membre du personnel de la BCE

Avant le 12 octobre 2021

Le supérieur hiérarchique du fonctionnaire l'a retiré d'un circuit d'information relatif à la politique

monétaire.

A eu des échanges avec sa direction et la DG HR au sujet de son intention d'occuper un emploi auprès de la banque pendant son congé sans solde.

12 octobre 2021

Le Bureau de la conformité et de la gouvernance a commencé à évaluer la demande du fonctionnaire.

Informe le CGO de sa demande de congé de mobilité pour occuper un emploi auprès d'une banque du secteur privé et demande leur contribution dans une perspective éthique.

15 octobre 2021

La CGO a demandé à un membre du personnel de lui fournir de plus amples informations.

A répondu à la demande d'informations complémentaires.

Le CGO a appelé le fonctionnaire pour plus de précisions. Après avoir obtenu des éclaircissements, la CGO a conclu que l'agent n'avait aucune mission à la BCE qui se rapporte à l'employeur potentiel et que l'agent n'aurait aucun contact avec la BCE dans le cadre du futur emploi.

22 octobre 2021

CGO a écrit au supérieur hiérarchique du membre du personnel pour confirmer les tâches de l'agent à la BCE ainsi qu'à l'employeur potentiel.

Le supérieur hiérarchique a confirmé lors d'un appel téléphonique, ajoutant que le retrait du membre du personnel des données de la politique monétaire était important pour ne pas donner d'avantage concurrentiel à l'employeur potentiel, reconnaissant que les informations en question perdaient de l'importance avec le temps.

22 octobre 2021

La BCE a révoqué l'accès du membre du personnel aux informations classifiées.

25 octobre 2021

CGO a écrit au membre du personnel que les conditions pour occuper un emploi potentiel dans la banque pendant son congé étaient remplies d'un point de vue éthique, car il: 1. n'avait pas de tâches liées à l'employeur potentiel;

2. n'auraient pas de contacts professionnels étroits avec la BCE dans le cadre du futur emploi;

3. n'a pas fait l'objet d'une période de réflexion;

4. dirigerait une équipe d'économistes qui effectue des recherches sur la base desquelles la banque élaborera un point de vue sur l'évolution probable de l'économie européenne.

La CGO a approuvé les mesures préventives visant à révoquer l'accès à l'information relative à la formulation de recommandations pour la politique monétaire, afin d'éviter tout soupçon d'accès privilégié à l'information sur d'éventuelles décisions du Conseil des gouverneurs.

28 octobre 2021

La DG HR approuve la demande de congé sans solde.

1er février 2022

A commencé une nouvelle occupation à la banque alors qu'il était en congé de la BCE.

Publication d'un article sur les médias sociaux indiquant le début du nouvel emploi, qui recoupait les missions précédentes à la BCE.

3 février 2022

Réunion du Conseil des gouverneurs de la BCE

7 février 2022

Co-écrit une note à l'intention de la banque, commentant la réunion du Conseil des gouverneurs de la BCE du 3 février 2022.

1er mars 2022

CGO est informé de la publication sur les réseaux sociaux de l'agent du 1er février 2022

2 mars

2022

Le CGO et le supérieur hiérarchique du membre du personnel discutent de la publication sur les médias sociaux qui comprenait une description de tâche qui semblait en contradiction avec la description fournie dans la demande d'autorisation de congé sans solde.

3-8 mars 2022

CGO échange avec le nouvel employeur du personnel pour obtenir la description officielle de la

tâche

14-21 mars 2022

CGO a échangé avec le nouvel employeur du membre du personnel pour discuter des questions liées au régime de congés sans solde de la BCE.

22 mars 2022

A retiré la demande de congé sans solde et a démissionné de la BCE.

[1] Le nouveau cadre d'éthique remplace la partie 0 des règles applicables au personnel de la BCE (publiée au JO du 6 novembre 2020). Le règlement du personnel lui-même a été mis à jour le 1er mai 2022. Ces règles, et donc le cadre, s'appliquent à l'ensemble du personnel de la BCE, y compris les agents détachés et les agents contractuels. Voir: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020XB1106%2801%29 [Lien]

[2] Voir l'annexe 1 pour une vue d'ensemble des dispositions pertinentes du cadre d'éthique de la BCE.

[3] Voir la partie 0.2.8.3 du Règlement du personnel.

[4] Idem.

[5] Le cadre éthique impose au personnel de la BCE de se conformer à ses règles de gestion et de confidentialité des informations et de demander l'autorisation de divulguer ces informations, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur de la BCE. Voir la partie 0.3.1 du Règlement du personnel.

[6] Voir la lettre d'ouverture ici: https://www.ombudsman.europa.eu/en/opening-summary/en/153041 [Lien].

[7] Voir le rapport de la réunion d'inspection ici: https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/inspection-report/en/160592 [Lien].

[8] Plus d'informations: https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/ethics/html/index.en.html [Lien]

[9] L'autorisation n'est pas requise pour les activités extérieures i) non rémunérées, ii) dans le domaine de la culture, de la science, de l'éducation, du sport, de la charité, de la religion, du

travail social ou d'un autre travail bienveillant, et iii) non liées à la BCE ou aux fonctions professionnelles de l'agent à la BCE. Certaines exceptions s'appliquent également en ce qui concerne les syndicats et les fonctions publiques.

[10] Un conflit d'intérêts est défini comme une situation où les membres du personnel ont des intérêts personnels qui peuvent influencer ou semblent influencer l'exercice impartial et objectif de leurs fonctions professionnelles. Les intérêts personnels sont définis comme tout avantage ou avantage potentiel, de nature financière ou non financière, pour les membres du personnel, les membres de leur famille, leurs autres parents ou leur cercle d'amis et de connaissances proches. Voir la partie 0.2.1 du Règlement du personnel.

[11] L'emploi potentiel a été décrit comme dirigeant une équipe d'économistes qui fournirait des recherches sur la base desquelles l'employeur potentiel élaborerait un point de vue sur l'évolution probable de l'économie européenne.

[12] Informations portant la mention «Secret» ou «Confidential», selon le système de classification de la BCE.

[13] Voir l'annexe I pour une chronologie de l'affaire individuelle.

[14] Idem.

[15] Voir: Article 5.12.1 bis, point b), des règles applicables au personnel de la BCE.

[16] La vue d'ensemble est répartie entre les postes de direction (bandes salariales I et supérieures de la BCE) ainsi que les postes de rang moyen mais non de gestion (bandes salariales de la BCE F/G à H) qui travaillent pour les départements de surveillance bancaire, tous deux soumis à des périodes de repos formel, et par direction générale et direction. Il y a eu 13 cas en 2020 et 13 en 2021.

[17] Cf. l'article 0.2.8.1 des règles applicables au personnel de la BCE, qui définit le cadre pour la «négociation des activités professionnelles potentielles».

[18] En 2020 et 2021, deux membres du personnel d'une banque centrale nationale ou d'une autorité compétente ont été détachés temporairement auprès de la BCE et ont notifié à la BCE qu'ils avaient l'intention d'occuper un emploi dans le secteur privé.

[19] Dans la dernière révision, la section III, partie 0, des règles applicables au personnel de la BCE (publiée au Journal officiel de l'UE le 6 novembre 2020) a été remplacée. Le règlement du personnel lui-même a été mis à jour le 1er mai 2022. Voir: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020XB1106%2801%29

[20] Voir l'annexe 2 pour un résumé du cadre d'éthique.

[21] Voir partie 0.2.1 du Règlement du personnel.

[22] Voir la partie 0.2.6 du Règlement du personnel.

[23] Voir la partie 0.2.8 du Règlement du personnel

[24] Cf. le document de travail des services du Médiateur européen sur la révision du cadre d'éthique de la BCE, à l'adresse suivante:
https://www.ombudsman.europa.eu/en/letter/en/60111 [Lien]

[26] Voir l'annexe 2 pour les références juridiques pertinentes.

[27] Cela signifie que le personnel qui n'est pas couvert par une période de réflexion obligatoire dans le cadre d'éthique ne peut pas être soumis à une période de réflexion obligatoire par la BCE après son départ. En revanche, le statut, en vertu de l'article 16, laisse la possibilité d'une interdiction (temporaire) à l'appréciation de l'institution, lorsqu'un emploi pourrait entrer en conflit avec ses intérêts légitimes et est lié au travail effectué par l'ancien fonctionnaire au cours des trois dernières années de service.

[28] Voir l'article 36 bis de la partie I et l'article 31 bis de la partie II du cadre d'éthique de la BCE, qui prévoit que, lorsqu' *un membre du personnel est «interdit, en raison de sa période de réflexion, d'accéder à une activité professionnelle déterminée et qui ne peut pas trouver une autre activité professionnelle appropriée et est par conséquent au chômage»* , ce membre perçoit une indemnité mensuelle spéciale réduite égale à 80 % du dernier traitement de base pour la première année, 60 % pour l'année suivante.

[29] Voir l'article 0.2.8.3 f) du Règlement du personnel.