



Emily O'Reilly
European Ombudsman

Recommandation

de la Médiatrice européenne dans les affaires jointes 488/2018/KR et 514/2018/KR portant sur la nomination d'un nouveau secrétaire général par la Commission européenne

présentée en vertu de l'article 3, paragraphe 6, du statut du Médiateur européen¹

Résumé

Saisie de deux plaintes, la Médiatrice a procédé à une enquête sur les conditions de nomination, en février 2018, de M. Martin Selmayr, alors chef de cabinet² du président de la Commission européenne, au poste de secrétaire général de la Commission.

Le secrétaire général sortant, M. Italianer, qui avait fait part au président Juncker de son intention de prendre sa retraite en 2018, dès sa nomination en 2015, a été remplacé par M. Selmayr sans mise en concurrence et sans examen formel d'autres candidatures. L'avis de vacance n'ayant pas été publié, aucun autre candidat n'a pu postuler.

Cette procédure n'est pas sans précédent. Pour remplir les conditions nécessaires pour pouvoir être directement réaffecté à ce poste, M. Selmayr devait cependant, dans un premier temps, poser sa candidature au poste de secrétaire général adjoint. Ce poste s'est libéré en janvier 2018, quelque temps après que le secrétaire général de l'époque eut confirmé au président de la Commission sa décision de partir en retraite en mars 2018. Le président et M. Selmayr étaient alors les seuls à connaître cette information.

Les deux seuls candidats au poste de secrétaire général adjoint étaient M. Selmayr et un autre membre du cabinet. Cet autre membre du cabinet a retiré sa candidature avant que la procédure n'arrive à son terme. Les

¹ Décision 94/262/CECA, CE, Euratom du Parlement européen du 9 mars 1994 concernant le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions du médiateur, JO L 113 du 4.5.1994, p. 15.

² On entend par «cabinet» le service chargé de la préparation des dossiers.



préparatifs à la nomination de M. Selmayr au poste de secrétaire général avaient déjà été engagés un jour avant l'expiration officielle de la procédure de sélection du secrétaire général adjoint.

Le mercredi 21 février 2018, le collège des commissaires a approuvé la nomination de M. Selmayr au poste de secrétaire général adjoint pour le réaffecter, quelques minutes plus tard, au poste de secrétaire général, après que le départ en mars du secrétaire général de l'époque eut été annoncé durant la réunion. Le départ en retraite de M. Italianer n'était pas inscrit à l'ordre du jour.

Après examen des documents de la Commission, la Médiatrice a identifié plusieurs points problématiques:

- M. Selmayr ne s'est pas récusé en janvier 2018 de la procédure décisionnelle ayant abouti à la création de la vacance et à l'approbation de l'avis de vacance pour le poste de secrétaire général adjoint, alors que tout portait à croire qu'il poserait sa candidature, ce qu'il a effectivement fait par la suite.
- À ce moment-là, M. Selmayr a dû se récuser du comité consultatif des nominations (CCN) qui auditionne les candidats et émet un avis sur leur aptitude. Ceci dit, aucun remplaçant n'a été nommé, et ce en violation des dispositions contraignantes de la réglementation en vigueur.
- Les documents attestant de la chronologie des événements montrent que la procédure de nomination du secrétaire général adjoint ne visait pas à pourvoir le poste mais à faire en sorte que M. Selmayr puisse remplir les conditions nécessaires pour être immédiatement réaffecté en tant que nouveau secrétaire général.
- Face à la surprise et aux interrogations légitimes soulevées par cette double nomination, la Commission a répondu de manière évasive, en adoptant une position legaliste et en restant sur la défensive, ce qui a nourri de nouvelles interrogations.

Le Parlement européen a débattu du sujet et adopté une résolution en plénière le 18 avril 2018. Au regard des éléments de son enquête, la Médiatrice reprend à son compte la conclusion selon laquelle cette affaire porte atteinte à la confiance placée dans les institutions de l'Union et que cette double nomination peut être considérée *«comme une sorte de coup de force à la limite de la légalité, voire dépassant cette limite»*.

À la lumière de son enquête, la Médiatrice recommande désormais à la Commission de mettre en place une procédure spéciale pour la nomination du secrétaire général, distincte de celle applicable à la nomination aux autres postes de l'encadrement supérieur.



Sommaire

Recommandation	1
de la Médiatrice européenne dans les affaires jointes 488/2018/KR et 514/2018/KR portant sur la nomination d'un nouveau secrétaire général par la Commission européenne	1
Résumé	1
1) Contexte	4
2) Chronologie des évènements	6
3) Étapes procédurales de l'enquête	9
4) Structure des services de la Commission	11
5) Nomination aux postes d'encadrement supérieur de la Commission	13
6) Les nominations de Martin Selmayr	16
i) Les préparatifs.....	16
ii) La nomination du secrétaire général adjoint	19
iii) La nomination du secrétaire général	25
7) Contexte plus large des nominations	27
i) Relations entre les cabinets et les services de la Commission	27
ii) Relations de la Commission avec les journalistes	28
iii) Confiance de l'opinion publique	29
8) Conclusions	31
9) Recommandation	34
Annexe I — Procédures de vacance pour les hauts fonctionnaires de la Commission	35
Annexe II — Analyse technique — Postes vacants, réaffectations	36



1) Contexte

1. L'enquête porte sur les conditions dans lesquelles la Commission européenne a nommé, le 21 février 2018, M. Martin Selmayr, ancien chef de cabinet du président de la Commission, en tant que nouveau secrétaire général. En leur qualité de porte-paroles du commissaire, les membres du cabinet exercent en pratique une influence plus importante que les fonctionnaires de la Commission et leur poste est, par nature, temporaire. Le poste de secrétaire général est le poste «*permanent*» le plus important dans la fonction publique européenne. S'agissant de l'encadrement supérieur de la fonction publique, les décisions de nomination sont prises par le collège des commissaires qui se compose d'un commissaire par État membre de l'Union.

2. Le **mercredi 21 février 2018** à 8 h 39, M. Alexander Italianer, qui occupait le poste de secrétaire général de la Commission depuis le 1^{er} septembre 2015 et qui avait alors fait savoir au président son intention de prendre sa retraite en 2018, a envoyé un courrier au président l'informant qu'il souhaitait quitter ses fonctions de secrétaire général au 1^{er} mars 2018 pour prendre sa retraite de fonctionnaire de l'Union à la fin mars 2018.

3. À 9 h 35, soit moins d'une heure plus tard, commençait la réunion hebdomadaire du collège des commissaires. Figurait à l'ordre du jour l'approbation de toute une série de propositions de nominations de «*cadres supérieurs*», dont celle de M. Selmayr. Le collège a avalisé la nomination de celui-ci au poste de secrétaire général adjoint. M. Italianer a ensuite informé le collège de son intention de mettre fin à ses fonctions de secrétaire général le 1^{er} mars et de prendre sa retraite le 31 mars 2018. Ce point ne figurait pas à l'ordre du jour. Le président a alors proposé que M. Selmayr remplace M. Italianer au poste de secrétaire général à compter du 1^{er} mars 2018. Aucun commissaire ne s'est déclaré opposé à cette proposition. Le 1^{er} mars 2018, M. Selmayr a pris ses fonctions de secrétaire général³.

4. Cette nomination a soulevé plusieurs interrogations et déclenché une vague de commentaires négatifs. Le Parlement européen a débattu de cette nomination en plénière le 12 mars 2018⁴, puis demandé à sa commission du contrôle budgétaire de se saisir du dossier.

5. Le 20 mars 2018, la commission du contrôle budgétaire a adressé un questionnaire détaillé à la Commission. La Commission a répondu le 25 mars 2018. Le 27 mars 2018, la commission a auditionné le commissaire en charge des ressources humaines, M. Oettinger. Le 28 mars 2018, la commission a adressé un deuxième questionnaire détaillé à la Commission qui y a répondu le 4 avril 2018⁵.

³ Procès-verbal de la 2244^e réunion de la Commission, PV (2018) 2244 final, pp. 17 à 29, consultable à l'adresse suivante: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10061/2018/FR/PV-2018-2244-F1-FR-MAIN-PART-1.PDF>.

⁴ Les débats du 12 mars 2018 sur «la politique d'intégrité de la Commission, en particulier la nomination du secrétaire général de la Commission européenne», sont consultables à l'adresse suivante: <http://www.europarl.europa.eu/plenary/fr/debate-details.html?date=20180312&detailBy=date>.

⁵ L'enquête du Parlement peut, dans ses moindres détails, être suivie et consultée à l'adresse suivante: <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/cont/subject-files.html?id=20180326CDT02181>.



6. La Médiatrice européenne a entre-temps été saisie de plusieurs plaintes visant cette nomination. Le 26 mars 2018, la Médiatrice a fait savoir son intention d'attendre les conclusions de la commission du contrôle budgétaire du Parlement avant d'ouvrir une enquête sur le sujet.

7. Le 18 avril 2018, le Parlement a adopté une résolution sur la nomination de M. Selmayr au poste de secrétaire général⁶. Le Parlement a listé plusieurs sujets d'inquiétude concernant cette nomination qu'il qualifie de «*sorte de coup de force à la limite de la légalité, voire dépassant cette limite*». Le Parlement a également invité la Médiatrice «*[à informer] la Commission et le Parlement de son point de vue et d'éventuels cas de mauvaise administration qu'elle découvrirait et qui devraient faire l'objet d'un suivi*».

⁶ Résolution du Parlement européen du 18 avril 2018 sur la politique d'intégrité de la Commission, en particulier la nomination du secrétaire général de la Commission européenne, P8_TA-PROV(2018)0117, consultable à l'adresse suivante: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0117+0+DOC+XML+V0//FR>.



2) Chronologie des événements

	Secrétaire général adjoint (SGA)	Secrétaire général (SG)
Septembre 2015		Le nouveau SG, M. Italianer, fait part au président Juncker de son intention de prendre sa retraite peu après mars 2018.
Deuxième semestre 2007/début 2018		Discussion ⁷ entre l'intéressé, le président et M. Selmayr à propos de sa succession ⁸ .
Début 2018		M. Italianer confirme son intention de partir à la retraite ⁹ . La mutation de M. Selmayr au poste de SG devient «une option envisageable» ¹⁰ .
11 et 12 janvier 2018		Les pièces présentées laissent entendre ¹¹ que le président Juncker aurait encouragé M. Selmayr à se préparer à l'option consistant à assumer les fonctions de SG.
Le 24 janvier 2018 au plus tard	Le président accepte, par la voix de son cabinet, qu'un SGA actuel (M ^{me} Michou) soit muté, libérant ainsi son poste à compter du 1 ^{er} mars 2018.	
24 janvier 2018	Le projet d'avis de vacance pour le poste de SGA est préparé.	
Avant le 31 janvier 2018	Le président, par la voix de son cabinet, approuve l'avis de vacance.	
Mercredi 31 janvier 2018	Le collège des commissaires procède à la mutation de	

⁷ Réponse apportée le 4 avril 2018 à la question 11 du Parlement.

⁸ Réponse apportée le 4 avril 2018 à la question 20 du Parlement.

⁹ Réponse apportée le 24 mars 2018 à la question 32 du Parlement.

¹⁰ Réponse apportée le 4 avril 2018 à la question 11 du Parlement.

¹¹ Le quotidien belge *Le Soir* a interviewé M. Selmayr dans l'après-midi du 21 février 2018 et cité la déclaration suivante (qui semble avoir été confirmée par la suite dans un échange de courriels avec le service du porte-parole de la Commission): «Juncker m'a dit avant Noël qu'il allait falloir y aller, il m'a dit de réfléchir. J'ai su pendant le voyage de la présidence [bulgare] à Sofia (qui a eu lieu les 11 et 12 janvier, NDLR), que cela allait arriver. » Le projet de réponses au Parlement, que les services de la Médiatrice ont étudié, confirme la chronologie des événements.



	M^{me} Michou et lance la procédure de vacance. Le poste de SGA est approuvé et l'avis de vacance publié, les candidats ayant jusqu'au 13 février pour se manifester.	
Jeudi 8 février 2018	Un premier candidat postule pour le poste de SGA.	
Lundi 12 février 2018	M. Selmayr adresse une note au comité consultatif des nominations (CCN) pour l'informer de son intention de se porter candidat et se récuse, ainsi que son cabinet, du CCN. Il adresse une lettre distincte pour se porter candidat au poste de SGA. Le premier candidat participe à une séance d'évaluation par un consultant externe en RH.	
Mardi 13 février 2018	Le directeur général des ressources humaines (RH), qui siège au CCN en qualité de membre permanent, informe le président de la candidature de M. Selmayr et du fait qu'il se soit recusé, avec les autres membres de son cabinet, du CCN. M. Juncker contresigne cette note. Le CCN reçoit les résultats de l'évaluation externe du premier candidat.	
Mercredi 14 février 2018	Le CCN émet un avant-projet d'avis estimant que les deux candidats peuvent être convoqués à un entretien avec le CCN.	
Jeudi 15 février 2018	M. Selmayr participe à l'évaluation externe.	
Vendredi 16 février 2018	Le CCN auditionne M. Selmayr et conclut qu'il est apte à figurer sur la liste restreinte des candidats retenus.	



Mardi 20 février 2018	14 h 58 Le premier candidat écrit au CCN pour retirer sa candidature. Entre 14 h 58 et 18 h 10 Les quatre membres concernés du CCN avalisent l'avis du comité proposant M. Selmayr pour le poste de SGA. 18 h 30 Le président Juncker et le commissaire Oettinger auditionnent conjointement M. Selmayr pour le poste de SGA. 20 h 04 Le cabinet du président informe la DG RH de la décision du président de nommer M. Selmayr au poste de SGA.	Heure du déjeuner Le président Juncker informe le premier vice-président Timmermans du départ en retraite de M. Italianer et de son intention de proposer au collège de nommer le lendemain M. Selmayr au poste de SG. M. Timmermans donne son accord. 13 h 23 La direction générale des RH est informée de cette proposition et commence à rédiger, pour la réunion du collège, un projet de note indiquant que M. Italianer entend partir en retraite et que le président propose de nommer M. Selmayr au poste de secrétaire général. Ce document qualifie déjà M. Selmayr de «<i>secrétaire général adjoint</i>». Ce document a été modifié en dernier lieu à 14 h 45. Avant qu'il n'auditionne M. Selmayr avec le président Juncker, le commissaire Oettinger est informé que M. Italianer quitte ses fonctions et donne son accord à la proposition du président de nommer M. Selmayr au poste de SG.
21 février 2018	9 h 35 Ouverture de la 2244^e réunion du collège.	8 h 39 M. Italianer envoie sa lettre de démission au président Juncker.



	- M. Selmayr est nommé secrétaire général adjoint.	- M. Italianer annonce son départ à la retraite au collègue. - M. Selmayr est nommé secrétaire général.
--	---	--

3) Étapes procédurales de l'enquête

8. Le 5 mai 2018, la Médiatrice a, au lendemain de la résolution du Parlement, adressé un courrier à la Commission l'informant qu'elle avait ouvert une enquête. Pour éviter toute duplication des tâches, la Médiatrice a indiqué qu'elle voyait dans les réponses déjà apportées par la Commission au Parlement la position finale de la Commission, sauf mention contraire de cette dernière. Elle a également fait savoir qu'elle mènerait son enquête en toute indépendance, conformément au mandat que les traités de l'Union confèrent au Médiateur¹².

9. Dans un premier temps, la Médiatrice a posé **sept questions** à la Commission qui y a répondu le 15 juin 2018¹³.

10. Dans le même temps, la Médiatrice a indiqué à la Commission qu'elle demandait à avoir accès à l'ensemble des documents concernant la nomination du nouveau secrétaire général au titre de la période allant du 1^{er} septembre 2017 au 18 avril 2018. Pour éviter toute ambiguïté, la Médiatrice a fait observer que sa demande englobait les documents que les commissaires avaient adressés à leurs cabinets, les documents internes des cabinets et les documents échangés entre les différents cabinets ainsi que les correspondances entre les commissaires ou leurs cabinets et les services de la Commission, et précisé que cette demande s'étendait à l'ensemble des documents concernant le départ à la retraite de l'ancien secrétaire général, la nomination d'un nouveau secrétaire général adjoint et la nomination du nouveau secrétaire général.

11. L'inspection de ces documents a commencé le 6 juin 2018. La Commission a ainsi permis à la Médiatrice de consulter **deux séries** de documents. La première concerne le dossier relatif à la nomination de M. Selmayr au poste de secrétaire général adjoint et le deuxième le procès-verbal des réunions des chefs de cabinet du 19 février 2018 ainsi que le procès-verbal de la réunion de la Commission du 21 février 2018. Il renferme également plusieurs échanges de courriels entre les porte-paroles de la Commission et divers journalistes.

¹² La lettre d'ouverture de l'enquête dans les affaires 488/2018/KR et 514/2018/KR portant sur la nomination d'un nouveau secrétaire général par la Commission européenne peut être consultée à l'adresse suivante:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/94714/html.bookmark>.

¹³ Réponse de la Commission européenne à la Médiatrice européenne concernant la nomination d'un nouveau secrétaire général par la Commission (enquête conjointe sur les plaintes 488/2018/KR et 514/2018/KR, consultable à l'adresse suivante:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/fr/97356>.



12. La Médiatrice a alors explicité par écrit la nature des documents demandés et précisé la portée (plus large) de sa demande, sur quoi la Commission a indiqué qu'elle réexaminerait les dossiers. L'inspection a recommencé le 21 juin 2018 et a globalement pris douze jours. Les services de la Médiatrice ont examiné **15 autres dossiers** transmis par la direction générale des ressources humaines de la Commission et **deux dossiers** émanant du service juridique de la Commission. **Ainsi, ce sont entre 8 500 pages¹⁴ et 11 000 pages¹⁵ qui ont été examinées.** Cet important volume global s'explique en partie par le fait que les dossiers comprenaient de nombreux avant-projets de réponses de la Commission aux questionnaires du Parlement¹⁶.

13. Si l'on fait abstraction du dossier concernant la nomination de M. Selmayr au poste de secrétaire général adjoint, qui renferme des documents allant du 31 janvier 2018 à la fin février 2018, tous les documents examinés sont postérieurs au 21 février 2018, date à laquelle M. Italianer a remis sa lettre de départ à la retraite et date à laquelle la Commission a également nommé M. Selmayr pour le remplacer.

14. Au cours de l'examen, la Médiatrice a demandé à la Commission de confirmer qu'elle avait bien communiqué aux services et cabinets concernés la nature des documents qu'elle souhaitait et que la totalité des documents transmis par lesdits services et cabinets avait été portée à son attention¹⁷. La Commission a confirmé ce point.

15. Les documents examinés par la Médiatrice comprennent plusieurs échanges de courriels avec des journalistes. La Médiatrice n'ignore pas que d'autres journalistes ont notoirement fait savoir qu'ils avaient échangé des courriels avec le service du porte-parole de la Commission pour évoquer la nomination de M. Selmayr au poste de secrétaire général. La Médiatrice a demandé à la Commission une copie de ces correspondances supplémentaires. La Commission a fait savoir à la Médiatrice qu'elle avait contacté le service du porte-parole mais qu'on lui avait répondu qu'il n'était pas possible de retrouver la trace des courriels en question¹⁸.

¹⁴ Estimations de la Médiatrice.

¹⁵ Estimations de la Commission.

¹⁶ Le rapport d'inspection de la Médiatrice peut être consulté à l'adresse suivante:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/fr/97356>.

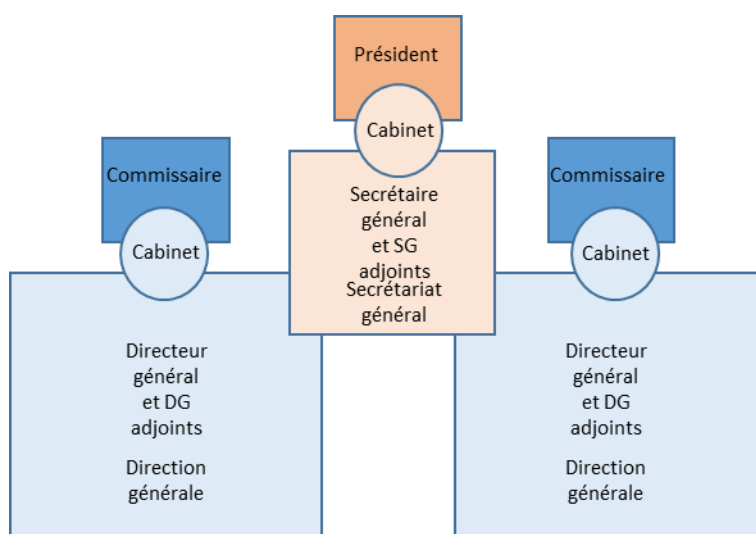
¹⁷ Dans la mesure où cette correspondance a également été transmise à la direction générale des ressources humaines et au service juridique, les documents demandés incluaient la correspondance interne des cabinets ainsi que les échanges entre les cabinets.

¹⁸ Il s'agit notamment: 1) des courriels échangés entre un journaliste travaillant pour le grand quotidien belge *Le Soir* et le service du porte-parole de la Commission au sujet d'un entretien que ledit journaliste a eu le 21 février avec M. Selmayr (qui, selon ce même journaliste, aurait déclaré que M. Italianer avait confirmé début janvier 2018 qu'il partirait vraisemblablement à la retraite en mars 2018 (voir point 43 ci-dessous) et 2) un courriel que le service du porte-parole a envoyé le 5 mars 2018 à plusieurs journalistes pour confirmer que le deuxième candidat au poste de secrétaire général adjoint avait retiré sa candidature lors de la procédure de recrutement.



4) Structure des services de la Commission

16. La Commission est organisée en départements appelés «*directions générales*», chacune compétente dans un domaine politique différent (concurrence, agriculture, commerce ou énergie par exemple). Chaque directeur général dépend d'un ou plusieurs commissaires qui, avec le collège des commissaires, fixe les orientations politiques de la Commission. Il incombe globalement aux différents directeurs généraux de mettre en œuvre les diverses politiques arrêtées par la Commission.



17. Le secrétariat général de la Commission est une direction générale spécialisée qui fonctionne sous la direction politique du président de la Commission. Étant notamment responsable envers le président, il l'est aussi envers l'ensemble de la Commission, dès lors qu'il assure la cohérence et la coordination de ses travaux¹⁹. Le secrétariat général est dirigé par un «*secrétaire général*» qui a le rang de directeur général. Le secrétaire général faisant office de «*premier parmi les pairs*», il est considéré comme le fonctionnaire occupant le poste d'encadrement *permanent* le plus important de la Commission. Comme la Commission l'a fait observer en substance dans ses réponses au Parlement, le poste de secrétaire général de la Commission n'est pas un poste ordinaire. Il requiert une «*vaste expérience*» du fonctionnement de la Commission, de ses méthodes de travail, de son processus décisionnel et de son rôle institutionnel²⁰. Il ne fait aucun doute que le secrétaire général de la Commission joue un rôle clé dans la fonction publique européenne dans son ensemble.

¹⁹ Article 20 du règlement intérieur de la Commission (C(2000) 3614), JO L 308 (version consolidé), consultable à l'adresse suivante: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/PDF/?uri=CELEX:02000Q3614-20111116&from=fr>.

²⁰ Réponse apportée le 4 avril 2018 à la question 1 du Parlement.



18. Chaque commissaire est assisté d'un cabinet. Le cabinet se compose d'un chef de cabinet, d'un chef de cabinet adjoint, de conseillers et d'agents administratifs²¹. Contrairement aux postes de fonctionnaires, les postes du cabinet sont limités à la durée du mandat de la Commission, soit cinq ans. Le chef du cabinet du président joue un rôle clé car il conseille le président, s'entretient directement avec lui et est, partant, associé à de nombreux processus décisionnels importants (notamment ceux relatifs à la nomination de l'encadrement supérieur).

19. La différence de fond entre les fonctionnaires de la Commission et les collaborateurs des cabinets réside dans le fait que ces derniers sont **nommés à titre personnel** et que leur emploi et leur statut administratif sont liés au mandat du commissaire dont ils dépendent. Les fonctionnaires de la Commission sont, eux, nommés à la suite d'un concours. La plupart sont employés à titre permanent mais nombreux sont ceux qui le sont aussi sur une base temporaire. Ils doivent avoir l'indépendance nécessaire pour s'acquitter de leurs fonctions quelle que soit la Commission en place tout au long de leur carrière mais ils peuvent être «*détachés*» auprès d'un cabinet. C'est le cas de M. Selmayr qui, en sa qualité de fonctionnaire, a été détaché auprès du cabinet du président. D'anciens secrétaires généraux ont également travaillé dans des cabinets, notamment dans celui des divers présidents de la Commission.

²¹ Communication à la Commission relative aux règles régissant la composition des cabinets des membres de la Commission et du service du porte-parole, en date du 1^{er} novembre 2014, consultable en anglais à l'adresse suivante: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2014/FR/3-2014-9002-FR-F1-1.Pdf>.



5) Nomination aux postes d'encadrement supérieur de la Commission

20. Les modalités de sélection et de nomination des fonctionnaires européens sont régies par le statut du personnel²². Le statut prévoit deux «*types de poste*» occupés par le personnel d'encadrement supérieur:

- les directeurs (grades AD 14 ou 15);
- les directeurs généraux (grades AD 15 ou 16).

Le poste de secrétaire général est assimilé à un poste de directeur général.

21. Les lignes directrices relatives à la procédure de sélection pour les postes d'encadrement supérieur dans les services de la Commission²³ fixent certains principes généraux pour la nomination aux postes d'encadrement supérieur. Le mérite et les compétences exigées par la fonction sont les critères dominants de nomination: les candidats ne peuvent être nommés à un poste de l'encadrement supérieur qu'après comparaison des mérites des différents agents retenus²⁴.

22. Les lignes directrices applicables aux postes d'encadrement supérieur établissent que généralement, les avis de vacance aux postes d'encadrement supérieur sont publiés car cette méthode est la mieux appropriée pour trouver en toute transparence les candidats les plus aptes à un poste donné. Elle permet également à tous les fonctionnaires remplissant les conditions de postuler²⁵.

23. Le collège des commissaires procède aux nominations aux postes d'encadrement supérieur. Certains commissaires jouent toutefois un rôle important dans la procédure de nomination, et ce avant que le collège ne statue sur les nominations. Les nominations se fondent sur une proposition du commissaire en charge des ressources humaines (RH). Cette proposition est subordonnée à l'aval du président. Avant de donner son accord, le président consulte le ou les commissaires et vice-présidents en charge du domaine politique concerné dans lequel le candidat retenu sera appelé à travailler²⁶.

24. Un comité consultatif, appelé comité consultatif des nominations (CCN), joue un rôle préparatoire important dans la procédure de nomination. Son rôle consiste à évaluer et à convier les candidats à un entretien et, sur cette base, à

²²Règlement n° 31/CEE, 11/CEE fixant le statut des fonctionnaires et le régime applicable aux autres agents de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique, JO 45 du 14.6.1962, p. 1385 (version consolidée), ci-après: le «statut des fonctionnaires», consultable à l'adresse suivante: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/?uri=CELEX%3A01962R0031-20140501>.

²³ Compilation (en anglais) des lignes directrices relatives à la procédure de sélection pour les postes d'encadrement supérieur (ci-après: «lignes directrices applicables aux postes d'encadrement supérieur», consultable à l'adresse suivante: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/compilation-of-the-senior-official-policy-at-the-european-commission_en.pdf.

²⁴ Lignes directrices applicables aux postes d'encadrement supérieur, p. 2.

²⁵ Lignes directrices applicables aux postes d'encadrement supérieur, p. 3.

²⁶ Communication à la Commission relative aux méthodes de travail de la Commission, C(2014) 9004, en date du 11 novembre 2014, p. 7, consultable à l'adresse suivante: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2014/FR/3-2014-9004-FR-F1-1.Pdf>.



recommander aux commissaires chargés de proposer les nominations (voir annexe I) une liste restreinte des candidats aptes à remplir les fonctions. Pour les procédures de nomination aux postes de directeur général adjoint, **le CCN se compose comme suit**²⁷:

1. secrétaire général (président);
2. directeur général de la direction générale de recrutement;
3. directeur général des RH;
4. chef de cabinet du président;
5. chef de cabinet du commissaire en charge des RH;
6. rapporteur permanent (actuellement, un directeur de la direction générale des RH); et
7. rapporteur ad hoc (désigné par le secrétaire général sur une liste de rapporteurs²⁸ composée de cadres supérieurs en fonction).

25. Lorsque le poste à pouvoir est le poste de secrétaire général adjoint, le nombre de personnes composant le CCN passé de sept à six car le secrétaire général est alors également le directeur général de la direction générale de recrutement²⁹.

26. Les lignes directrices applicables aux postes d'encadrement supérieur prévoient que la liste restreinte adoptée par le CCN doit en toute hypothèse proposer aux commissaires **un choix suffisant de candidats**. Les commissaires doivent, d'une part disposer du plus grand choix possible de candidats qualifiés aptes à remplir les fonctions et, d'autre part, avoir une liste de candidats qui ne leur impose pas une évaluation comparative lourde et pénible des nombreux candidats susceptibles d'être conviés à un entretien³⁰.

Réaffectations

27. Dans ses réponses au Parlement, la Commission fait observer qu'elle est également autorisée à «réaffecter» un fonctionnaire avec son emploi sans avoir à publier un avis de vacance, sans avoir à recenser les candidats et sans avoir à comparer ces derniers³¹.

28. Le juge de l'Union a fixé des règles en matière de «réaffectations avec emploi». Les réaffectations avec emploi se fondent sur la notion d'«équivalence». La Médiatrice est d'avis qu'il est, sur le plan juridique, particulièrement difficile

²⁷ Article 3 de la décision de la Commission du 7 février 2007 relative au règlement intérieur du comité consultatif des nominations (ci-après: «règlement intérieur du CCN»).

²⁸ Article 7 du règlement intérieur du CCN.

²⁹ Pour le poste de secrétaire général adjoint, le secrétaire général et le président de la Commission doivent s'accorder, au regard de l'avis du CCN, sur le nom du candidat qu'il sera proposé de nommer, voir lignes directrices applicables aux postes d'encadrement supérieur, p. 10.

³⁰ Extrait, en substance, des lignes directrices applicables aux postes d'encadrement supérieur, p. 9. Gras ajouté.

³¹ Réponse apportée le 4 avril 2018 à la question 1.



d'invoquer une réaffectation pour faire passer une personne d'un «*emploi type*» à un «*emploi type*» **supérieur** car cette procédure est, selon toute probabilité, de nature à violer le principe d'équivalence (voir annexe II pour une description technique de cette notion).

29. Dans sa réponse au Parlement, la Commission fait observer que les trois derniers secrétaires généraux – M. David O'Sullivan, M^{me} Catherine Day et M. Alexander Italianer – ont tous été réaffectés au poste de secrétaire général³². Comme le Parlement l'a rappelé, les trois intéressés avaient cependant tous détenus et exercés un poste de directeur général dans leurs carrières de base avant d'être réaffectés au poste de secrétaire général.

30. Par contre, M. Selmayr occupait, en janvier 2018, un poste équivalent à celui d'un directeur et non d'un directeur général (son poste était celui d'un «*conseiller principal*»³³. M. Selmayr ne pouvait se prévaloir du grade et de l'échelon plus élevés qu'il occupait **au sein du cabinet** du président pour justifier ce saut hiérarchique dans la mesure où ni le grade ni l'échelon occupé **dans un cabinet** ne sont pris en compte dans la progression de la **carrière de base** d'un fonctionnaire. Cette promotion n'est pas uniquement hautement problématique sur le plan juridique; elle ne reflète pas non plus la pratique de la Commission comme celle-ci l'a confirmé au Parlement. En d'autres termes, pour que M. Selmayr devienne secrétaire général par réaffectation, il fallait d'abord le nommer à un poste équivalent à celui de directeur général, comme celui de secrétaire général adjoint.

³² Réponse apportée le 24 mars 2018 à la question 60 du Parlement.

³³ La Médiatrice relève que M. Selmayr avait été nommé «*conseiller principal*» à la direction générale des affaires économiques et financières en juillet 2014 pour représenter, en qualité de directeur pour l'UE, la Commission à la BERD à Londres. L'avis de vacance indique que le candidat retenu sera responsable d'une équipe de quatre personnes environ. M. Selmayr ayant été détaché auprès du cabinet du président à ce moment précis, il n'a en fait jamais travaillé comme conseiller principal à la Commission.



6) Les nominations de Martin Selmayr

31. La Commission a expliqué au Parlement que le président Juncker et son chef de cabinet de l'époque avaient essayé à plusieurs reprises de convaincre M. Italianer de continuer à exercer ses fonctions de secrétaire général. La Commission indique que la succession de M. Italianer a fait l'objet de «*discussions et de réflexions*»³⁴ entre le président, M. Selmayr et M. Italianer depuis la mi-2017 et que celles-ci ont été approfondies à compter du début 2018³⁵. Début 2018, M. Italianer a confirmé qu'il s'en tiendrait à sa décision de partir à la retraite³⁶ et que, selon la Commission, la mutation de M. Selmayr au poste de secrétaire général était alors «*la seule option possible*»³⁷.

32. Dans un entretien avec un journal belge le jour où il a été nommé secrétaire général, M. Selmayr aurait dit que le président Juncker l'avait encouragé, début janvier 2018, à se préparer à assumer les fonctions de secrétaire général³⁸. Le journaliste en question a fait savoir que les déclarations de M. Selmayr étaient avérées³⁹.

33. Il est néanmoins possible de retracer, sur la base des documents analysés, les étapes qui ont, au final, conduit à la nomination de M. Selmayr au poste de secrétaire général. Il est manifeste que des préparatifs ont eu lieu entre la **mi-janvier et le 21 février 2018** pour faciliter la nomination de M. Selmayr au poste de secrétaire général. L'existence de ces préparatifs et la précision avec laquelle ils ont été exécutés suscitent certaines inquiétudes.

i) Les préparatifs

34. La vacance du poste de secrétaire général adjoint résulte de la décision de réaffecter une secrétaire générale adjointe en exercice, M^{me} Paraskevi Michou, au poste de directrice générale de la direction générale de la migration et des affaires intérieures. Cette décision a été prise le 31 janvier 2018. La décision indiquant toutefois que la réaffectation de M^{me} Michou interviendrait au 1^{er} mars 2018, la vacance du poste de secrétaire général adjoint n'avait pas lieu d'être avant cette date.

³⁴ Réponse apportée le 4 avril 2018 à la question 11.

³⁵ Réponse apportée le 4 avril 2018 à la question 20.

³⁶ Réponse apportée le 24 mars 2018 à la question 32.

³⁷ Réponse apportée le 4 avril 2018 à la question 11.

³⁸ La chronologie des événements décrites par M. Selmayr dans son entretien du 21 février avec *Le Soir* est reprise dans le projet initial de réponses au Parlement. Le projet original de réponse à la question 20 (deuxième questionnaire) précise que le président Juncker avait approché M. Selmayr avant Noël 2017 pour évoquer la retraite probable de M. Italianer et lui demander de réfléchir à la possibilité de le remplacer. Selon le projet, M. Italianer a confirmé, début janvier, son intention de prendre sa retraite à compter du 31 mars 2018 et le président Juncker aurait, durant la visite du collège par la présidence bulgare de l'Union (les 11 et 12 janvier), encouragé M. Selmayr à envisager l'option d'assumer cette responsabilité. Ce projet de réponse avait, au départ, été rédigé par le service du porte-parole. Ce projet de texte, qui se fait l'écho des déclarations faites par M. Selmayr lui-même au *Soir* le 21 février, a toutefois été remanié par le cabinet du président avant d'envoyer les réponses au Parlement.

³⁹ Voir également point 15.



35. Cette réaffectation n'a rien de répréhensible en soi. La nomination de M^{me} Michou présentait toutefois un caractère insolite dans la mesure où il s'agissait de nommer un directeur général à la tête d'un portefeuille partagé avec un commissaire **de la même nationalité** (M^{me} Michou et le commissaire Avramopoulos sont tous les deux Grecs). Généralement⁴⁰, la Commission ne nomme pas un directeur général à la tête d'un portefeuille relevant de la compétence d'un commissaire **de la même nationalité**. La Médiatrice s'est intéressée aux archives de la Commission **et a constaté que ces 14 dernières années**, plus de 100 directeurs généraux avaient été nommés mais qu'aucun, à l'exception de la directrice générale nouvellement nommée, n'avait la même nationalité que le commissaire en charge du même portefeuille⁴¹.

36. La date de la nomination de M^{me} Michou est surtout intéressante à relever. Sa nomination a été approuvée par le collège des commissaires le 31 janvier 2018, soit trois semaines avant l'adoption, le 21 février 2018, de l'exercice périodique de mobilité et quatre semaines avant la date d'effet de la nomination. Rien ne justifie de manière plausible une quelconque nécessité de prendre cette décision le 31 janvier et de ne pas attendre le 21 février⁴². Plusieurs autres nominations décidées le 21 février ont pris effet le 1^{er} mars. Dans ces conditions, on se demande pourquoi il convenait d'annoncer la mutation de M^{me} Michou le 31 janvier si la nomination ne prenait effet qu'en mars. Mais avancer la communication de la date de la nomination avait un grand avantage: elle permettait de lancer le 31 janvier 2018 la procédure de nomination au poste vacant de secrétaire général adjoint. Cette chronologie permettait à M. Selmayr de se porter candidat, de mener à terme la procédure d'évaluation et les entretiens, et enfin de nommer M. Selmayr au poste de secrétaire général adjoint lors de la réunion du collège du 21 février 2018, juste avant l'annonce officielle du départ en retraite de M. Italianer.

37. La proposition de mutation de M^{me} Michou exigeait - avant d'être présentée à la réunion du collège - l'approbation du président. La Commission a expliqué à la Médiatrice que cette approbation est normalement donnée avant la réunion du collège, **lors d'une réunion avec le cabinet du président**. La Commission a toutefois déclaré qu'il n'existait pas de procès-verbal ni de feuille de présence de cette réunion avec le cabinet du président.

38. Dès lors que ni M. Selmayr ni le cabinet du président ne se sont officiellement recusés du processus décisionnel, il convient de partir du

⁴⁰ Lignes directrices applicables aux postes d'encadrement supérieur, p. 13, point 9.1.

⁴¹ Il existe quatre cas où un commissaire a été nommé à un portefeuille **déjà** détenu par un directeur général de la même nationalité. La Commission a, le cas échéant, pris les mesures qui s'imposaient pour muter le directeur général. Dans un autre cas, la Commission était associée à la nomination d'un directeur général n'appartenant pas à ses services, en l'occurrence à l'Office interinstitutionnel des publications (OPOCE); le directeur général était de la même nationalité que le commissaire en charge du domaine concerné. Ce cas ne saurait toutefois être comparable à celui de M^{me} Michou, dès lors que l'OPOCE ne fait pas partie de la Commission (il s'agit d'un organisme interinstitutionnel) et les autres grandes institutions, le Conseil et le Parlement, devaient également entériner cette nomination. Une liste complète des nominations en question figure dans le dossier de la Médiatrice.

⁴² Durant la réunion du collège, M. Oettinger a indiqué que M^{me} Michou devait assumer immédiatement la responsabilité des travaux en cours sur la réforme du système européen d'asile dans la perspective du futur Conseil européen de juin (PV(2018) 2241 final, p. 12). La Médiatrice ne juge pas convaincante cette explication. Pour l'être, il aurait fallu que M^{me} Michou prenne ses nouvelles fonctions dans les premiers jours suivant le 31 janvier. M^{me} Michou n'a toutefois pris ses nouvelles fonctions que le 1^{er} mars 2018.



principe que le cabinet a participé à la procédure décisionnelle ayant conduit à la mutation de M^{me} Michou et, partant, à la création de la vacance d'un poste de secrétaire général adjoint.

39. Le 31 janvier 2018, le collège a approuvé la publication de l'avis de vacance du poste de secrétaire général adjoint. La Médiatrice veut croire que, en amont, le circuit normal d'approbation de la proposition a été suivi. Dans le cas d'un poste au sein du secrétariat général, le cabinet du président intervient dans l'étape finale du circuit d'approbation d'un avis de vacance. En d'autres termes, le cabinet du président, alors dirigé par M. Selmayr, a été associé à la préparation et à l'approbation de l'avis de vacance du poste de secrétaire général adjoint la semaine précédant le 31 janvier 2018.

40. Bien qu'aucune récusation n'ait accompagné ce processus décisionnel, M. Selmayr a, 12 jours plus tard, postulé pour le poste vacant, ainsi qu'un autre cadre supérieur du cabinet du président. Aucun autre candidat n'a postulé.

Article 11 bis du statut

41. De manière générale, un candidat ne doit être associé, sous aucune forme ni à **un stade quelconque**, à la préparation ou à l'organisation d'une procédure de sélection dans le cadre de laquelle il postule. C'est non seulement un principe de bonne administration mais aussi un principe de droit⁴³. L'article 11 bis du statut des fonctionnaires est libellé comme suit:

«1. Dans l'exercice de ses fonctions, le fonctionnaire ne traite aucune affaire dans laquelle il a, directement ou indirectement, un intérêt personnel, notamment familial ou financier, de nature à compromettre son indépendance, sous réserve du paragraphe 2.

2. Le fonctionnaire auquel échoit, dans l'exercice de ses fonctions, le traitement d'une affaire telle que visée plus haut en avise immédiatement l'autorité investie du pouvoir de nomination. Celle-ci prend les mesures qui s'imposent et peut notamment décharger le fonctionnaire de ses responsabilités dans cette affaire. »

42. Il est manifeste que M. Selmayr et les autres membres du cabinet du président ont été impliqués dans le processus décisionnel ayant conduit 1) à la création de la vacance du poste de secrétaire général adjoint et 2) à l'approbation de l'avis de vacance pour le poste de secrétaire général adjoint, pour lequel M. Selmayr (ainsi qu'un autre cadre supérieur du cabinet du président) a postulé. Ces éléments sont **pour le moins** constitutifs d'un risque de conflit d'intérêts.

43. Dans ces conditions, la Médiatrice estime que la récusation de M. Selmayr de la procédure de sélection, faite le 12 février, est intervenue trop tardivement et qu'elle était, en toute hypothèse, inévitable à ce stade. Pour éviter tout risque de conflit d'intérêts, M. Selmayr aurait dû, dès janvier 2018, se récuser de toute

⁴³ Voir par analogie affaire T-292/15, *Vakakis kai Synergates - Symvouloi gia Agrotiki Anaptixi AE Meleton/ Commission européenne*, ECLI:EU:T:2018:103, point 98.



participation aux procédures décisionnelles en question, le cabinet du président sur lequel il exerçait un contrôle hiérarchique ayant éventuellement dû en faire autant.

44. Dans la mesure où le président Juncker aurait, dès janvier 2018, encouragé M. Selmayr à s'intéresser à la fonction de secrétaire général et dès lors que M. Selmayr n'ignorait pas l'importance d'accéder à la fonction de secrétaire général adjoint pour pouvoir ensuite être réaffecté au poste de secrétaire général, toute participation de M. Selmayr à un des mécanismes visant à pourvoir les postes de secrétaire général adjoint ou de secrétaire général ne peut que s'avérer problématique. **Même si** M. Selmayr a attendu le 12 février pour se porter candidat au poste de secrétaire général adjoint, la Commission aurait dû prendre des mesures appropriées pour éviter tout risque de conflit d'intérêts, et ce dès le moment où M. Selmayr a postulé. Ayant constaté que M. Selmayr ne s'était pas récusé des processus décisionnels applicables, elle aurait dû relancer la procédure de sélection en excluant la participation du cabinet du président. Le fait que la Commission n'a pas pris de telles mesures constitue un cas de **mauvaise administration**.

ii) La nomination du secrétaire général adjoint

45. Le CCN se compose, pour la nomination d'un secrétaire général adjoint, de six personnes (voir point 25). L'une d'entre elle est le «*rapporteur*» qui est choisi sur une liste de «*cadres supérieurs*» de la Commission. Le 8 février 2018, le secrétaire général, M. Italianer, a, en sa qualité de président du CCN, désigné le directeur général de la communication comme rapporteur de la procédure consultative concernant le poste de secrétaire général adjoint.

46. Le jour même, une première candidature, celle d'un cadre supérieur du cabinet du président (ci-après: «*le premier candidat*»), est enregistrée.

47. En sa qualité de chef de cabinet du président, M. Selmayr siégeait au CCN. Le 12 février, M. Selmayr s'est récusé de participer au CCN et à ses activités au titre de cette procédure de nomination en indiquant qu'il envisageait lui-même de postuler. Il a également fait savoir que, au vu de son poste actuel et de sa qualité de membre permanent du CCN, il serait important d'éviter l'«*apparition d'un éventuel conflit d'intérêts*». Il a donc demandé au directeur général des RH de prendre les mesures nécessaires pour veiller à ce que la procédure se déroule sans sa participation ni celle de toute personne placée sous son autorité hiérarchique (à savoir, les autres membres du cabinet du président). La récusation des autres membres du cabinet du président s'explique, à la lecture des documents communiqués par la Commission, par la fragilité de l'indépendance des remplaçants éventuels, dès lors que leur supérieur hiérarchique direct intervenait dans la procédure. La Médiatrice estime toutefois que cette récusation intervient trop tardivement et qu'il aurait été difficile d'éviter une telle décision.

48. Le jour même, soit le 12 février 2018, M. Selmayr a posé sa candidature au poste de secrétaire général adjoint. Dans ses réponses adressées au Parlement,



la Commission fait observer que M. Selmayr a posé sa candidature au poste de secrétaire général adjoint pour veiller à ce que sa mutation au poste de secrétaire général *«soit conforme non seulement à la législation mais aussi à la pratique de la Commission»*⁴⁴. Cette observation suffit à elle seule pour démontrer que sa participation à la procédure de sélection au poste de secrétaire général adjoint visait exclusivement à remplir les conditions pour pouvoir être réaffecté en qualité de secrétaire général.

49. Le 12 février également, le premier candidat a participé à une évaluation d'une journée menée par un consultant externe en ressources humaines⁴⁵.

50. Le 13 février, le directeur général des ressources humaines a informé le président Juncker de la candidature de M. Selmayr et du fait qu'il ne pourrait donc pas siéger au CCN. Le directeur général des ressources humaines a approuvé la suggestion de M. Selmayr que sa direction générale prenne *«toutes les mesures nécessaires et appropriées pour que les différentes étapes de cette procédure puissent être exécutées sans l'intervention de [M. Selmayr] ou de tout autre membre du personnel du cabinet du président»*. Il a proposé que *«toute la correspondance relative à cette procédure de sélection, qui serait normalement adressée à votre chef de cabinet ou exigerait son accord, soit adressée directement à votre attention personnelle et soumise à votre accord personnel»*. La note était contresignée du président, qui marquait ainsi son accord. En conséquence, le 13 février 2018 au plus tard, le président savait que son chef de cabinet était candidat au poste de secrétaire général adjoint.

51. La récusation de M. Selmayr et de ses collègues du cabinet du président portait à cinq le nombre de membres du CCN.

52. Le 14 février 2018, le CCN, à partir des candidatures des deux candidats, a émis un «avant-projet d'avis» dans lequel il estimait que les deux candidats devaient être convoqués à un entretien.

53. Le 15 février 2018, M. Selmayr a participé à l'évaluation d'une journée par le consultant externe (il s'agit d'une bonne pratique que d'autres institutions de l'Union pourraient envisager). Le même jour, une note a été diffusée aux membres du CCN, fixant les dates et heures des entretiens avec M. Selmayr (le 16 février à 8 heures) et le premier candidat (le 20 février à 18 heures). Le délai pour l'adoption de l'avis du CCN (le 20 février à 18 h 45) y était également précisé.

54. Le 16 février, le CCN a auditionné M. Selmayr et a conclu qu'il était susceptible de figurer sur la liste des candidats retenus. Le chef de cabinet du commissaire chargé des ressources humaines, qui siège au CCN, n'était pas présent à l'entretien⁴⁶, ce qui l'excluait de la procédure, étant donné que les membres du CCN doivent être présents à tous les entretiens pertinents pour

⁴⁴ Réponse apportée le 4 avril 2014 à la question 11 du Parlement.

⁴⁵ Le centre d'évaluation *«comprend des exercices individuels et/ou en groupe, ainsi que des entretiens approfondis axés sur les compétences d'encadrement»*, voir [Lignes directrices applicables aux postes d'encadrement supérieur](#), point 5.2.6.

⁴⁶ La Médiatrice n'a pas réussi à savoir pourquoi le chef de cabinet du commissaire chargé des ressources humaines n'avait pu assister à l'entretien.



pouvoir comparer les mérites des candidats. Il ne restait donc plus que quatre membres au CCN, le nombre minimal requis pour le quorum.

55. Le 20 février 2018, la veille du jour de la réunion du collège, à l'heure du déjeuner, le président Juncker a informé le premier vice-président Timmermans que M. Italianer avait décidé de prendre sa retraite et qu'il (le président) avait l'intention de proposer au collège de nommer M. Selmayr au poste de secrétaire général. M. Timmermans a marqué son accord avec cette proposition. Il y a des raisons de penser que M. Timmermans n'avait pas connaissance, lors de cette réunion, de toutes les complexités procédurales liées à la nomination de M. Selmayr au poste de secrétaire général⁴⁷.

56. Le 20 février 2018, le chef d'unité compétent de la direction générale des ressources humaines a reçu une instruction orale concernant la proposition de nommer M. Selmayr au poste de secrétaire général. Le chef d'unité a créé un document Word portant sur des «*questions administratives*» à 13 h 23 le même jour. Ce document devait servir de note d'information pour la réunion du collège prévue le lendemain matin. Il est important de noter que ce document mentionne expressément le départ de M. Italianer du poste de secrétaire général. Il indique également que le président propose, **en accord avec le commissaire Oettinger**, de transférer M. Selmayr au poste de secrétaire général à partir du 1^{er} mars 2018. Le document ne qualifie pas M. Selmayr de conseiller principal ou de chef de cabinet, **mais de «secrétaire général adjoint»**. Ce document a été modifié en dernier lieu à 14 h 45 le 20 février 2018.

57. Le 20 février 2018 à 14 h 58, le premier candidat, qui devait être auditionné par le CCN à 18 heures, a envoyé un courrier électronique au rapporteur permanent du CCN pour retirer officiellement sa candidature au poste de secrétaire général adjoint⁴⁸.

58. C'est **après** le retrait formel du premier candidat que le chef d'unité compétent de la direction générale des ressources humaines a demandé aux quatre membres du CCN, qui avaient auditionné M. Selmayr, de signer le projet d'avis du CCN, qui est ensuite devenu définitif. M. Italianer, encore secrétaire général à ce moment, a été le dernier membre du CCN à signer l'avis, à environ 18 h 10. Cette dernière signature a permis l'adoption officielle de l'avis du CCN.

59. À 18 h 30, la veille de la réunion du collège, le président Juncker et le commissaire Oettinger ont eu un entretien avec M. Selmayr pour sa nomination au poste de secrétaire général adjoint. Avant cet entretien, le président Juncker a informé le commissaire Oettinger que M. Italianer quittait ses fonctions et

⁴⁷ C'est ce qui ressort des déclarations faites par le chef de cabinet de M. Timmermans dans le cadre de la préparation des réponses aux questionnaires du Parlement.

⁴⁸ Certains éléments du dossier laissent à penser que le chef d'unité concerné disposait, plus tôt dans la journée, d'informations selon lesquelles le premier candidat ne serait pas auditionné ce soir-là (le chef d'unité a répondu au consultant externe, qui devait assister à l'entretien avec le premier candidat à 18 heures, qu'il n'était pas certain que l'entretien ait lieu et qu'il le contacterait ultérieurement pour confirmation). Le chef d'unité a écrit au consultant externe après 15 heures pour l'informer que l'entretien, prévu pour 18 heures, était annulé. Le chef d'unité faisait également référence au retrait du premier candidat dans le projet d'avis du CCN modifié en dernier lieu le 20 février 2018 à 9 h 40.



qu'il avait l'intention de proposer au collège de nommer M. Selmayr au poste de secrétaire général⁴⁹.

60. Le 20 février 2018 à 20 h 04, un cadre supérieur du cabinet du président, la même personne qui avait précédemment retiré sa candidature à ce poste, a informé la direction générale des ressources humaines par courrier électronique qu'après avoir auditionné M. Selmayr conjointement avec M. Oettinger, le président avait proposé de nommer M. Selmayr au poste de secrétaire général adjoint. Sur la base de ce courriel, la direction générale des ressources humaines a finalisé un document contenant ses propositions de nomination d'une série de membres de l'encadrement supérieur.

61. Le matin de la réunion du collège, le mercredi 21 février 2018 à 8 h 39, M. Italianer a envoyé un courriel au président Juncker l'informant qu'il souhaitait quitter son poste de secrétaire général au 1^{er} mars 2018 pour prendre sa retraite au 31 mars 2018⁵⁰.

62. La réunion du collège a débuté à 9 h 35. Le départ à la retraite de M. Italianer n'était pas inscrit à l'ordre du jour de la réunion, distribué à l'avance, pas plus, évidemment, que la nomination prévue d'un nouveau secrétaire général. Il semble qu'aucun commissaire, à part M. Juncker, M. Timmermans et M. Oettinger, n'ait su que cette question serait abordée lors de la réunion.

63. Au cours de la réunion, M. Oettinger a émis la proposition de nommer une série de membres de l'encadrement supérieur, dont M. Selmayr en tant que secrétaire général adjoint. Toutes ces propositions ont été adoptées par le collège. Compte tenu de la courte durée de la réunion (49 minutes) et des divers autres points à l'ordre du jour, dont une discussion sur le budget de l'Union et sur une conférence en Afrique, toute discussion sur les nominations individuelles figurant sur cette liste aura été très limitée. Comme précisé ci-après, le collège a ensuite approuvé la nomination de M. Selmayr au poste de secrétaire général.

⁴⁹ Le document de la Commission sur la nomination du secrétaire général de la Commission - questions et réponses, 27 février 2018, p. 2, indique que M. Oettinger a été informé **avant** l'entretien avec M. Selmayr. La Médiatrice fait observer que les réponses de la Commission au Parlement ne mentionnent pas la chronologie exacte; elles indiquent simplement que M. Oettinger a été informé le 20 février. Voir, par exemple, la réponse du 4 avril 2018 à la question 11. Si la réponse au Parlement reste aussi imprécise quant à la chronologie, c'est parce qu'un membre du service juridique de la Commission a fait remarquer, dans les observations qu'il a formulées sur une version provisoire des réponses, qu'il aurait été «un peu délicat» de déclarer, dans les réponses au Parlement, que M. Oettinger avait connaissance de la proposition de nommer M. Selmayr en tant que secrétaire général avant l'entretien. Les termes employés dans la réponse au Parlement ne sont pas à proprement parler inexacts. Il est vrai que M. Oettinger était au courant, le 20 février, de la proposition de nommer M. Selmayr secrétaire général. Cette déclaration n'est toutefois qu'une demi-vérité. L'enquête de la Médiatrice l'a confirmé. Le document rédigé par la direction générale des ressources humaines entre 13 h 23 et 14 h 45 le 20 février 2018 indique expressément que le président avait l'**accord** de M. Oettinger pour le transfert de M. Selmayr au poste de secrétaire général. Il est donc clair que M. Oettinger était informé de la nomination proposée de M. Selmayr en tant que secrétaire général avant l'entretien avec M. Selmayr (il avait en effet donné son accord pour cette nomination).

⁵⁰ L'examen des documents de la Commission n'a pas permis d'établir la raison de ce choix de date de départ à la retraite.



Composition du comité consultatif (CCN)

64. Pour les procédures de nomination des secrétaires généraux adjoints, le CCN est composé de **six cadres supérieurs de la Commission**, dont le chef de cabinet du président et le secrétaire général. La Médiatrice note que tous ces membres de l'encadrement supérieur travaillent en étroite collaboration, se connaissent bien et connaissent très souvent aussi les candidats.

65. L'article 10 du règlement intérieur du CCN dispose qu'un membre du CCN, ayant un **intérêt personnel de nature à compromettre son indépendance dans un domaine spécifique traité par le CCN**, ne participe ni aux délibérations ni au vote sur cette question. Dans de tels cas, la réglementation exige que le membre en question *«soit remplacé par un rapporteur désigné par le secrétaire général parmi les membres figurant sur la liste des rapporteurs»* (soulignement ajouté)⁵¹.

66. C'est ainsi que, lorsque, le 12 février 2018, M. Selmayr s'est récusé de la procédure de sélection et a récusé tous les autres membres du cabinet du président, un suppléant **aurait dû** être nommé par M. Italianer à partir de la liste des rapporteurs. Cela n'a cependant pas été le cas. Cela signifie que le nombre de personnes participant au processus était inférieur à celui requis par la réglementation, tout comme le nombre de personnes ayant contribué à l'avis du CCN.

67. Lorsque la Médiatrice a soulevé cette question auprès de la Commission, cette dernière a mis en avant l'article 8 du règlement du CCN approuvé par le collège en 2015⁵². Toutefois, cette nouveauté, qui permet au chef de cabinet du président d'être remplacé par un cadre supérieur du cabinet (si lui-même n'est pas en mesure d'être présent, par exemple), n'a pas d'incidence sur l'exigence prévue à l'article 10.

68. La Médiatrice conclut donc que **la composition du CCN n'était pas conforme à son règlement intérieur**. Le non-respect des règles du CCN constitue un cas de **mauvaise administration**.

Objectif de la procédure de nomination

69. Avant la conclusion de toutes les étapes formelles de la procédure de sélection du secrétaire général adjoint, le président Juncker avait déjà discuté avec le premier vice-président Timmermans de son intention de proposer la nomination de M. Selmayr au poste de secrétaire général. Peu de temps après cette discussion, un membre du personnel de la direction générale des RH a rédigé une note d'information en vue de la réunion du collège du jour suivant. Ladite note mentionnait le départ à la retraite de M. Italianer et indiquait que le

⁵¹ Article 10 du règlement intérieur du CCN.

⁵² Exception ajoutée au règlement intérieur du CCN par le collège des commissaires en octobre 2015, PV(2015) 2141 final, 6 octobre 2015, p. 13.



président proposait, en accord avec le commissaire Oettinger, de muter M. Selmayr au poste de secrétaire général. M. Selmayr n'y était pas mentionné en tant que chef de cabinet, mais en tant que secrétaire général adjoint.

70. Tant la conversation entre le président et le premier vice-président que la rédaction de la note d'information, ont eu lieu:

- **avant** que le premier candidat à la procédure de sélection pour le poste de secrétaire général adjoint n'ait officiellement retiré sa candidature;
- **avant** que le CCN ait signé l'avis plaçant M. Selmayr sur la liste restreinte de candidats au poste de secrétaire général adjoint;
- **avant** que le président Juncker et le commissaire Oettinger n'aient auditionné conjointement M. Selmayr pour le poste de secrétaire général adjoint; et
- **avant** que le président ne communique à la direction générale des RH sa proposition de nomination de M. Selmayr au poste de secrétaire général adjoint.

71. Cette note, qui fait référence à la décision de proposer la nomination de M. Selmayr au poste de secrétaire général, **court-circuite l'avis du CCN, qui n'a été finalisé que plusieurs heures plus tard.**

72. Étant donné que l'instruction de rédiger cette note émane soit d'un directeur précis, soit du directeur général de la DG RH, tous deux membres du CCN, il semble évident qu'au moins un membre du CCN a signé l'avis du CCN en sachant pertinemment que l'avis n'aurait plus pour objet d'obtenir la nomination d'une personne qui occuperait vraiment la fonction de secrétaire général adjoint.

73. Il est également clair que l'entretien de M. Selmayr avec le président Juncker et le commissaire Oettinger en vue d'être nommé secrétaire général adjoint, a eu lieu **après** que le président a pris des mesures pour proposer la nomination de M. Selmayr au poste de secrétaire général. Le **président Juncker** et le **commissaire Oettinger** ont auditionné M. Selmayr et proposé sa nomination au poste de secrétaire général adjoint en pleine connaissance du fait qu'il n'occuperait pas cette fonction.

74. Selon la Médiatrice, dès l'entretien du président Juncker avec le premier vice-président Timmermans, si ce n'est plus tôt, la procédure de sélection d'un secrétaire général adjoint n'avait plus pour objet de pourvoir le poste de secrétaire général adjoint, mais plutôt de faire en sorte que M. Selmayr puisse remplir les conditions nécessaires pour être immédiatement réaffecté au poste de secrétaire général.

75. L'article 4 du statut prévoit que *«[t]oute nomination ou promotion ne peut avoir pour objet que de pourvoir à la vacance d'un emploi dans les conditions prévues au présent statut.»* Le fait d'avoir poursuivi la procédure de sélection du secrétaire général adjoint en sachant pertinemment (c'est le cas au moins de certains



membres de la Commission) qu'elle n'avait plus pour objet de pourvoir à une vacance signifie que la Commission n'a pas exercé correctement ses pouvoirs; il s'agit là d'un cas de **mauvaise administration**⁵³.

iii) La nomination du secrétaire général

76. M. Italianer avait informé le président Juncker, lors de sa nomination en 2015, de son intention de prendre sa retraite en tant que secrétaire général peu après mars 2018. M. Italianer a confirmé son intention en janvier 2018⁵⁴. La Commission a déclaré au Parlement que le président n'avait pas communiqué l'information de janvier 2018 à d'autres personnes en-dehors de son chef de cabinet, afin de «*ne pas porter atteinte à l'autorité de M. Italianer pendant son mandat*»⁵⁵.

77. Les «lignes directrices concernant le personnel d'encadrement supérieur» prévoient qu'une procédure de nomination au titre de l'article 29, paragraphe 1 ou 2, du statut «commence dès qu'il est clair qu'un poste se présentera dans un avenir prévisible, par exemple lorsqu'un fonctionnaire signale son intention de prendre sa retraite» (soulignement ajouté)⁵⁶. Cela signifie qu'une procédure de sélection aurait pu être lancée au début de l'année 2018, dès que M. Italianer avait définitivement fait part de son intention de prendre sa retraite.

78. Même si le projet de M. Italianer de prendre sa retraite n'avait pas été connu avant le 20 février 2018 (ce qui n'était pas le cas), il restait suffisamment de temps⁵⁷ pour mener à bien une procédure de sélection au titre de l'article 29 du statut du personnel de l'UE pour le poste de secrétaire général, **avant** que M. Italianer prenne sa retraite le 31 mars 2018.

79. La Médiatrice n'est pas convaincue par les explications données par la Commission pour justifier le recours à la «réaffectation avec poste», procédure en vertu de laquelle les mérites des candidats potentiels ne sont pas évalués⁵⁸. Il n'y avait pas d'urgence manifeste à statuer sur la nomination d'un nouveau secrétaire général le 21 février 2018. Il n'y a pas non plus lieu de supposer que le lancement d'une procédure de sélection aurait entraîné une quelconque perturbation des travaux de la Commission. La Médiatrice estime que la

⁵³ Pour un exemple de détournement de pouvoir dans le cadre des procédures de recrutement, voir, par exemple, l'affaire C-105-75, Franco Giuffrida/Conseil des Communautés européennes, ECLI:EU:C:1976:128.

⁵⁴ Réponse du 24 mars 2018 à la question 32.

⁵⁵ Réponse du 24 mars 2018 à la question 32.

⁵⁶ Lignes directrices applicables aux postes d'encadrement supérieur, p. 7, point 5.2.1.

⁵⁷ L'enquête a révélé qu'une procédure de vacance pouvait être achevée en 21 jours calendaires (dans le cas de l'avis de vacance pour le poste de secrétaire général adjoint, la procédure a été achevée en 21 jours, à savoir du 31 janvier au 21 février).

⁵⁸ La Commission a fait valoir, dans ses réponses au Parlement, qu'«*il convient d'éviter que des fonctions importantes, telles que celles du secrétaire général deviennent vacantes, afin de garantir l'exercice continu de ces fonctions*». Par conséquent, «*lorsqu'il est devenu évident que M. Italianer ne voulait pas continuer d'exercer cette fonction, la Commission devait agir sans délai, en tenant compte des importants défis internes et externes auxquels l'Union est confrontée dans ce moment précis*», réponse du 4 avril 2018 à la question 1 du Parlement.



création d'une contrainte de temps était tout à fait artificielle et qu'il s'agit d'un cas de **mauvaise administration**.

80. La Médiatrice ne voit pas non plus quelles raisons valables auraient pu justifier le fait que le départ imminent à la retraite de M. Italianer soit resté secret. Dans un premier temps, seules trois personnes, M. Juncker, M. Italianer et M. Selmayr, disposaient de ces informations. À première vue, cette situation semble avoir permis la prise de dispositions, en temps utile, pour faire en sorte que M. Selmayr remplisse les conditions pour être réaffecté en tant que secrétaire général. Comme le départ imminent à la retraite de M. Italianer n'avait pas été inscrit à l'ordre du jour d'une réunion du collège, les commissaires n'ont pas pu se pencher collectivement sur cette question.

81. Immédiatement après la nomination de M. Selmayr au poste de secrétaire général adjoint lors de la réunion du collège du 21 février, M. Italianer a informé le collège de son départ en retraite. M. Juncker a ensuite proposé que M. Selmayr remplace M. Italianer et le collège a marqué son accord sans qu'il semble y avoir eu d'objection.

82. La Médiatrice note qu'une partie du raisonnement de la Commission à l'appui de la nomination pose problème. Le procès-verbal de la réunion du collège mentionne la «*contribution remarquable*» que M. Selmayr a apportée à M. Juncker «*en tant que candidat et président de la Commission*» (gras ajouté). La reconnaissance de M. Juncker pour cette contribution, pour toute légitime qu'elle soit, ne saurait servir de base à la nomination par le collège des commissaires de M. Selmayr au poste de secrétaire général, poste de la fonction publique. Les raisons du pourvoi d'un tel poste doivent être liées à l'«*intérêt du service*» et non aux intérêts d'un candidat politique. S'il est bien entendu important que le président de la Commission ait confiance dans le secrétaire général et éprouve une certaine empathie personnelle pour lui, la limite entre indépendance administrative et proximité politique est dans le cas présent gommée à l'excès.

83. Le 21 février 2018, à 10 h 30, le président de la Commission et le commissaire chargé des ressources humaines ont annoncé à la presse que M. Selmayr deviendrait secrétaire général.



7) Contexte plus large des nominations

i) Relations entre les cabinets et les services de la Commission

84. Selon la Commission, le «niveau politique» est constitué des commissaires qui — en tant que responsables politiques — exercent un jugement politique dans la poursuite des priorités politiques de la Commission dans le cadre des traités. La Commission est responsable en tant que collège devant le Parlement européen. Dans l'élaboration des politiques et dans l'exécution des tâches, les membres de la Commission sont assistés à la fois par des fonctionnaires et par des membres de leurs cabinets. Le statut, qui s'applique à la fois aux membres de la fonction publique et à ceux des cabinets des commissaires, prévoit que les fonctionnaires «*[doivent] s'acquitter de [leurs] fonctions et régler [leur] conduite en ayant uniquement en vue les intérêts de l'Union. [...]*»⁵⁹

85. La Commission a publié des orientations libellées comme suit: «*Un lien personnel étroit fondé sur la confiance et la communication mutuelle doit être établi entre chaque membre de la Commission et le (s) directeur (s) général (aux) concerné (s). Le membre de la Commission publie des orientations générales ou donne des instructions au directeur général, conformément aux priorités du collège. Pour sa part, le directeur général conseille le membre de la Commission sur les dossiers liés à son portefeuille et l'informe de tout sujet pertinent relatif à la mise en œuvre des priorités ou à la gestion de ses services. Il est responsable devant le membre de la Commission et le collège de leur bonne mise en œuvre.*»⁶⁰

86. L'une des tâches du secrétaire général est d'«*assiste[r] le président pour que, dans le cadre des orientations politiques qu'il a définies, la Commission réalise les priorités qu'elle a fixées*». Le secrétaire général veille également à ce que les commissaires soient pleinement informés des progrès réalisés en matière de procédures internes et interinstitutionnelles⁶¹. Pour s'acquitter de cette fonction efficacement, le secrétaire général doit avoir la confiance du président et des autres membres de la Commission, ainsi que des fonctionnaires. Pour que cette confiance soit maintenue, tant les services politiques qu'administratifs de la Commission doivent reconnaître la légitimité du secrétaire général.

87. Le secrétaire général assiste aussi le président «*dans la préparation des travaux et la tenue des réunions de la Commission*»⁶². Les commissaires se réunissent normalement le mercredi, et ces réunions sont préparées le mardi par les chefs de cabinet des commissaires sous la présidence du secrétaire général.

88. Le cabinet du président peut se réunir plusieurs fois par semaine, chaque fois que le chef de cabinet du président le juge nécessaire. Les directeurs généraux des services de la présidence (y compris le secrétaire général), leurs

⁵⁹ Voir article 11 du Statut.

⁶⁰ [Communication à la Commission relative aux méthodes de travail de la Commission, C\(2014\) 9004, en date du 11 novembre 2014](#), annexe 4, point 1.3.

⁶¹ Article 20 du règlement intérieur de la Commission.

⁶² Article 20 du règlement intérieur de la Commission.



adjoints et/ou leurs assistants peuvent être invités par le chef de cabinet du président à ces réunions.

89. En réponse à une demande écrite formulée par la Médiatrice au cours de l'enquête, la Commission n'a pas confirmé ni nié qu'à partir du début de l'année 2018, il était fréquent que le secrétaire général assiste aux réunions du cabinet du président. Bien entendu, il appartient au président d'organiser son propre cabinet et de préciser ses liens avec le secrétaire général. Toutefois, il s'agit de rôles distincts, qui devraient le rester.

ii) Relations de la Commission avec les journalistes

90. Outre les conférences de presse, lors desquelles les commissaires répondent directement aux questions, la Commission dialogue avec les journalistes par l'intermédiaire de son service du porte-parole, qui *«assure la communication politique au nom du président et de l'ensemble de la Commission»*⁶³. Le service du porte-parole, qui fait partie de la direction générale de la communication, relève de l'autorité politique du président de la Commission. Le service du porte-parole organise des points de presse quotidiens à Bruxelles, ce que ne fait pratiquement aucune autre administration publique dans le monde.

91. Lorsque le président et le commissaire chargé des ressources humaines ont rencontré la presse le 21 février 2018, la Commission n'avait pas encore publié le procès-verbal de la réunion du collège lors de laquelle M. Selmayr avait été nommé secrétaire général. Les circonstances inhabituelles de cette nomination, à l'issue de deux procédures, la nomination de M. Selmayr au poste de secrétaire général adjoint, puis sa réaffectation immédiate au poste de secrétaire général, n'ont pas été expliquées immédiatement⁶⁴. Lorsque, plusieurs jours plus tard, ces faits ont été connus, la procédure a suscité de l'agitation et un sentiment de malaise dans l'opinion publique, accentués par l'absence de détails au moment de l'annonce et la surprise⁶⁵ exprimée par certains membres de la Commission.

92. Lorsque les journalistes ont essayé d'obtenir plus d'informations sur ce processus en deux étapes, le service du porte-parole s'est mis sur la défensive, est resté évasif et s'est même montré quelque peu combatif. Lorsqu'il a été invité, au cours d'une conférence de presse, la semaine suivant la réunion du collège, à indiquer le nombre de candidats à la procédure de recrutement pour le poste de secrétaire général adjoint, le porte-parole de la Commission n'a pas donné une réponse suffisamment claire. Au cours de la même conférence de presse, le porte-parole a répondu qu'il y avait eu «plusieurs», «moins de quatre», «plus d'un» et enfin «deux» candidats. Le porte-parole a ensuite reconnu que le nombre exact figurait dans les notes d'information depuis le début⁶⁶.

⁶³ Voir communication à la Commission relative aux méthodes de travail de la Commission, C(2014) 9004, en date du 11 novembre 2014, p. 10.

⁶⁴ Voir: <http://ec.europa.eu/avservices/video/player.cfm?&ref=1150894&sitelang=fr>.

⁶⁵ Ce point n'était pas inscrit à l'ordre du jour de la réunion du collège de la matinée et la plupart des membres de la Commission n'avaient pas connaissance de la proposition.

⁶⁶ Voir: <http://ec.europa.eu/avservices/video/player.cfm?&ref=1151643&sitelang=fr>.



93. Lorsque les médias ont commencé à couvrir l'affaire, ils ont mis en avant l'hypothèse selon laquelle la nomination du nouveau secrétaire général se serait accompagnée d'une hausse des indemnités et du soutien administratif octroyés aux anciens membres de la Commission. Comme la Commission l'a souligné, la première question, relative aux indemnités, n'est pas de sa compétence, mais relève du Conseil de l'Union européenne. Rien dans les documents examinés par la Médiatrice ne portait sur les indemnités aux anciens membres de la Commission. Des discussions ont toutefois eu lieu sur le soutien administratif aux anciens commissaires, comme la Commission l'a confirmé ultérieurement au Parlement. Dans les documents inspectés, la Médiatrice n'a trouvé aucun élément indiquant que la nomination du secrétaire général était liée à d'éventuelles modifications du soutien administratif accordé aux anciens membres de la Commission, en ce qui concerne par exemple l'utilisation du parc automobile ou des espaces de bureaux. Le service du porte-parole de la Commission n'a pas reconnu que cette question avait été débattue à un niveau supérieur (chefs de cabinet) et qu'un projet de décision avait bien été préparé. Le service juridique a émis des réserves à propos de ce projet de décision, qui a été abandonné. Lorsque le commissaire chargé des ressources humaines a pris la parole lors de la séance plénière du Parlement européen, il a qualifié les informations faisant état d'une amélioration du soutien administratif accordé aux anciens membres de la Commission de «fake news», expression malheureuse de sa part⁶⁷.

94. Sur la base de son analyse globale de la communication de la Commission avec les journalistes, la Médiatrice estime que les informations fournies par la Commission aux journalistes dans les jours qui ont suivi la nomination du nouveau secrétaire général n'étaient pas suffisamment claires et complètes. Toutefois, il est également vrai que, compte tenu de la manière dont la nomination a été effectuée, les porte-parole se trouvaient dans une situation très difficile puisqu'il leur fallait expliquer une nomination qui posait problème.

95. Dans l'ensemble, la communication de la Commission autour de ces nominations a, en fin de compte, détérioré davantage la confiance du public.

iii) Confiance de l'opinion publique

96. En ouvrant cette enquête, la Médiatrice a demandé à la Commission de réfléchir à la manière dont la nomination de son nouveau secrétaire général pouvait avoir porté préjudice à la confiance dans l'ensemble de l'UE, compte tenu des nombreuses critiques à l'égard de la manière dont la nomination a été faite.

97. La Commission a répondu qu'elle ne pensait pas que ses actes aient entamé la confiance des citoyens. La Médiatrice estime que ce réflexe défensif reflète soit un manque réel de prise de conscience et de compréhension des

⁶⁷ Allocution du commissaire Oettinger lors de la séance plénière du Parlement européen du 12 mars, à l'issue du débat sur la «politique en matière d'intégrité de la Commission, en particulier la nomination du secrétaire général de la Commission européenne».



interrogations légitimes exprimées, soit un refus délibéré de les admettre. Dans sa résolution, le Parlement européen a déclaré *«regrette[r] que la procédure de nomination du nouveau secrétaire général de la Commission européenne, le 21 février 2018, ait été réalisée dans des conditions qui ont suscité une irritation et une désapprobation considérables dans l'opinion publique, de même que parmi les députés au Parlement européen et au sein de la fonction publique européenne»*. Il a également fait observer *«que le résultat de cette procédure [faisait] peser un risque pour la réputation non seulement de la Commission européenne, mais aussi de l'ensemble des institutions de l'Union»*.

98. Il est donc regrettable que la Commission ait répondu comme elle l'a fait et n'ait pas tenu compte des nombreuses critiques formulées par le Parlement européen, par de nombreux fonctionnaires de l'Union eux-mêmes et par toute une série de médias nationaux et internationaux.

99. Les citoyens européens sont en droit d'attendre de toutes les institutions de l'Union qu'elles respectent la primauté du droit, tant dans la lettre que dans l'esprit. En particulier, les citoyens s'attendent légitimement à ce que la Commission européenne soit un modèle sur ce point. À bien des égards, la Commission observe des normes très strictes en matière de transparence, d'éthique et d'état de droit, par rapport à de nombreuses autres administrations publiques. Toutefois, tout manquement au respect des règles, et à l'esprit de ces règles, peut donner lieu à des accusations selon lesquelles la Commission utilise son pouvoir d'une manière arbitraire et intéressée. Dans ces circonstances, la Commission risque de nuire à sa propre légitimité. Compte tenu du rôle essentiel joué par la Commission dans l'architecture institutionnelle de l'Union et, de fait, dans l'intégration européenne, la légitimité plus large de l'Union européenne est également exposée à des risques inutiles.

100. Si des préoccupations légitimes se font jour, les citoyens attendent de la Commission qu'elle réponde sans tarder et donne des réponses correctes et complètes.



8) Conclusions

101. La Médiatrice a constaté quatre **cas de mauvaise administration** de la part de la Commission au cours de son enquête:

- 1) Absence de mesures appropriées pour éviter les risques de conflit d'intérêts résultant de la participation de M. Selmayr et/ou d'autres membres du cabinet du président à la procédure décisionnelle ayant abouti à la création de la vacance et à l'approbation de l'avis de vacance pour le poste de secrétaire général adjoint (vacance à laquelle tout portait à croire que M. Selmayr poserait sa candidature, ce qu'il a effectivement fait par la suite).
- 2) Manquement à l'obligation d'assurer que la composition du comité consultatif des nominations (CCN), en vue de la désignation d'un secrétaire général adjoint, respecte l'article 10 de son règlement intérieur.
- 3) Organisation d'une procédure de sélection pour un secrétaire général adjoint, qui n'avait pas en réalité pour objectif de pourvoir le poste vacant, mais uniquement de faire en sorte que M. Selmayr puisse prétendre à une réaffectation en tant que secrétaire général.
- 4) Étant donné que le départ à la retraite imminent de M. Italianer était tenu secret, une situation d'urgence à pourvoir le poste de secrétaire général a été créée artificiellement. Même cela n'aurait pas dû empêcher la Commission de lancer une procédure afin d'identifier et d'évaluer des candidats potentiels au poste de secrétaire général avant la retraite de M. Italianer.

102. La Médiatrice tient à souligner que son enquête n'avait pas pour objet d'évaluer M. Selmayr lui-même. La Médiatrice croit comprendre qu'il s'agit d'un fonctionnaire européen compétent et très attaché à l'Union européenne. Il a aussi réussi à gagner et à conserver la confiance du président Juncker. Toutefois, il y a quelque chose d'ironique à penser que le président Juncker a été le premier président de la Commission élu à la suite du processus démocratique des «*Spitzenkandidaten*», assisté de M. Selmayr. Ce processus démocratique transparent en vertu duquel l'élection du président de la Commission tient compte des résultats des élections au Parlement européen, a notamment pour vocation de lutter contre les allégations fausses selon lesquelles l'Union est dirigée par des fonctionnaires non élus à Bruxelles.

103. Comme indiqué ci-dessus, nombre de citoyens, de fonctionnaires de l'Union, de journalistes et de députés européens ont ressenti un malaise dans les semaines qui ont suivi la nomination du nouveau secrétaire général de la Commission. La Médiatrice a eu accès à tous les documents nécessaires aux besoins de son enquête, tels que la Commission les lui a présentés. Les conclusions de la Médiatrice à l'issue de son enquête sont largement similaires à celles exprimées par le Parlement européen dans sa résolution du 18 avril 2018. Le Parlement a estimé que les actions de la Commission en l'espèce



avaient porté atteinte à la confiance du public dans l'Union, qu'elles étaient contraires à l'esprit de ces exigences et que cette nomination était une *«sorte de coup de force à la limite de la légalité, voire dépassant cette limite»*. La Médiatrice convient avec le Parlement que *«cette tradition de non-publication a atteint ses limites, dans la mesure où elle ne correspond pas aux normes modernes de transparence auxquelles la Commission, le Parlement européen et les autres institutions de l'Union doivent se conformer»*.

104. En formulant ces constatations de mauvaise administration, la Médiatrice est consciente de la nécessité de considérer les procédures de nomination aux postes de hauts fonctionnaires dans leur globalité, et non de façon étroite. Elle a également conscience que la Commission doit disposer d'une certaine souplesse dans l'organisation de sa propre administration. Toutefois, les actions de la Commission en l'espèce excèdent les limites légitimes de la flexibilité. Les actes de la Commission ont impliqué une manipulation des règles régissant les nominations aux postes d'encadrement supérieur afin de donner l'impression que les procédures de nomination, dans le cas de M. Selmayr, étaient appliquées correctement et que, partant, leur résultat était juste et correct. En réalité, ce n'était pas le cas, et toute l'affaire, à partir de janvier 2018, voire avant, a été arrangée de manière à permettre la nomination de M. Selmayr au poste de secrétaire général.

105. La Médiatrice note également que la responsabilité de la mauvaise administration dans la présente affaire incombe à la Commission européenne dans son ensemble. La Médiatrice déplore, tout comme le Parlement, qu'aucun commissaire ne semble avoir sérieusement remis en question la manière dont la nomination du secrétaire général a été menée. Il semble extraordinaire qu'au cours d'une très courte réunion, lors de laquelle d'autres affaires ont également été traitées, le collège ait approuvé, successivement, la nomination de M. Selmayr, d'abord comme secrétaire général adjoint, puis comme secrétaire général, tout cela alors que la nomination proposée d'un nouveau secrétaire général ne figurait pas à l'ordre du jour de la réunion et qu'aucun document de référence n'avait été distribué.

106. La Médiatrice partage l'avis du Parlement européen selon lequel *«les nominations à des postes de haut niveau comme le secrétaire général doivent être effectuées indépendamment des autres nominations»*. En effet, la Commission elle-même reconnaît, dans son règlement intérieur actuel, que le poste de secrétaire général est un poste distinct doté de fonctions spécifiques propres.

107. La Médiatrice se félicite de la déclaration faite par la Commission en réponse à ses questions écrites selon laquelle elle *«se tient prête à réexaminer, en collaboration avec les autres institutions de l'UE, la manière dont l'application des règles et procédures peut être améliorée à l'avenir.»* La Médiatrice convient qu'il est *«nécessaire de veiller à ce que les décisions de l'encadrement supérieur adoptées par la Commission ne fassent pas l'objet de négociations entre les États membres et/ou les partis politiques. Cela pourrait remettre en question, en ce qui concerne la Commission, l'esprit supranational de l'administration publique européenne et l'objectif de disposer de membres de l'encadrement supérieur hautement qualifiés.»* La Médiatrice se félicite également de la proposition du commissaire Oettinger d'organiser une



table ronde interinstitutionnelle sur cette question et encourage toutes les institutions de l'Union à s'engager sérieusement dans cette initiative dans l'intérêt général de l'administration de l'Union.



9) Recommandation

À la lumière de l'enquête sur les plaintes à l'examen, la Médiatrice formule la recommandation ci-après à l'intention de la Commission:

La Commission devrait mettre en place une procédure spéciale pour la nomination de son secrétaire général, distincte de celle applicable à la nomination des autres membres de l'encadrement supérieur.

- Cette procédure devrait comprendre la publication d'un avis de vacance et l'inscription de la nomination à l'ordre du jour du collège en temps utile.
- Lors des futures nominations du secrétaire général, le comité consultatif des nominations devrait également être élargi pour y inclure des membres extérieurs à la Commission.

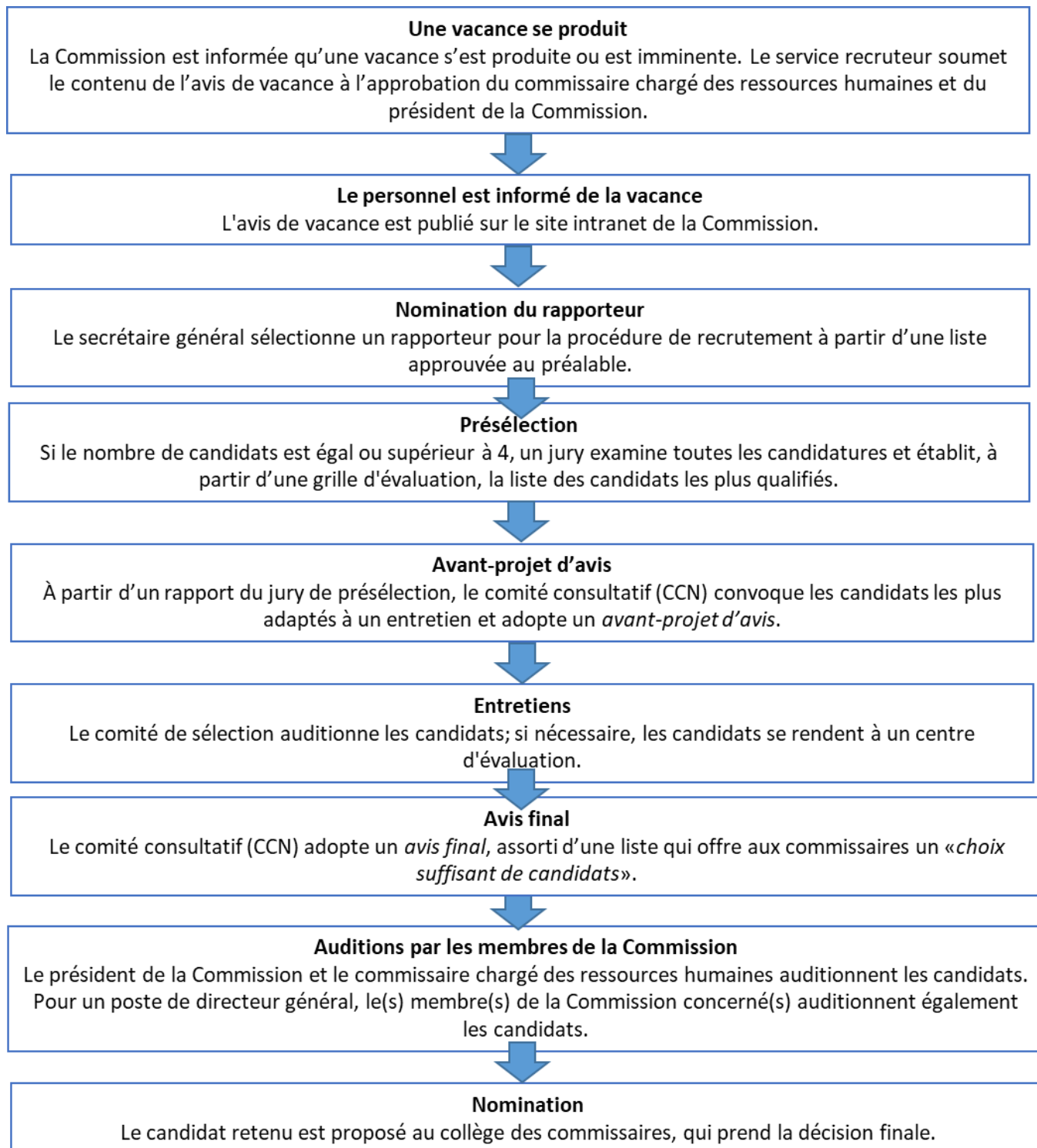
La Commission et les plaignants seront informés de cette recommandation. Conformément à l'article 3, paragraphe 6, du statut du Médiateur européen, la Commission fera parvenir un avis circonstancié d'ici le 4 décembre 2018.

Emily O'Reilly
European Ombudsman

Strasbourg, 31/08/2018



Annexe I — Procédures de vacance pour les hauts fonctionnaires de la Commission





Annexe II — Analyse technique — Postes vacants, réaffectations

La présente annexe vise à clarifier la notion de «*poste vacant*» et la notion de «*réaffectation avec emploi*».

1 Postes vacants

L'article 4 du statut des fonctionnaires est libellé comme suit:

«Toute vacance d'emploi dans une institution est portée à la connaissance du personnel de cette institution dès que l'autorité investie du pouvoir de nomination a décidé qu'il y a lieu de pourvoir à cet emploi.»

Lorsqu'un avis de vacance est porté à la connaissance du personnel, l'institution doit comparer les mérites des candidats éligibles au poste vacant, afin de décider, sur la base des critères de sélection énoncés dans l'«avis de vacance», quel candidat est le mieux adapté pour pourvoir le poste vacant.

Il est certain qu'un poste devient «vacant» dans une institution au moment où le service d'un fonctionnaire prend fin conformément à l'article 47 du statut, ce qui inclut le départ à la retraite du fonctionnaire, en vertu de l'article 52 du statut.

La Commission fait valoir que le départ à la retraite de M. Italianer n'a pas donné lieu à une «vacance de poste» parce que le poste en question a été pourvu immédiatement: elle prétend que, puisque M. Selmayr a pris la fonction de secrétaire général *immédiatement* après le transfert de M. Italianer à un rôle de conseiller, le poste n'était pas devenu «vacant». Elle affirme donc qu'il n'était pas nécessaire de publier un avis de vacance pour le poste de secrétaire général.

Un certain nombre d'exemples illustreront la raison pour laquelle les termes utilisés par la Commission sont quelque peu trompeurs.

Le 31 janvier, il a été annoncé que M^{me} Michou, qui occupait à cette date le poste de secrétaire générale adjointe, serait mutée, le 1^{er} mars, au poste de directrice générale. La Commission a alors estimé que le poste de secrétaire général adjoint serait vacant au 1^{er} mars. Elle a donc publié un avis de vacance, deux candidats se sont manifestés et, pour finir, le 21 février, M. Selmayr a été nommé au poste vacant de secrétaire général adjoint. Le fait qu'il n'y ait pas eu de délai entre le départ de M^{me} Michou du poste de secrétaire général adjoint (elle a quitté ce poste le 1^{er} mars) et la nomination de M. Selmayr pour la remplacer à ce même poste (le 1^{er} mars), ne signifie pas pour autant que ce poste n'ait pas été vacant.

Si tel n'était pas le cas, il n'aurait pas été possible de publier un avis de vacance.

Le 21 février, il a été annoncé que M. Italianer serait transféré, également le 1^{er} mars, à la fonction de conseiller hors classe (et qu'il partirait à la retraite le 31 mars). D'un point de vue technique, il n'y a aucune différence entre la mutation de M^{me} Michou du poste de secrétaire général adjoint au poste de



directeur général et le transfert de M. Italianer de la fonction de secrétaire général à celle de conseiller. Si la mutation de M^{me} Michou du poste de secrétaire général adjoint a donné lieu à une «vacance» du poste de secrétaire général adjoint, le transfert de M. Italianer de la fonction de secrétaire général doit certainement avoir donné lieu à une «vacance» du poste de secrétaire général.

Le fait que les postes vacants ainsi créés soient immédiatement pourvus (c'est-à-dire qu'ils ne *restent* pas vacants pour une période donnée) ne signifie pas qu'il n'y ait pas eu de vacance.

La Commission a déclaré dans ses réponses au Parlement que «*depuis la nomination d'Émile Noël, le premier secrétaire général de la Commission, le poste de secrétaire général n'a jamais été vacant*»⁶⁸. La Médiatrice ne voit pas la logique de cette déclaration. Le simple fait qu'un poste ne **reste** pas vacant, mais soit immédiatement pourvu une fois vacant, ne signifie pas que le poste n'a pas été rendu vacant par le départ de son titulaire. Les services du Médiateur ont également confirmé, au cours de l'enquête, qu'un avis de vacance avait été publié pour le poste de secrétaire général en 1997. Deux personnes se sont portées candidates et M. Carlo Trojan a été nommé après comparaison des mérites des deux candidats. Dans cette affaire, il n'y avait pas non plus de délai entre le départ du secrétaire général précédent et la nomination de M. Trojan.

De l'avis de la Médiatrice, le fait qu'un poste soit pourvu directement par un successeur ne change rien au fait qu'il ait été «vacant».

Il y a cependant une explication simple de ce qui précède. Comme indiqué ci-dessus, l'article 4 du statut dispose que «*toute vacance d'emploi dans une institution est portée à la connaissance du personnel de cette institution dès que l'autorité investie du pouvoir de nomination a décidé qu'il y a lieu de pourvoir à cet emploi.*» Une lecture correcte de l'article 4 implique qu'une autorité investie du pouvoir de nomination n'est pas tenue d'informer le personnel de chaque poste vacant. Elle n'est tenue de le faire qu'à **partir du moment où** elle a décidé de pourvoir cette fonction.

Une institution pourrait très bien décider d'attendre avant de pourvoir un poste vacant.

Il est également tout à fait possible que, lorsque l'institution décide de pourvoir un poste donné qui est devenu vacant, elle puisse utiliser ce poste particulier à une autre fin. Si une personne occupant un poste de *niveau* «directeur général» prend sa retraite, l'institution peut utiliser ce poste à une autre fin, par exemple pour un nouveau directeur général adjoint. Elle peut donc publier un avis de vacance à cet effet.

Il est également tout à fait possible que la **fonction** qui a été exercée par le directeur général visé au paragraphe précédent puisse être confiée à un autre directeur général. Dans ce cas, il est entendu que la personne appelée à exercer

⁶⁸ Réponse apportée le 4 avril 2018 à la question 5 du Parlement.



les fonctions en question est «*réaffectée avec son emploi*» aux fins de l'exercice de ces fonctions.

Réaffectation d'un fonctionnaire *avec son emploi*

La Commission, dans ses réponses au Parlement européen, a évoqué la possibilité de «réaffectation» d'un fonctionnaire *avec son emploi*. Elle fait valoir que, lorsqu'elle réaffecte un fonctionnaire avec son emploi, il n'y a pas lieu de se conformer à l'obligation, prévue à l'article 4 du statut, de publier un «*avis de vacance*».

La Médiatrice relève que la jurisprudence distingue trois grandes catégories de «*réaffectation avec emploi*», à savoir: 1) les réaffectations géographiques; 2) les réaffectations lorsqu'il existe un besoin urgent et sérieux de faire quitter un emploi à un fonctionnaire; et 3) la réorganisation d'un service.

Une «*réaffectation géographique avec emploi*» peut être utilisée lorsqu'il est nécessaire de déplacer les postes et les personnes qui les occupent, d'un lieu géographique à l'autre.⁶⁹ Il peut y avoir une telle «*réaffectation*» sans qu'aucun poste ne devienne vacant dans le lieu où la personne est réaffectée.

Une «*réaffectation avec emploi*» peut être utilisée, très exceptionnellement, en cas de besoin très grave et urgent de faire quitter à un membre du personnel **un emploi donné**, par exemple lorsqu'une personne occupant un poste d'encadrement fait l'objet d'une enquête pour fraude⁷⁰, ou lorsqu'il y a présomption de harcèlement et qu'il est nécessaire de prendre des mesures pour protéger la victime présumée. Dans ces cas très graves et urgents, l'institution n'est pas tenue d'avoir un emploi vacant avant de «*réaffecter*» immédiatement la personne concernée à une autre fonction. La grande majorité de la jurisprudence relative aux réaffectations avec emploi concerne ce type de réaffectation, à savoir qu'un membre du personnel quitte un emploi contre sa volonté, puisque dans ce cas le titulaire de poste concerné conteste la décision de l'autorité investie du pouvoir de nomination.

Les «*réaffectations*» peuvent également être utilisées pour réaliser des exercices réguliers de mobilité du personnel ou réorganiser un service. En pareil cas, le personnel est transféré **avec son emploi**.

Le juge de l'Union a fixé des règles en matière de «*réaffectations avec emploi*»⁷¹. Si un exercice de mobilité du personnel implique de faire passer une personne à

⁶⁹ La jurisprudence se réfère, par exemple, aux situations dans lesquelles les postes de deux secrétaires qui travaillaient dans la délégation de Rome et les personnes occupant ces postes (affaires 161/80 et 162/80, Carbognani et Code Zabetta/Commission) ont été réaffectés à Bruxelles.

⁷⁰ Cela s'est produit dans un cas où l'OLAF enquêtait sur une fraude alléguée à Eurostat. Dans cette situation très grave et urgente, la Commission a décidé de transférer un certain nombre de cadres impliqués dans l'enquête à des postes hors encadrement. Pour y parvenir rapidement, les postes des personnes en question ont été «réaffectés» à des fonctions hors encadrement. Une fois cette réaffectation avec emploi effectuée, la Commission a publié les postes de directeurs (voir affaire T-339/03, Clotuche/Commission et affaire T-118/04 et T-134/04, Caló/Commission).

⁷¹ Voir notamment affaire T-373/04, Guggenheim/Cedefop.



une **fonction importante pour laquelle des compétences spécifiques sont requises**, et si cette fonction est **différente de celle qui a été exercée précédemment** et si la décision a des **effets importants et généraux**, l'institution devrait mettre en place une «procédure» lui permettant de sélectionner la personne **la plus compétente** pour exercer cette fonction⁷².

La nomination d'un secrétaire général a des effets importants et généraux.

À tout le moins, une fonction de niveau «directeur», telle que celle détenue par M. Selmayr dans sa carrière de base jusqu'en février 2018, n'est pas **équivalente** (en termes d'importance, en termes de responsabilités et de compétences nécessaires) au poste de secrétaire général⁷³.

Ainsi, il ne serait pas cohérent avec la jurisprudence précitée de nommer une personne qui se situe **au niveau de directeur dans sa carrière de base** au poste de secrétaire général, par une «réaffectation avec emploi», sans aucune procédure de comparaison des mérites du personnel éligible en vue d'identifier la personne la plus compétente.

La Commission, dans sa réponse à la Médiatrice, nuance désormais soigneusement les déclarations faites antérieurement au Parlement. Au lieu d'insister sur le fait que M. Selmayr avait **toujours** rempli les conditions pour être réaffecté au poste de secrétaire général, elle indique que M. Selmayr «*était pleinement qualifié pour être muté au poste de secrétaire général, après sa nomination au poste de secrétaire général adjoint, par une décision du collège au titre de l'article 7, paragraphe 1, du statut des fonctionnaires de l'Union*» (gras ajouté).

L'annexe I du statut établit les **emplois types**⁷⁴ dans chaque groupe de fonctions. La section 1 de l'annexe I est libellée comme suit:

⁷² Si les nouvelles fonctions découlant d'une réorganisation impliquent des responsabilités identiques ou moins importantes que celles précédemment exercées par le fonctionnaire réaffecté, on peut supposer que le fonctionnaire concerné a les capacités d'exercer ces nouvelles fonctions. Dans ces circonstances, la simple réaffectation peut être utilisée, sans qu'il soit nécessaire d'appliquer une procédure permettant d'identifier le candidat le plus capable. Cela a été le cas pour un chef d'unité réaffecté à une fonction hors encadrement (voir points 56 et 57 de l'arrêt Fronia/Commission).

⁷³ On peut soutenir qu'il n'y a **pas de poste** à la Commission qui soit «équivalent», en termes de compétences requises, au poste de secrétaire général. La Commission a fait observer au Parlement que le poste de secrétaire général de la Commission n'est pas un poste ordinaire. Il s'agit d'un emploi qui «*requiert non seulement une expérience particulière du fonctionnement de la Commission, de ses méthodes de travail, de son processus décisionnel et de son rôle interinstitutionnel, mais aussi un certain niveau de confiance que le président peut accorder au secrétaire général*» et qu'il n'y a «*qu'une poignée de personnes tout au plus qui remplissent ces conditions spéciales*». La Commission a également déclaré, en réponse au Parlement, que la fonction de secrétaire général **n'est pas une fonction normale de niveau «directeur général**». Il semblerait donc cohérent avec l'arrêt de la Cour dans l'affaire Guggenheim/Cedefop que la Commission mène toujours une «procédure» visant à désigner la personne la plus compétente pour exercer ce rôle. Cela signifierait que **même les directeurs généraux** devraient se soumettre à une procédure visant à sélectionner la personne la plus compétente pour devenir secrétaire général. Toutefois, aux fins de la présente enquête, la Médiatrice n'a pas à statuer sur ce point. La seule question qui se pose ici est de savoir si M. Selmayr pouvait être réaffecté d'un **poste de niveau «directeur»** à un poste de secrétaire général, ce qu'il ne pouvait manifestement pas.

⁷⁴ La Commission a adopté une décision mettant en œuvre l'annexe I qui stipule qu'il peut y avoir un directeur général ou équivalent, et des directeurs ou équivalents. Cela permet à la Commission de nommer des directeurs généraux adjoints au sein de la catégorie des directeurs généraux, et des conseillers principaux au sein de la catégorie des directeurs.



1. Groupe de fonctions AD

Emploi type	Grade
Directeur général ⁷⁵	AD 15 - AD 16
Directeur	AD 14- AD 15
Conseiller ou équivalent	AD 13- AD 14
Chef d'unité ou équivalent	AD 9- AD 14
Administrateur	AD 5 - AD 12

Les cinq «*emplois types*» figurant à la section 1 de l'annexe I du statut sont sensiblement différents les uns des autres. Les administrateurs n'ont aucune fonction d'encadrement. Les chefs d'unité encadrent les administrateurs. Les directeurs doivent avoir la capacité de diriger le personnel d'encadrement, ce qui nécessite des compétences différentes de celles qui sont requises pour être chef d'unité. Les directeurs généraux doivent avoir la capacité d'encadrer les directeurs.

En conséquence, il n'est pas possible de transférer une personne d'un niveau à un autre au moyen d'une simple «*réaffectation avec emploi*». Il faut plutôt mettre en place une «*procédure*» pour permettre à l'institution de comparer les mérites des candidats potentiels et, partant, d'identifier la personne la plus compétente pour exercer cette fonction.

⁷⁵Un secrétaire général est un «emploi type» assimilé à un directeur général.