

Réponses de la Commission aux questions posées par la Médiatrice européenne sur la nomination du nouveau secrétaire général
- Plaintes 488/2018/KR et 514/2018/KR

I. Contexte

La lettre que la Médiatrice européenne a adressée au président de la Commission le 5 mai 2018 se fonde sur deux plaintes, introduites, l'une par la délégation néerlandaise D66 (groupe ALDE) et l'autre par la délégation socialiste française (groupe S&D) du Parlement européen, concernant la décision du collège des commissaires du 21 février 2018 relative à la nomination du nouveau secrétaire général de la Commission. Les plaignants expriment des doutes quant à la légalité de cette décision. Dans le cadre de l'examen de ces plaintes, la Médiatrice européenne a demandé à la Commission de répondre à sept questions supplémentaires.

La Commission a déjà fourni des informations détaillées sur ce sujet dans ses réponses du 24 mars¹ et du 4 avril 2018² aux questions posées par la commission du contrôle budgétaire du Parlement européen, et a notamment confirmé la légalité de la décision au regard du statut des fonctionnaires (ci-après le «statut») tel qu'interprété par la jurisprudence des juridictions de l'UE et du règlement intérieur de la Commission. Ces réponses constituent la position de la Commission sur les questions posées par le Parlement européen.

La Commission aimerait clarifier d'emblée les neuf points et principes suivants, sur lesquels se fonde la décision prise concernant la nomination du nouveau secrétaire général:

1. La Commission a pris la décision de nommer son nouveau secrétaire général le 21 février 2018, dans le cadre d'une série de nominations aux postes d'encadrement supérieur, à l'unanimité des 28 membres du collège. Ce faisant, elle a agi dans le plein respect du statut des fonctionnaires de l'Union européenne, tel qu'interprété par la jurisprudence des juridictions de l'UE³, et de son propre règlement intérieur.
2. Le président Juncker a proposé de nommer le nouveau secrétaire général en accord avec le commissaire Oettinger et après consultation du premier vice-président Timmermans. Tous deux ont donné leur accord à la nomination proposée.

¹https://ec.europa.eu/commission/news/european-commission-confirms-appointment-mr-selmayr-secretary-general-decided-full-compliance-all-legal-rules-2018-mar-24_fr

²https://ec.europa.eu/commission/news/european-commission-replies-follow-questions-european-parliaments-budgetary-control-committee-appointment-its-new-secretary-general-2018-apr-04_fr

³ Voir, par exemple, les affaires jointes C-161/80 et C-162/80, Carbognani et Zabetta/Commission, points 19 et suivants, et l'affaire F-24/12, BN/Parlement, point 46.

3. Conformément à la pratique normale et pour assurer le niveau de confidentialité nécessaire, la nomination proposée a été présentée directement au collège le jour même où celui-ci a pris la décision. La possibilité d'ajouter des points à l'ordre du jour de la réunion du collège est une prérogative du président, conformément à l'article 6, paragraphe 5, du règlement intérieur de la Commission. Le principe de collégialité a été pleinement respecté.
4. Le poste de secrétaire général de la Commission requiert une vaste expérience du fonctionnement de la Commission, de ses méthodes de travail, de son processus décisionnel et de son rôle institutionnel. Ainsi que le prévoit l'article 20 du règlement intérieur de la Commission, le secrétaire général doit également assister le président et le collège dans son ensemble pour que, dans le cadre des orientations politiques que le président a définies, la Commission réalise les priorités qu'elle a elle-même fixées. Dès lors, il doit jouir de la pleine confiance du président et de l'ensemble de la Commission.
5. La personne qui occupe actuellement le poste remplit pleinement ces critères, ainsi que toutes les conditions de procédure énoncées dans le statut: en tant que fonctionnaire de grade AD15 cumulant huit années d'expérience dans l'encadrement supérieur au sein de la Commission⁴ et sept années d'expérience professionnelle acquise avant de rejoindre la Commission, elle était tout à fait qualifiée pour être mutée au poste de secrétaire général, après sa nomination en tant que secrétaire général adjoint, par décision du collège en application de l'article 7, paragraphe 1, du statut des fonctionnaires de l'Union européenne⁵. En outre, avant sa nomination par le collège à l'unanimité le 21 février, le nouveau secrétaire général a suivi la procédure complète de sélection, conformément aux règles de la Commission concernant les nominations aux postes de directeur général et de directeur général adjoint, à savoir une journée complète en centre d'évaluation, un entretien, une évaluation et la remise d'un avis du comité consultatif des nominations, un entretien avec le commissaire chargé du budget et des ressources humaines et un entretien avec le président Juncker.
6. Afin de garantir le bon fonctionnement de l'institution, il est dans l'intérêt de la Commission d'éviter des situations dans lesquelles le poste de secrétaire général devient vacant. Il convient de noter que depuis la nomination d'Émile Noël en tant que premier secrétaire général de la Commission, jamais le poste de secrétaire général n'a été vacant. Dans le cas de la nomination du nouveau secrétaire général, toutes les

⁴ Comme le Tribunal l'a établi, le fait d'occuper un poste de chef de cabinet est considéré comme équivalant à une expérience d'encadrement au sein de la Commission (affaires jointes T-118/04 et T-134/04, Caló/Commission, points 212 et 213).

⁵ L'exigence formelle requise pour être nommé à une fonction au niveau de directeur général est d'avoir au moins le grade AD14 (avec au minimum deux ans d'ancienneté dans le grade pour les fonctionnaires de grade AD14) et au minimum deux années d'expérience en tant que membre de l'encadrement supérieur au niveau de directeur ou supérieur.

conditions permettant de recourir à la procédure de mutation prévue par l'article 7, paragraphe 1, du statut étaient remplies. Les trois secrétaires généraux précédents avaient été nommés selon la même procédure.

7. Le président de la Commission a été prévenu du départ en retraite du secrétaire général précédent le 20 février 2018, lorsque ce dernier lui a fait part de son intention de signifier par écrit, le matin suivant, son départ à la retraite. Le même jour, le commissaire Oettinger a été informé de cette décision par le président, ainsi que de l'intention du président de proposer, en conséquence, la mutation de son chef de cabinet au poste de secrétaire général. Le commissaire Oettinger a exprimé son plein accord. Le président a également consulté, le 20 février, le premier vice-président Timmermans, qui a lui aussi marqué son accord sur sa proposition.
8. Le service du porte-parole de la Commission a répondu factuellement, au mieux de ses connaissances et de manière exhaustive, à toutes les questions qui ont été posées sur cette procédure. La Commission est prête à envisager la possibilité d'accompagner les décisions concernant son encadrement supérieur d'exposés techniques au cours desquels des experts de la direction générale des ressources humaines pourraient expliquer les procédures légales ou techniques à la presse.
9. La Commission est disposée à réexaminer, avec les autres institutions de l'UE, la manière dont l'application des règles et procédures peut être améliorée à l'avenir. Ce faisant, il importe de ménager l'équilibre entre le principe de transparence et la nécessité de veiller à ce que les décisions concernant l'encadrement supérieur adoptées par la Commission ne deviennent pas l'objet de tractations entre États membres et/ou partis politiques, ce qui pourrait mettre en cause, en ce qui concerne la Commission, l'esprit supranational de l'administration publique européenne et l'objectif de sélectionner des cadres supérieurs hautement qualifiés. Le commissaire Oettinger a proposé d'organiser une table ronde interinstitutionnelle sur cette question.

II. Les réponses de la Commission

1. La résolution du Parlement indique que la nomination «pourrait être considérée comme une sorte de coup de force à la limite de la légalité, voire dépassant cette limite». Quelles réflexions cette qualification de la manière dont la nomination s'est effectuée inspire-t-elle à la Commission et quels enseignements éventuels cette dernière a-t-elle tiré de cette affaire en général?

Un coup de force est défini comme une confiscation soudaine, violente et illégale du pouvoir d'un gouvernement, au cours de laquelle des militaires ou d'autres élites au sein de l'appareil d'État prennent le contrôle de l'État de manière illégale et non dissimulée. La Commission ne comprend pas comment une décision du collège des commissaires, proposée par le président et approuvée à l'unanimité par l'ensemble des membres de la Commission, peut être comparée à «une sorte de coup de force». Pour nommer le nouveau secrétaire général, la Commission a respecté toutes les règles dans la lettre et dans l'esprit, à tout moment, et a agi dans l'intérêt de l'institution.

En proposant le nouveau secrétaire général à la Commission, le président Juncker voulait s'assurer que les travaux de l'institution se poursuivraient sans heurt et de manière efficace. Il voulait aussi éviter toute possibilité que cette nomination devienne l'objet de tractations entre États membres et/ou partis politiques qui auraient pu avoir pour conséquence que le poste reste vacant après le départ en retraite du secrétaire général précédent. Il avait également besoin d'une personne digne de confiance et expérimentée pour occuper ce poste, quelqu'un sur lequel le collège pouvait compter et qui pouvait reprendre le poste avec effet immédiat et de manière efficace. La nécessité de ne pas perturber les travaux de la Commission à ce moment crucial du mandat et de présenter des propositions de grande qualité est primordiale pour l'institution et pour la réalisation de ses priorités et du programme sur la base duquel elle a été élue par le Parlement européen.

Comme pour toutes les autres nominations concernant l'encadrement supérieur, la Commission a agi avec confidentialité et discrétion lors de la prise de décision. Les trois secrétaires généraux précédents avaient tous été nommés selon la même procédure.

La Commission est disposée à examiner, pour l'avenir, la possibilité d'accompagner les nominations importantes concernant l'encadrement supérieur d'exposés techniques détaillés présentés par des experts de la direction générale des ressources humaines qui peuvent expliquer à la presse les dispositions du statut et autres règles pertinentes.

2. La Commission n'a pas répondu à plusieurs questions du Parlement sur la manière dont cette nomination a pu abîmer la confiance en l'UE dans son ensemble. La Commission voudrait-elle maintenant, avec le recul, s'interroger sur ce point et exposer son point de vue sur la question de savoir si cette nomination a nui à la confiance placée dans l'UE? Considère-t-elle que la critique généralisée de la manière dont la nomination s'est faite était justifiée?

La Commission a répondu clairement, honnêtement et de manière compréhensible à toutes les questions posées par le Parlement européen sur le sujet.

En ce qui concerne la question de la confiance en l'UE, la Commission ne partage pas l'avis selon lequel la confiance des citoyens a été ébranlée, affirmation que ne corroborent pas non plus les dernières enquêtes Eurobaromètre. 67 % des citoyens de l'Union soutiennent l'Union européenne et sont convaincus que leur pays a bénéficié du fait d'en être membre⁶. Plus précisément, la confiance en la Commission européenne a augmenté de 4 points de pourcentage par rapport à l'année dernière, un plus grand nombre de personnes exprimant leur confiance en la Commission européenne (46 % ont plutôt confiance, contre 36 % qui n'ont plutôt pas confiance)⁷.

La Commission ne considère pas que les critiques exprimées à propos de la nomination du nouveau secrétaire général étaient justifiées. Au contraire, elles étaient basées sur une série d'allégations non fondées, d'informations incorrectes et, globalement, sur la contestation de la prérogative de la Commission de nommer les membres de son encadrement supérieur. La Commission est prête à assumer toutes ses responsabilités politiques, mais elle n'acceptera pas qu'une procédure interne, suivie dans le respect intégral du statut, tel qu'interprété par la jurisprudence des juridictions de l'UE, et de son propre règlement intérieur, puisse être considérée comme nuisant à la confiance en l'UE. La Commission a agi dans les limites de ses compétences, a appliqué les règles et a statué à l'unanimité sur la nomination du nouveau secrétaire général.

⁶http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2018/oneyearbefore2019/eb89_one_year_before_2019_eurobarometer_en_opt.pdf

⁷ Enquête Flash Eurobaromètre menée entre le 17 et le 26 mars 2018, disponible à l'adresse suivante: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2180>

3. Bien qu'il soit important que les postes d'encadrement supérieur de la Commission ne fassent pas l'objet de tractations entre États membres ou partis politiques, mais plutôt de décisions du collège des commissaires, comment la Commission veillera-t-elle à l'avenir à ce que ces décisions soient fondées sur les principes de transparence et d'égalité et sur les qualifications et le mérite?

Les règles en vigueur sont très claires – lorsqu'un poste doit être pourvu, le statut autorise l'autorité investie du pouvoir de nomination (pour les postes de l'encadrement supérieur, il s'agit du collège des commissaires) à choisir entre deux possibilités:

- l'organisation d'une procédure de sélection, en application de l'article 29, paragraphe 1, du statut, ou
- une mutation dans l'intérêt du service, en application de l'article 7, paragraphe 1, du statut.

Le statut n'établit pas d'ordre de préférence entre ces deux possibilités et il n'existe pas de référence dans la jurisprudence⁸ concernant le fait qu'une procédure serait la norme et l'autre l'exception. Les deux solutions sont d'égale valeur juridique et sont interchangeables. Dans tous les cas et quelle que soit la procédure retenue, la Commission tient toujours compte des compétences, des qualifications, de l'expérience et des mérites du fonctionnaire concerné.

La Commission estime que les procédures existantes sont suffisamment robustes. Conformément à son attachement à l'objectif de maintien d'une administration publique européenne d'excellence, elle est ouverte à des discussions constructives sur l'application du cadre juridique existant. La Commission est donc prête à examiner s'il serait possible d'améliorer l'application des règles et procédures à l'avenir, et comment. Ce faisant, il importe de ménager l'équilibre entre le principe de transparence et la nécessité de veiller à ce que les décisions concernant l'encadrement supérieur adoptées par la Commission ne deviennent pas l'objet de tractations entre États membres et/ou partis politiques. Le commissaire Oettinger a proposé d'organiser une table ronde interinstitutionnelle, qui permettra de débattre de la manière dont il serait possible de garantir l'excellence et l'indépendance de la fonction publique de l'Union européenne, pour le bien et dans l'intérêt commun des citoyens de l'Union.

⁸ Voir, par exemple, l'affaire 69/83 du 23 juin 1984, Lux/Cour des comptes, point 17, et l'affaire F-24/12 du 19 juin 2014, BN/Commission, point 47.

4. La Commission partage-t-elle l'affirmation contenue dans la résolution du Parlement européen, selon laquelle «les nominations aux postes de haut niveau, comme celui de secrétaire général, devraient s'effectuer d'une manière indépendante d'autres nominations, afin d'éviter ainsi toute suspicion de compromis ou de compensations opaques fondés sur des informations confidentielles»? La Commission peut-elle commenter cette affirmation?

Lorsqu'il s'agit de nommer des personnes à des postes d'encadrement supérieur, il ne saurait être question de «compromis» ou de «compensations». Cela irait à l'encontre du statut et de l'objectif de décider des nominations exclusivement sur la base des mérites et des qualifications. Lorsque la Commission adopte une série de décisions individuelles concernant l'encadrement supérieur, toutes ces décisions – sans exception – sont toujours soumises aux dispositions procédurales applicables. La Commission ne voit aucune raison pour laquelle les nominations à certains postes ne seraient pas décidées en même temps que d'autres. Les mêmes règles s'appliquent à toutes les nominations et le nombre de décisions que le collège doit adopter chaque jour et lors de ses réunions hebdomadaires ne change rien à la qualité ou au contenu de chaque décision, ni ne les influence.

La Commission conteste également l'idée de «*compensations*» associée aux nominations de membres de l'encadrement supérieur. Chaque décision est fondée sur les mérites propres et les qualifications de chaque personne concernée, ainsi que sur les besoins de l'institution. La Commission est particulièrement attentive au respect des règles et procédures régissant les droits des candidats aux différents postes.

En outre, la Commission récusé le fait que les nominations soient fondées sur des «informations confidentielles». Conformément à la pratique normale et aux fins d'assurer le niveau de confidentialité nécessaire, les nominations au niveau du poste de directeur général ou de directeur général adjoint au sein de la Commission sont, sans exception, directement présentées au collège le jour même où la Commission se prononce à leur égard. La participation des membres de la Commission, lors de l'élaboration des différentes propositions, dépend de leur portefeuille respectif – tous les membres de la Commission concernés sont consultés sur les décisions relatives à l'encadrement supérieur relevant de leur sphère de compétence respective avant que ces décisions ne soient soumises à l'approbation de la Commission.

La possibilité d'ajouter des points à l'ordre du jour de la réunion du collège s'il le juge nécessaire est une prérogative du président – conformément à l'article 6, paragraphe 5, du règlement intérieur de la Commission, la Commission peut, sur proposition de son président, délibérer sur une question non inscrite à l'ordre du jour, ce qu'elle fait régulièrement. Le collège des commissaires est composé de personnalités politiques chevronnées qui ont connaissance de cette prérogative du président et tout membre de la Commission peut intervenir, exprimer son opinion et demander le report d'un point s'il le souhaite pendant la réunion de la Commission.

5. La Commission Juncker est un organe exécutif politique qui tire sa légitimité des élections parlementaires européennes et s'appuie sur une fonction publique indépendante. Bien que sa structure soit comparable à celles de nombreux gouvernements d'États membres, la Commission peut-elle décrire la manière dont elle gère les relations de travail entre les instances politiques (c'est-à-dire les commissaires et leurs cabinets) et les instances administratives, au niveau de l'encadrement supérieur?

Dans une Commission politique, des responsables politiques, les membres du collège, conduisent des politiques dans le cadre délimité par les traités, sur la base des priorités fixées par la Commission, expriment leur opinion et assument la responsabilité des décisions prises, et rendent compte au Parlement européen.

Dans l'accomplissement de leur mission, les membres de la Commission peuvent s'appuyer sur une administration européenne ouverte, efficace et indépendante, telle que prévue par l'article 298 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. L'administration de la Commission et son personnel assistent les membres de la Commission dans la préparation et l'exécution de leurs tâches et dans la mise en œuvre des priorités et des orientations politiques fixées par le président (article 21, premier alinéa, du règlement intérieur).

L'action politique est encadrée par des règles exigeant de tout fonctionnaire de la Commission et des membres du collège qu'ils agissent de manière indépendante et servent en toute occasion les intérêts de l'Union européenne⁹.

Des règles claires et des normes éthiques encadrent les travaux de la Commission. Conformément au statut, à ses modalités d'application, au règlement financier et au code de bonne conduite administrative, le personnel de la Commission se doit d'être indépendant, impartial, objectif et loyal dans ses relations avec le public, tout en assistant et en conseillant ses supérieurs. Il est responsable de l'exécution des ordres donnés, de l'autorité qui lui a été conférée et de l'exécution des tâches qui lui sont confiées, et doit régler sa conduite en ayant uniquement en vue les intérêts de l'Union. Le statut prévoit également des règles pour les situations dans lesquelles des membres du personnel sont en désaccord avec des ordres qu'ils ont éventuellement reçus.

Par ailleurs, des règles existent également pour définir la relation entre les cabinets et les services, notamment l'article 19 du règlement intérieur. Les principes régissant les relations de travail entre les membres de la Commission, leurs cabinets et les services de la Commission sont énoncés dans la communication C(2014) 9004 jointe en annexe, intitulée «Les méthodes de travail de la Commission européenne 2014-2019», et notamment dans son annexe 4, qui confirme, en son point 1.3, que la responsabilité finale au sein d'une Commission politique reviendra toujours aux personnalités politiques: «*Une relation étroite et personnelle, basée sur la confiance et l'information réciproque, doit s'établir entre le membre de la Commission et le directeur général. Le membre de la Commission donne des orientations générales ou des instructions au directeur général, conformément aux priorités du Collège. Pour sa part, le directeur général conseille le membre de la Commission sur les*

⁹ Article 11 du statut.

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 de la bonne mise en œuvre devant le membre de la Commission et le Collège.»

6. Les citoyens attendraient de la fonction publique européenne qu'elle conseille en toute indépendance, tout en étant nécessairement consciente de l'environnement politique dans lequel elle fonctionne. Comment la Commission veille-t-elle à ce que, lorsqu'une personne ayant occupé un poste politique à haut niveau accède à l'encadrement supérieur de la fonction publique indépendante, les citoyens puissent être rassurés quant à l'impartialité de la fonction publique permanente?

La Commission dispose d'une fonction publique hautement qualifiée qui œuvre dans l'intérêt de 500 millions de citoyens européens.

Il n'y a pas de «postes politiques» au sein du personnel de la Commission: l'ensemble du personnel de la Commission, dans les cabinets comme dans les différents services, est soumis, dans son travail quotidien, aux mêmes règles et normes éthiques élevées, qui lui imposent d'agir en toute indépendance dans l'intérêt de l'Union. Les règles et normes existantes s'appliquent à tout le personnel, sans exception; tout le personnel est soumis aux mêmes devoirs et obligations.

Les règles sont énoncées dans le statut et ses modalités d'application, ainsi que dans d'autres documents tels que le règlement financier et le code de bonne conduite administrative. Elles couvrent l'indépendance par rapport aux influences extérieures, les conflits d'intérêts potentiels, les cadeaux et distinctions honorifiques, les activités extérieures menées tout en travaillant pour l'UE, l'activité professionnelle exercée après cette période d'emploi, les relations avec le public et les obligations de fournir des conseils avisés et objectifs aux supérieurs, ainsi que l'obligation pour les membres du personnel de rendre compte de leurs actions à titre individuel.

La Commission s'efforcera toujours de veiller au respect de ces règles. Le personnel de la Commission est tenu de suivre au moins une formation sur l'éthique et l'intégrité. Tout citoyen peut déposer une plainte s'il estime qu'un fonctionnaire a enfreint le code de bonne pratique administrative. Les décisions de la Commission sont soumises à un contrôle public et institutionnel permanent. En outre, l'Office d'investigation et de discipline (IDOC) de la Commission et l'Office européen de lutte antifraude veillent à ce que les (anciens) fonctionnaires et autres agents respectent le statut, en menant des enquêtes administratives et des procédures disciplinaires de manière équitable, transparente et en temps utile.

7. La Commission a admis des problèmes de communication en lien avec cette nomination. Quelles mesures la Commission entend-elle prendre à l'avenir pour améliorer sa gestion des questions pertinentes et légitimes posées par les médias, en gardant à l'esprit que ces échanges sont souvent le seul moyen pour les citoyens d'obtenir des réponses à leurs préoccupations.

La Commission reconnaît l'importance d'une communication ouverte et transparente et demeure fermement déterminée à apporter des réponses aux questions des médias et du grand public. Elle reconnaît que les médias jouent un rôle important pour communiquer des informations au public, notamment sur l'action de l'UE. C'est la raison pour laquelle la Commission organise chaque midi un point presse, diffusé en direct, au cours duquel plus de 1 100 journalistes accrédités peuvent poser des questions sur les politiques de l'UE. Il s'agit là d'un service unique qui témoigne de notre volonté d'ouverture et de transparence.

La Commission sait aussi combien il est particulièrement important d'apporter des réponses aux préoccupations des citoyens. C'est pourquoi, depuis 2014, elle organise dans tous les États membres de l'UE des dialogues citoyens au cours desquels des membres de la Commission répondent directement aux questions et aux idées exprimées par des citoyens. La Commission actuelle a considérablement intensifié ses efforts de communication avec le public, ce qui lui a permis de toucher plus de 17 millions de personnes au moyen de 727 dialogues citoyens (dont 10 dialogues en direct sur Facebook) organisés en 285 lieux de l'UE.

Si la Commission est toujours disposée à renforcer encore sa communication avec les médias et le grand public et à faire preuve de davantage de clarté et de pédagogie lorsqu'il s'agit d'expliquer des procédures techniques et juridiques, elle considère aussi qu'il n'y a pas eu de problème de communication en lien avec la nomination du nouveau secrétaire général. Par contre, au cours d'une campagne à charge, de fausses informations ont été diffusées, des explications incorrectes sur la procédure de nomination et les exigences applicables au poste ont été publiées et des informations personnelles protégées par le statut et les règles de l'UE sur la protection des données à caractère personnel ont été utilisées illégalement. La Commission continuera donc de rétablir les faits, de corriger les informations erronées et de défendre la nomination du nouveau secrétaire général, qui s'est faite dans le plein respect de toutes les règles et procédures existantes.