

# La fonction publique européenne en perspective

Jean-Luc FEUGIER et Marie-Hélène PRADINES

# La fonction publique européenne en perspective

**Jean-Luc FEUGIER**

Administrateur principal à la Commission européenne

**Marie-Hélène PRADINES**

Administrateur principal à la Commission européenne

**COLLECTION DIRIGÉE PAR**

Édith LHOME

**CONCEPTION GRAPHIQUE**

Brigitte MORELLE

Nicolas BESSEMOULIN

**MISE EN PAGE**

Dominique SAUVAGE

**INFOGRAPHIE**

Annie BORDERIE

**Avertissement aux lecteurs**

Les opinions exprimées dans le présent ouvrage n'engagent que leurs auteurs.

Des extraits de ce texte ne peuvent être reproduits sans autorisation.

Celle-ci doit être demandée à :

**Direction de l'information légale et administrative**

29, Quai Voltaire

75344 Paris cedex 07

Aux termes du Code de la propriété intellectuelle, toute reproduction ou représentation, intégrale ou partielle de la présente publication, faite par quelque procédé que ce soit (reprographie, microfilmage, scannérisation, numérisation...), sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause, est illicite et constitue une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

Il est rappelé également que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.

© Direction de l'information légale et administrative, Paris, 2015

ISBN 978-2-11-010116-7 – ISSN 1264-2789 – DF 1RE32830

# Sommaire

|                                                                                    |           |
|------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Remerciements.....                                                                 | 5         |
| Préface.....                                                                       | 7         |
| Introduction.....                                                                  | 9         |
| <br>Partie 1                                                                       |           |
| <b>Unicité, permanence et évolution du cadre statutaire européen..</b>             | <b>13</b> |
| <br>Chapitre 1                                                                     |           |
| Une fonction publique inscrite dans un cadre statutaire .....                      | 15        |
| <br>Chapitre 2                                                                     |           |
| L'électrochoc de la réforme de 2004.....                                           | 31        |
| <br>Chapitre 3                                                                     |           |
| Des adaptations liées à l'actualité institutionnelle .....                         | 47        |
| <br>Chapitre 4                                                                     |           |
| Le statut après la réforme de 2013 .....                                           | 61        |
| <br>Chapitre 5                                                                     |           |
| L'unicité du statut à l'épreuve du cadre interinstitutionnel.....                  | 71        |
| <br>Chapitre 6                                                                     |           |
| Des dépenses administratives contraintes .....                                     | 87        |
| <br>Partie 2                                                                       |           |
| <b>La diversité interinstitutionnelle de la fonction publique européenne .....</b> | <b>95</b> |
| <br>Chapitre 1                                                                     |           |
| La Commission européenne au centre du jeu .....                                    | 97        |
| <br>Chapitre 2                                                                     |           |
| Le Parlement européen, atout démocratique de l'Union .....                         | 125       |

|                                                                                                     |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Chapitre 3                                                                                          |            |
| Le Conseil européen et le Conseil de l'Union européenne,<br>au plus près des États membres .....    | 145        |
| Chapitre 4                                                                                          |            |
| Les Cours ou la protection de l'Union et de ses citoyens.....                                       | 169        |
| Chapitre 5                                                                                          |            |
| Les comités consultatifs et les autres organes de l'Union européenne .....                          | 195        |
| Chapitre 6                                                                                          |            |
| Le Service européen pour l'action extérieure : le corps diplomatique<br>de l'Union européenne ..... | 227        |
| Chapitre 7                                                                                          |            |
| Les agences européennes, une variété à encadrer .....                                               | 241        |
| <br>Partie 3                                                                                        |            |
| <b>Le développement des politiques RH .....</b>                                                     | <b>259</b> |
| Chapitre 1                                                                                          |            |
| Les défis du recrutement.....                                                                       | 261        |
| Chapitre 2                                                                                          |            |
| Les parcours de carrière ou la gestion du capital humain .....                                      | 281        |
| Chapitre 3                                                                                          |            |
| Des droits et des obligations ou l'importance croissante de l'éthique .....                         | 297        |
| Chapitre 4                                                                                          |            |
| Les conditions pécuniaires, un enjeu majeur de l'attractivité .....                                 | 317        |
| Chapitre 5                                                                                          |            |
| La modernisation de l'environnement de travail .....                                                | 339        |
| Chapitre 6                                                                                          |            |
| L'intervention du médiateur et la protection du juge.....                                           | 353        |
| <br>CONCLUSION .....                                                                                | 363        |
| BIBLIOGRAPHIE .....                                                                                 | 365        |
| LISTE DES ENCADRÉS, DES TABLEAUX ET DES GRAPHIQUES .....                                            | 367        |
| TABLE DES MATIÈRES .....                                                                            | 371        |

# Remerciements

Les auteurs tiennent à remercier leur famille, leurs amis et collègues pour leur soutien, leur patience et leur aide tout au long de la préparation de cet ouvrage, en particulier au sein du cabinet du vice-président Maroš Šefčovič et de la Direction générale des ressources et de la sécurité de la Commission européenne : Juraj Nociar, Irène Souka, les « 3 Christian » Linder, Levasseur et Roques, Bertrand Saint Aubin, avec une mention spéciale aux deux relecteurs, Michael Berger et Manuel Szapiro.

Un grand merci également à tous les correspondants dans les autres institutions pour leurs contributions, sans lesquelles la partie II de ce livre n'aurait certainement pas pu aboutir.

Les auteurs souhaitent enfin remercier leur éditeur et en particulier Bruno Denis et Édith Lhomel pour la confiance sans faille qu'ils leur ont témoignée lors du lancement de ce projet et de sa réalisation.



# Préface

**Maroš ŠEFČOVIČ,**

*Vice-président de la Commission européenne*

Je suis particulièrement honoré de préfacer cet ouvrage sur la fonction publique européenne, en tant que vice-président de la Commission européenne chargé aujourd'hui de l'Union de l'énergie, mais aussi et surtout en tant qu'ancien vice-président chargé des relations interinstitutionnelles et de l'administration dans la Commission Barroso II.

Durant ce mandat en effet, je me suis attaché à promouvoir la fonction publique européenne, à défendre son cadre statutaire et ses conditions de travail et, bien sûr, à souligner sa plus-value indéniable dans les projets européens.

Le rôle premier de cette fonction publique est d'être au service des institutions et de représenter, en leur nom, les intérêts de l'Union. J'ai pu moi-même l'apprécier directement tout au long de mon parcours européen, d'abord comme diplomate national, puis comme commissaire européen.

Cela ne veut pas dire pour autant que, dans le contexte actuel, les institutions et la fonction publique européennes ne doivent pas participer à l'effort collectif. C'est le sens de la réforme que j'ai négociée en 2013, qui a permis de générer des économies substantielles tout en s'attachant à préserver l'attractivité et le dynamisme de cette fonction publique.

Mais nous sommes déjà à un nouveau tournant de l'histoire de l'Union européenne. Le besoin de donner une nouvelle impulsion aux politiques européennes, après la crise économique, financière et sociale sans précédent que l'Europe a traversée ces dernières années, nous impose de consolider les mesures prises pour sortir de cette crise et d'investir pour relancer la croissance et l'emploi. Le renouvellement politique des trois institutions clefs du système institutionnel européen en 2014 (Parlement, Conseil et Commission) a doté l'Union de nouveaux visages et de nouvelles sensibilités.

Ces évolutions auront forcément un impact sur nos institutions et sur la fonction publique européenne. Comme les auteurs le démontrent dans cet ouvrage, les décisions prises au niveau politique se répercutent directement tant sur le fonctionnement et l'organisation des services, que sur les besoins en matière de ressources humaines.



L'actuel Président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, a ainsi choisi de redynamiser la Commission « pour faire bouger les choses », simplifier les procédures et briser les silos, pour être plus efficace et se concentrer sur les grands défis que l'Union doit relever. Cette nouvelle méthode de travail s'est immédiatement traduite par des changements de structure au niveau des services. Elle devra aussi aller de pair avec des évolutions dans la façon de penser, d'élaborer des propositions ou de traiter les dossiers.

Je ne doute pas, que cette fois encore, dans le respect du cadre statutaire qui lui est imparti, le personnel de l'institution saura s'adapter à ce nouvel environnement et répondre sans faillir à ce qu'on attend de lui. Je suis convaincu que la nouvelle vice-présidente chargée du budget et des ressources humaines, Kristalina Georgieva, saura à son tour accompagner ces mutations, sur la base du mandat ambitieux que lui a confié le Président Juncker.

# Introduction

Depuis les débuts de la construction européenne, quelque 60 000 fonctionnaires et agents des institutions européennes travaillent au quotidien à la préparation et à la mise en œuvre des décisions destinées à construire une Union au service de ses 28 États membres et de ses 500 millions de citoyens.

Cette fonction publique européenne est relativement mal connue du grand public et, de ce fait, un certain nombre d'idées reçues circulent à son égard. Cet ouvrage a vocation à mieux la faire connaître, en la présentant en toute transparence sous ses différents volets : historique, statutaire, financier, organisationnel et démographique.

Ce manuel est donc destiné à la fois aux spécialistes de l'administration publique, aux étudiants travaillant sur les questions européennes, à ceux qui souhaiteraient un jour rejoindre les institutions européennes, mais aussi et surtout à tous celles et ceux qui veulent en savoir plus sur l'Europe dans laquelle nous vivons et plus particulièrement, sur les fonctionnaires et agents européens qui, au service de l'intérêt général, contribuent à la construire par leur action quotidienne.

Il porte sur les personnels des institutions, organismes et agences de l'Union européenne régis, selon les cas, par le statut des fonctionnaires ou le régime applicable aux autres agents de l'Union européenne.

La première partie est consacrée au cadre juridique et au choix qui a été fait de donner à la fonction publique européenne un statut garantissant à celle-ci une unicité, une permanence et une indépendance. Elle décrit également comment, après une longue période de stabilité, ce cadre statutaire a évolué, surtout avec la grande réforme de 2004, comment il a su s'adapter aux évolutions institutionnelles, comment il s'applique au niveau de chaque institution et enfin quel en est le coût budgétaire.

La deuxième partie relate comment la fonction publique européenne s'incarne dans la diversité interinstitutionnelle de l'Union. Elle précise quelles sont les missions de chaque institution, comment chacune est organisée et fonctionne, l'importance des effectifs dont elle dispose et les politiques de ressources humaines poursuivies. Elle se termine sur une comparaison des spécificités institutionnelles en présence et dégage quelques caractéristiques communes.

La troisième partie traite des politiques de ressources humaines qui découlent du statut et qui rythment le parcours professionnel des fonctionnaires et autres agents employés par les institutions européennes : le recrutement, la carrière, les droits et les obligations, la rémunération et la pension, les conditions de travail et enfin, en cas de litige, le rôle du médiateur et la protection apportée par le juge européen.

Ces différentes approches qui se veulent complémentaires, visent à donner une vision exhaustive de la fonction publique ; elles permettent, pour conclure, d'énoncer quelques pistes de réflexion. À l'avenir, un des défis les plus difficiles sera sans aucun doute de trouver le meilleur moyen de concilier contrainte budgétaire et stabilisation des effectifs, tout en prenant soin de renforcer l'attractivité des institutions européennes et de préserver ainsi l'équilibre géographique entre les nationalités en présence, afin que cette fonction publique demeure représentative de toutes les composantes de l'Union.

### **Quelles sont les institutions régies par le statut des fonctionnaires et par le régime applicable aux autres agents (RAA) de l'Union européenne ?**

Le personnel de la quasi-totalité des institutions, organismes et agences de l'Union est soumis au statut des fonctionnaires et au régime applicable aux autres agents :

- Parlement européen
- Conseil européen
- Conseil de l'Union européenne
- Commission européenne
- Cour de justice de l'Union européenne
- Cour des comptes
- Comité économique et social
- Comité des régions
- Service européen pour l'action extérieure
- Médiateur européen
- Contrôleur européen de la protection des données

Les personnels des 37 agences décentralisées, des huit entreprises communes et des six agences exécutives sont régis par le statut des fonctionnaires de l'Union européenne, à l'exception toutefois de l'agence européenne de défense, de l'institut d'études de sécurité et du centre satellitaire qui appliquent des règles statutaires différentes de celles des institutions précitées.

Les personnels de la Banque centrale européenne et de la Banque européenne d'investissement sont régis par un statut différent de celui des fonctionnaires de l'Union européenne.

## Quels types de personnels composent la fonction publique européenne ?

Le statut des fonctionnaires couvre une seule catégorie de personnel : les fonctionnaires (article 1<sup>er</sup> *bis* du statut). Ceux-ci sont recrutés par voie de concours et nommés dans un emploi permanent figurant au tableau des effectifs de l'institution. Ils ont vocation à mener une carrière et constituent la catégorie la plus nombreuse au sein des institutions européennes.

Le régime applicable aux autres agents (RAA) prévoit cinq catégories de personnel. Ils sont sélectionnés de façon spécifique et liés à l'institution concernée par un contrat de durée déterminée ou indéterminée.

**Agent temporaire** (article 2 du RAA). Il existe six types d'agents temporaires :

- a) agent temporaire engagé par une institution pour occuper un emploi temporaire du tableau des effectifs avec un contrat de durée déterminée ou indéterminée.
- b) agent temporaire engagé pour une durée déterminée pour remplacer un fonctionnaire sur un poste permanent du tableau des effectifs.
- c) agent temporaire engagé pour occuper des fonctions auprès d'une personne exerçant un mandat auprès d'une institution (par exemple, dans le cabinet d'un membre de la Commission européenne ou au sein d'un groupe politique du Parlement européen).
- d) agent temporaire engagé pour une durée déterminée pour remplacer un fonctionnaire sur un poste permanent du tableau des effectifs financé sur les crédits du budget recherche.
- e) diplomates des États membres engagés pour occuper temporairement une fonction au sein du Service européen pour l'action extérieure (SEAE).
- f) agent temporaire engagé par un organisme décentralisé de l'Union européenne (agence décentralisée, agence exécutive ou entreprise commune) pour occuper un emploi à durée déterminée ou indéterminée de son tableau des effectifs.

**Agent contractuel** (articles 3 *bis* et 3 *ter* du RAA). Il existe deux types d'agents contractuels :

- a) agent contractuel relevant de l'article 3 *bis* du RAA engagé, soit dans une institution en vue d'exécuter des tâches manuelles ou d'appui administratif, soit dans une agence, une représentation ou une délégation de l'Union.
- b) agent contractuel relevant de l'article 3 *ter* du RAA engagé dans une institution, à temps partiel ou à plein temps, notamment pour remplacer des fonctionnaires se trouvant momentanément dans l'incapacité d'exercer leurs fonctions.

**Agent local** (article 4 du RAA) : agent engagé sous contrat de droit local, employé principalement dans les représentations de la Commission auprès des États membres et les délégations de l'Union européenne dans les pays tiers en vue d'exécuter des tâches manuelles ou de service.

**Conseiller spécial** (article 5 du RAA) : agent engagé sur contrat pour apporter un concours ponctuel à une institution en raison de ses qualifications professionnelles.

**Assistant parlementaire accrédité** (article 5 *bis* du RAA) : agent choisi par un député européen pour lui apporter une assistance dans l'exercice de ses fonctions et engagé sous contrat par le Parlement européen.

### **Où peut-on trouver le texte du statut des fonctionnaires européens ?**

Le texte du statut des fonctionnaires de l'Union européenne et le régime applicable aux autres agents est disponible dans toutes les langues officielles de l'Union à l'adresse internet suivante :

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1962R0031:20140101:FR:PDF>

## PARTIE 1

# Unicité, permanence et évolution du cadre statutaire européen

Le choix qui a été fait de placer la fonction publique européenne dans un cadre statutaire, sur le modèle de la fonction publique française, a consolidé son unicité, sa permanence et son indépendance. La stabilité qu'a connue le statut entre les années 1960 et 2000 a permis à cette fonction publique de se développer et, surtout, de se mobiliser au service de la construction européenne.

Le plan de réforme administrative lancé au début des années 2000 à la suite de la démission de la Commission Santer a conduit à la grande réforme du statut de 2004. Jugée nécessaire pour restaurer la confiance dans les institutions, la réforme de 2004 a également « dépoussiéré » le statut de 1962 et dégagé les marges budgétaires nécessaires pour permettre à l'Union d'accueillir douze nouveaux États membres.

Après la grande réforme de 2004, les modifications statutaires qui s'ensuivent, sont réservées à des cas très ciblés, qui s'imposent pour des raisons institutionnelles. C'est le cas en 2009, avec la création d'un statut des assistants parlementaires, et en 2010, avec la mise en place du Service européen pour l'action extérieure conformément aux dispositions du traité de Lisbonne.

Bien que de moindre ampleur que celle de 2004, la réforme du statut de 2013 touche à son tour à certains éléments essentiels, qu'il s'agisse de la méthode d'adaptation des rémunérations, des carrières ou du régime de pension. L'âpreté des négociations fait écho à la volonté des États membres de maîtriser les dépenses administratives et d'appliquer aux institutions européennes les mêmes mesures de rigueur budgétaire que la crise économique leur impose sur le plan national.

Au terme de ces évolutions, le cadre statutaire européen a su s'adapter aux besoins tout en préservant son unicité et son caractère originel. Sa nature interinstitutionnelle n'empêche pas une mise en œuvre différenciée au sein des institutions et permet à celles-ci de trouver la flexibilité de gestion dont elles ont besoin pour répondre à leurs spécificités. Dans le même temps, les réformes successives ont aidé à stabiliser sur la durée la part des dépenses administratives dans le budget de l'Union.

# Chapitre 1

## Une fonction publique inscrite dans un cadre statutaire

**L**es pères fondateurs de l'Europe ont souhaité que ses institutions disposent d'une administration indépendante des États membres et rapidement opérationnelle. L'option d'une fonction publique européenne composée uniquement de fonctionnaires nationaux détachés auprès des institutions n'ayant pas été retenue, les réflexions de l'époque se sont orientées vers deux autres solutions : l'embauche de personnel sous contrat et le recrutement de fonctionnaires soumis à un cadre statutaire. C'est cette dernière option qui a été finalement retenue.

### UN STATUT QUI TIENT COMPTE DE LA SPÉCIFICITÉ EUROPÉENNE

#### AUX ORIGINES DU STATUT

La construction européenne repose sur une dynamique politique unique, qui a poussé certains États à s'unir au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Le choix de bâtir une paix durable et la volonté des gouvernements d'œuvrer de concert à la reconstruction de l'Europe occidentale joueront un rôle primordial dans l'édification du projet européen.

Depuis plus de soixante ans, la construction européenne repose, au quotidien, sur le travail des institutions européennes et des fonctionnaires mis à son service. L'évolution de la fonction publique européenne est en définitive intrinsèquement liée au processus d'intégration lui-même.

Inspirée par Jean Monnet, la déclaration prononcée par Robert Schumann le 9 mai 1950 témoigne de la volonté d'unité politique européenne ; elle préside à la création de la première Communauté européenne et des



services administratifs qui vont permettre à celle-ci d'assumer les tâches dévolues par le traité.

Le traité de Paris du 18 avril 1951 instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) est en effet la traduction juridique des propositions de Robert Schumann appelant de ses vœux la création d'un marché commun pour le charbon et l'acier. Ce traité ne contient pas de disposition relative à un statut des fonctionnaires européens. Son article 78 indique seulement que *« le nombre des agents, les échelles de leurs traitements, indemnités et pensions, (...) sont préalablement déterminés par une Commission regroupant le président de la Haute Autorité, le président de l'Assemblée, le président de la Cour et le président du Conseil. Cette Commission est présidée par le président de la Cour »*. En revanche, la Convention relative aux mesures nécessaires à l'établissement de la CECA, qui lui est annexée, précise qu'*« en attendant que la Commission prévue à l'article 78 du traité ait fixé l'effectif des agents et établi leur statut, le personnel nécessaire est recruté sur contrat »*.

La CECA est composée d'une Haute Autorité, dirigée à l'origine par Jean Monnet, qui détient, avec le Conseil spécial des ministres, l'essentiel du pouvoir décisionnel. Sont également créées une Assemblée commune, composée de représentants des parlements nationaux et une Cour de justice. La mise en place de ces institutions donne lieu au recrutement de quelques centaines d'agents sur une base contractuelle, ainsi qu'à une réflexion sur les règles devant encadrer cette nouvelle administration et les personnels qui lui sont rattachés.

À partir de 1951, le choix entre deux modèles fait débat ; le principe d'un statut prévoyant une carrière l'emporte finalement sur celui préconisant l'embauche d'agents sur contrat, à l'instar de ce qui se pratique alors dans les entreprises privées et les organisations internationales.

Avec la nomination de René Mayer à la présidence de la Haute Autorité en juin 1955, la Commission des quatre Présidents<sup>1</sup>, instance suprême de la CECA, nomme une commission spéciale dédiée au statut du personnel présidée par Jacques Rueff. Ce dernier, souvent qualifié avec René Mayer de « père du statut », n'était pas favorable au maintien de l'option contractuelle.

En se fondant sur les travaux de la commission « Rueff », la Commission des quatre Présidents arrête, le 28 janvier 1956, le premier statut de la

1. Respectivement de la Haute Autorité, du Conseil spécial des ministres, de l'Assemblée commune et de la Cour de justice.

CECA. Ce statut, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1956, en consacrant, aux termes de son article premier, la notion de « *fonctionnaires supranationaux* » marque ainsi le début de l'histoire d'une fonction publique européenne autonome de celles des États membres.

Le statut du personnel de la CECA est complété par le règlement général de la Communauté arrêté par la Commission des quatre Présidents les 5 et 29 mars 1956. Les deux textes entrent en vigueur en même temps. Le règlement général fixe notamment le montant des rémunérations et des indemnités, les règles relatives à la couverture des risques maladies, le régime de pension, ainsi que la durée du temps de travail et des congés.

Par la suite, tirant la leçon de l'échec de la Communauté européenne de défense de 1952, les gouvernements des six États membres décident d'établir un marché commun caractérisé par la libre circulation des personnes, des marchandises, des services et des capitaux et de définir plusieurs politiques communes. Les négociations aboutissent à la signature des traités de Rome le 25 mars 1957 qui instituent la Communauté économique européenne (CEE) et la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA). Ces traités disposent aux articles 212 et 186 que « *Le Conseil, statuant à l'unanimité, arrête, en collaboration avec la Commission et après consultation des autres institutions intéressées, le statut des fonctionnaires et le régime applicable aux autres agents de la Communauté* ».

La création de ces nouvelles Communautés est suivie de la négociation, à partir de 1958, d'un nouveau statut pour chacune des administrations de ces deux entités. Le Conseil de la CEE et celui de la CEEA adoptent chacun, le 18 décembre 1961, un règlement dont le contenu, à l'identique, entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1962. Fortement inspirés par celui de la CECA, ces deux textes reprennent notamment son système de carrière, tout en se différenciant en matière de rémunération et de pension. Enfin, contrairement à celui de la CECA, ils distinguent clairement le régime applicable aux fonctionnaires de celui régissant les autres agents engagés sur la base d'un contrat.

Entre 1958 et 1962, plusieurs centaines de personnes avaient été engagées par les Communautés en application des articles 246 et 214 des traités CEE et CEEA, lesquels disposent que, « *jusqu'à l'établissement du statut des fonctionnaires et du régime applicable aux autres agents de la Communauté, (...) chaque institution recrute le personnel nécessaire et conclut à cet effet des contrats de durée limitée* ». Ces engagements de durée limitée, qui n'avaient vocation qu'à assurer les besoins les plus immédiats des nouvelles institutions, ont cessé avec l'entrée en vigueur du statut.

Eu égard au caractère succinct des dispositions des traités, les Conseils avaient décidé que les deux nouvelles Communautés seraient autorisées à appliquer, à titre provisoire, les dispositions en vigueur à la CECA pour les traitements, indemnités et pensions des hauts fonctionnaires. En l'absence de tout autre barème utilisable et afin d'éviter toute discrimination entre les différentes catégories de personnel, les Commissions avaient décidé de faire de même pour l'ensemble de leurs agents.

Afin de régler la situation de ces agents recrutés sur contrat entre 1958 et 1962, l'article 102 du statut de 1962 mentionne que « *l'agent occupant un emploi permanent d'une des institutions des Communautés lors de l'entrée en vigueur du présent statut peut par décision de l'autorité investie du pouvoir de nomination être titularisé (...)* ». La finalité de cette disposition était de transformer ces agents sous contrat en fonctionnaires titulaires dérogeant ainsi aux règles de recrutement instituées par le nouveau statut, fondées sur l'égal accès de tous aux emplois publics et sur l'organisation de concours.

La procédure de titularisation était fondée sur l'établissement d'un rapport sur l'aptitude de chaque agent à exercer les fonctions auxquelles il était affecté et sur l'avis d'une commission dite d'intégration qui devait indiquer à l'autorité de nomination si l'agent pouvait ou non être maintenu en activité au service des institutions. Environ 3 500 personnes ont été soumises à cette procédure. Les avis défavorables au nombre d'une trentaine aboutirent au licenciement des personnes concernées.

Dans le même temps, le personnel de la CECA obtient la renégociation du statut initial de 1956, parvenant à un nouveau texte entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1962. Malgré cette révision, les deux statuts ne sont pas totalement identiques, les différences, notables, portant notamment sur la question du régime des pensions.

Deux statuts différents coexistent donc pour les agents travaillant dans les trois Communautés européennes (CECA, CEE et CEEA). Cinq ans seront nécessaires avant qu'un texte unique s'applique à l'ensemble du personnel des institutions communautaires.

En effet, le traité de Bruxelles du 8 avril 1965 sur la fusion des exécutifs des trois Communautés, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1967, remplace les organes de direction initiaux par un Conseil et une Commission uniques. L'article 24 de ce traité rappelle que « *les fonctionnaires et autres agents de la CECA, de la CEE et de la CEEA deviennent, à la date de l'entrée en vigueur du présent traité, fonctionnaires et autres agents des Communautés et font partie de l'administration unique de ces Communautés* ». Cet article du traité

prévoit également une seule procédure d'adoption d'un statut unique des fonctionnaires pour les trois Communautés<sup>1</sup>.

Ce traité marque une nouvelle étape dans l'intégration des institutions et des règles régissant leur personnel. Un nouveau statut des fonctionnaires est arrêté aux termes d'un règlement du Conseil datant du 29 février 1968, qui entre en vigueur le 5 mars 1968. Ce règlement se borne à indiquer que les statuts des fonctionnaires des trois Communautés sont remplacés par un seul statut des fonctionnaires des Communautés européennes, lequel reprend les dispositions du statut des fonctionnaires de la CEE et de la CEEA datant de 1962.

Établis à partir de 1962 et confirmés en 1968, les principaux traits de la fonction publique européenne sont alors définitivement arrêtés ; ils n'ont pas été remis en cause depuis et reposent sur quatre principes :

- unicité : un seul statut pour un corps unique de fonctionnaires au service de toutes les institutions ;
- indépendance : seul l'intérêt général européen oriente le travail des fonctionnaires ;
- permanence : les postes permanents du tableau des effectifs des différentes institutions sont occupés majoritairement par des fonctionnaires de carrière ;
- compétence : les missions techniques nécessitent une expertise poussée et les responsabilités exercées sont importantes.

## **LES SIMILITUDES ENTRE LA FONCTION PUBLIQUE EUROPÉENNE ET CELLE DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES**

De nombreuses caractéristiques rapprochent la fonction publique européenne de celle des organisations internationales : la dimension relativement modeste, l'expatriation qui découle de l'éloignement par rapport au lieu d'origine des fonctionnaires, l'indépendance à l'égard des États membres, une rémunération attractive et un régime linguistique qui amène les fonctionnaires à travailler dans une langue étrangère.

À la différence des fonctions publiques nationales qui, pour certaines, peuvent compter plusieurs millions d'agents, les administrations européenne et internationales ont une taille modeste. Il est vrai qu'à la différence des États membres, qui possèdent une administration de gestion

---

1. Article 24, paragraphe 1, alinéa 2 du traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes : « Le Conseil statuant à la majorité qualifiée, arrête sur proposition de la Commission et après consultation des autres institutions intéressées, le statut des fonctionnaires des Communautés européennes et le régime applicable aux autres agents ».

en charge de différents services publics, l'administration européenne est avant tout une administration de mission qui se concentre sur l'élaboration de normes européennes dont la mise en œuvre relève la plupart du temps des États membres.

Le siège des institutions européennes est concentré dans quelques villes, dont Bruxelles constitue le site principal d'affectation. Cette situation amène donc la plupart des fonctionnaires européens à s'expatrier pour travailler dans les institutions. À la différence des agents issus du pays hôte, les autres fonctionnaires sont en effet originaires de tous les autres États membres de l'Union européenne.

À l'instar des fonctionnaires internationaux, les personnels de la fonction publique européenne doivent respecter l'obligation d'indépendance durant toute leur carrière, afin de se consacrer uniquement à l'intérêt général européen et ne pas subir les influences et les pressions susceptibles d'être exercées par leur État membre d'origine.

Le niveau de rémunération des fonctionnaires européens et internationaux doit être attractif afin de pouvoir recruter sur une base géographique la plus large possible les meilleurs spécialistes dans leur domaine de compétence. Cette règle remonte au diplomate Georges Noblemaire qui avait énoncé en décembre 1920 qu'il fallait offrir aux agents de la Société des Nations les meilleures conditions d'emploi possibles si l'on voulait attirer des fonctionnaires américains ou britanniques.

Conçu à l'époque de la Société des Nations et repris par l'Organisation des Nations Unies, le principe Noblemaire comporte une double règle. D'une part, l'unité de la fonction publique internationale devant être assurée, les fonctionnaires des organisations internationales ont droit à une rémunération égale pour un travail de valeur égale, quels que soient leur nationalité et les salaires payés dans leur pays d'origine. D'autre part, appelées à recruter leurs agents dans tous les États qu'elles regroupent, les organisations internationales doivent offrir à leur personnel un traitement propre à attirer et à retenir à leur service des ressortissants de pays dans lesquels le niveau des salaires est élevé.

Ce principe n'est pas en tant que tel applicable à la fonction publique européenne mais amène en pratique au même résultat. Les salaires des premiers agents de la CECA ont ainsi été alignés sur le niveau des rémunérations des cadres supérieurs employés dans le secteur industriel sidérurgique et minier, secteur d'activité particulièrement rémunérateur à l'époque.

Enfin, le régime linguistique des organisations internationales et de l'Union européenne reflète la diversité de leurs États membres. En 1958, les Communautés comptaient quatre langues (allemand, français, italien

et néerlandais) pour six États membres. Depuis le dernier élargissement de l'Union européenne en juillet 2013, celle-ci compte 24 langues pour 28 États membres. Le plurilinguisme est une caractéristique fondamentale de la fonction publique européenne que l'on retrouve notamment lors de la sélection des fonctionnaires européens, le statut imposant la maîtrise de deux langues pour être recruté. En pratique, les langues de travail utilisées dans les institutions sont aujourd'hui principalement l'anglais et le français.

## LA SINGULARITÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE EUROPÉENNE

La fonction publique européenne possède néanmoins une identité qui lui est propre et qui ne se confond ni avec la fonction publique internationale, ni avec les fonctions publiques nationales.

Son caractère *sui generis* issu de règles particulières codifiées dans un « statut des fonctionnaires de l'Union européenne » lui confère un régime juridique stable qui a su évoluer tout en gardant ses caractéristiques essentielles.

Il est possible d'en distinguer les principaux traits et de constater que la « première spécificité réside dans le fait que la fonction publique communautaire est une fonction publique relativement récente en comparaison des autres systèmes d'administration publique existants, bien souvent plus anciens »<sup>1</sup>.

« Une deuxième spécificité réside dans le « patriotisme institutionnel » existant au sein de la fonction publique communautaire. Si l'administration française est entièrement placée sous le contrôle du pouvoir exécutif, les agents des Communautés européennes, bien que tous soumis aux dispositions d'un même statut, dépendent pour leur recrutement, leurs fonctions et le déroulement de leur carrière de l'institution à laquelle ils sont rattachés.

Une troisième spécificité réside dans la proportion du nombre des autres agents (...) à côté des fonctionnaires proprement dits. »<sup>2</sup>. À titre d'exemple, ces derniers représentent en 2014 environ un tiers du personnel de la Commission.

« Une dernière spécificité réside enfin dans les liens que tient à entretenir la fonction publique communautaire avec ses homologues nationales (...). La pratique du détachement des fonctionnaires nationaux

---

1. Sylvain Dalle-Crode, *Le fonctionnaire communautaire : droits, obligations et régime disciplinaire*, Bruylant, 2008, pp.20-21.

2. Voir S. Dalle-Crode, *déj. cit.*, note 1.

auprès des organisations internationales, de plus en plus fréquente, et le recours aux experts nationaux détachés facilité et encouragé, en sont les exemples types. »<sup>1</sup>

## LA STABILITÉ DU CADRE STATUTAIRE DES ANNÉES 1960 À 2004

Une fois acquis et consolidé au début des années 1960, le cadre statutaire connaît une période de stabilité jusqu'à la grande réforme de 2004 (exception faite de la centaine de règlements du Conseil adaptant les rémunérations et les pensions). Il accompagne les grandes étapes de la construction européenne, des élargissements successifs des années 1970 (Royaume-Uni, Irlande et Danemark), 1980 (Grèce, Espagne et Portugal) et 1990 (Suède, Finlande et Autriche), jusqu'à l'instauration du grand marché intérieur et de la monnaie unique.

Le cadre statutaire se compose de deux parties qui déterminent le cadre d'emploi du personnel des Communautés européennes : le statut des fonctionnaires proprement dit et le régime applicable aux autres agents (RAA) pour le personnel employé sous contrat.

### LE STATUT DES FONCTIONNAIRES DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Dans ses 110 articles, regroupés en neuf titres, et ses onze annexes, le statut fixe les règles applicables aux fonctionnaires en matière de :

- droits et obligations ;
- carrière : recrutement, position, évaluation, promotion... ;
- conditions de travail : durée du travail, congés... ;
- droits pécuniaires : rémunération, indemnités, allocations familiales... ;
- sécurité sociale ;
- pension ;
- régime disciplinaire et voie de recours.

### Une fonction publique de carrière avec le concours comme sésame d'entrée

La carrière des fonctionnaires des Communautés européennes est structurée en quatre catégories (A, B, C et D) correspondant à différents niveaux d'emploi selon la nature des fonctions exercées :

- la catégorie A correspond à des fonctions de direction, de conception et d'études nécessitant des connaissances de niveau universitaire ;

---

1. *Déj. cit.*, note 1, p. 21.

- la catégorie B correspond à des fonctions d'application et d'encadrement nécessitant des connaissances du niveau de l'enseignement secondaire ;
- la catégorie C correspond à des fonctions d'exécution (secrétaires, assistants...) requérant des connaissances du niveau de l'enseignement moyen ;
- la catégorie D correspond à des fonctions manuelles ou de service (huissiers, accueil...) requérant des connaissances du niveau de l'enseignement primaire.

Chaque catégorie est composée de plusieurs grades :

- A8 à A1 pour la catégorie A ;
- B5 à B1 pour la catégorie B ;
- C5 à C1 pour la catégorie C ;
- D4 à D1 pour la catégorie D.

Chaque grade comporte différents échelons (en principe huit échelons par grade).

Les emplois de traducteur et d'interprète sont regroupés dans un cadre linguistique désigné par les lettres LA et comprenant six grades assimilés aux grades 8 à 3 de la catégorie A.

Les grades correspondant aux fonctions d'encadrement sont les grades A/LA3 pour l'encadrement intermédiaire (chef d'unité), A2 (directeur) et A1 (directeur général) pour l'encadrement supérieur.

Le concours, destiné à assurer l'égalité d'accès à la fonction publique européenne, est le principal mode de recrutement. Seuls les postes du niveau de l'encadrement supérieur (grades A1 et A2) et les postes nécessitant des qualifications spéciales peuvent faire l'objet d'une procédure de sélection externe autre que le concours.

Chaque institution organise ses propres sélections. Un des principaux critères de sélection, inscrit dans le statut, est de pouvoir justifier d'une connaissance approfondie d'une des langues des Communautés et d'une connaissance satisfaisante d'une autre langue des Communautés dans la mesure nécessaire aux fonctions à exercer.

Les recrutements se font soit au grade de base (A8, B5, C5 et D4), soit à des grades plus élevés. Les concours peuvent être ouverts à plusieurs grades (ex : A6/A7 – A4/A5), le classement dans le grade se faisant ensuite en fonction du nombre d'années d'expérience professionnelle acquis précédemment dans des fonctions équivalentes.

Dans le cadre de son déroulement de carrière, un fonctionnaire est évalué au moins tous les deux ans par son institution et peut passer :

- d'un échelon à l'autre automatiquement après deux ans d'ancienneté ;



- d'un grade à l'autre par promotion après un minimum de deux ans d'ancienneté dans ce grade ;
- d'une catégorie à l'autre par concours interne ou en participant à un concours externe.

Le nombre relativement élevé d'échelons assurant la progression à l'ancienneté, ainsi que l'équivalence de traitement de base entre les derniers échelons d'un grade et les premiers du grade suivant, ont été perçus au fil des ans comme autant de freins à la motivation et à l'évolution de carrière.

### **Des droits et des obligations visant à garantir l'indépendance des fonctionnaires européens**

Le fonctionnaire doit s'acquitter de ses fonctions en se souciant uniquement des intérêts européens, sans rechercher ni accepter d'instructions d'aucun gouvernement, autorité, organisation ou personne extérieure à son institution.

De façon générale, le fonctionnaire est tenu au devoir de réserve et de loyauté vis-à-vis de ses supérieurs. Il doit s'abstenir de tout acte et expression publique susceptibles de porter atteinte à la dignité de sa fonction et à son institution. Il doit donc déclarer tout risque de conflit d'intérêt et demander une autorisation préalable pour toute activité extérieure et publication, lucrative ou non, y compris après la cessation de ses fonctions.

Par ailleurs, la liberté syndicale est assurée dès lors que le statut indique que les fonctionnaires jouissent du droit d'association et peuvent notamment être membres d'organisations syndicales et professionnelles de fonctionnaires européens.

Tout manquement aux règles statutaires peut faire l'objet d'une procédure disciplinaire telle que prévue par le statut. En cas de recours, le juge européen est compétent pour trancher les litiges entre les fonctionnaires et les institutions.

Ces dispositions s'appliquent par analogie aux autres agents employés sous contrat par les institutions.

### **Un régime pécuniaire complet et attractif**

Les traitements de base mensuels sont fixés pour chaque grade et pour chaque échelon. À partir du quatrième ou du cinquième échelon (selon le grade), le traitement de base atteint le niveau de celui du premier échelon du grade immédiatement supérieur, ce qui peut limiter l'intérêt et la motivation à être promu.

Pour tenir compte des conditions et des niveaux de vie des différents lieux d'affectation, la rémunération des fonctionnaires est en outre affectée d'un coefficient correcteur supérieur, inférieur ou égal à 100 (valeur de référence pour Bruxelles et Luxembourg).

Le statut prévoit par ailleurs un certain nombre d'indemnités et d'allocations familiales, les principales étant :

- une indemnité dépaysement égale à 16 % du traitement de base et des allocations familiales ;
- une allocation de foyer équivalente à 5 % du traitement de base ;
- une allocation pour enfant à charge d'un montant de 247,86 € au 30 avril 2004 ;
- une allocation scolaire pour les enfants fréquentant un établissement scolaire primaire et secondaire ou un établissement d'enseignement supérieur ;
- le versement d'un montant destiné à couvrir les frais d'un ou deux voyages par an (selon la distance) entre le lieu d'affectation et le lieu d'origine.
- une indemnité d'installation et de réinstallation ;
- une indemnité de secrétariat.

Depuis 1972, une décision du Conseil prévoit une adaptation annuelle des rémunérations sur la base d'une méthode de calcul prenant en compte l'inflation et l'évolution des traitements des administrations centrales des États membres. Elle est appliquée aux indemnités et allocations, ainsi que, par analogie, aux pensions.

Prévue à l'origine pour quatre ans, à titre expérimental, cette méthode d'adaptation a ensuite été renouvelée, non sans difficulté pendant la période de crise des années 1970, pour une durée limitée à dix ans depuis les années 1980.

Lors de son quatrième renouvellement, en 1991, elle devient une annexe du statut. Courant à nouveau sur une durée de dix ans, elle sera prolongée de deux ans dans l'attente de l'adoption de la réforme du statut proposée par la Commission suite à la démission de la Commission Santer. Elle expirera le 30 juin 2003.

Un prélèvement de crise sur les rémunérations est par ailleurs créé en 1981, en guise de contrepartie au renouvellement de la méthode d'adaptation des rémunérations et inscrit dans le statut. Il augmente progressivement entre 1981 et 1986, passant de 2,54 % à 12,7 %, puis le Conseil accepte de le ramener à 7,62 % en 1987 en raison de l'amélioration de la situation économique. Lors de la quatrième méthode, en 1991, le prélèvement de crise devient une contribution temporaire, avec un taux fixe de 5 % sur l'ensemble de la période.

Les fonctionnaires ont par ailleurs la possibilité de faire transférer une partie de leur rémunération dans un autre État. Le coefficient correcteur du pays en question est appliqué à la somme transférée.

### Un régime de pension spécifique

Le régime de pension n'est pas véritablement un régime par répartition, ni à proprement parler un fonds de pension dans la mesure où les avoirs ne sont pas constitués en dehors des écritures comptables.

Le paiement des prestations constitue une charge du budget européen et, à ce titre, les États membres garantissent collectivement leur paiement selon la clef de répartition fixée pour le financement du budget (taux de contribution).

Les fonctionnaires européens contribuent au financement du régime de pension pour un tiers. La cotisation est déduite de leur traitement de base mensuel et inscrite en recette dans le budget. Au 30 avril 2004, le taux de cotisation correspondant était fixé dans le statut à 8,25 % du traitement de base.

Les paramètres du régime de pension sont les suivants :

- la pension d'ancienneté est versée au fonctionnaire ayant accompli dix ans de service ou, sans condition de durée de service, à celui âgé de plus de 60 ans ;
- le montant maximal de la pension est fixé à 70 % du dernier traitement de base correspondant au grade dans lequel le fonctionnaire a été classé pendant au moins un an, équivalent à un maximum de 35 annuités (soit 2 % de droits acquis par an) ;
- l'âge limite de départ à la retraite est fixé à 65 ans. Le fonctionnaire qui reste en activité entre 60 et 65 ans et compte moins de 35 annuités continue à acquérir des droits de pension et bénéficie, pour chaque année de service supplémentaire accomplie, d'une majoration des droits égale à 5 % du montant des droits acquis, sans que le total puisse excéder 70 % du dernier traitement de base (mécanisme de bonification des droits).
- les pensions sont affectées du même coefficient correcteur que les rémunérations.

### LE RÉGIME APPLICABLE AUX AUTRES AGENTS DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (RAA)

Le RAA compte 103 articles et prévoit trois principaux types d'agents qui peuvent être employés sous contrat par les institutions européennes : les agents temporaires, les agents auxiliaires et les agents locaux.

## Les agents temporaires : un régime proche de celui des fonctionnaires

Les conditions d'emploi et le niveau de rémunération des agents temporaires sont équivalents à ceux des fonctionnaires. Leurs modalités d'engagement sont fixées par chaque institution en fonction des besoins.

Ils sont employés :

- sur des postes permanents en remplacement de fonctionnaires et bénéficient dans ce cas d'un contrat de durée déterminée (CDD) d'une durée maximum de trois ans ;
- sur des postes temporaires et peuvent avoir soit un CDD, soit un contrat de durée indéterminée (CDI), sachant qu'au second renouvellement, le contrat est forcément un CDI ;
- pour exercer des fonctions dans le cabinet d'une personne remplissant un mandat ou d'un président élu d'une institution ou dans un groupe politique du Parlement européen, auquel cas le contrat est forcément de durée indéterminée ;
- pour occuper un emploi permanent dans le secteur de la recherche. Selon les cas, le contrat est alors un CDD ou un CDI.

## Les auxiliaires, un personnel d'appoint pour une courte durée

Les auxiliaires sont destinés à remplacer les fonctionnaires sur une courte période. La durée de leur contrat a longtemps été limitée à un an. Elle a été portée à trois ans maximum au début des années 2000. Comme les fonctionnaires et les agents temporaires, ils sont classés en quatre catégories (A, B, C et D).

En revanche, ils n'occupent pas un poste du tableau des effectifs et sont financés sur crédits. De plus, leur traitement de base est inférieur à celui des fonctionnaires et des agents temporaires et, dans plusieurs domaines (sécurité sociale, pension), ils continuent à relever du régime de leur pays d'origine.

## Les agents locaux, main-d'œuvre privilégiée des représentations et des délégations de la Commission

Les agents locaux sont engagés pour exécuter des tâches manuelles et de service. Ils sont principalement employés par la Commission, en particulier dans ses représentations dans les États membres de l'Union et dans ses délégations auprès des pays tiers. Comme les auxiliaires, ils n'occupent pas un poste du tableau des effectifs et sont financés sur crédits.

Leurs conditions d'emploi sont fixées par chaque institution sur la base, comme leur nom l'indique, du droit et des usages du pays dans lequel ils exercent leurs fonctions. Leur contrat peut être de durée déterminée ou indéterminée.

## Traités constitutifs et traités d'adhésion

| Année de signature | Nom du traité                              | Thème                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|--------------------|--------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1951               | Traité de Paris                            | Création de la communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA)                                                                                                                                                                                                                                                      |
| 1957               | Traité de Rome                             | Création de la Communauté économique européenne (CEE) et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA)                                                                                                                                                                                                         |
| 1965               | Traité de Bruxelles (dit Traité de fusion) | Création d'une seule Commission et d'un seul Conseil pour les trois Communautés européennes (CECA, CEE, CEEA)                                                                                                                                                                                                             |
| 1972               | Traité de Bruxelles                        | Adhésion du Royaume-Uni, du Danemark et de l'Irlande au 1 <sup>er</sup> janvier 1973                                                                                                                                                                                                                                      |
| 1979               | Traité d'Athènes                           | Adhésion de la Grèce le 1 <sup>er</sup> janvier 1981                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| 1985               | Traité de Madrid et Traité de Lisbonne     | Adhésion de l'Espagne et du Portugal le 1 <sup>er</sup> janvier 1986                                                                                                                                                                                                                                                      |
| 1986               | Traité de Luxembourg                       | Acte unique européen : réforme des institutions pour préparer l'adhésion de nouveaux États membres                                                                                                                                                                                                                        |
| 1992               | Traité de Maastricht                       | Traité sur l'Union européenne : préparation de l'union économique et monétaire et d'une union politique (citoyenneté européenne, politique étrangère et de sécurité commune, coopération dans le domaine de la justice et de la police)                                                                                   |
| 1994               | Traité de Corfou                           | Adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède le 1 <sup>er</sup> janvier 1995                                                                                                                                                                                                                                     |
| 1997               | Traité d'Amsterdam                         | Réformer les institutions européennes pour préparer l'adhésion de nouveaux États membres                                                                                                                                                                                                                                  |
| 2001               | Traité de Nice                             | Réformer les institutions européennes pour préparer l'adhésion de nouveaux États membres                                                                                                                                                                                                                                  |
| 2003               | Traité d'Athènes                           | Adhésion de la République tchèque, de l'Estonie, de Chypre, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Hongrie, de Malte, de la Pologne, de la Slovénie et de la Slovaquie le 1 <sup>er</sup> mai 2004                                                                                                                         |
| 2005               | Traité de Luxembourg                       | Adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie le 1 <sup>er</sup> janvier 2007                                                                                                                                                                                                                                                 |
| 2007               | Traité de Lisbonne                         | Modifications institutionnelles : renforcement des pouvoirs du Parlement européen, modification des procédures de vote au Conseil, instauration d'une présidence stable du Conseil européen, création du poste de Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et d'un nouveau service diplomatique européen |
| 2011               | Traité de Bruxelles                        | Adhésion de la Croatie le 1 <sup>er</sup> juillet 2013                                                                                                                                                                                                                                                                    |

### Traités intergouvernementaux (hors du cadre de l'Union européenne)

| Année de signature | Nom du traité                                                                                         |
|--------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2011               | Traité instituant le mécanisme européen de stabilité                                                  |
| 2012               | Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'union économique et monétaire |

### Traités non ratifiés et jamais entrés en vigueur

| Année de signature | Nom du Traité   | Thème                                                    |
|--------------------|-----------------|----------------------------------------------------------|
| 1952               | Traité de Paris | Traité instituant d'une Communauté européenne de défense |
| 2004               | Traité de Rome  | Traité instituant une Constitution pour l'Europe         |



## Chapitre 2

# L'électrochoc de la réforme de 2004

**S**oucieuse de rendre sa crédibilité à la fonction publique européenne après la démission de la Commission Santer, la Commission Prodi fait le choix de lancer une vaste révision du statut des fonctionnaires et du régime applicable aux autres agents. Conçue comme un électrochoc par rapport à la stabilité des quarante années précédentes, la réforme a également vocation à préparer l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale dans un cadre budgétaire soumis à une forte contrainte. Confiées au travailiste anglais Neil Kinnock, les discussions avec les syndicats, le Conseil et le Parlement s'étalent sur quatre ans. Le nouveau statut qui entre en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2004 est au final un juste équilibre entre modernisation du cadre statutaire et préservation des spécificités de la fonction publique européenne.

### MARS 2000 – MARS 2004 : QUATRE ANS DE DISCUSSIONS ININTERROMPUES

#### POURQUOI UNE RÉFORME DU STATUT ?

Avec la démission de la Commission Santer le 15 mars 1999, la crédibilité de l'institution vis-à-vis de ses partenaires extérieurs et de l'opinion publique en général a été gravement mise en cause. Pour sa part, le fameux rapport des sages<sup>1</sup> a dénoncé un déficit général de responsabilité au sein de la Commission. De même, différents rapports et des études ont mis en évidence un certain nombre de problèmes et d'insuffisances dans les systèmes de gestion, de contrôle et d'audit internes. Il est donc

---

1. Comité d'experts indépendants, *Premier rapport sur les allégations de fraude, de mauvaise gestion et de népotisme à la Commission européenne*, 15 mars 1999, [http://www.europarl.europa.eu/experts/report1\\_fr.htm](http://www.europarl.europa.eu/experts/report1_fr.htm)



devenu impératif pour la Commission de réagir et de remédier aux faiblesses constatées.

En 2000, avec la publication de son livre blanc sur la réforme administrative<sup>1</sup>, la Commission a lancé un vaste processus consistant à revoir ses méthodes de travail, à réorganiser ses systèmes de gestion financière et à moderniser sa politique du personnel. La réforme vise à doter la Commission de nouveaux outils d'administration et de gestion lui permettant d'assurer son rôle et ses compétences renforcés au sein d'une Union européenne bientôt élargie, ainsi qu'à s'adapter à un contexte international en pleine mutation. Un des moyens privilégiés est de se recentrer sur ses missions et objectifs politiques fondamentaux.

Des propositions sont faites et des mesures adoptées dans quatre domaines :

- création d'une culture axée sur le service et l'efficacité ;
- planification stratégique et programmation ;
- audit, gestion et contrôle financiers ;
- politique du personnel.

Ces propositions et mesures se fondent sur cinq grands principes : indépendance, responsabilité, fiabilité, efficacité et transparence.

S'agissant de la politique du personnel, la modernisation recherchée n'implique pas nécessairement une révision du cadre statutaire. Le cadre existant, qui a prouvé sa solidité et son efficacité depuis quarante ans, pourrait être maintenu au profit d'un changement de pratiques. Un certain nombre d'actions ont d'ailleurs été entreprises avant l'adoption de la réforme du statut *via* un changement dans les modalités d'application.

Le choix de présenter une réforme du statut est cependant jugé préférable pour deux raisons majeures :

- Dans le contexte encore sensible de la démission de la Commission Santer et du rapport des sages, il y a un besoin urgent, non seulement de pallier le déficit général de responsabilité, mais aussi de remotiver et de redynamiser la fonction publique européenne ;
- Alors que dix ans après la chute du Mur de Berlin, les négociations s'intensifient avec les nouveaux candidats à l'adhésion, il est essentiel de préparer, dans un contexte budgétaire difficile, ce prochain élargissement dont l'ampleur est sans précédent dans l'histoire de la construction européenne.

1. Réforme de la Commission, livre blanc, volumes I et II, COM (2000) 200, 5 avril 2000.

Les négociations sur le prochain cadre financier pluriannuel (2007-2013) montrent que l'élargissement de l'Union à douze nouveaux États membres aura un coût administratif élevé auquel il s'agit de faire face à moindre frais.

Dans ce contexte général de réforme, de post-crise et de pré-élargissement, après quarante ans de stabilité, la révision du cadre statutaire apparaît comme un électrochoc salutaire pour faire face aux nouveaux défis.

## LE CONTEXTE GÉNÉRAL : LA CONVERGENCE DE PLUSIEURS FACTEURS INTERNES ET EXTERNES

Cette volonté de faire de la révision du cadre statutaire un des piliers de la réforme de la Commission est partagée à l'intérieur et à l'extérieur de la Commission.

À l'intérieur, le nouveau président de la Commission, l'Italien Romano Prodi, confie la réforme administrative au Britannique Neil Kinnock. Ancien chef – réformateur – du parti travailliste et de l'opposition sous les mandats de Margaret Thatcher et de John Major, N. Kinnock était déjà membre de la Commission Santer, en tant que chargé des transports. Avec l'appui de Tony Blair, il participe également à la Commission Prodi, avec rang de Vice-président. Commissaire influent doté d'une forte personnalité, sa détermination pour mener à bien le processus de réforme va jouer un rôle majeur.

Aux côtés de N. Kinnock, la direction générale chargée de l'administration, la DG ADMIN, se met en ordre de marche. Elle est placée sous la responsabilité d'un nouveau directeur général, l'Allemand Horst Reichenbach, qui crée en son sein une structure horizontale (*task force*) dédiée exclusivement à la réforme.

Dirigée par l'Allemand Martin Terberger et composée de fonctionnaires proches du directeur général, cette *task force* assurera au niveau technique l'interface avec les services, le cabinet du commissaire, les syndicats, mais aussi avec les correspondants des autres institutions et des États membres. Elle jouera tour à tour un rôle d'impulsion, de coordination et d'interlocuteur privilégié, en particulier à l'égard des représentants des États membres au sein d'un « groupe statut »<sup>1</sup> durant la phase de discussion et de négociation de la réforme.

Il est important de rappeler ici que le cadre légal en vigueur avant le traité de Lisbonne donnait au seul Conseil la compétence de modifier le cadre

1. Groupe de travail du Conseil chargé des questions statutaires au sein duquel seront présentées et discutées les propositions de réforme du statut.

statutaire. L'article 283 du traité instituant la Communauté européenne indiquait en effet que *« le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, arrête, sur proposition de la Commission et après consultation des autres institutions intéressées, le statut des fonctionnaires des Communautés européennes et le régime applicable aux autres agents de ces Communautés »*.

Toutefois, dès lors que la totalité du personnel est visé, toutes les institutions vont être concernées par la réforme du statut. Au-delà de la compétence exclusive du Conseil conférée par le traité, la réforme va donc quelque peu mélanger les genres et le rôle des acteurs.

Entre les institutions, un sentiment semble largement partagé : après des décennies de stabilité, que certains qualifient d'immobilisme, et sans nier que les fonctionnaires ont été la cheville ouvrière des progrès de la construction européenne, il est devenu indispensable d'adapter la gestion du personnel pour en tirer le meilleur parti et, à cette fin, de moderniser le cadre statutaire hérité des années 1960.

Ainsi, la proposition de réformer le statut reçoit le soutien politique du Conseil et du Parlement, également soucieux de remettre la Commission en ordre de marche pour qu'elle redevienne une institution solide, fiable et crédible aux yeux de ses interlocuteurs.

Sans contester le besoin d'améliorer la gestion du personnel et de revoir certaines règles, les syndicats sont en revanche fortement réservés à l'idée de réformer le statut. Ils s'organisent pour constituer un front commun qui va devenir un partenaire incontournable des discussions.

Ils redoutent surtout l'explosion d'un cadre qui, selon eux, a fait ses preuves et offert la stabilité nécessaire au développement souhaité de la construction européenne, et craignent, sous l'impulsion de N. Kinnock, une évolution vers trop de libéralisme et d'incertitudes face à l'élargissement à douze nouveaux États membres qui se profile. Ils prônent donc le maintien du cadre existant et privilégient une simple révision des règles d'application.

### **DU LIVRE BLANC SUR LA RÉFORME ADMINISTRATIVE À L'ADOPTION DU NOUVEAU STATUT**

Étalées sur quatre ans, de mars 2000 à mars 2004, les discussions sur la réforme du statut se divisent en trois grandes phases : deux ans de discussions purement internes à la Commission (mars 2000 – avril 2002), un an de négociation proprement dite avec le Conseil (avril 2002 – mai 2003) et un an pour trouver un accord global avec l'ensemble des acteurs (mai 2003 – mars 2004).

## Mars 2000 – avril 2002 : la phase interne

La Commission adopte son livre blanc sur la réforme administrative en mars 2000. Il définit les grands axes de modernisation de l'administration européenne et devient le cadre de référence des propositions législatives qui vont suivre.

En matière statutaire, il contient une mesure phare particulièrement innovante par rapport au cadre existant : une nouvelle structure de carrière, assortie d'un système de promotion exclusivement fondé sur le mérite. Les quatre catégories traditionnelles A, B, C et D disparaîtraient au profit d'une carrière entièrement linéaire, sans catégorie, composée d'un plus grand nombre de grades, mais d'un nombre plus limité d'échelons et assortie de plusieurs points d'entrée en fonction des qualifications et de l'expérience.

Début 2001, la Commission complète le livre blanc en présentant ses propositions détaillées sous la forme de différents *non papers* sur chacun des thèmes de la réforme et entame les discussions avec les syndicats. Ces derniers déposent un préavis de grève suite aux vives réactions des fonctionnaires face à la proposition de carrière linéaire.

Afin de lancer la négociation et tenter de détendre la situation, la Commission confie le soin à Niels Ersboel, diplomate danois et ancien secrétaire général du Conseil, de discuter ses propositions au sein d'un groupe de travail paritaire. Au milieu de l'année 2001, le groupe Ersboel arrive à un accord au prix de certains aménagements et garanties financières :

- une structure de carrière plus progressive, composée de deux groupes de fonctions : les administrateurs (AD) et les assistants (AST) ;
- des taux multiplicateurs entre l'ancienne et la nouvelle structure de carrière, pour assurer l'équivalence du rythme de progression lors du passage de l'une à l'autre ;
- le maintien du niveau global des rémunérations et des pensions ;
- la disponibilité des crédits nécessaires à la mise en œuvre de la réforme, en particulier pour les mesures d'accompagnement en matière de formation et de politique sociale.

À l'issue de ces discussions, la Commission conclut un protocole d'accord avec le syndicat alors majoritaire, l'Union syndicale, au terme duquel elle s'engage à retirer sa proposition au cas où celle-ci serait dénaturée de façon substantielle par le Conseil.

Enfin, en octobre 2001, la Commission est en mesure d'adopter un paquet global sur l'ensemble des volets de la réforme. Après un examen au comité interinstitutionnel du statut, les propositions sont formalisées dans un texte réglementaire et, en avril 2002, la Commission adopte formellement la proposition de modification du statut.

Deux ans après la parution du livre blanc sur la réforme administrative, les discussions peuvent donc commencer au Conseil.

### **Avril 2002 – mai 2003 : la négociation au Conseil**

Au Conseil, les discussions se déroulent sous trois présidences successives, chacune apportant son style et sa contribution au dossier.

La proposition est transmise au Conseil à mi-mandat de la présidence espagnole, qui joue la prudence et évite d'entamer les discussions sur le fond. Elle se borne donc à définir une méthode de travail et à établir une feuille de route des travaux, l'objectif étant une adoption de la réforme mi-2003.

La présidence danoise, durant le second semestre 2002, se livre à un examen détaillé de la proposition au sein du groupe statut. Cet examen permet de dégager les premiers compromis possibles au niveau technique et d'identifier les points sensibles, principalement financiers (surtout les pensions), au niveau du Comité des représentants permanents (COREPER).

Début 2003, sous la présidence grecque, le climat social se dégrade (journée de grève, création d'une organisation intersyndicale) en raison, d'une part, de la fermeté des positions du Conseil et, d'autre part, de l'évolution des forces syndicales, en particulier à la Commission où le soutien apporté par l'Union syndicale à la proposition de réforme est de plus en plus contesté.

L'agitation va cependant retomber avec l'accord politique trouvé par la présidence grecque au Conseil du 19 mai 2003.

Le résultat est largement positif pour la Commission, qui a su faire passer ses propositions sur la nouvelle structure de carrière, les mesures de transition, les allocations et les indemnités. Malgré quelques concessions faites sur les rémunérations et les pensions, l'accord du 19 mai reste très en deçà des objectifs visés par certaines délégations.

Avec l'aide de la présidence grecque, la Commission a en effet habilement manœuvré au regard des forces en présence :

- le compromis final a été trouvé au centre, autour des positions d'équilibre du Royaume-Uni et de la France ;
- le soutien des pays du Sud de l'Europe a été acquis grâce à la suppression du coefficient correcteur inférieur à 100 sur les pensions qui était leur principale revendication ;
- écartelée entre les positions très dures de ces experts au niveau technique et la recherche d'un compromis au niveau politique, l'Allemagne a eu du mal à entrer dans la négociation et se rallie à l'accord avec beaucoup de réticence, après une ultime concession de la Commission sur le niveau du prélèvement spécial ;

- au terme de la négociation, seuls le Danemark et l'Autriche refusent l'accord qu'ils jugent insatisfaisant, notamment sur les pensions.

### Mai 2003 – mars 2004 : l'accord global

Une fois l'accord politique trouvé au niveau du Conseil, les discussions peuvent démarrer au sein de la Commission de concertation (COCO), qui réunit des représentants des États membres, de l'administration et du personnel de toutes les institutions sous la présidence du Secrétariat général du Conseil.

En parallèle, le Conseil doit également s'efforcer de trouver un accord avec le Parlement européen. Bien que n'étant pas co-législateur sur le statut à cette époque, son adhésion à la réforme reste en effet incontournable sur le plan politique.

Or, dans son avis de juin 2003 sur la proposition de la Commission, le Parlement apparaît comme le principal soutien de la Commission et des syndicats sur les rémunérations et les pensions. Il relaie également certaines revendications catégorielles (en faveur de ses huissiers et des agents temporaires employés par ses groupes politiques).

Au sein de la COCO, malgré les efforts de la présidence italienne et la fermeté de Pierre de Boissieu, Secrétaire général adjoint du Conseil chargé de la présider, les discussions se révèlent longues et difficiles, les représentants du personnel essayant de rediscuter des points de l'accord du 19 mai.

Un compromis est finalement trouvé à l'été 2003 qui préserve l'essentiel de l'accord politique du 19 mai ; il est entériné par le Conseil en septembre, malgré l'opposition du Danemark, de l'Autriche et, cette fois, également de l'Allemagne.

Sur cette base, la Commission présente fin 2003 une proposition modifiée qui intègre les différents éléments de l'accord. Elle fait l'objet d'un premier et rapide examen en fin de présidence italienne.

Au même moment, les discussions sont cependant dans l'impasse avec le Parlement européen. Un compromis est finalement trouvé sous la présidence irlandaise : en échange de l'accord du Conseil sur des revendications catégorielles limitées, le Parlement accepte de rendre son avis sur la proposition modifiée de la Commission.

Dans les semaines qui suivent, après une série de réunions bilatérales (avec la France et certains nouveaux États membres arrivés dans l'intermède en tant qu'observateurs qui se montrent soucieux de préserver les intérêts de leurs futurs fonctionnaires), un accord global est trouvé assez rapidement au groupe statut sur la proposition modifiée de la

Commission. Le groupe rejette par ailleurs la plupart des autres amendements du Parlement européen.

La réforme du statut est adoptée au Conseil Affaires générales du 22 mars 2004, quatre ans exactement après l'adoption par la Commission de son livre blanc sur la réforme administrative.

La proposition de règlement modifiant le statut et le RAA est publiée au Journal officiel des Communautés européennes L 124 du 27 avril 2004 sous la forme du règlement du Conseil n° 723/2004 du 22 mars 2004.

Le nouveau statut entre en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2004, jour de l'élargissement de l'Union à dix nouveaux États membres.

## LES PRINCIPAUX RÉSULTATS

Au final, le nouveau statut reprend largement la proposition initiale de la Commission. Il permet de réaliser des économies significatives tout en préservant l'attrait de la fonction publique européenne.

### UNE NOUVELLE STRUCTURE DE CARRIÈRE POUR LES FONCTIONNAIRES

Les quatre catégories A, B, C, et D sont supprimées au profit de deux groupes de fonctions répartis sur une échelle unique de rémunération comportant seize grades.

#### Les administrateurs (AD – grades AD 5 à AD 16) recouvrent l'ancienne catégorie A

Les concours de recrutement sont ouverts aux grades AD 5 à AD 8. Les conditions minimales à remplir pour les nouveaux fonctionnaires sont :

- pour les grades AD 5 et AD 6 : un diplôme de trois ans sans expérience professionnelle supplémentaire ;
- à partir du grade AD 7 : un diplôme universitaire sanctionnant quatre années d'études ou trois années d'études et un an d'expérience professionnelle appropriée.

La moindre exigence de diplôme pour les deux premiers grades d'administrateur répond à une forte demande de certains États membres (Royaume-Uni notamment), qui tenaient à voir reconnaître le premier diplôme d'enseignement supérieur de trois ans en vigueur dans leur pays.

La possibilité de recruter à des niveaux plus élevés (grades AD 9, AD 10, AD 11 ou, à titre exceptionnel, AD 12) est limitée à 20 % du total annuel

des nominations dans le groupe de fonctions AD. Au final, les administrateurs sont donc recrutés à un niveau plus bas que dans l'ancien statut. En guise de prime d'encadrement, les chefs d'unité, directeurs et directeurs généraux bénéficient de l'équivalent d'un échelon supplémentaire au moment de leur nomination. À la demande du Conseil, cet échelon supplémentaire est acquis seulement après une période probatoire de neuf mois.

### **Les assistants (AST – grades AST 1 à AST 11) regroupent les anciennes catégories B et C**

Les concours de recrutement sont ouverts aux grades AST 1 à AST 4. Les conditions minimales à remplir pour les nouveaux fonctionnaires sont la détention d'un diplôme de l'enseignement supérieur ou d'un diplôme de l'enseignement secondaire et trois ans d'expérience professionnelle appropriées (équivalent aux conditions applicables à l'ancienne catégorie B).

La catégorie D (huissiers, accueil...) est supprimée et ses fonctions sont soit externalisées, soit assumées par des agents contractuels, à l'exception des huissiers du Parlement européen, qui, à l'issue d'une négociation difficile avec le Conseil, sont maintenus comme fonctionnaires du groupe de fonction AST (grades AST 1 à 3).

Enfin, les avis de concours sont désormais publiés à un grade d'entrée unique.

En vue d'améliorer la fluidité du déroulement de carrière, le passage d'un groupe de fonctions à l'autre se fait *via* une procédure de certification, et non plus par concours interne. Les fonctionnaires du groupe de fonctions AST jugés les plus méritants et les plus aptes à occuper des fonctions d'un niveau supérieur deviennent membres du groupe de fonctions AD quand ils ont suivi avec succès un programme de formation spécifique.

Afin de réduire la part de progression à l'ancienneté, renforcer la promotion au mérite et supprimer les points de blocage de l'ancien système, la nouvelle structure de carrière va de pair avec :

- une réduction du nombre d'échelons par grade (cinq au lieu de huit). Le changement d'échelon reste automatique tous les deux ans, mais l'augmentation du traitement de base entre les échelons est dégressive et équivalent au total à trois échelons de façon à encourager le passage au grade supérieur ;
- l'absence de chevauchement de traitement entre les grades (à l'exception du dernier échelon dont le traitement de base est équivalent à celui du 1<sup>er</sup> échelon du grade suivant) ;
- un accroissement du nombre de grades accessibles par promotion. Le passage d'un grade à l'autre dépend des résultats d'une évaluation faite



au moins tous les deux ans, dont les critères et les conditions sont fixés dans les règles d'application propres à chaque institution, avec toujours un minimum de deux ans dans chaque grade avant de pouvoir être promu.

Par ailleurs, tous les fonctionnaires en place sont intégrés dans la nouvelle grille dès l'entrée en vigueur du nouveau système. Le nouveau statut prévoit des mesures de transition relativement complexes et avantageuses, dont la durée dépend des situations individuelles puisque l'intégration dans la nouvelle structure de carrière est liée au rythme des promotions.

L'équivalence de la progression de carrière moyenne entre l'ancienne et la nouvelle structure de carrière est néanmoins garantie par l'inscription dans le statut de taux multiplicateurs (20 à 33 % selon les grades) destinés à assurer l'équivalence du rythme de progression. Le Conseil a toutefois obtenu un encadrement de cette mesure sur le plan budgétaire, avec la possibilité de prendre des mesures correctrices en cas de violation du principe d'équivalence et une clause de révision des taux tous les cinq ans.

### **DES AVANCÉES SIGNIFICATIVES MAIS CONTROVERSÉES EN MATIÈRE LINGUISTIQUE**

L'exigence de la connaissance approfondie d'une langue communautaire et de la connaissance satisfaisante d'une deuxième langue au moment du recrutement est maintenue. Pour obtenir leur première promotion, les fonctionnaires qui seront promus après le 1<sup>er</sup> mai 2006 doivent en outre démontrer leur capacité à travailler dans une troisième langue parmi celles visées à l'article 314 du Traité CE (ce qui répond à la demande de la Présidence irlandaise d'inclure le gaélique).

Une déclaration conjointe du Conseil et de la Commission prévoit que le niveau exigé pour la troisième langue est équivalent à celui de la deuxième.

Les institutions arrêtent des dispositions communes d'exécution, qui prévoient l'accès à la formation des fonctionnaires dans une troisième langue et fixent les modalités de l'évaluation de la capacité à travailler dans cette langue. Afin de garantir l'application harmonisée et cohérente de ces dispositions, la responsabilité générale de la définition et de l'organisation de cette évaluation est confiée à l'office européen de sélection du personnel (EPSO).

De même, avant le renouvellement de leur contrat pour une durée indéterminée, les agents contractuels de groupe de fonctions IV doivent démontrer leur capacité à travailler dans une troisième langue parmi celles visées à l'article 314 du Traité des Communautés européennes dans les mêmes conditions que les fonctionnaires.

Par ailleurs, pour les fonctionnaires comme pour les agents contractuels, l'utilisation d'autres langues que la langue maternelle dans l'exercice de leurs fonctions sera prise en compte au moment de l'évaluation et, tout au long de la carrière, lors de l'examen comparatif des mérites.

Cette exigence de troisième langue était une demande forte de la France, qui souhaitait qu'elle s'applique lors de la sélection à l'entrée de la fonction publique européenne et y voyait un moyen de défendre le français – si l'anglais continuerait à être choisi majoritairement comme deuxième langue, le français serait très certainement la troisième, ne serait-ce qu'en raison de la nécessité d'apprendre le français pour vivre à Bruxelles et Luxembourg. Si elle a été assez largement soutenue par les États membres du Sud, cette proposition a été fortement combattue par le Royaume-Uni et d'autres États membres plus généralement anglophones. Un accord a finalement été trouvé pour qu'elle soit demandée à la première promotion après le recrutement, quitte à ce que les institutions assument le coût élevé de la formation.

### **UN RÉGIME SALARIAL ET INDEMNITAIRE PEU TOUCHÉ ET TOUJOURS ATTRACTIF**

La nouvelle grille des traitements de base est fondée sur une échelle unique de rémunération de 16 grades de cinq échelons chacun (à l'exception de l'AD 16), ce qui correspond à la proposition de la Commission. L'application de coefficients correcteurs selon les différents lieux d'affectation est maintenue.

Les niveaux globaux de rémunération sont garantis, ainsi que le traitement net des fonctionnaires en poste au moment de l'entrée en vigueur du nouveau statut.

Malgré les efforts du Conseil, les propositions relativement limitées de la Commission concernant les allocations et indemnités ou les transferts ont été retenues sans modification :

- l'indemnité de dépaysement, la plus contestée par le Conseil, reste inchangée ;
- l'allocation de foyer passe à 2 % auxquels s'ajoute une allocation forfaitaire. Elle est en outre octroyée aux couples vivant en partenariat hors mariage reconnu dans un État membre dès lors qu'ils n'ont pas accès au mariage ;
- une nouvelle allocation mensuelle pour enfant en âge préscolaire de moins de cinq ans ou ne fréquentant pas l'école primaire obligatoire est créée avec une mise en place échelonnée entre 2004 et 2009 ;

- l'allocation pour enfant à charge est maintenue, avec une augmentation progressive entre 2004 et 2009 ;
- l'allocation scolaire est supprimée en cas de scolarité primaire et secondaire non payante ; elle est maintenue pour ceux fréquentant un établissement d'enseignement supérieur ;
- l'indemnité pour voyage annuel devient forfaitaire et exclusivement fondé sur la distance entre le lieu d'affectation et le lieu d'origine ;
- le taux de l'indemnité d'installation et de réinstallation reste inchangé, mais une preuve du changement de résidence est exigée ;
- l'indemnité de secrétariat est supprimée à l'issue d'un régime de transition.

La méthode d'adaptation des rémunérations est reconduite et son application aux pensions formellement inscrite dans le statut. Le Conseil refuse néanmoins son inscription permanente dans le statut et sa durée est donc limitée au 31 décembre 2012, soit huit ans et demi, avec une clause de révision à mi-parcours.

La Commission proposait par ailleurs la suppression de la contribution temporaire, arrivée à expiration le 30 juin 2003. Mais suite à l'insistance du Conseil, celle-ci est remplacée par un prélèvement spécial applicable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004 pour une durée de 9 ans (expiration au 31 décembre 2012 en même temps que la méthode d'adaptation des rémunérations).

Ce prélèvement spécial est croissant sur la période de 2,5 à 5,5 %, sauf la dernière année, et destiné à contribuer au financement de la politique sociale, de l'amélioration des conditions de travail et des écoles européennes.

La possibilité de transférer une partie de la rémunération dans un autre État membre est maintenue mais dans certaines limites, et le coefficient correcteur s'applique uniquement s'il existe des obligations légales avérées (pension alimentaire, frais de scolarité...). De plus, le coefficient correcteur appliqué est désormais celui calculé pour le pays et non plus pour la capitale.

### **UNE RÉVISION LIMITÉE DU RÉGIME DE PENSION ET UNE NOUVELLE MÉTHODE POUR GARANTIR L'ÉQUILIBRE ACTUARIEL**

La nature et les modalités de financement du régime ne sont pas modifiées, mais la proposition de la Commission d'introduire dans le statut une méthode actuarielle est acceptée.

Cette méthode consiste à réaliser une étude actuarielle tous les cinq ans et, sur cette base, à adapter, chaque année, si besoin, le taux de contribution des fonctionnaires. Elle est destinée à assurer l'équilibre actuariel du régime de pension communautaire, en particulier la répartition

prévue par le statut pour le financement du régime entre la contribution des fonctionnaires, à hauteur d'un tiers, et celle du budget communautaire, à hauteur de deux tiers.

Suite aux discussions avec le Conseil et les syndicats, le nouveau statut intègre un certain nombre de précisions portant sur le système de calcul, sa durée (30 juin 2013 avec une clause de révision à mi-parcours), les principaux paramètres, concernant en particulier la période de référence pour le taux d'actualisation (ramenée de 20 à 12 ans) et la marge de fluctuation du taux (limitée à 1 % sans récupération possible au terme de la période).

La première application de la méthode actuarielle a eu lieu le 1<sup>er</sup> janvier 2004, portant le taux de contribution de 8,25 % à 9,25 %, sachant qu'il ne peut excéder 10,25 % au 1<sup>er</sup> juillet 2005.

Alors que la Commission ne proposait aucun changement, le nouveau statut modifie certains paramètres du régime :

- relèvement de l'âge de départ normal à la retraite de 60 à 63 ans (tout en maintenant la limite maximale de 65 ans), avec une progressivité pour les anciens, ceux qui ont plus de 50 ans ou plus de 20 ans de service étant exonérés ;
- allongement de la durée de cotisation à 37 ans (1,9 % de droits acquis par an) pour les nouveaux pour une retraite complète, mais maintien des 70 % du dernier salaire au moment du départ et des 35 ans (2 % par an) pour les anciens ;
- abaissement et changement de la base de calcul de la bonification des droits au-delà de 60 ans : le taux passe de 5 à 2 %, avec un abaissement progressif pour les anciens ; les 2 % s'ajoutent aux droits acquis pour l'année supplémentaire et non plus aux droits acquis à l'âge de la pension, avec un plafonnement pour éviter les possibilités de gain ;
- relèvement de l'âge minimum de départ de 50 à 55 ans et abaissement du coefficient d'abattement à 3,5 % par an en cas de départ anticipé ;
- changement des coefficients correcteurs destinés à garantir la parité de pouvoir d'achat : les coefficients correcteurs « pays », et non plus « capitale », s'appliqueront aux droits acquis avant le 1<sup>er</sup> mai, sans pouvoir être inférieurs à 100.

De plus, au lieu d'un dispositif de dégagement tel que proposé par la Commission, le nouveau statut prévoit la possibilité, pour un nombre limité de fonctionnaires et d'agents temporaires (10 % des fonctionnaires ayant pris la retraite l'année précédente et huit agents temporaires), de partir chaque année à la retraite sans réduction des droits.

Deux mesures supplémentaires de nature à mieux faire accepter ces évolutions ont été adoptées : la réouverture pour six mois de la possibilité

de transfert des droits acquis avant l'entrée dans la fonction publique communautaire et la possibilité de prendre des mesures compensatoires lorsque, du fait de la réforme, le niveau de pension s'écarter, dans certains cas individuels, de façon significative du niveau moyen.

Enfin, le statut prévoit la possibilité d'acheter des droits de pension dans des conditions bien précises : mesure limitée aux cinq ans qui suivent l'entrée en vigueur du nouveau statut, réservée au personnel en poste avant la réforme qui ne peut atteindre à 65 ans les 70 % de droits après transfert et bonification, cotisation entièrement à la charge du fonctionnaire, dans certaines limites et sous condition de neutralité budgétaire et actuarielle.

### **DES INNOVATIONS IMPORTANTES POUR LES AUTRES AGENTS**

Les propositions très limitées de la Commission (aucune modification proposée sinon l'extension des nouvelles conditions d'emploi des fonctionnaires) concernant les agents temporaires ont été adoptées, avec quelques amendements, en particulier, suite à l'insistance du Parlement européen, la possibilité pour les agents temporaires employés dans les groupes politiques ou dans un cabinet de devenir fonctionnaire à certaines conditions (recrutement identique aux fonctionnaires, dix ans d'ancienneté, concours sur titre et épreuve).

En revanche, alors que la Commission proposait leur maintien, le nouveau statut prévoit la suppression progressive des auxiliaires. Aucun auxiliaire ne peut être engagé après le 31 décembre 2006 et aucun contrat ne peut se prolonger au-delà du 31 décembre 2007.

La principale nouveauté, la plus discutée avec les syndicats et au Conseil, concerne la création des agents contractuels. Ils sont répartis sur 18 grades de sept échelons dans quatre groupes de fonction (I à IV) et employés avec la possibilité de contrats de durée indéterminée après deux contrats de durée déterminée de cinq ans maximum, dans les offices, les agences ou les délégations, ainsi que dans les institutions pour les GF I en remplacement de la catégorie D. Ils sont engagés sur crédits, moins payés et affectés à des tâches dites « non essentielles » sous la supervision du personnel titulaire, fonctionnaire ou agent temporaire.

La proposition de la Commission en la matière a donc été acceptée, avec, en outre, le remplacement des auxiliaires par des agents contractuels employés dans les institutions pour une durée maximum de trois ans. De plus, dans les offices et les agences, les agents contractuels ne peuvent dépasser 75 % des effectifs.

Par ailleurs, à la demande du Conseil, les critères de recrutement (formation, langue...) sont précisés dans le statut. Il ne peut y avoir de passage

en CDI sans stage d'entrée validé. EPSO assure la transparence des procédures de sélection et y participe en tant que de besoin à la demande des institutions. Les institutions et les agences devront présenter leurs prévisions d'emploi des contractuels lors de la procédure budgétaire et, chaque année, la Commission devra fournir un rapport sur l'emploi du personnel non titulaire.

## **DES CONDITIONS DE TRAVAIL ET UNE GESTION DU PERSONNEL MODERNISÉES**

Le statut de 2004 intègre la plupart des propositions de la Commission destinées à actualiser et moderniser un certain nombre de dispositions de l'ancien statut concernant les conditions de travail et la gestion du personnel. Plusieurs de ces mesures ont été discutées au Conseil à la lumière des dispositions nationales en vigueur dans les États membres.

Les principales mesures sont :

- l'inscription de la politique sociale dans le statut ;
- l'inscription de la liberté d'expression dans le statut ;
- la reconnaissance de l'égalité des chances, en particulier entre les hommes et les femmes, et l'introduction de règles pour lutter contre la discrimination, le harcèlement moral et sexuel, notamment l'inversion de la charge de la preuve ;
- la nouvelle définition et l'extension des possibilités de travail à temps partiel, qui devient de droit dans certains cas (pour s'occuper d'un enfant de moins de 12 ans, d'un parent malade ou handicapé, pour suivre une formation ou préparer la retraite) ;
- l'extension des congés pour événements familiaux (congé de maternité, de paternité, parental ou pour raisons familiales) et congé pour convenance personnelle (étendu de 3 à 15 ans) ;
- la reconnaissance des partenariats hors mariage dès lors qu'ils sont reconnus par un État membre et que l'accès au mariage n'est pas possible, sans condition pour l'assurance maladie, mais non pour la pension ;
- l'introduction du *whistleblowing* : obligation de dénoncer les dysfonctionnements, les cas de fraude, de corruption et d'irrégularité ;
- concernant la discipline : l'amélioration et la clarification des règles pour la conduite des enquêtes administratives, en concordance avec les règlements OLAF, mais aussi en matière de procédure disciplinaire. Ces nouvelles dispositions ont été complétées par la création d'un office d'investigation et de discipline (IDOC) au sein de la DG ADMIN.



## Chapitre 3

# Des adaptations liées à l'actualité institutionnelle

**L**es années qui ont suivi les grands changements de 2004 ont été consacrées à la mise en œuvre de la réforme. Le cadre statutaire n'a pas connu de changement majeur, à l'exception de deux innovations importantes qui ont accompagné des choix politiques et institutionnels : la création du statut des assistants parlementaires et la mise en place du Service européen d'action extérieure (SEAE). À ce titre, il semble que la réforme de 2004 ait levé un tabou et que, par opposition aux quarante années de stabilité qui ont prévalu entre les années 1960 et 2000, le législateur européen n'hésite plus, tout au moins de façon ciblée, à faire évoluer le cadre statutaire et à créer de nouvelles catégories d'agents pour répondre à des besoins spécifiques.

### 2009 : LA CRÉATION DU STATUT DES ASSISTANTS PARLEMENTAIRES

#### UNE MESURE DE SIMPLIFICATION ET DE BONNE GESTION ADMINISTRATIVE

Au fil des législatures, la fonction d'assistant parlementaire au Parlement européen (PE) se normalise et se précise. « Alors que dans les années 1980, très peu de députés européens s'entouraient d'assistants, lors de la cinquième législature (1999-2004), ils en ont un ou deux – auxquels s'ajoutent généralement une secrétaire et un assistant positionnés dans le fief du député. ... La complexité croissante de ce travail parlementaire, la professionnalisation de ces élus en lien avec l'autonomisation de l'espace politique européen, toutes ces transformations ont favorisé la multiplication de ces auxiliaires politiques. Les eurodéputés se sont progressivement



entourés de collaborateurs toujours plus nombreux et plus qualifiés pour surmonter l'investissement impliqué par leur fonction et continuer à exister sur le plan national ».<sup>1</sup>

En septembre 2005, après des années de discussion avec le Conseil, le Parlement européen adopte un statut des députés européens qui entrera en vigueur au lendemain des élections de juin 2009<sup>2</sup>. Ce statut prévoit à son article 21 que « *les députés ont droit à l'assistance de collaborateurs personnels qu'ils ont librement choisis. Le Parlement prend en charge les frais effectivement engagés au titre de l'emploi de ces collaborateurs* » [...] « *fixe les conditions d'exercice de ce droit* ».

En complément de son statut, en juillet 2008, le bureau du Parlement européen a adopté des mesures d'application, qui prévoient à l'article 34 une distinction entre :

- les assistants parlementaires accrédités, en poste dans l'un des trois lieux de travail du Parlement européen (Bruxelles, Strasbourg et Luxembourg), exerçant des tâches qui sont directement liées aux travaux du Parlement et dont les contrats sont conclus et gérés directement par le Parlement européen. Ils travaillent donc dans les locaux du Parlement européen, dans un environnement multilingue et multiculturel et se trouvent donc dans la plupart des cas dans une situation de dépaysement ;
- les assistants parlementaires locaux, qui travaillent dans l'État dans lequel les députés ont été élus (bureau de circonscription, par exemple). Ils se trouvent en général dans leur contexte national et ne sont pas confrontés aux problèmes pratiques et juridiques qui résultent de l'expatriation.

À cette époque, tous les assistants parlementaires, accrédités et locaux, sont employés directement par les députés qui bénéficient à cette fin d'un montant annuel déterminé. Cette pratique a pour conséquence une multitude de formes d'emploi fondée sur les différents régimes de droit des États membres, avec toute la palette des règles correspondantes en matière

1. Sébastien Michon, « Les assistants parlementaires au Parlement européen, sociologie d'un groupe d'auxiliaires politiques » in Guillaume Courty, *Le travail de collaboration avec les élus*, Michel Houdiard Éditeur, Paris, 2005, pp. 118-135.

2. Sur la base des dispositions introduites en 1997 dans le traité d'Amsterdam, le Parlement fixe le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions de ses membres après avis de la Commission et avec l'approbation du Conseil statuant à la majorité qualifiée. Le 3 décembre 1998, le Parlement adopte un projet de statut. Un compromis est trouvé avec le Conseil en avril 1999, mais les négociations interinstitutionnelles n'ont pas permis de finaliser le texte avant 2005. Le Conseil ayant finalement donné son accord, le statut est adopté par le Parlement le 28 septembre 2005. Avant 2009, en l'absence de statut spécifique, les députés européens étaient assimilés aux parlementaires nationaux de leur État membre.

de fiscalité et de sécurité sociale et des salaires qui varient dans des proportions de 1 à 3, voire davantage.

Comme le rappelle Sébastien Michon, en France par exemple, les assistants parlementaires sont classés au regard de la sécurité sociale dans la convention collective du personnel de maison. Cela entraîne également des difficultés de gestion au sein du Parlement, ainsi qu'un certain nombre de situations complexes auxquelles les assistants doivent faire face en leur qualité d'expatriés.

Les assistants parlementaires du Parlement européen se mobilisent pourtant depuis 1998 pour dénoncer leur absence de statut. Pour répondre à cette demande, la Commission a déjà présenté deux propositions, en 1998 (modification du RAA pour créer une nouvelle catégorie d'agents auxiliaires) puis en 2001 (clarification de la législation applicable aux assistants parlementaires en matière de sécurité sociale), mais aucune n'a pas été adoptée par le Conseil.

L'hétérogénéité de situation des 4 000 assistants a cependant tendance à s'accroître à l'issue des élargissements de 2004 et de 2007 et le passage de l'UE à 27 membres. Un rapport de l'auditeur interne du Parlement européen met l'accent sur la complexité et la faiblesse du système. Après avoir clarifié en interne les règles applicables aux assistants locaux, en mars 2008, le Parlement invite donc la Commission à faire une nouvelle proposition visant à inclure les assistants parlementaires accrédités dans le RAA.

La Commission fait sa proposition en octobre 2008 et le Conseil l'adopte deux mois après, en décembre 2008. Ce bref délai révèle le consensus qui prévaut désormais entre les institutions pour donner un statut unique et améliorer ainsi la situation des assistants parlementaire accrédités.

Le règlement adopté<sup>1</sup> insère un nouveau chapitre à la fin du RAA consacré exclusivement aux assistants parlementaires accrédités (articles 125 à 140 du RAA). La modification n'a pas d'impact sur le reste du personnel des institutions.

Les coûts liés à l'emploi des assistants, accrédités et locaux, sont couverts par les crédits qui étaient déjà prévus. Dès lors, l'intégration des assistants accrédités dans le RAA est en principe budgétairement neutre.

Le règlement entre en vigueur au premier jour de la législature de 2009. Il est complété par la suite par des mesures d'application arrêtées par une décision interne du Parlement européen.

---

1. Règlement (CE) n° 160/2009 du Conseil du 23 février 2009 modifiant le régime applicable aux autres agents des Communautés européennes publié au JOUE L 55 du 27 février 2009, p. 1.

## DES DISPOSITIONS À MI-CHEMIN ENTRE EXTENSION ET DÉMEMBREMENT DU STATUT UNIQUE

Les assistants parlementaires accrédités ne sont ni des agents temporaires, ni des agents contractuels, mais une nouvelle catégorie, spécifique, d'autres agents.

Si les principes de la fonction publique européenne leur sont applicables, certaines règles spécifiques ont également été prévues pour tenir compte de la particularité de leurs relations de travail et de leur gestion financière.

Comme pour les membres des cabinets des commissaires et ceux des groupes politiques, un lien de confiance lie en effet le député et son assistant. Au cas d'espèce, ce lien est d'autant plus important que les membres du Parlement jouent un rôle plus politique et partisan que les membres des autres institutions. Cette caractéristique se traduit dans le RAA par une série de dispositions spécifiques et par le renvoi aux règles d'application à adopter par le Parlement pour sa mise en œuvre, lui laissant ainsi une certaine marge de manœuvre.

Ces spécificités concernent les principaux éléments suivants<sup>1</sup> :

- le recrutement : il était important pour les députés européens de préserver la possibilité de choisir librement leurs collaborateurs. Les assistants accrédités sont donc engagés sans sélection, ni concours, ce qui constitue une différence importante par rapport aux fonctionnaires et aux autres agents de la fonction publique européenne ;
- la rémunération : une grille de traitement spécifique a été créée. Cette grille est linéaire et ne prévoit donc ni catégorie, ni groupe de fonctions. Elle comporte dix-neuf grades, qui ne comprennent pas d'échelon, ce qui est une autre différence importante avec les grilles des fonctionnaires et des autres agents. De plus, le niveau de rémunération est inférieur à celui dont bénéficient les autres catégories de personnel européen. En revanche, les assistants parlementaires accrédités bénéficient des mêmes allocations et indemnités (avec un minimum pour l'allocation de dépaysement) ;
- le classement : le RAA prévoit que les assistants parlementaires doivent justifier d'un diplôme de l'enseignement supérieur ou équivalent mais ne prévoit pas les critères de classement dans les différents grades, à l'exception des quatre grades les plus élevés pour lesquels un diplôme universitaire ou une expérience professionnelle de même niveau est requis. Il

---

1. Voir l'analyse de Fabrice Andreone, « Le nouveau statut des assistants parlementaires dans l'Union européenne » in *études européennes. La revue permanente des professionnels de l'Europe*, mis en ligne le 10 janvier 2010, [www.etudes-europeennes.eu/focus/le-nouveau-statut-des-assistants-parlementaires-dans-lunion-europeenne.html](http://www.etudes-europeennes.eu/focus/le-nouveau-statut-des-assistants-parlementaires-dans-lunion-europeenne.html)

appartient au Parlement de préciser la mise en œuvre de ces dispositions dans des règles d'application, lui permettant ainsi de prendre en compte la grande variété des tâches confiées aux assistants par les députés ;

- la durée des contrats : les contrats des assistants parlementaires accrédités ne peuvent être que de durée déterminée. Un contrat ne peut être prolongé plus de deux fois durant une législature et arrive à expiration au terme de la législature au cours de laquelle il a été conclu. De plus, en vertu du lien de confiance qui doit prévaloir entre le député et son assistant, le député peut fixer librement la durée du contrat d'emploi. Même si le contrat est conclu avec le Parlement, le député a également la liberté de le résilier, avec préavis et indemnités, au cas où il décide de retirer sa confiance. Enfin, le texte rappelle explicitement que le recours à des concours internes est exclusivement réservé aux fonctionnaires et agents temporaires. Par conséquent, contrairement aux agents temporaires des groupes politiques du Parlement, les concours externes sont de fait la seule voie offerte aux assistants parlementaires pour devenir fonctionnaires ;
- la représentation du personnel : le législateur a fait le choix d'une représentation autonome des assistants parlementaires, sachant qu'un lien formel doit être établi avec la représentation statutaire du personnel, à savoir le comité du personnel du Parlement. Bien que dérogeant au principe d'unicité du comité du personnel et consolidant la particularité des assistants parlementaires par rapport aux autres catégories de personnel, cette disposition a été demandée par les syndicats de fonctionnaires du Parlement européen pour éviter que, en raison de leur nombre, le vote des assistants n'ait un impact trop important sur la composition du comité du personnel.

Indépendamment de ces spécificités, le nouveau statut des assistants parlementaires accrédités leur permet de bénéficier pleinement de l'ensemble du régime social des fonctionnaires et des autres agents européens, ce qui met fin à des situations jusqu'alors très hétérogènes et inégalitaires.

Ainsi, les régimes maladie et accident, la couverture chômage en cas de perte d'emploi (encadré par un minimum et un maximum), la couverture des risques d'invalidité et de décès, la pension d'ancienneté et l'allocation de départ (avec adaptation du minimum de référence), dont bénéficient les fonctionnaires et autres agents, leur sont applicables par analogie.

De même, les dispositions du statut relatives aux congés, aux congés parental et familial et au temps partiel, leur sont également applicables. Il appartient néanmoins au député de fixer l'horaire de travail hebdomadaire de ses collaborateurs dans la limite de 42 heures par semaine « en temps normal », ce qui n'exclut donc pas un nombre d'heures supérieur en cas de surcharge de travail.

Enfin, les assistants parlementaires accrédités ont accès aux mêmes mesures de caractère social que les fonctionnaires et les autres agents, sous réserve toutefois qu'elles soient compatibles avec les tâches et les responsabilités qu'ils exercent.

Le paquet social constitue donc un progrès notable par rapport à la situation qui prévalait jusque-là.

## UN PREMIER BILAN GLOBALEMENT POSITIF

Lors des discussions sur la proposition de règlement, un accord n'a pu être trouvé avec les représentants syndicaux. Au-delà de la reconnaissance du bénéfice que l'adoption d'un cadre juridique allait apporter aux assistants parlementaires accrédités, ils regrettaient que leur intégration dans le RAA sacrifie au passage certains des grands principes de la fonction publique européenne, notamment en laissant trop de liberté de choix aux parlementaires et en renvoyant de nombreuses dispositions à des mesures d'application internes au Parlement. Selon eux, au final, le principe même de l'unicité du statut pouvait être remis en cause.

Au terme d'une première législature d'application de ce nouveau statut, un premier bilan globalement positif peut cependant en être dressé à plus d'un titre.

Comme indiqué en introduction, l'adoption de ce nouveau statut démontre la capacité du législateur à faire évoluer le cadre statutaire pour répondre à un besoin particulier, ce qui n'était pas acquis après une très longue période de stabilité et le choc de la réforme de 2004.

De surcroît, même s'il est vrai que cette évolution se fait au prix d'un particularisme accru, il n'en reste pas moins qu'elle consolide aussi une approche intégrationniste, démontrant que le statut européen peut apporter une réponse européenne en intégrant une nouvelle catégorie de personnel.

Sur le plan institutionnel, le fait de répondre à la demande du Parlement *via* une modification du RAA a permis à la Commission de préserver son droit d'initiative en matière statutaire. Ce n'était pas certain au départ dès lors que le Parlement, pour éviter un nouvel échec après les tentatives infructueuses de 1998 et 2001, préconisait d'utiliser la même procédure que pour la détermination du statut de ses membres.

Mais le plus important reste bien sûr la plus-value que les assistants parlementaires tirent de cette réglementation de leur statut. Non seulement, il met fin à des différences de traitement non justifiées et peu transparentes mais, du fait notamment de la protection qu'il offre en matière de rémunération et de sécurité sociale, il contribue à attirer des assistants de

bon niveau, plus expérimentés et *in fine* à améliorer la qualité du soutien apporté aux parlementaires. Il est aussi probable que, pour les mêmes raisons, il va favoriser une plus grande stabilité des assistants accrédités lors des prochaines législatures<sup>1</sup>.

## LA MISE EN PLACE DU SERVICE EUROPÉEN POUR L'ACTION EXTÉRIEURE (SEAE)

Dans le courant de 2010, la création et la mise en place du SEAE, présenté plus en détail dans la partie 2 consacrée aux différentes institutions européennes, entraînent un nouveau changement du cadre statutaire, avec la création d'une nouvelle catégorie de personnel pour répondre de façon satisfaisante à l'esprit et à la lettre du traité.

La solution retenue se traduit en effet par une véritable innovation qui, d'une part, démontre une nouvelle fois la capacité d'adaptation du cadre statutaire européen et, d'autre part, fait un pas de plus vers la diversité au détriment de l'unicité et de la permanence de la fonction publique européenne.

### LE CADRE NORMATIF FIXÉ PAR LE TRAITÉ ET LA DÉCISION DU CONSEIL

L'article 27 du traité de Lisbonne stipule que le SEAE « *travaille en collaboration avec les services diplomatiques des États membres et est composé de fonctionnaires des services compétents du secrétariat général du Conseil et de la Commission, ainsi que de personnel détaché des services diplomatiques nationaux. L'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure sont fixés par une décision du Conseil.* »

La décision du Conseil qui fixe l'organisation et le fonctionnement du SEAE a été adoptée et est entrée immédiatement en vigueur le 26 juillet 2010<sup>2</sup>. La mise en place du SEAE avait été abondamment discutée entre les institutions. La décision du Conseil intègre donc les conclusions du Conseil européen, ainsi que nombre des éléments du rapport du Parlement européen sur les aspects institutionnels de la mise en place du Service européen pour l'action extérieure de fin 2009.

1. *Ibid.*, note 1, p. 50.

2. Décision du Conseil fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure du 26 juillet 2010 parue au JOUE L 201 du 3 août 2010, p. 30.

La décision du Conseil fait du SEAE un organe de l'Union fonctionnant de manière autonome sous l'autorité du haut représentant. Elle contient un certain nombre de dispositions normatives touchant au personnel.

Bien que confirmant l'application générale du cadre statutaire, en matière de droits et d'obligations, de sélection, d'équilibre géographique ou de formation, ces dispositions révèlent aussi clairement la spécificité du SEAE sur plusieurs points :

- le personnel du SEAE est placé sous statut et sous RAA, mais ceux-ci doivent être modifiés et des règles particulières doivent être adoptées pour répondre aux besoins du nouveau service ;
- le SEAE doit être considéré comme une institution au sens du statut, avec son propre tableau des effectifs arrêté chaque année par l'autorité budgétaire, le haut représentant assurant la fonction d'autorité investie du pouvoir de nomination ;
- surtout – et c'est là la véritable particularité du SEAE par rapport aux autres institutions européennes – le SEAE doit compter « un nombre significatif de ressortissants de tous les États membres ». La décision indique en effet à son article 6 que « le SEAE est composé de fonctionnaires et d'autres agents de l'Union européenne, y compris des membres du personnel des services diplomatiques des États membres nommés en tant qu'agents temporaires ». De plus, aucune distinction ne doit être faite entre les fonctionnaires de l'Union et les agents temporaires provenant des services diplomatiques nationaux. Ils ont les mêmes droits et obligations, bénéficient du même traitement, ont accès aux mêmes postes et effectuent le même type de tâches. L'occupation des postes au sein du SEAE doit en outre faire l'objet d'un rapport annuel au Conseil et au Parlement et d'un examen particulier lors de la clause de rendez-vous de 2013 avec, le cas échéant, la prise de mesures spécifiques pour remédier à d'éventuels déséquilibres. En pratique, le personnel du SEAE a trois origines principales : le secrétariat général du Conseil, la Commission européenne et les services diplomatiques des États membres. La décision précise d'ailleurs que, jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2013, le SEAE ne pouvait recruter que du personnel de ces trois origines. Sur le plan organisationnel, cela impliquait notamment que les services correspondants du Conseil – à savoir ceux chargés de la PSDC et de la PESC<sup>1</sup> – et de la Commission, en l'occurrence l'ex-direction générale chargée des relations extérieures et le réseau des délégations de l'Union européenne dans le monde, soient transférés au SEAE. Ce transfert fut effectué en bloc au 1<sup>er</sup> janvier 2011. S'agissant des fonctionnaires de l'Union, la décision précise qu'ils « devraient représenter

1. Politique de sécurité et de défense commune et Politique étrangère et de sécurité commune.

au moins 60% de l'ensemble du personnel de niveau AD, y compris le personnel provenant des services diplomatiques des États membres qui sont devenus fonctionnaires permanents de l'Union ». Une autre disposition ajoute qu'ils « ont le droit de se porter candidats à des postes dans leur institution d'origine dans les mêmes conditions que les candidats internes ». S'agissant du personnel provenant des États membres, la décision prévoit que, « *une fois que le SEAE aura atteint sa pleine capacité* », il devrait représenter « *au moins un tiers des effectifs du SEAE de niveau AD* », hors experts nationaux détachés. La décision précise néanmoins que le personnel des services diplomatiques des États membres est employé sur une base temporaire. La période maximum d'emploi est fixée à huit ans maximum, avec une possibilité de prolongation de deux ans dans des cas exceptionnels et dans l'intérêt du service. À la fin de cette période d'activité au SEAE, les États membres ont l'obligation d'offrir « une garantie de réintégration immédiate » ;

- Une autre particularité concerne la mobilité auquel le personnel du SEAE doit être soumis au sein de ses services, qu'il s'agisse du siège ou des délégations de l'Union. À ce titre, la décision du Conseil parle d'un « *degré de mobilité élevé* » et stipule que « *l'ensemble du personnel du SEAE exerce périodiquement ses fonctions dans les délégations* ». Le haut représentant doit établir des règles à cet effet<sup>1</sup>.

L'originalité du SEAE réside donc à la fois dans l'affirmation de son indépendance institutionnelle par rapport au Conseil et à la Commission et dans la mixité et la mobilité de son personnel, dont un tiers doit être issu des services diplomatiques des États membres. En cela, la lettre du traité de Lisbonne et, au-delà, la volonté politique de ses rédacteurs ont bien été respectées dans la décision prise par le Conseil en juillet 2010.

## LA TRADUCTION STATUTAIRE ET L'INTÉGRATION DES DIPLOMATES NATIONAUX

Une fois défini par le Conseil, ce cadre normatif a dû trouver sa traduction statutaire, comme le prévoit la décision du Conseil fixant l'organisation et le fonctionnement du Service européen pour l'action extérieure du 26 juillet 2010.

---

1. Des règles relatives à la mobilité interne ont été adoptées en mars 2013. Un exercice de rotation est par ailleurs organisé chaque année entre le siège et les délégations sur le modèle de celui de la Commission.



La Commission a donc adopté une proposition de règlement modifiant le statut et le RAA pour les adapter aux besoins du SEAE le 9 juin 2010<sup>1</sup>, qui a été adoptée par le Parlement et le Conseil le 24 novembre 2010<sup>2</sup>.

Pour l'essentiel, le règlement intègre dans le statut et le RAA les dispositions de la décision du Conseil touchant au personnel : autonomie du SEAE, considéré comme une nouvelle « *composante de l'administration européenne* » et institution au regard du statut, responsabilité du haut représentant en tant qu'autorité investie du pouvoir de nomination, accès réservé aux fonctionnaires et agents temporaires du Conseil et de la Commission et aux diplomates des États membres jusqu'au 30 juin 2013 ; égalité de traitement et de carrière des fonctionnaires de l'Union et des agents temporaires provenant des services diplomatiques des États membres, garantie de réintégration de ces derniers dans les administrations nationales, droit des fonctionnaires issus du secrétariat général du Conseil et de la Commission de postuler à des emplois vacants dans leur institution d'origine sur un pied d'égalité avec les candidats internes de cette institution...

Le règlement va cependant plus loin ; il règle certaines situations spécifiques et établit des règles de transition :

- participation de la Commission à certaines décisions concernant les membres du personnel notamment parce que le personnel du SEAE qui accomplit des tâches pour la Commission doit suivre les instructions données par celle-ci. Cette disposition a vocation à clarifier la mixité des tâches effectuées dans les délégations, pour la Commission (principalement la gestion des fonds de l'aide au développement) et le SEAE (fonctions de coordination et de représentation politique), qui s'ajoutent à celles concernant le personnel. Ainsi, les fonctionnaires de la Commission en poste dans les délégations suivent les instructions du chef de délégation. En même temps, les fonctionnaires et agents temporaires du SEAE qui, dans l'exercice de leurs fonctions, accomplissent des tâches pour la Commission suivent les instructions de cette dernière pour les effectuer. En pratique, du fait de leur double responsabilité, les chefs de délégation sont nommés par le haut représentant à l'issue d'une procédure de sélection transparente et ouverte, sur la base d'une liste de candidats approuvée par la Commission. Celle-ci est également consultée pour leur

1. COM (2010) 309 du 9 juin 2010.

2. Règlement (UE, EURATOM) n° 1080/2010 du Parlement et du Conseil du 24 novembre 2010 modifiant le statut des fonctionnaires des Communautés européennes et le régime applicable aux autres agents de ces Communautés, publié au JOUE L 311 du 26 novembre 2010 – à signaler pour mémoire qu'il s'agissait de la première modification du statut adoptée en codécision selon la procédure en vigueur depuis le traité de Lisbonne.

évaluation annuelle. De même, au titre des tâches exercées en son nom, la Commission peut demander au haut représentant d'engager une enquête administrative et une procédure disciplinaire à l'encontre d'un chef de délégation. Ces dispositions s'appliquent de la même manière lorsque le chef de délégation est un agent temporaire provenant d'un service diplomatique national ;

- transfert au SEAE du personnel du Conseil et de la Commission avec leur poste. Jusqu'au 30 juin 2013, dans des cas exceptionnels, pour assurer notamment le transfert de compétence et répondre à des situations spécifiques, le transfert de fonctionnaires du Conseil et de la Commission au SEAE, avec leur poste, était cependant possible sans publication préalable d'un poste vacant ;
- même conseil de discipline que la Commission, avec des membres du SEAE et sous l'autorité du haut représentant, au moins jusqu'au 31 décembre 2011. Au-delà de cette date, la décision appartient au haut représentant<sup>1</sup> ;
- établissement d'un comité du personnel avant le 31 décembre 2011. Dans l'intervalle, les intérêts du personnel du SEAE sont représentés par le comité du personnel de la Commission ;
- extension des dispositions spécifiques applicables au personnel affecté dans un pays tiers (annexe X du statut) aux agents contractuels travaillant dans les délégations. Cette disposition a des conséquences importantes, en particulier sur deux points : cela signifie que les agents contractuels en délégation peuvent bénéficier du même régime indemnitaire que les fonctionnaires et agents temporaires, plus généreux qu'au siège (notamment : octroi d'un logement, d'une indemnité de conditions de vie, de congés supplémentaires et allocation scolaire déplaçonnée), et qu'ils peuvent participer pleinement à la mobilité et à la rotation des agents du SEAE, y compris en étant affectés temporairement au siège, ce qui n'était pas possible jusqu'alors ;
- application de ces mêmes dispositions de l'annexe X pendant le congé parental ou familial, limitée néanmoins dans le temps et à certaines dispositions (logement, allocation scolaire et assurance maladie complémentaire) ;
- création d'une base statutaire pour l'établissement d'un régime de sécurité sociale autonome et complémentaire pour les agents locaux, afin de pallier l'insuffisance ou l'inexistence de ce type de régime dans certains pays.

Mais la principale nouveauté de cette adaptation statutaire réside dans la création d'une nouvelle catégorie d'agents temporaire à l'article 2 point e)

1. Le SEAE s'est doté de son propre conseil de discipline fin 2012 (décision de la haute représentante du 5 décembre 2012) ; il a cependant toujours recours au service de la Commission pour l'instruction des dossiers (IDOC).

du RAA réservé au « personnel détaché des services diplomatiques nationaux des États membres pour occuper temporairement un poste permanent du SEAE ».

Une dérogation temporaire est prévue (jusqu'au 30 juin 2013) pour privilégier leur recrutement, à niveau de compétence égale, en vue d'atteindre rapidement l'objectif d'un tiers.

Les nouvelles dispositions du RAA reprennent les règles spécifiques de la décision du Conseil sur la durée des contrats (quatre ans renouvelables une fois pour une période équivalente, soit huit ans maximum au total, et deux années supplémentaires à titre exceptionnel), ainsi que la garantie de réintégration immédiate dans leur administration d'origine au terme de leur période de service au SEAE.

L'équivalence de traitement avec les fonctionnaires est consolidée dans un certain nombre de dispositions. Par exemple, contrairement aux autres catégories d'agent temporaire, pendant la durée de leur contrat d'agent temporaire, ils bénéficient des mêmes règles de détachement que les fonctionnaires, ainsi que de l'âge maximal de départ à la retraite (67 ans).

Au final, le « SEAE doit s'ériger en service autonome et cohérent en composant avec un personnel issu de trois cultures différentes qui apportent des savoir-faire différents et travaillent ensemble avec un statut et des objectifs uniques ». En outre, « le SEAE abrite toute la variété des catégories de personnel prévues au statut des fonctionnaires et autres agents... Le défi consiste à exploiter les synergies entre les expertises ainsi réunies »<sup>1</sup>.

Cette diversité des personnels avec, pour la première fois, l'engagement en nombre de personnels issus d'une administration nationale et ayant vocation à y retourner, est sans aucun doute porteuse d'une évolution de la fonction publique européenne de nature à ébranler les principes d'unicité du statut, de permanence et d'indépendance.

La réussite de cette évolution originale et jusqu'à ce jour unique de la fonction publique européenne passe certainement par le développement d'un esprit de corps propre au SEAE, qui serait également quelque chose d'entièrement nouveau pour cette fonction publique.

---

1. Aude Maio-Coliche, « Le cas du service européen pour l'action extérieure » in *La fonction publique européenne*, ENA, 2012, chap. 8.

## DES PREMIERS RÉSULTATS SATISFAISANTS

La structure, le fonctionnement et la politique suivie en matière de ressources humaines seront développés plus en détail au chapitre 6, partie 2 (pp. 227-239), mais on peut d'ores et déjà indiquer que les objectifs ambitieux fixés par le SEAE en matière de mixité et de mobilité de personnel ont été rapidement atteints. Dès 2013 en effet, le SEAE avait déjà dépassé l'objectif d'avoir un tiers de diplomates nationaux parmi ses AD.

Ainsi, en juin 2014, sur 933 AD, le SEAE compte 312 agents temporaires issus des services diplomatiques nationaux, soit 33,4 % des effectifs AD.

Ce bon résultat global cache cependant un déséquilibre entre les délégations, au sein desquelles les agents temporaires 2(e) ne représentent que 25,3 % des AD, et le siège où ils sont 45,2 %. Le SEAE devrait néanmoins veiller à remédier à ce déséquilibre dans les années qui viennent.



## Chapitre 4

# Le statut après la réforme de 2013

**L'**arrivée à échéance de certaines dispositions statutaires et les demandes répétées du législateur de remédier à certaines situations, héritées notamment de la réforme de 2004, ont amené la Commission à proposer, en décembre 2011, une nouvelle révision du statut. Les discussions se sont déroulées dans le contexte difficile de la crise économique et de la négociation du cadre financier pluriannuel 2014-2020. Tout en permettant aux institutions de continuer à faire face à leurs obligations et de rester attractives, le résultat reflète donc largement la volonté du Conseil de contenir l'évolution des dépenses administratives de l'Union.

### LE CONTEXTE GÉNÉRAL

En 2013, soit près de dix ans après la « grande » réforme de 2004, le statut a fait l'objet d'une révision de moindre ampleur, bien que substantielle sur certains aspects.

### L'ORIGINE DE LA RÉFORME

Les raisons qui ont amené la Commission, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne à proposer, négocier et adopter cette nouvelle réforme dans un contexte particulièrement difficile peuvent être regroupées autour de quatre grands thèmes :

- la volonté de maîtriser les dépenses administratives et de contenir ainsi l'évolution de la rubrique 5 du cadre financier pluriannuel 2014-2020. La révision du cadre financier pluriannuel donne l'occasion aux États membres de déterminer le plafond des dépenses administratives de l'Union et, en l'occurrence, de vouloir appliquer aux institutions européennes des mesures d'économies similaires à celles mises en œuvre au

niveau national dans le contexte de la crise économique (réduction des effectifs, gel des salaires, etc.) ;

- la nécessité de remplacer des dispositions statutaires, notamment la méthode de calcul de l'adaptation annuelle des salaires et des pensions, ainsi que celle de l'adaptation annuelle du taux de contribution pour les pensions, qui arrivaient respectivement à échéance le 31 décembre 2012 et le 30 juin 2013 ;
- établir un premier bilan de la réforme du statut de 2004, dix ans après son adoption, et proposer le cas échéant des mesures correctrices. À titre d'exemple, les agents contractuels, catégorie de personnel créée en 2004, ne pouvaient être engagés par les institutions que pour une durée maximale de trois ans. Cette durée était jugée trop courte et conduisait à un *turn-over* élevé, donc à une perte d'expertise pour les services. Afin de remédier à cette situation, la Commission a accepté *in fine* de porter la période maximale d'emploi de trois à six ans ;
- répondre aux demandes du Conseil et du Parlement européen qui estimaient que certaines dispositions statutaires devaient être amendées ou supprimées.

Le Conseil a demandé à la Commission d'étudier certains aspects du statut des fonctionnaires et de présenter des propositions concrètes sur les sujets suivants : le système de pensions, en particulier le départ anticipé à la retraite sans réduction des droits, et le parcours de carrière des fonctionnaires du groupe de fonctions AST.

De leur côté, des membres du Parlement européen considéraient certaines dispositions comme dépassées, tel que le fait d'avoir jusqu'à six jours de délai de route en complément des congés annuels, ce qui était jugé comme ne correspondant plus à la réalité actuelle où des moyens de transport moins chers et plus rapides sont disponibles.

## LES ACTEURS IMPLIQUÉS ET LES DATES CLEFS

Le Président de la Commission, le Portugais José Manuel Barroso, a confié le portefeuille couvrant l'administration et le personnel au Slovaque Maroš Šefčovič, qui a donc été chargé de présenter et négocier la réforme du statut.

De son côté, la direction générale des ressources humaines et de la sécurité (DG HR) s'est mobilisée sous l'autorité de son directeur général, Irène Souka. Cette dernière a assigné à l'unité « coordination et pilotage politique », dirigée par Christian Levasseur, la mission de préparer le projet de texte et de suivre la négociation au Parlement européen et au Conseil. Cette unité, directement rattachée auprès du directeur général, a également

assumé tout au long des discussions l'interface entre les services, le cabinet et les syndicats.

Au cours du 1<sup>er</sup> semestre 2011, la DG HR a élaboré un projet de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le statut des fonctionnaires et le régime applicable aux autres agents de l'Union européenne.

À l'issue de la consultation interservices, le 29 juin 2011, la Commission européenne a pris note de ce projet de règlement et a mandaté le vice-président M. Šefčovič pour présenter et négocier ce projet de règlement avec les représentants du personnel.

Ces négociations se sont déroulées dans le respect de l'accord-cadre signé entre la Commission et les Organisations syndicales et professionnelles (OSP) qui prévoit trois niveaux de discussion (les concertations administratives au niveau directeur, techniques au niveau directeur général et politiques au niveau du membre de la Commission chargé de l'administration et du personnel), suivis d'une conciliation entre le niveau politique et les OSP sur la base d'un mandat de négociation validé par la Commission (voir la description de la procédure de révision du statut, chap. 5, pp. 79-83). Entre juin et décembre 2011, plus de quatre-vingts heures de concertation ont lieu entre la DG HR et les OSP de toutes les institutions.

Cette négociation a permis aux OSP d'obtenir l'amendement sur certains points du projet de texte de juin 2011. À titre d'illustration, la proposition initiale de la Commission prévoyait que les tâches de secrétariat ne seraient plus exercées par des fonctionnaires appartenant au groupe de fonctions AST, mais seraient confiées à des agents contractuels pouvant bénéficier à terme de contrats de durée indéterminée. Se réclamant du principe d'unicité de la fonction publique, les OSP ont insisté pour que les fonctions de secrétariat soient toujours assumées par des fonctionnaires. Les syndicats ont obtenu gain de cause et la Commission a accepté de créer un nouveau groupe de fonctions (AST/SC) pour les tâches de secrétariat.

À l'issue de ces négociations et de la consultation formelle du comité du statut et de son comité central du personnel, la Commission a adopté le 13 décembre 2011, le projet de règlement, marquant ainsi formellement le début du travail législatif au Parlement européen et au Conseil de l'Union européenne dans le cadre de la procédure législative ordinaire. Cette proposition a été adoptée en même temps que celle, très importante, concernant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014 – 2020.

Au Parlement européen, la commission des affaires juridiques (JURI) a été saisie au fond (rapporteur Dagmar Roth-Behrendt – Groupe S&D). Trois autres commissions ont également été saisies pour avis : la commission des budgets (rapporteur Georges Lyon – Groupe ALDE), celle du



contrôle budgétaire (rapporteur Ingeborg Grässle – Groupe PPE) et celle des droits des femmes et égalité des genres (rapporteur Silvana Koch-Mehrin – Groupe ALDE).

En parallèle aux négociations menées avec le Parlement, les services de la Commission ont présenté et négocié le projet de règlement au groupe de travail compétent du Conseil, à savoir le groupe en charge des questions statutaires (groupe statut). Par ailleurs, comme le traite le prévoit, la Cour de justice de l'Union européenne et la Cour des comptes ont été consultées et ont rendu un avis respectivement le 28 février 2012 et le 14 juin 2012.

Le Parlement a commencé à examiner le projet de règlement de la Commission dès qu'il a été saisi et, quatre mois après le début du travail législatif, le 25 avril 2012, la commission des affaires juridiques a adopté son rapport. Les amendements retenus par la commission JURI portaient principalement sur les droits et obligations des fonctionnaires, la mesure de la performance et le traitement de l'insuffisance professionnelle. Au final, les amendements du Parlement respectaient l'esprit du texte de la Commission et ne dénaturaient donc pas la proposition de règlement.

Le travail législatif a été beaucoup plus long au Conseil. Le groupe statut a proposé peu d'amendements au texte de la Commission, mais a affiché sa volonté de lier ce dossier à celui du prochain cadre financier pluriannuel, affirmant clairement que le Conseil était principalement intéressé par la maîtrise de l'évolution des dépenses administratives, donc par des mesures pouvant générer des économies.

Les syndicats de toutes les institutions restaient mobilisés contre les intentions du Conseil d'utiliser la réforme du statut pour réduire les plafonds de dépenses de la rubrique 5 et ont organisé plusieurs jours de grève, assez suivis, en novembre 2012 et en juin 2013.

À la suite de l'accord politique de début 2013 entre les chefs d'État et de gouvernement sur le cadre financier pluriannuel, donc sur le montant des dépenses administratives pour la période 2014 – 2020, le dossier a pu être débloqué au Conseil. Plusieurs réunions tripartites (représentants du Parlement, du Conseil et de la Commission), appelées trilogues, ont eu lieu afin de parvenir à un accord politique entre les trois institutions sur les changements à apporter au statut.

Le 27 juin 2013, la commission JURI a procédé à un vote sur le texte de compromis et l'a approuvé à une très large majorité. Dans le sillage de l'accord des trois institutions sur le prochain cadre financier pluriannuel, le COREPER est arrivé à un accord sur le texte de compromis le 28 juin 2013, également à une large majorité qualifiée de 274 voix pour et 71 contre.

Le 2 juillet 2013, par 522 voix pour, 150 voix contre et 39 abstentions, le Parlement européen a adopté une résolution législative sur la proposition de règlement modifiant le statut des fonctionnaires et le régime applicable aux autres agents de l'Union européenne. Le 10 juillet, le Conseil de l'Union européenne a adopté le projet de règlement dans les mêmes termes. Au final, l'accord trouvé par les deux institutions a permis l'adoption du texte révisé en première lecture.

Ce dernier a été signé le 22 octobre 2013 par Martin Schulz, Président du Parlement européen, et par Vytautas Leskevicius, vice-ministre lituanien des Affaires étrangères, pour le Conseil de l'Union européenne.

Le règlement (UE, EURATOM) n°1023/2013 du Parlement européen et du Conseil modifiant le statut des fonctionnaires a été publié au Journal officiel de l'Union européenne le 29 octobre 2013 (L 287/15) et est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2014.

## LES PRINCIPALES MESURES ENTRÉES EN VIGUEUR LE 1<sup>ER</sup> JANVIER 2014

Le statut révisé démontre à la fois la volonté de tenir compte des mesures d'économies appliquées dans les États membres, mais aussi de donner à la fonction publique européenne les moyens de rester attractive et de continuer à fonctionner le mieux possible.

En définitive, « le fait qu'il y ait encore un nouveau règlement en 2014, dix ans seulement après une si importante refonte, montre bien à quel point le statut de l'Union est plastique. Il intègre et reflète de façon remarquable les tendances de la construction européenne, comme récemment la crise financière ou le déplacement du centre de gravité de l'Union avec les élargissements. Il en découle une sensibilité accrue à des problématiques telles que la sobriété financière, la performance, la conciliation entre la vie professionnelle et vie familiale et la déontologie. (...) On est tenté de se risquer à une formule qui résume assez bien ce qui s'est passé à l'automne 2013 : si l'Union s'est doté d'un statut « de crise », il n'y a pas pour autant, loin s'en faut, de « crise du statut. » »<sup>1</sup>.

Les mesures statutaires applicables depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014 sont présentées de façon détaillée dans la partie 3 de l'ouvrage et ne sont donc listées ici que de manière succincte.

---

1. Hervé Cassagnabère, « La fonction publique de l'Union européenne : un statut de crise, mais pas de crise du statut », *L'actualité juridique du droit administratif* (AJDA), n°14, avril 2014, pp.776-781.

## MESURES GÉNÉRALES

- **réduction de 5 % des effectifs** sur 5 ans sans compensation des départs à la retraite ou des contrats arrivant à échéance (soit une diminution de 2 500 emplois dans les institutions et les organismes européens).

## MÉTHODE D'ACTUALISATION DES RÉMUNÉRATIONS ET DES PENSIONS ET PRÉLÈVEMENT DE SOLIDARITÉ

- **nouvelle méthode d'actualisation annuelle des rémunérations des fonctionnaires**, valable jusqu'au 31 décembre 2023, qui reste fondée sur le principe du parallélisme de l'évolution des rémunérations des fonctionnaires européens avec celle des fonctionnaires nationaux. Cette nouvelle méthode est assortie d'une clause de modération et d'une clause de crise pour lisser les hausses et les baisses des rémunérations et éviter ainsi toute augmentation ou diminution erratique ;
- **prélèvement de solidarité sur la rémunération** qui succède au prélèvement spécial et qui vient en complément de l'impôt sur le revenu ;
- **suspension temporaire de la méthode pour tenir compte de la crise** se traduisant par un gel des salaires, pensions et indemnités pour les années 2013 et 2014, tout en maintenant le prélèvement de solidarité durant cette période ;

## PENSIONS

- **augmentation de l'âge légal de départ à la retraite** de 63 ans à 66 ans pour les recrutements à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2014 et instauration de règles de transition pour les personnels recrutés avant cette date. Par ailleurs, la possibilité de continuer à travailler jusqu'à 67 ans lorsque l'intérêt du service le justifie, voire à titre exceptionnel jusqu'à l'âge de 70 ans, est introduite ;
- **diminution du taux annuel d'accumulation des droits de pension** pour les nouveaux recrutés (1,8 % par année travaillée au lieu de 1,9 % depuis 2004 et 2 % auparavant) ;
- **augmentation de l'âge de départ anticipé à la retraite** avec réduction des droits de pension de 55 à 58 ans et suppression de la possibilité de départ anticipé à la retraite sans réduction des droits à pension.

## AGENTS CONTRACTUELS

- **la durée maximale d'engagement des contrats des agents contractuels est portée de trois à six ans**. De plus, les institutions sont autorisées à organiser des concours internes ouverts sous certaines conditions aux agents contractuels.

## STRUCTURE DE CARRIÈRE

- **fonctionnaires AD** : le parcours de carrière dans le groupe de fonctions AD est restructuré de telle sorte que les administrateurs progressent uniquement entre les grades AD 5 et AD 12. Les grades AD 13 et AD 14 sont réservés, après sélection, à un nombre limité de fonctionnaires exerçant des responsabilités de niveau plus élevé (à l'exception des chefs d'unité et des conseillers qui peuvent continuer à progresser jusqu'au grade AD 14). Des mesures de transition règlent la question des fonctionnaires qui détenaient déjà les grades AD 12 et AD 13 avant l'entrée en vigueur du nouveau statut ;
- **fonctionnaires AST** : la structure de carrière du personnel AST est également revue afin de créer un lien plus étroit entre le grade et la fonction. L'accès aux grades AST 10 et AST 11 est réservé aux fonctionnaires AST 9 qui ont réussi une procédure de sélection pour un poste exigeant un niveau d'expertise élevé. De plus, afin d'assurer la cohérence avec la réforme de 2004, de nouvelles mesures de transition s'appliquent à l'ensemble des AST ;
- **fonctionnaires AST/SC** : un nouveau groupe de fonctions AST/SC est créé pour les secrétaires et les commis.

## GESTION DE LA PERFORMANCE

- la période de stage des fonctionnaires est limitée à neuf mois et peut être prolongée seulement en cas de maladie, accident ou congé de maternité pour une durée maximale supplémentaire de six mois. De plus, les règles relatives à l'insuffisance professionnelle sont définies de manière plus stricte.

## ÉQUILIBRE GÉOGRAPHIQUE

- **correction des déséquilibres géographiques injustifiés** : en cas de déséquilibres géographiques importants, chaque institution a la possibilité d'adopter des mesures de nature à les corriger.

## ÉTHIQUE, DROITS ET OBLIGATIONS

- **conflit d'intérêt** : un examen est mené avant le recrutement pour identifier si le candidat a un intérêt personnel qui serait de nature à compromettre son indépendance ;
- **fonctionnaires en fin d'activité** : l'administration interdit aux anciens hauts fonctionnaires, en principe pendant un an suivant la cessation de leurs fonctions, de faire du lobby auprès du personnel de leur ancienne institution pour le compte de leur nouvel employeur sur des questions

qui relevaient de leur compétence pendant leurs trois dernières années de service.

### **ADAPTATION DES CONDITIONS D'EMPLOI**

- **instauration d'une durée minimale de travail hebdomadaire de 40 heures** en compensation de la réduction de 5 % des effectifs;
- **aménagement du temps de travail** : introduction de mesures d'aménagement du temps de travail, avec la possibilité de récupérer les heures travail prestées au-delà des 40 heures, de façon à mieux concilier vie professionnelle et vie privée;
- **congés parental et familial** : la durée est doublée pour les parents isolés ou les parents d'enfant souffrant d'un handicap ou d'une maladie grave;
- **voyage annuel : limitation à 2 jours et demi du congé octroyé en plus du congé annuel** pour les fonctionnaires touchant l'indemnité de dépaysement ou d'expatriation, quelle que soit la distance entre le lieu d'affectation et le lieu d'origine;
- **gestion du personnel des agences** : création d'une nouvelle catégorie d'agent temporaire pour l'ensemble des organismes décentralisés (agences et entreprises communes);
- **fonctionnaires travaillant dans les pays tiers** : congé annuel ramené de 3,5 jours par mois à 2 jours d'ici à 2016. Par ailleurs, les paramètres entrant dans le calcul de l'indemnité de vie difficile ont été revus;
- **congé dans l'intérêt du service** : un congé dans l'intérêt du service est instauré pour des besoins organisationnels liés à l'acquisition de nouvelles compétences au sein des institutions, dans la limite de 5 % du nombre total des fonctionnaires de toutes les institutions ayant pris leur retraite l'année précédente;
- **écoles européennes** : inscription dans le statut du financement des écoles européennes par le budget de l'Union;

### **MISE EN ŒUVRE DU STATUT**

- **mise en œuvre harmonisée du statut dans les agences** : application par analogie des règles d'application du statut de la Commission dans les agences, sauf dérogation justifiée et acceptée par la Commission;
- **transparence dans la mise en œuvre du statut** : la Cour de justice de l'Union européenne est chargée de tenir un registre des règles d'exécution du statut adoptées par les institutions et les agences.

## L'IMPACT GLOBAL DE LA RÉFORME

Les différentes mesures entrées en vigueur vont générer un montant d'économies de 2,8 milliards d'euros pour la période 2014 – 2020. Ces économies résultent principalement du gel des rémunérations et des pensions pour les années 2013 et 2014 (1,5 milliard), de la réduction des effectifs de 5 % (834 millions), de la création des AST/SC et de l'accès limité aux grades les plus élevés des groupes de fonctions AD et AST (329 millions) et des autres mesures (144 millions).

Ce montant de 2,8 milliards s'ajoute aux 8 milliards d'économies prévus au titre de la réforme du statut de 2004 (3 milliards déjà réalisés entre 2004 et 2013 et 5 milliards d'économies attendus entre 2014 et 2020).

Au final, la réforme de 2013 est plus limitée que celle de 2004 par le nombre et l'ampleur des mesures adoptées. De plus, elle préserve le caractère unitaire de la fonction publique européenne, ainsi que la structure même des principaux éléments du statut (maintien du système de carrière, du régime indemnitaire, de l'actualisation annuelle des rémunérations et des pensions).

Avec le blocage des carrières ou le relèvement de l'âge de la retraite, elle touche cependant de façon significative à certains paramètres de base de la réforme de 2004 et devrait donc avoir dans les années qui viennent un impact significatif, non seulement sur le montant des dépenses administratives, mais aussi sur l'évolution de la fonction publique européenne elle-même.



## Chapitre 5

# L'unicité du statut à l'épreuve du cadre interinstitutionnel

**L**e statut des fonctionnaires est le texte principal qui régit la fonction publique européenne. Le statut est mis en œuvre par différentes règles d'application, certaines sont communes à toutes les institutions (règlementations communes), d'autres sont propres à chacune d'entre elles (dispositions générales d'exécution). Enfin, afin d'éviter de trop grandes différences d'interprétation entre les institutions, la mise en œuvre du statut fait l'objet d'une concertation régulière entre les administrations à travers le collège des chefs d'administration.

## LA HIÉRARCHIE DES NORMES STATUTAIRES

Les textes encadrant les questions de personnel sont nombreux et il importe de les recenser dans le respect du principe de hiérarchie des normes. Ces différents textes résultent de plusieurs sources et constituent un régime juridique qui est propre à la fonction publique européenne.

### LE TRAITÉ SUR LE FONCTIONNEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE ET LE PROTOCOLE SUR LES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS

Les traités sont par définition au sommet de la hiérarchie des normes. S'agissant du droit de la fonction publique européenne, les règles afférentes aux fonctionnaires européens sont succinctes et doivent donc être complétées par d'autres normes. Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ne contient en effet que quatre dispositions qui touchent au personnel travaillant dans les institutions européennes :

- une disposition relative au contentieux : l'article 270 affirme que « la Cour de justice est compétente pour statuer sur tout litige entre l'Union et ses agents (...) » ;



- une disposition portant sur le statut des fonctionnaires : l'article 336 dispose que « *le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, arrêtent, après consultation des autres institutions intéressées, le statut des fonctionnaires de l'Union européenne et le régime applicable aux autres agents de l'Union* ». Cette disposition fondamentale constitue la base légale permettant au législateur d'adopter ou de modifier par voie de règlement le statut des fonctionnaires de l'Union européenne ;
- une disposition concernant la non-divulgence d'information : l'article 339 mentionne que « (...) *les fonctionnaires et agents de l'Union sont tenus, même après la cessation de leurs fonctions, de ne pas divulguer les informations qui, par leur nature, sont couvertes par le secret professionnel (...)* » ;
- une disposition sur la responsabilité non contractuelle des agents publics : l'article 340 prévoit que, « *en matière de responsabilité non contractuelle, l'Union doit réparer, conformément aux principes généraux communs aux droits des États membres, les dommages causés par ses institutions ou par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions* ».

Enfin, les protocoles, notamment le protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes du 1<sup>er</sup> juillet 1967 annexé au traité, sont également une source du droit de la fonction publique européenne. La jurisprudence de la Cour confirme que ces protocoles ont une force juridique similaire à celle des traités et la Cour est compétente pour les interpréter.

## LE STATUT DES FONCTIONNAIRES EUROPÉENS ET LE RÉGIME APPLICABLE AUX AUTRES AGENTS

Le statut est un règlement adopté conjointement par le Conseil et le Parlement européen. Depuis l'origine, il se compose de deux parties, d'une part, le statut proprement dit, qui concerne uniquement les fonctionnaires de l'Union et, d'autre part, le régime applicable aux autres agents (RAA), qui couvre les différentes catégories de personnel sous contrat.

Le statut et le RAA représentent une garantie fondamentale pour les fonctionnaires et les agents de la fonction publique européenne. En outre, ils s'imposent tant à l'administration européenne qu'aux États membres et constituent le cadre normatif le plus complet de la fonction publique européenne.

## Le statut : dix titres et quinze annexes

|                  |                                                                                                                                                                                                                                                 |
|------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Titre I :        | Dispositions générales                                                                                                                                                                                                                          |
| Titre II :       | Droits et obligations du fonctionnaire                                                                                                                                                                                                          |
| Titre III :      | De la carrière du fonctionnaire                                                                                                                                                                                                                 |
| Titre IV :       | Des conditions de travail du fonctionnaire                                                                                                                                                                                                      |
| Titre V :        | Du régime pécuniaire et des avantages sociaux du fonctionnaire                                                                                                                                                                                  |
| Titre VI :       | Du régime disciplinaire                                                                                                                                                                                                                         |
| Titre VII :      | Des voies de recours                                                                                                                                                                                                                            |
| Titre VIII bis : | Dispositions particulières applicables au service européen d'action extérieure                                                                                                                                                                  |
| Titre VIII ter : | Des dispositions particulières et dérogatoires applicables aux fonctionnaires affectés dans un pays tiers                                                                                                                                       |
| Titre IX :       | Dispositions transitoires et finales                                                                                                                                                                                                            |
| Annexe I A :     | Emplois types dans chaque groupe de fonctions                                                                                                                                                                                                   |
| Annexe I B :     | Taux multiplicateurs de référence destinés à l'équivalence des carrières moyennes                                                                                                                                                               |
| Annexe II :      | Composition et modalités de fonctionnement des organes prévus à l'article 9 du statut (comité du personnel, commission paritaire, commission d'invalidité, comité des rapports, comité consultatif paritaire de l'insuffisance professionnelle) |
| Annexe III :     | Procédure de concours                                                                                                                                                                                                                           |
| Annexe IV :      | Modalités d'octroi de l'indemnité prévue aux articles 41 et 50 du statut (mise en disponibilité et retrait d'emploi dans l'intérêt du service)                                                                                                  |
| Annexe IV bis    | Modalités de l'activité à temps partiel                                                                                                                                                                                                         |
| Annexe V :       | Modalités d'octroi des congés                                                                                                                                                                                                                   |
| Annexe VI :      | Modalités de compensation et de rémunération des heures supplémentaires                                                                                                                                                                         |
| Annexe VII :     | Règles relatives à la rémunération et aux remboursements de frais                                                                                                                                                                               |
| Annexe VIII :    | Modalités du régime de pensions                                                                                                                                                                                                                 |
| Annexe IX :      | Procédure disciplinaire                                                                                                                                                                                                                         |
| Annexe X :       | Dispositions particulières et dérogatoires applicables aux fonctionnaires dans un pays tiers                                                                                                                                                    |
| Annexe XI :      | Modalités d'application des articles 64 et 65 du statut (méthode d'actualisation du niveau des rémunérations et création et retrait des coefficients correcteurs)                                                                               |
| Annexe XII :     | Dispositions d'exécution de l'article 83 bis du statut (équilibre du régime de pension)                                                                                                                                                         |
| Annexe XIII :    | Mesures transitoires applicables aux fonctionnaires de l'Union                                                                                                                                                                                  |

Source : tiré du statut des fonctionnaires européens, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1962R0031:20140101:FR:PDF>

**Le régime applicable aux autres agents (RAA) : huit titres et une annexe**

|              |                                                                                             |
|--------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|
| Titre I :    | Dispositions générales                                                                      |
| Titre II :   | Des agents temporaires                                                                      |
| Titre IV :   | Agents contractuels                                                                         |
| Titre V :    | Des agents locaux                                                                           |
| Titre VI :   | Des conseillers spéciaux                                                                    |
| Titre VII :  | Assistants parlementaires                                                                   |
| Titre VIII : | Dispositions transitoires                                                                   |
| Titre IX :   | Dispositions finales                                                                        |
| Annexe :     | Mesures transitoires applicables aux agents relevant du régime applicable aux autres agents |

Source : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1962R0031:20140101:FR:PDF>

## **LES AUTRES RÈGLEMENTS DU CONSEIL ET LES ACTES QUASI-LÉGISLATIFS**

Le statut peut renvoyer à des règles ayant, soit un rang similaire, soit un rang inférieur dans la hiérarchie des normes.

Jusqu'au 31 décembre 2013, trois types de règlement du Conseil participaient au corpus juridique applicable aux fonctionnaires et agents européens, dont deux étaient prévus par le statut :

- Les règlements qui mettaient en œuvre certaines dispositions du statut. C'était notamment le cas pour les conditions de travail ayant un impact financier (articles 56 bis, 56 ter et 56 quater), pour lesquelles les règlements du Conseil déterminaient les catégories de bénéficiaires, les conditions d'attribution et le taux d'indemnisation des fonctionnaires travaillant par tour, en service continu, sous astreintes et ayant des conditions de travail particulièrement pénibles ;
- Les règlements qui amendaient le statut pour permettre l'adaptation régulière de certains droits pécuniaires, comme par exemple l'adaptation annuelle de la grille des rémunérations des fonctionnaires, agents temporaires et des agents contractuels (article 65). A ce titre, le Conseil avait adopté plus d'une centaine de règlements depuis le début années 1970 ;
- Les règlements qui dérogeaient et complétaient le statut, tel que le règlement n°401/2004 du Conseil du 23 février 2004 instituant, à l'occasion de l'adhésion de dix nouveaux États membres, des mesures particulières et temporaires concernant le recrutement de fonctionnaires.

Ce cadre juridique a changé avec le traité de Lisbonne, qui prévoit l'adoption du statut en procédure législative ordinaire, et depuis l'entrée en vigueur de la dernière réforme du statut, le 1<sup>er</sup> janvier 2014.

Ainsi, depuis que la matière statutaire est soumise aux règles de la procédure législative ordinaire, le Conseil ne peut plus adopter seul des règlements qui dérogeraient et complèteraient le statut. À titre d'exemple, alors que les règlements adoptés lors des précédents élargissements pour faciliter le recrutement des ressortissants des nouveaux États membres avaient été adoptés par le Conseil, le règlement n° 1216/2012 du 12 décembre 2012 instituant, à l'occasion de l'adhésion de la Croatie à l'Union européenne, des mesures particulières et temporaires concernant le recrutement de fonctionnaires et agents temporaires de l'Union a été adopté par le Parlement et le Conseil.

Par ailleurs, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, il n'est plus possible pour le Conseil d'adopter des règlements qui amendent ou qui mettent en œuvre certaines dispositions du statut. Le statut révisé en 2013 prévoit deux types de mécanismes de substitution : d'une part, l'actualisation par la Commission de la plupart des droits pécuniaires et, d'autre part, l'adoption, par la Commission en accord avec le Parlement et le Conseil, d'actes délégués tels qu'instaurés par le traité de Lisbonne :

- l'actualisation consiste pour la Commission à incorporer directement les valeurs actualisées dans la grille des salaires et dans les autres articles du statut qui déterminent le montant d'une allocation ou indemnité ;
- s'agissant des actes délégués, l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne permet au législateur de déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes non législatifs de portée générale, qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels d'un acte législatif. Une fois adoptés, ces actes délégués peuvent faire l'objet d'objections de la part du Conseil et de Parlement, empêchant ainsi leur entrée en vigueur. La délégation peut également être révoquée si le législateur estime que la délégation est mal utilisée. En cas d'objection, la Commission a la possibilité d'adopter un nouvel acte délégué, modifié le cas échéant pour prendre en compte les objections émises, ou de présenter une proposition législative conformément aux traités, dans l'hypothèse où les objections seraient fondées sur un outre-passement des pouvoirs délégués. Il est également possible que la Commission renonce totalement à agir. Le statut mentionne à sept reprises l'adoption par la Commission d'actes délégués sur des sujets très techniques (par exemple à l'article 28 *bis* du RAA pour l'adaptation du taux de contribution acquitté par les agents temporaires au titre du financement du régime assurance chômage).

## LES RÉGLEMENTATIONS COMMUNES OU RÈGLEMENTS DE COMMUN ACCORD

Afin de favoriser un traitement uniforme de certaines dispositions, le législateur a souhaité que l'ensemble des institutions appliquent certaines règles de manière identique. À cette fin, des réglementations communes sont proposées par la Commission et ratifiées par l'ensemble des institutions. En pratique, le président de la Cour de justice constate le commun accord des institutions. Cette étape permet de s'assurer que la réglementation a été adoptée dans les mêmes termes par toutes les institutions et s'imposent donc à l'ensemble d'entre elles.

### Les treize cas d'adoption de règlements de commun accord

| Article du statut et du régime applicable aux autres agents          | Thèmes                                                                                                                  |
|----------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Article 1 <sup>er</sup> <i>quinquies</i> , paragraphe 3 du statut    | Politique en matière de promotion de l'égalité des chances entre les hommes et femmes                                   |
| Article 10 du statut                                                 | Modalités de composition du comité du statut                                                                            |
| Article 37, paragraphe 1, point b) du statut                         | Liste des organismes consacrés à la poursuite des intérêts de l'Union en vue de détacher sur demande des fonctionnaires |
| Article 45, paragraphe 2 du statut                                   | Capacité à travailler dans une troisième langue avant la première promotion                                             |
| Article 57 du statut                                                 | Congé annuel du fonctionnaire                                                                                           |
| Article 61 du Statut                                                 | Liste des jours fériés                                                                                                  |
| Article 72, paragraphe 1 du statut                                   | Couverture des risques de maladie des fonctionnaires et agents de l'Union                                               |
| Article 73, paragraphe 1 du statut                                   | Couverture des risques d'accident et de maladie professionnelle des fonctionnaires de l'Union                           |
| Article 76 bis du statut                                             | Pension du conjoint survivant affecté d'une maladie grave ou prolongée ou souffrant d'un handicap                       |
| Article 83, paragraphe 3 du statut                                   | Liquidation des pensions des fonctionnaires ayant exercé pour partie leurs fonctions à la CECA                          |
| Article 2, paragraphe 2 de l'annexe II du statut                     | Modalités de constitution de la commission paritaire                                                                    |
| Article 17, paragraphe 2 de l'annexe VII du statut                   | Transfert d'une partie des émoluments des fonctionnaires de l'Union                                                     |
| Article 28 bis, paragraphe 10 du régime applicable aux autres agents | Assurance chômage des agents temporaires de l'Union                                                                     |

## LES DISPOSITIONS GÉNÉRALES D'EXÉCUTION

Les dispositions générales d'exécution (DGE) permettent d'arrêter les modalités d'application de certains articles du statut. Chaque institution adopte ses propres DGE après consultation du comité du statut et de son comité du personnel.

Le statut et le RAA mentionnent l'obligation ou la possibilité pour une institution d'adopter des DGE une vingtaine de fois. Toutefois, même en l'absence de référence dans le statut, chaque institution peut décider d'en adopter afin de fixer des critères de nature à guider l'administration dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire ou à expliciter la portée des dispositions statutaires qu'elle estime devoir être précisées. La Commission a par exemple décidé d'adopter des dispositions générales d'exécution pour la mise en œuvre de l'article 45 du statut relatif à la promotion des fonctionnaires.

### Liste (non limitative) des dispositions générales d'exécution

| Article du statut et du régime applicable aux autres agents | Thèmes                                                                                                         |
|-------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Article 5, paragraphe 4                                     | Fonctions associées à chaque emploi type                                                                       |
| Article 27 du statut                                        | Mesures appropriées en cas de déséquilibre important entre nationalités parmi les fonctionnaires               |
| Article 32 du statut                                        | Bonification d'ancienneté d'échelon pour tenir compte de l'expérience professionnelle spécifique d'un candidat |
| Article 42 bis du statut                                    | Congé parental                                                                                                 |
| Article 43 du statut                                        | Procédure d'évaluation des fonctionnaires                                                                      |
| Article 45 bis, paragraphe 5 du statut                      | Procédure de certification                                                                                     |
| Article 55, paragraphe 3                                    | Astreintes sur le lieu de travail ou au domicile                                                               |
| Article 72, paragraphe 1                                    | Remboursement des frais médicaux                                                                               |
| Article 3, paragraphe 1 de l'annexe VII du statut           | Modalités d'octroi de l'allocation scolaire                                                                    |
| Article 9 de l'annexe VII du statut                         | Remboursement des frais de déménagement                                                                        |
| Article 13 bis de l'annexe VII du statut                    | Guide des missions pour les fonctionnaires et agents de l'Union                                                |
| Article 11, paragraphe 2 de l'annexe VIII du statut         | Transfert des droits à pension                                                                                 |
| Article 2 et 30 de l'annexe IX du statut                    | Enquêtes administratives et procédures disciplinaires                                                          |
| Article 1 et 3 de l'annexe X du statut                      | Fonctionnaires ressortissants des États membres affectés dans un État tiers                                    |

| Article du statut et du régime applicable aux autres agents                | Thèmes                                                      |
|----------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|
| Article 12, paragraphe 5 du régime applicable aux autres agents            | Procédure de recrutement du personnel temporaire            |
| Article 54 du régime applicable aux autres agents                          | Promotion des agents temporaires des agences                |
| Article 56 du régime applicable aux autres agents                          | Engagement et emploi des agents temporaires des agences     |
| Article 79, paragraphe 2 du régime applicable aux autres agents            | Modalités de recours aux agents contractuels                |
| Article 82, paragraphe 6 du régime applicable aux autres agents            | Procédures de recrutement des agents contractuels           |
| Article 2, paragraphe 3 de l'annexe du régime applicable aux autres agents | Offre de contrat d'agent contractuel pour les agents locaux |

## LES AUTRES RÈGLES DE MISE EN ŒUVRE DU STATUT ET DU RÉGIME APPLICABLE AUX AUTRES AGENTS

Chaque institution peut également adopter des décisions fixant certaines modalités d'application qui ne sont pas expressément requises par le statut et n'ont pas à être soumises au comité du statut, comme c'est le cas pour les DGE.

À titre d'exemple, la Commission a adopté des décisions sur le temps de travail ou sur la mise en œuvre du télétravail dans ses services.

## LA JURISPRUDENCE

La jurisprudence est sans conteste une source du droit de la fonction publique européenne, dans les mêmes conditions que les traités ou que le droit dérivé, et a une véritable fonction normative.

Il convient de noter que « l'importance considérable de la jurisprudence en tant que source du droit communautaire apparaît d'ailleurs très clairement dans le recours intensif du juge aux principes généraux du droit (PGD) »<sup>1</sup>. Le système élaboré par la Cour de justice repose en effet, « non seulement sur des principes généraux du droit communs aux États membres, mais également sur un ensemble de principes généraux spécialement construits pour permettre le bon fonctionnement »<sup>2</sup> de l'Union européenne.

1. Sylvain Dalle-Crode, *déj. cit.*, p. 27.

2. *Ibid.*, p. 28.

Enfin, en tant que standard européen en matière de protection des droits fondamentaux, le droit découlant de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et de la convention européenne des droits de l'Homme est aussi sans aucun doute une source du droit de la fonction publique européenne.

## **LA RÉVISION DU STATUT : UN PROCESSUS EN DEUX PHASES PILOTÉ PAR LA COMMISSION**

Parmi les différentes étapes amenant à la révision du statut des fonctionnaires, il convient de distinguer une phase interne à la Commission et une phase interinstitutionnelle.

### **PHASE INTERNE À LA COMMISSION**

#### **Première étape : élaboration initiale du texte**

La rédaction d'un projet règlement amendant le statut des fonctionnaires et le régime applicable aux autres agents incombe au service chef de file, à savoir la DG HR. Ce projet est généralement préparé par l'unité responsable du droit de la fonction publique européenne, en collaboration avec les autres unités opérationnelles, sous l'autorité du directeur général et dans le respect des orientations fixées par le membre de la Commission en charge de l'administration et du personnel.

#### **Deuxième étape : consultation interservices (CIS)**

Cette étape intervient lorsque le projet d'acte, destiné à être adopté par la Commission, est arrivé à un stade d'élaboration suffisant au sein de la DG HR. Elle consiste en une demande d'avis formel de tous les services ayant un intérêt légitime pour le contenu de l'acte. Ces derniers disposent d'un délai de 10 jours ouvrables au minimum pour faire part de leurs observations (15 jours si la longueur totale du ou des documents dépasse 20 pages).

Lors de la CIS, la consultation de certains services est obligatoire. C'est notamment le cas du service juridique pour tous les projets d'actes pouvant avoir une incidence juridique et du secrétariat général pour ceux ayant une importance politique ou concernant les aspects institutionnels.

Lorsque la CIS est clôturée, le service chef de file révisé le projet en s'efforçant d'intégrer dans le projet de texte les commentaires apportés par les services consultés.



### Troisième étape : concertation avec les organisations syndicales et professionnelles

La concertation administrative est lancée, si possible en parallèle au déroulement de la CIS, et, en cas de révision substantielle, après une présentation du projet au Collège qui mandate l'administration pour commencer les négociations.

En vertu de l'article 10 *quater* du statut, chaque institution peut conclure avec les organisations syndicales ou professionnelles (OSP) représentatives des accords relatifs à son personnel. Conformément à cette disposition, la Commission a conclu un accord-cadre régissant ses relations avec les OSP, qui est entré en vigueur le 18 décembre 2008.

En vertu de l'article 14 de cet accord-cadre, le champ du dialogue social comprend « *les modifications du statut des fonctionnaires, de ses annexes, du régime applicable aux autres agents (et) les nouvelles règles et décisions ou les modifications des règles et décisions existantes relatives à l'application du Statut ou du RAA* ». Une concertation peut donc s'engager sur toute question statutaire dans la mesure où une OSP le demande.

La concertation comprend trois niveaux : administratif (directeur du service concerné), technique (directeur général de la DG HR) et politique (Commissaire en charge de l'administration). Des réunions de concertation sont organisées jusqu'à ce que les parties parviennent à un accord ou actent d'un désaccord sur le texte proposé par l'administration.

La concertation technique intervient soit directement et à la place de la concertation administrative (si l'importance politique du projet le justifie), soit en cas de désaccord d'une OSP à l'issue de la concertation administrative.

La concertation politique a lieu si la majorité des OSP représentatives a exprimé son désaccord au niveau technique ou, en cas d'accord de la majorité à ce niveau, si une ou plusieurs OSP représentant au moins 20 % du personnel au niveau central le demandent.

La conciliation est éventuellement organisée en cas de désaccord persistant au niveau politique. Elle se tient au niveau du commissaire chargé de l'administration et du personnel et consiste à convoquer une réunion de l'instance de conciliation, après qu'un mandat a été donné au commissaire par le Collège.

#### **Quatrième étape : présentation du texte au comité de préparation des questions statutaires et au collège des chefs d'administration**

La saisine du comité de préparation des questions statutaires (CPQS) et du collège des chefs d'administration est importante pour informer les autres institutions et recueillir les observations de leurs responsables.

#### **Cinquième étape : consultation du comité du statut**

La consultation du comité du statut est requise pour toute proposition de révision du statut en application de l'article 10, alinéa 2, du statut. En pratique, la DG HR demande au comité du statut de lui faire parvenir son avis sur le projet d'acte dans un délai qui ne peut être inférieur à 15 jours ouvrables.

#### **Sixième étape : consultation du comité du personnel**

Une consultation du comité du personnel peut être décidée dans le cadre de la préparation d'une proposition de modification du statut. Cette étape se déroule généralement en parallèle et dans le même délai que la consultation du comité du statut.

#### **Septième étape : adoption du projet de règlement par la Commission**

L'adoption de l'acte par la Commission est la dernière étape du processus interne à cette institution. La proposition est soumise à l'approbation du Collège et, une fois adoptée, formellement transmise au Conseil et au Parlement dans les 24 langues de l'Union.

### **PHASE INTERINSTITUTIONNELLE**

L'adoption d'un règlement amendant le statut suit la procédure législative ordinaire.

#### **Première étape : consultation des autres institutions concernées**

La consultation des « *autres institutions intéressées* » en cas de modification du statut est prévue par l'article 336 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Il appartient au Parlement européen et au Conseil de demander l'avis des institutions sur le projet de texte proposé par la Commission. En pratique, seules la Cour de Justice et la Cour des Comptes sont formellement consultées.

## Deuxième étape : première lecture

En première lecture, la proposition est examinée en parallèle par la commission des affaires juridiques (JURI) du Parlement européen et par le groupe de travail compétent du Conseil, en principe le groupe statut. Ce dernier prépare les travaux du Comité des représentants permanents des États membres (COREPER) qui se réunit en vue des sessions du Conseil.

Lors de cette étape, des réunions tripartites informelles, appelées trilogues, sont organisées entre les représentants de la Commission (service chef de file, directeur général, Commissaire), du Parlement européen (rapporteur, président de la commission parlementaire) et du Conseil (président du groupe de travail, du COREPER ministre), au niveau administratif et politique.

Dans son rôle de médiation entre les co-législateurs, la Commission tente de rapprocher les positions du Parlement et du Conseil pour parvenir à un accord politique sur sa proposition éventuellement amendée. Au sein de la Commission, tout au long de la phase interinstitutionnelle, le groupe des relations interinstitutionnelles (GRI) est chargé de préparer les positions de la Commission, qui sont ensuite validées par le Collège.

À défaut d'approbation par le Conseil de la position du Parlement, une deuxième lecture est nécessaire.

## Troisième étape : deuxième lecture

En deuxième lecture, les trilogues se poursuivent, le plus souvent au niveau politique, et la Commission peut encore suggérer des amendements de compromis qui sont présentés à la commission JURI du parlement et au groupe Statut/COREPER au Conseil. Si le Conseil n'approuve pas tous les amendements acceptés par le Parlement, un comité de conciliation est convoqué.

## Quatrième étape : conciliation

Le comité de conciliation réunit des représentants du Parlement et du Conseil en vue de l'adoption d'un projet commun. Dans ce cadre, de nouveaux trilogues se tiennent en parallèle de la discussion du texte par la délégation du Parlement et par le groupe de travail/COREPER au Conseil. La Commission participe activement à toutes ces réunions. Si le comité de conciliation approuve ce projet, une troisième lecture intervient.

## Cinquième étape : troisième lecture

En troisième lecture, le Parlement européen et le Conseil doivent adopter l'acte conformément au projet arrêté par le comité de conciliation. La

Commission participe aux travaux des co-législateurs de la même manière que lors des précédentes lectures.

### Sixième étape : adoption et publication

Une fois un accord trouvé entre le Conseil et le Parlement, le texte de révision du statut est formellement adopté par chaque institution. L'acte est signé par chaque législateur et publié au Journal Officiel de l'Union européenne dans les 24 langues de l'Union.

## LA COORDINATION INTERINSTITUTIONNELLE POUR LA RÉVISION ET LA MISE EN ŒUVRE DU STATUT

### LE COMITÉ DU STATUT

Le comité du statut est un comité paritaire composé d'un nombre égal de représentants des institutions de l'Union et des comités du personnel de ces institutions.

Le texte statutaire pose comme principe la compétence générale du comité du statut lors de la révision du statut des fonctionnaires. « Le Comité est tout d'abord obligatoirement consulté par la Commission sur toute proposition de révision du texte statutaire (article 10). Il exerce donc une compétence consultative dans le contexte du processus législatif d'édiction des normes statutaires. Il rend un avis à la Commission, sur la base d'un projet de propositions de modification de la législation statutaire »<sup>1</sup> avant que le Parlement européen et le Conseil ne délibèrent.

Le comité « doit également être obligatoirement consulté par la Commission sur toute modification substantielle de propositions déjà examinées, à moins que, dans ce dernier cas, elles ne correspondent pour l'essentiel à celles proposées par le Comité du statut. Cette disposition se justifie, d'une part, par le fait que ladite disposition confère une large portée à l'obligation qu'elle définit et, d'autre part, par le rôle assumé par le Comité du statut qui, en tant qu'organe paritaire regroupant des représentants des administrations et du personnel de toutes les institutions, est amené à prendre en considération et à exprimer l'intérêt de la fonction publique »<sup>2</sup> européenne dans sa totalité.

1. Fabrice Andreone, « Le Comité interinstitutionnel du statut : simple organe consultatif ou garant des principes fondamentaux de la fonction publique communautaire ? », *Revue française d'administration publique*, n°133, 2010, p. 106.

2. *Ibid.*, pp.106-107.

« C'est ainsi que, lorsque des amendements à une proposition de révision du statut sont introduits par le Conseil, il existe une obligation de nouvelle consultation du Comité du statut avant l'adoption des dispositions réglementaires concernées, si ces amendements affectent de façon substantielle l'économie de la proposition. »<sup>1</sup>

Le comité donne également son avis sur la législation dérivée, à savoir les principales règles de mise en œuvre du statut, les réglementations prises d'un commun accord par les institutions et les dispositions générales d'exécution. Dans ce contexte, le comité du statut veille à ce que les mesures de mise en œuvre du statut, prises par les différentes institutions, respectent l'esprit et la lettre du texte statutaire.

### LE COLLÈGE DES CHEFS D'ADMINISTRATION

La création du collège des chefs d'administration s'inscrit dans une tradition de coopération interinstitutionnelle en vigueur depuis 1958. Le collège a été créé pour mettre en œuvre les termes de l'article 110, paragraphe 5, du statut qui dispose que *« l'application des dispositions du présent statut fait l'objet d'une consultation régulière entre les administrations des institutions »*.

Lors de sa 129<sup>e</sup> réunion, le 14 juillet 1980, le collège a décidé que *« c'est en conformité avec cette disposition que les Chefs d'administration tiennent leurs réunions au cours desquelles ils sont appelés à traiter des points concernant l'application du Statut, la gestion du personnel et autres questions administratives »*.

*À la suite des accords intervenus entre les chefs d'administration sur les pratiques administratives qu'ils s'engagent à faire respecter mutuellement, les institutions établissent des notes de service, arrêtent des directives internes ou proposent des décisions à prendre (...). »*

Le collège est composé des chefs d'administration des institutions de l'Union européenne, c'est-à-dire des responsables de la politique du personnel. Pour la Commission, il s'agit du directeur général chargé des ressources humaines. Un représentant des agences, de la Banque européenne d'investissement, les présidents des comités de préparation du collège et un représentant du service juridique de la Commission assistent aux réunions. La présidence est assurée par le greffier de la Cour de justice.

Le collège est assisté par plusieurs comités dont les plus importants sont le comité de préparation pour les questions statutaires (CPQS) chargé,

1. *Ibid* p. 107.

depuis 1968, de toutes les questions relatives à l'application du statut des fonctionnaires, ainsi que, plus récemment, le comité de préparation pour les affaires sociales (CPAS) et le comité de préparation pour les questions budgétaires et financières (CPQBF) créé en 1983.

Les conclusions sont le résultat d'un accord entre les chefs d'administration pour appliquer ou interpréter de manière harmonisée certaines dispositions du statut et de ses règles d'application. Les projets de conclusions sont soumis au collège par les comités de préparation précités. Lorsqu'ils sont approuvés par le collège, ils sont retranscrits en conclusions provisoires qui sont soumises au comité du statut pour observation et sont ensuite inscrites à l'ordre du jour de la réunion suivante du collège pour approbation définitive.

Enfin, pour être applicables, les conclusions des chefs d'administration doivent être reprises dans une directive interne au sein de chaque institution.

### **L'EXIGENCE DE TRANSPARENCE : LA CRÉATION D'UN REGISTRE DES RÈGLES D'EXÉCUTION DU STATUT**

Le statut révisé entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2014 prévoit la tenue par la Cour de justice de l'Union européenne d'un registre des modalités d'exécution du statut adopté par toutes les institutions.

Le nouveau paragraphe 6 de l'article 110 du statut indique en effet que la « Cour de justice de l'Union européenne est chargée de tenir un registre des règles d'exécution du présent statut adoptées par l'autorité investie du pouvoir de nomination de chaque institution et des règles adoptées par les agences dans la mesure où elles dérogent aux règles adoptées par la Commission (...). Les institutions et les agences ont directement accès à ce registre et sont totalement habilitées à modifier leurs propres règles. Les États membres y ont directement accès. En outre, tous les trois ans, la Commission présente un rapport au Parlement européen et au Conseil sur les règles d'exécution du présent statut adoptées par (...) chaque institution. »

Ce registre doit permettre de garantir la transparence de la mise en œuvre du statut au sein de chaque institution et de favoriser une application comparée et cohérente du statut. La Commission devrait présenter d'ici 2017 une analyse comparative et une évaluation sur la mise en œuvre du statut à travers les dispositions générales d'exécution adoptées par chaque institution.



## Chapitre 6

# Des dépenses administratives contraintes

**L**e niveau des dépenses administratives a été fixé dans le cadre financier pluriannuel actuel qui couvre les années 2014-2020. Dans le respect de ce cadre, l'autorité budgétaire (Parlement européen et Conseil de l'Union européenne) détermine chaque année le montant des crédits devant être consacré aux dépenses salariales et aux frais de fonctionnement des administrations européennes. La part de ces dépenses, qui est stable depuis les années 1970, s'élève à un peu plus de 6 % du total du budget de l'Union. À l'instar des autres postes de dépenses, elles sont soumises à un contrôle rigoureux de la Cour des comptes européenne et de l'autorité de décharge.

### LES DÉPENSES ADMINISTRATIVES DANS LE CADRE FINANCIER PLURIANNUEL ET LE BUDGET ANNUEL

#### LE CADRE FINANCIER PLURIANNUEL 2014 – 2020

Le cadre financier pluriannuel (CFP) fixe les montants annuels maximaux que les institutions peuvent dépenser dans les différentes rubriques qui correspondent à l'ensemble des domaines politiques de l'Union. En application de l'article 312 du TFUE, il couvre une période d'au moins cinq ans. Le cadre financier actuel correspond à une durée de sept ans, allant du 1<sup>er</sup> janvier 2014 au 31 décembre 2020.

Les perspectives financières, ancienne dénomination du cadre financier pluriannuel, sont un cadre pour la programmation financière et la discipline budgétaire et garantissent le fait que les dépenses de l'Union sont prévisibles et ne dépassent pas les limites fixées. Elles permettent d'exécuter les programmes européens sur une période suffisamment longue, ce



qui est important pour les bénéficiaires potentiels des fonds de l'Union, comme pour les organismes publics et privés qui cofinancent les projets européens.

Proposé par la Commission européenne, le règlement établissant le CFP est adopté, conformément à une procédure législative spéciale, à savoir le Conseil statuant à l'unanimité, après approbation du Parlement européen qui se prononce à la majorité des membres qui le composent.

Après des négociations longues et difficiles entre le Parlement européen et le Conseil, le CFP adopté pour la période 2014-2020 fixe un plafond de 960 milliards d'euros pour les crédits d'engagement et de 908,4 milliards d'euros pour les crédits de paiement, soit respectivement 3,5 % et 3,7 % de moins que le CFP 2007-2013.

Le CFP se subdivise en six rubriques qui correspondent aux différents domaines d'actions prioritaires de l'Union :

- **croissance intelligente et inclusive** :
  - compétitivité pour la croissance et l'emploi : recherche et innovation, éducation et formation, réseaux transeuropéens d'énergie, de transport et de télécommunications, politique sociale, développement des entreprises, etc,
  - cohésion économique, sociale et territoriale : politique régionale d'aide aux pays et aux régions de l'Union les moins développés afin qu'elles rattrapent leur retard ;
- **croissance durable : ressources naturelles** : politique agricole commune, politique commune de la pêche, développement rural et mesures environnementales ;
- **sécurité et citoyenneté** : justice et affaires intérieures, protection des frontières externes de l'Union, politique d'immigration et d'asile, santé publique, protection des consommateurs, culture, jeunesse, et le dialogue avec les citoyens ;
- **l'Europe dans le monde** : actions extérieures de l'Union, telles que l'aide au développement et l'aide humanitaire, à l'exception du Fonds européen de développement (FED) qui soutient la coopération avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, ainsi qu'avec les pays et territoires d'outre-mer. N'étant pas financé par le budget de l'Union mais par les contributions directes des États membres, le FED ne relève pas du cadre financier pluriannuel ;
- **administration** : dépenses administratives de toutes les institutions européennes, retraites et écoles européennes ;
- **compensations** : il s'agit des paiements provisoires destinés à garantir que la Croatie, qui a adhéré à l'Union en juillet 2013, ne contribue

pas plus au budget de l'UE qu'elle n'en bénéficie, au cours de la première année suivant son adhésion.

Le CFP comporte deux types de crédits : des crédits d'engagement et des crédits de paiement.

Les premiers consistent à prendre un engagement ferme sur le plan juridique que les crédits correspondants seront consacrés à la mise en œuvre d'un programme. Ces crédits ne sont cependant pas forcément dépensés la même année, mais peuvent être versés lors des exercices suivants, au fur et à mesure que les actions engagées sont réalisées ou complétées.

Les seconds correspondent aux crédits effectivement décaissés sur la base des engagements qui ont été pris précédemment.

Les deux types de crédits sont plafonnés globalement (pour l'ensemble des rubriques) et par an. Dans la mesure où ils sont directement liés aux programmes adoptés, les crédits d'engagement sont en outre plafonnés par rubrique.

Le plafond global des crédits d'engagement et de paiement s'exprime aussi en pourcentage du revenu national brut (RNB) de l'Union. Ainsi, exprimé en prix 2011, les 960 milliards de crédits d'engagement du CFP 2014-2020 représentent 1 % du RNB de l'UE et les 908 milliards des crédits de paiement, 0,94 %. Ces valeurs sont actualisées chaque année au moment de la préparation du projet de budget annuel.

Les dépenses administratives de toutes les institutions sont regroupées au sein de la rubrique 5 du CFP, à l'exception de celles des agences qui sont financées sur les crédits opérationnels des rubriques auxquelles elles se rattachent.

Le montant total des dépenses administratives pour la période 2014-2020 s'élève à 69,6 milliards d'euros en crédits d'engagement, ce qui correspond à un peu plus de 6 % du total des dépenses prévues dans le CFP. Sur ce point, il est important de noter que ce pourcentage est resté stable depuis le début des années 1970, malgré les élargissements successifs et l'accroissement des compétences de l'Union au fil des traités, ce qui démontre la volonté de maîtrise des dépenses administratives dans le budget de l'Union sur le long terme.

En corollaire, environ 94 % du budget de l'Union est donc consacré aux dépenses opérationnelles, en particulier à la croissance et à l'emploi, au changement climatique ou à la recherche scientifique, dont bénéficient directement les États membres et les citoyens de l'Union.

**Cadre financier pluriannuel (2014 – 2020) : rubrique 5 «Administration»  
(prix 2014) (en millions d'euros)**

| Année | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018   | 2019   | 2020   | Total         |
|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|---------------|
|       | 8 721 | 9 076 | 9 483 | 9 918 | 10 346 | 10 786 | 11 254 | <b>69 584</b> |

## LE BUDGET 2014

Le budget annuel demeure en principe en dessous des plafonds annuels de dépenses fixés par le CFP, sous réserve de certaines flexibilités permettant de mobiliser des crédits pour faire face à des imprévus.

**Le budget 2014 : rubriques et montants (en millions d'euros)**

| Rubriques                                            | Crédits d'engagement | Crédits de paiement |
|------------------------------------------------------|----------------------|---------------------|
| <b>1. Croissance intelligente et inclusive</b>       | <b>63 986,3</b>      | <b>66 374,5</b>     |
| 1a. Compétitivité pour la croissance et l'emploi     | 16 484,0             | 12 028,3            |
| 1b. Cohésion économique, sociale et territoriale     | 47 502,3             | 54 346,2            |
| <b>2. Croissance durable : ressources naturelles</b> | <b>59 267,2</b>      | <b>56 564,9</b>     |
| <b>3. Sécurité et citoyenneté</b>                    | <b>2 172,0</b>       | <b>1 677,0</b>      |
| <b>4. L'Europe dans le monde</b>                     | <b>8 325,0</b>       | <b>6 842,0</b>      |
| <b>5. Administration</b>                             | <b>8 404,8</b>       | <b>8 405,6</b>      |
| <b>6. Compensations</b>                              | <b>28,6</b>          | <b>28,6</b>         |
| <b>Total</b>                                         | <b>142 183,9</b>     | <b>139 892,7</b>    |
| dont part relevant de l'instrument de flexibilité    | 89,3                 | 0,0                 |
| dont part relevant de la marge pour imprévus*        | 0,0                  | 4 026,7             |
| <b>Plafond</b>                                       | <b>142 540,0</b>     | <b>135 866,0</b>    |
| <b>Marge</b>                                         | <b>445,4</b>         | <b>0,0</b>          |
| <b>Crédit en % RNB de l'Union</b>                    | <b>1,05 %</b>        | <b>1,04 %</b>       |

\* Un montant total de 4 milliards d'euros de crédits de paiement peut être mobilisé pour imprévus sur la période du CFP et le dépassement du plafond est alors autorisé, comme ce fut le cas en 2014. La somme correspondante est ensuite récupérée sur les exercices suivants de façon à ce que le plafond global des crédits de paiement soit respecté sur l'ensemble de la période.

Source : projet de budget de l'Union européenne (rubrique 5) pour 2015.

## LA VENTILATION DES DÉPENSES ADMINISTRATIVES FINANCÉES PAR LA RUBRIQUE 5

La ventilation par institution (budget 2014) (en millions d'euros)

| Dépenses administratives                         | Millions d'€   | %            |
|--------------------------------------------------|----------------|--------------|
| <b>Pensions et écoles européennes*</b>           | <b>1 612,3</b> | <b>19,2</b>  |
| Pensions                                         | 1 446,9        | 17,2         |
| Ecoles européennes                               | 165,4          | 2,0          |
| <b>Dépenses administratives des institutions</b> | <b>6 792,4</b> | <b>80,8</b>  |
| Commission européenne                            | 3 260,8        | 38,8         |
| Parlement européen                               | 1 755,6        | 20,9         |
| Conseil européen et conseil                      | 534,2          | 6,4          |
| Cour de justice                                  | 355,4          | 4,2          |
| Cour des comptes européenne                      | 133,5          | 1,6          |
| Comité économique et social européen             | 128,6          | 1,5          |
| Comité des régions                               | 87,6           | 1,0          |
| Médiateur européen                               | 9,9            | 0,1          |
| Contrôleur européen de la protection des données | 8,3            | 0,1          |
| Service européen pour l'action extérieure        | 518,6          | 6,2          |
| <b>Total</b>                                     | <b>8 404,8</b> | <b>100,0</b> |
| <b>Plafond Rubrique 5</b>                        | <b>8 721,0</b> | <b>-</b>     |
| <b>Marge sous plafond</b>                        | <b>316,2</b>   | <b>-</b>     |

\* Ces dépenses sont imputées sur le budget de la Commission

Source : projet de budget de l'Union européenne (rubrique 5) pour 2015.

Le montant des dépenses par institution reflète leur place et leur taille respectives, en particulier le nombre de personnels que chacune emploie. Ainsi, avec 3,3 milliards d'euros, la Commission est l'institution qui occupe logiquement une place prépondérante dans les dépenses administratives, sachant que la contribution versée aux écoles européennes et les dépenses de pension lui sont également attachées.

## La ventilation par nature de dépenses (budget 2014)

| Dépenses administratives                                             | Millions d'euros | %            |
|----------------------------------------------------------------------|------------------|--------------|
| Membres des institutions (députés, commissaires, juges, etc.)        | 310,0            | 3,7          |
| Personnel statutaire et externe                                      | 4315,9           | 51,4         |
| Services externes (informatique, traduction et interprétation, etc.) | 343,5            | 4,1          |
| Bâtiment (loyers et acquisition)                                     | 578,5            | 6,9          |
| Dépenses liées aux bâtiments                                         | 390,8            | 4,6          |
| Activités de contact (missions, représentations, conférences, etc.)  | 193,2            | 2,3          |
| Information (journal officiel, publications, études et enquêtes)     | 181,4            | 2,2          |
| Dépenses administratives générales (mobilier, véhicules, etc.)       | 367,2            | 4,4          |
| Dépenses spécifiques aux institutions                                | 101,5            | 1,2          |
| Pensions                                                             | 1457,3           | 17,3         |
| Écoles européennes                                                   | 165,4            | 2,0          |
| <b>Total rubrique 5</b>                                              | <b>8404,8</b>    | <b>100,0</b> |
| <b>Plafond Rubrique 5</b>                                            | <b>8721,0</b>    | <b>–</b>     |
| <b>Marge sous plafond</b>                                            | <b>316,2</b>     | <b>–</b>     |

Source : établi à partir du projet de budget de l'Union européenne (rubrique 5) pour 2015.

Les postes de dépenses les plus importants correspondent aux dépenses salariales et aux pensions, qui représentent à eux deux près des trois-quarts du total des dépenses administratives de l'Union en 2014.

## LE CONTRÔLE DES DÉPENSES ADMINISTRATIVES

### LE RAPPORT ANNUEL DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE ET LA DÉCLARATION D'ASSURANCE

La Cour des comptes européenne est l'institution qui contrôle les finances de l'Union. Son rapport annuel est composé principalement d'une déclaration d'assurance, ainsi que de données chiffrées sur l'exercice considéré et de constatations sur les audits menés. La déclaration d'assurance de la Cour concerne la fiabilité des comptes consolidés de l'UE, ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes aux recettes, aux engagements et aux paiements.

Au titre de l'exercice budgétaire 2012, la Cour a estimé que « les comptes consolidés de l'Union européenne **présentent fidèlement**, dans tous leurs aspects significatifs, la situation financière de l'Union au 31 décembre

2012, le résultat de ses opérations, ses flux de trésorerie, ainsi que l'état de variation de l'actif net pour l'exercice clos à cette date.

**Les recettes de l'UE** sous-jacentes aux comptes de 2012 sont, dans tous leurs aspects significatifs, **légaux et réguliers**.

**Les engagements** sous-jacents aux comptes de 2012 sont, dans tous leurs aspects significatifs, **légaux et réguliers**.

Les systèmes de contrôle et de surveillance examinés sont **particulièrement efficaces** pour garantir la légalité et la régularité des paiements sous-jacents aux comptes. Tous les groupes de politique qui couvrent les dépenses opérationnelles sont affectés par un niveau significatif d'erreur. Selon les estimations de la Cour, le **taux d'erreur le plus probable pour les paiements comptabilisés en charges** sous-jacents aux comptes est de 4,8%.

C'est pourquoi la Cour estime que les paiements sous-jacents aux comptes relatifs à l'exercice clos le 31 décembre 2012 sont **affectés par un niveau d'erreur significatif**. »<sup>1</sup>

La Cour estime à 4,8%, le taux d'erreur pour l'ensemble des dépenses financées par le budget de l'Union. Ce taux varie néanmoins sensiblement d'un domaine de dépenses à un autre. Le plus élevé correspond aux dépenses de « *développement rural, environnement, pêche et santé* », avec un taux d'erreur estimé à 7,9%, tandis que les dépenses administratives ont un taux d'erreur estimé à 0%.

### Le taux d'erreur estimé dans les différents domaines de dépenses

| Types de dépenses                                        | Taux d'erreur le plus probable |
|----------------------------------------------------------|--------------------------------|
| Agriculture : soutien de marché et aides directes        | 3,8%                           |
| Développement rural, environnement, pêche et santé       | 7,9%                           |
| Politique régionale, énergie et transports               | 6,8%                           |
| Emploi et affaires sociales                              | 3,2%                           |
| Relations extérieures, aide extérieure et élargissements | 3,3%                           |
| Recherche et autres politiques internes                  | 3,9%                           |
| Dépenses administratives et autres                       | 0,0%                           |

Source : Rapport annuel 2012 de la Cour des comptes européenne.

1. Cour des comptes européenne, « L'audit de l'UE en bref », Note d'information relative aux rapports annuels 2012, p. 5.

Comme le montre le tableau ci-dessous, les principales erreurs relevées par les auditeurs de la Cour sont des manquements aux règles de passation des marchés publics, ainsi que le financement par l'Union de projets ou de bénéficiaires inéligibles.

#### Contribution au taux d'erreur estimatif global, par type d'erreur

|                                                                |     |
|----------------------------------------------------------------|-----|
| Manquements graves aux règles de passation des marchés publics | 29% |
| Projets/activités ou bénéficiaires inéligibles                 | 22% |
| Déclaration de coûts inéligibles                               | 21% |
| Déclarations incorrectes de zones agricoles                    | 17% |
| Autres types d'erreur                                          | 11% |

Source : Rapport annuel 2012 de la Cour des comptes européenne.

### LA PROCÉDURE DE DÉCHARGE

Selon la définition traditionnelle, la décharge est l'acte par lequel l'autorité qui en détient le pouvoir « libère » l'exécutif, pour sa gestion et clôture ainsi le cycle budgétaire. Cet acte revêt une double signification. Il exprime, d'une part, le jugement politique de chaque branche de l'autorité budgétaire, sur la façon dont la Commission a exercé ses responsabilités dans l'exécution budgétaire de l'exercice écoulé. Il permet, d'autre part, sur un plan purement comptable, d'arrêter définitivement les comptes.

La décision de décharge constitue l'aboutissement d'une procédure qui débute au cours de l'année n+1 (n correspondant à l'année du budget examiné) pour se terminer normalement le 30 avril de l'année n+2. Elle comprend trois étapes : la reddition des comptes et leur vérification par la Cour des comptes, dont la déclaration d'assurance, l'examen par le Conseil, puis l'examen par le Parlement.

Au titre de la décharge 2012, le Parlement n'a pas formulé d'observation particulière sur la gestion des dépenses administratives de la Commission.

## PARTIE 2

# La diversité interinstitutionnelle de la fonction publique européenne

Après la présentation du cadre statutaire, il est important d'inscrire la fonction publique européenne dans son contexte institutionnel et de montrer comment elle tient compte de la diversité interinstitutionnelle de l'Union.

Cette deuxième partie a donc vocation à rappeler brièvement, pour chaque institution, quelles sont les missions qui lui ont été conférées par le traité ou par le législateur européen pour ensuite présenter, d'une part, comment elle s'organise et fonctionne pour mener ces missions à bien, à la fois au niveau politique et de ses services, et, d'autre part, de quels effectifs elle dispose à cette fin.

La présentation des effectifs (évolution globale, niveau de fonctions, sexe, âge, nationalité, fonctions exercées) permet en outre de faire le lien entre les missions de l'institution et la spécificité de ses ressources humaines, mais aussi avec les politiques qu'elle met en place, les outils à sa disposition pour les accomplir, ainsi que les grands enjeux auxquels elle doit faire face.



Les institutions sont présentées dans différents chapitres, non par ordre protocolaire, mais par ordre de taille décroissant, à l'exception du Service européen pour l'action extérieure et des agences du fait de leur spécificité.

Pour donner une vision globale des effectifs des institutions européennes financées sur la rubrique 5 (dépenses administratives) du budget européen et avant d'entrer dans le détail des différents chapitres, il est utile d'indiquer pour chaque institution le nombre de postes permanents et temporaires autorisés par l'autorité budgétaire sur la période 2000 à 2014 pour le recrutement des fonctionnaires et des agents temporaires (mais non des agents contractuels ou des experts nationaux détachés qui sont financés sur crédits).

### Évolution du nombre de postes autorisés dans les institutions européennes

|                                                  | 2000<br>15 EM | 2004<br>25 EM | 2007<br>27 EM | Évolu-<br>tion<br>2000-<br>2007 | 2012          | 2014<br>28 EM | Évolu-<br>tion<br>2012-<br>2014 | Évolu-<br>tion<br>2000-<br>2014 |
|--------------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------------------------|---------------|---------------|---------------------------------|---------------------------------|
| Commission                                       | 21 537        | 23 141        | 25 380        | 17,8 %                          | 25 063        | 24 781        | -282                            | 15,1 %                          |
| Parlement                                        | 4 120         | 5 320         | 5 933         | 44,0 %                          | 6 560         | 6 786         | 226                             | 64,7 %                          |
| Conseil                                          | 2 659         | 3 186         | 3 497         | 31,5 %                          | 3 153         | 3 101         | -52                             | 16,6 %                          |
| EEAS                                             |               |               |               |                                 | 1 670         | 1 661         | -9                              |                                 |
| Cour de Justice                                  | 1 010         | 1 641         | 1 882         | 86,3 %                          | 1 952         | 1 991         | 39                              | 97,1 %                          |
| Cour des Comptes                                 | 552           | 736           | 836           | 51,4 %                          | 887           | 882           | -5                              | 59,8 %                          |
| CESE                                             | 525           | 618           | 695           | 32,4 %                          | 721           | 720           | -1                              | 37,1 %                          |
| CdR                                              | 226           | 408           | 466           | 106,2 %                         | 524           | 532           | 8                               | 135,4 %                         |
| Médiateur                                        | 24            | 38            | 57            | 137,5 %                         | 64            | 67            | 3                               | 179,2 %                         |
| Contrôleur européen de la protection des données |               | 15            | 29            |                                 | 43            | 45            | 2                               |                                 |
| <b>Total</b>                                     | <b>30 653</b> | <b>35 103</b> | <b>38 775</b> |                                 | <b>40 637</b> | <b>40 566</b> |                                 |                                 |

Source : projet de budget de l'Union européenne (rubrique 5) pour 2015.

Ce tableau permet d'établir une première comparaison globale sur la durée. Il est d'ores et déjà possible de constater la forte hausse des postes suite aux élargissements successifs de l'Union, mais aussi à l'accroissement des compétences conférées par les traités (traité de Lisbonne en particulier) et, *a contrario*, la stabilisation intervenue en 2014 suite à la mise en œuvre de la baisse des effectifs de 5 % décidée dans le cadre des discussions de la révision du statut de 2013, lors de l'adoption du cadre financier pluriannuel 2014-2020.

# Chapitre 1

## La Commission européenne au centre du jeu<sup>1</sup>

**A**vec un personnel représentant plus des deux tiers (soit quelque 33 000 fonctionnaires et autres agents) de l'ensemble des effectifs travaillant pour le compte de l'Union, la Commission européenne est sans conteste le plus gros employeur de toutes les institutions européennes. L'ampleur et la diversité de ses missions qui nécessitent tout à la fois de multiples compétences techniques et un savoir-faire politique confirmé donnent lieu à une organisation complexe (directions générales, services, offices, bureaux de représentation, délégations de l'Union,...). Confrontés à des besoins en personnel grandissants au regard des élargissements successifs, les services de la Commission ne s'en tiennent pas moins à une politique d'allocation des RH rigoureuse moyennant l'externalisation de certaines missions et une gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences.

### MISSION, ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT

#### LA DÉFENSE DE L'INTÉRÊT COMMUN DE L'UNION

Depuis l'origine, la Commission européenne est sans doute l'élément le plus original de la construction européenne, l'institution *sui generis* autour de laquelle s'organisent le système et la méthode communautaire. Elle garde aujourd'hui ce rôle central, malgré la place croissante prise par

---

1. Toutes les données statistiques présentées dans ce chapitre sont issues, selon les cas, des chiffres clés RH 2014, du rapport RH 2014, du bulletin statistique de la Commission européenne (situation au 1<sup>er</sup> janvier 2014).

le Parlement et le Conseil européen et reste, à de nombreux égards, le moteur du système européen.

Elle incarne l'intérêt commun de l'Union et ne doit se soumettre à aucune injonction de l'un ou l'autre État membre. À cette fin, elle jouit d'une large indépendance dans l'exercice de ses attributions.

En pratique, elle remplit quatre fonctions essentielles.

### **La Commission soumet des propositions législatives au Parlement et au Conseil**

Afin qu'elle puisse jouer pleinement son rôle de défense de l'intérêt général, les Traités ont doté la Commission d'un droit exclusif d'initiative au titre des politiques communes et du budget européen, limité néanmoins par le principe de subsidiarité.

Ce monopole d'élaboration des propositions législatives et de présentation du projet de budget permet à la Commission de fixer l'agenda européen, de déterminer l'opportunité, le contenu, la forme et le calendrier de chaque proposition. Les autres institutions, principalement le Parlement et le Conseil, sont ensuite amenées à se prononcer sur ses propositions, qu'elle peut en outre amender ou retirer en cours de procédure.

Ce droit d'initiative va de pair avec une forte capacité d'expertise interne et des contacts étroits avec les partenaires institutionnels, mais aussi un large éventail d'acteurs privés et publics.

### **La Commission gère et exécute les politiques et le budget de l'Union**

En tant qu'organe exécutif de l'Union, la Commission est par ailleurs chargée de prendre des décisions d'application dans de nombreux domaines en vue d'assurer une application cohérente de la législation européenne. À cette fin, les traités lui ont conféré certains pouvoirs normatifs lui permettant d'adopter des actes d'exécution, après consultation d'un comité composé de représentants d'États membres, ou des actes délégués, qui complètent ou modifient de façon non substantielle l'acte de base.

Elle est également responsable de la gestion et de l'exécution du budget, des politiques et des programmes européens adoptés par le législateur, même si la grande majorité des fonds européens (86 %) sont exécutés par et dans les États membres.

À ce titre, elle est placée sous le contrôle de la Cour des Comptes et est soumise à la procédure de décharge annuelle octroyée par le Parlement.

## La Commission veille à l'application du droit de l'Union européenne (de concert avec la Cour de Justice)

Une fois la législation adoptée et mise en œuvre, la Commission agit en tant que gardienne des Traités. À ce titre, elle veille à ce que le droit de l'Union soit correctement appliqué dans tous les États membres. Si elle constate qu'un État membre n'applique pas la législation de l'Union et ne respecte donc pas ses obligations légales, elle prend les mesures qui s'imposent pour remédier à cette situation (procédure d'infraction et éventuelle saisine de la Cour de justice).

Elle dispose par ailleurs d'un pouvoir autonome en matière de concurrence, afin de prévenir toute distorsion en la matière et garantir le bon fonctionnement du marché intérieur.

## La Commission représente l'Union européenne sur la scène internationale

Malgré la création des postes de haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et de Président du Conseil européen, la Commission reste chef de file dans de nombreux domaines de l'action extérieure tels que la politique commerciale, l'aide humanitaire, l'élargissement et la politique de voisinage. Le Président de la Commission participe aux rencontres et conférences internationales, qu'il s'agisse du G7, du G20, du changement climatique, etc.

La Commission négocie les accords bilatéraux avec les pays tiers sur la base d'un mandat du Conseil. Elle agit dans ces domaines comme porte-parole de l'Union européenne sur la scène internationale et s'assure que les États membres parlent d'une seule voix et défendent la même position au sein des organisations internationales, comme à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), par exemple.

## UNE STRUCTURE «HYBRIDE»

Le terme « Commission » désigne à la fois ses membres, les commissaires qui, ensemble, composent le Collège, et l'institution elle-même, son administration et son personnel.

## Le niveau politique

La Commission compte un commissaire par État membre, y compris le Président. Ce principe a été maintenu par le Conseil européen qui est ainsi revenu sur la réduction de 2/3 du nombre des commissaires prévue par le traité de Lisbonne.

La composition de la Commission européenne présidée par Jean-Claude Juncker (date de prise de fonctions 1<sup>er</sup> novembre 2014)

| Portefeuille                                                                                                      | État membre | Membre                                     | Groupe politique* | Précédentes fonctions                                                                                                                |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|--------------------------------------------|-------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                   | Luxembourg  | <b>Jean-Claude Juncker</b><br>Président    | PPE               | Premier ministre                                                                                                                     |
| Amélioration de la législation, relations interinstitutionnelles, État de droit et charte des droits fondamentaux | Pays-Bas    | Frans Timmermans<br>Premier vice-président | S&D               | Ministre des Affaires étrangères                                                                                                     |
| Haute représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité                                      | Italie      | Federica Mogherini<br>Vice-présidente      | S&D               | Ministre des Affaires étrangères                                                                                                     |
| Budget et ressources humaines                                                                                     | Bulgarie    | Kristalina Georgieva<br>Vice-présidente    | S&D               | Commissaire européen à la coopération internationale, à l'aide humanitaire et à la réaction aux crises dans la Commission Barroso II |
| Marché unique numérique                                                                                           | Estonie     | Andrus Ansip<br>Vice-président             | ADLE              | Premier ministre                                                                                                                     |
| Union de l'énergie                                                                                                | Slovaquie   | Maroš Šefčovič<br>Vice-président           | S&D               | Commissaire européen aux relations interinstitutionnelles et à l'administration dans la Commission Barroso II                        |
| Euro et dialogue social                                                                                           | Lettonie    | Valdis Dombrovskis<br>Vice-président       | PPE               | Premier ministre                                                                                                                     |
| Emploi, croissance, des investissements et compétitivité                                                          | Finlande    | Jyrki Katainen<br>Vice-président           | PPE               | Premier ministre                                                                                                                     |
| Économie et société numériques                                                                                    | Allemagne   | Günther Oettinger                          | PPE               | Commissaire européen à l'énergie dans la Commission Barroso II                                                                       |
| Politique européenne de voisinage et négociations d'élargissement                                                 | Autriche    | Johannes Hahn                              | PPE               | Commissaire européen à la politique régionale dans la Commission Barroso II                                                          |
| Commerce                                                                                                          | Suède       | Cecilia Malmström                          | ADLE              | Commissaire européen aux affaires intérieures dans la Commission Barroso II                                                          |
| Coopération internationale et développement                                                                       | Croatie     | Neven Mimica                               | S&D               | Commissaire européen à la santé et à la politique des consommateurs dans la Commission Barroso II                                    |

|                                                                            |                    |                       |      |                                                                                                                                  |
|----------------------------------------------------------------------------|--------------------|-----------------------|------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Action pour le climat et énergie                                           | Espagne            | Miguel Arias Cañete   | PPE  | Député européen, ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation et de l'Environnement                                              |
| Environnement, affaires maritimes et pêche                                 | Malte              | Karmenu Vella         | S&D  | Ministre du Tourisme                                                                                                             |
| Santé et sécurité alimentaire                                              | Lituanie           | Vytautas Andriukaitis | S&D  | Ministre de la Santé                                                                                                             |
| Migrations, affaires intérieures et citoyenneté                            | Grèce              | Dimitris Avramópoulos | PPE  | Ministre de la Défense                                                                                                           |
| Emploi, affaires sociales, compétences et mobilité des travailleurs        | Belgique           | Marianne Thyssen      | PPE  | Présidente du parti                                                                                                              |
| Affaires économiques et financières, fiscalité et douanes                  | France             | Pierre Moscovici      | S&D  | Ministre de l'Économie et des Finances                                                                                           |
| Aide humanitaire et gestion des crises                                     | Chypre             | Christos Stilianidis  | PPE  | Député européen, Porte-parole du gouvernement                                                                                    |
| Agriculture et développement rural                                         | Irlande            | Phil Hogan            | PPE  | Ministre de l'Environnement, du Patrimoine et des Gouvernements locaux                                                           |
| Stabilité financière, services financiers et union des marchés de capitaux | Royaume-Uni        | Jonathan Hill         | ECR  | Leader de la Chambre des Lords et Chancelier du duché de Lancaster                                                               |
| Transports                                                                 | Slovénie           | Violeta Bulc          | ADLE | Vice-président du gouvernement, ministre sans portefeuille, chargée du développement, des projets stratégiques et de la cohésion |
| Marché intérieur, industrie, entrepreneuriat et PME                        | Pologne            | Elżbieta Bieńkowska   | PPE  | Vice-présidente du Conseil des ministres et ministre des Infrastructures et du Développement                                     |
| Justice, consommateurs et égalité des genres                               | République tchèque | Věra Jourová          | ADLE | Ministre du Développement régional                                                                                               |
| Éducation, culture, jeunesse et sports                                     | Hongrie            | Tibor Navracsics      | PPE  | Ministre des Relations économiques extérieures et des Affaires étrangères                                                        |
| Politique régionale                                                        | Roumanie           | Corina Crețu          | S&D  | Députée européenne                                                                                                               |
| Concurrence                                                                | Danemark           | Margrethe Vestager    | ADLE | Ministre de l'Économie et de l'Intérieur                                                                                         |
| Recherche, science et innovation                                           | Portugal           | Carlos Moedas         | PPE  | Secrétaire d'État adjoint du cabinet du Premier ministre                                                                         |

\* PPE, Parti populaire européen (démocrates-chrétiens) ; S&D, Alliance progressiste des socialistes et des démocrates ; ECR, Conservateurs et réformistes européens ; ADLE, Alliance des démocrates et libéraux pour l'Europe.  
Source : établi par les auteurs à partir de diverses données.

Ses membres sont nommés pour cinq ans par le Conseil après un vote d'investiture du Parlement dans les six mois qui suivent l'élection de ce dernier.

La Commission reste politiquement responsable devant le Parlement, qui peut la démettre en votant une motion de censure.

Le second mandat de l'ancien Premier ministre portugais José Manuel Barroso a pris fin en 2014 et une nouvelle Commission, présidée par l'ancien Premier ministre luxembourgeois Jean-Claude Juncker, a pris ses fonctions le 1<sup>er</sup> novembre 2014.

Le Président Juncker a retenu une nouvelle organisation de la Commission qui se veut en rupture avec l'approche jugée trop figée et cloisonnée de ses prédécesseurs pour se concentrer sur les grands défis politiques de l'Union (lutte contre le chômage, promotion de l'investissement, indépendance énergétique...).

Le nouveau Collège est composé de sept vice-présidents, parmi lesquels – c'est une innovation importante de la Commission Juncker – un premier vice-président. Comme le prévoit le traité de Lisbonne, la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité a par ailleurs rang de vice-présidente en charge des relations extérieures (HR/VP). Chaque vice-président pilote et coordonne le travail de plusieurs commissaires sur des projets particuliers qui pourront évoluer avec le temps. Le Président peut également modifier l'attribution des portefeuilles en cours de mandat, notamment en cas de départ ou de renouvellement de commissaires.

Presque tous les commissaires ont occupé des fonctions politiques dans leur pays et beaucoup y ont été ministres, voire Premiers ministres. La Commission Juncker comprend notamment cinq anciens Premiers ministres, qui occupent les postes de vice-présidents, et quatre vice-premiers ministres. Neuf membres sur vingt-huit sont des femmes.

Une fois nommés membres de la Commission européenne, ils sont néanmoins tenus d'agir dans l'intérêt de l'ensemble de l'Union et ne peuvent recevoir aucune instruction de leur gouvernement. À cette fin, chaque commissaire doit respecter les règles strictes édictées dans un code de conduite.

Les commissaires disposent pour les assister d'un cabinet, composé d'un chef de cabinet, d'un chef de cabinet adjoint, d'un expert, d'un nombre limité de membres de cabinet et de quelques assistants, dont un assistant

personnel<sup>1</sup>. Depuis la démission de la Commission Santer en 1999, la composition des cabinets obéit à des règles strictes en matière de nationalité (au moins trois différentes) et de statut des agents (au moins trois fonctionnaires AD et six AST ou AST/SC pour les commissaires et les vice-présidents ; sept AD et neuf AST ou AST/SC pour le président ; six AD et huit AST ou AST/SC pour le HR/VP), de façon à entretenir un lien étroit entre le cabinet et les services et limiter la présence des agents temporaires sous contrat de la même nationalité que le commissaire.

Cette petite équipe joue un rôle essentiel auprès du commissaire comme dans le travail quotidien de la Commission, à la fois de contribution sur le plan politique, d'interface à l'égard des services et de conseil dans les relations vis-à-vis de l'extérieur.

## Au niveau des services

### Vue d'ensemble

En 2014, la Commission compte 42 directions générales (DG), services et offices qui emploient environ 33 000 agents. Ils sont principalement répartis entre deux lieux : Bruxelles, pour la plupart (65,1 %) et Luxembourg (11,8 %).

La Commission dispose également d'un ou plusieurs bureaux de représentation dans chaque État membre. Les activités de recherche sont quant à elles principalement menées dans des instituts de recherche situés sur différents sites.

Son personnel compose par ailleurs la majorité des 140 délégations de l'Union dans les pays tiers, qui sont placées, depuis le traité de Lisbonne, sous l'autorité du haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et intégrées au Service européen pour l'action extérieure (SEAE).

Il est également important de rappeler que la réforme administrative de 2004 a eu un impact significatif sur l'organisation de la Commission. Le recentrage de ses activités sur son rôle politique et ses tâches jugées essentielles l'a en effet amenée à décentraliser et à externaliser un certain nombre de fonctions, touchant en particulier à la sélection et au paiement des prestations (salaires, pensions, missions, maladie...), à sa logistique (immeubles, courrier, crèches et garderies, cantines, voitures et chauffeurs...) et à l'exécution des programmes.

---

1. Six AD (sept pour les vice-présidents), dont le chef de cabinet, le chef de cabinet adjoint et un conseiller communication, un expert et dix AST ou AST/SC (maximum trois AST), dont un archiviste. Douze AD, dont un directeur de la coordination et de l'administration, deux experts et dix-huit AST ou AST/SC (maximum quatre AST) pour le cabinet du Président et onze AD, deux experts et quinze AST ou AST/SC pour le HR/VP.



**Liste et effectifs des Directions générales, services et offices  
de la Commission européenne au 1<sup>er</sup> janvier 2014**

|                                                                 | Acronyme | Effectifs     | % Total |
|-----------------------------------------------------------------|----------|---------------|---------|
| <b>Politiques internes</b>                                      |          |               |         |
| DG Agriculture et développement rural                           | AGRI     | 1 022         | 3,1 %   |
| DG Affaires maritimes et pêche                                  | MARE     | 353           | 1,1 %   |
| DG Action pour le climat                                        | CLIMA    | 154           | 0,5 %   |
| DG Environnement                                                | ENV      | 500           | 1,5 %   |
| DG Affaires économiques et financières                          | ECFIN    | 697           | 2,1 %   |
| DG Marché intérieur et services                                 | MARKT    | 542           | 1,6 %   |
| DG Entreprise et industrie                                      | ENTR     | 881           | 2,7 %   |
| DG Concurrence                                                  | COMP     | 784           | 2,4 %   |
| DG Fiscalité et union douanière                                 | TAXUD    | 445           | 1,3 %   |
| DG Politique régionale                                          | REGIO    | 664           | 2,0 %   |
| DG Mobilité et transports                                       | MOVE     | 492           | 1,5 %   |
| DG Énergie                                                      | ENER     | 526           | 1,6 %   |
| DG des réseaux de communication, du contenu et des technologies | CNECT    | 1 047         | 3,2 %   |
| DG Emploi, affaires sociales et inclusion                       | EMPL     | 703           | 2,1 %   |
| DG Éducation et culture                                         | EAC      | 525           | 1,6 %   |
| DG Santé et consommateurs                                       | SANCO    | 855           | 2,6 %   |
| DG Recherche et innovation                                      | RTD      | 1 637         | 5,0 %   |
| Contre commun de recherche                                      | JRC      | 2 968         | 9,0 %   |
| DG Affaires intérieures                                         | HOME     | 275           | 0,8 %   |
| DG Justice                                                      | JUST     | 346           | 1,0 %   |
| <b>Total</b>                                                    |          | <b>15 416</b> |         |
| <b>Relations extérieures</b>                                    |          |               |         |
| DG Développement et coopération – EuropeAid                     | DEVCO    | 3 813         | 11,5 %  |
| DG Aide humanitaire et protection civile                        | ECHO     | 649           | 2,0 %   |
| DG Commerce                                                     | TRADE    | 666           | 2,0 %   |
| DG Élargissement                                                | ELARG    | 849           | 2,6 %   |
| Service des instruments de politique étrangère                  | FPI      | 140           | 0,4 %   |
| <b>Total</b>                                                    |          | <b>6 117</b>  |         |

|                                                             | Acronyme | Effectifs     | % Total |
|-------------------------------------------------------------|----------|---------------|---------|
| <b>Services centraux</b>                                    |          |               |         |
| Cabinets du Président, des vice-présidents et commissaires* | CAB      | 548           | 1,7%]   |
| Secrétariat général                                         | SG       | 498           | 1,5%    |
| Bureau des conseillers de politique européenne              | BEPA     | 39            | 0,1%    |
| Service juridique                                           | SJ       | 403           | 1,2%    |
| DG Communication                                            | COMM     | 1 029         | 3,1%    |
| DG Budget                                                   | BUDG     | 449           | 1,4%    |
| Eurostat                                                    | ESTAT    | 689           | 2,1%    |
| DG Ressources humaines et Sécurité                          | HR       | 785           | 2,4%    |
| DG Informatique                                             | DIGIT    | 477           | 1,4%    |
| Service d'audit interne                                     | IAS      | 108           | 0,3%    |
| Office européen de lutte antifraude                         | OLAF     | 388           | 1,2%    |
| <b>Total</b>                                                |          | <b>5 413</b>  |         |
| <b>Multilinguisme</b>                                       |          |               |         |
| DG Traduction                                               | DGT      | 2 416         | 7,3%    |
| DG Interprétation                                           | SCIC     | 796           | 2,4%    |
| <b>Total</b>                                                |          | <b>3 212</b>  |         |
| <b>Offices administratifs</b>                               |          |               |         |
| Office européen de sélection du personnel                   | EPSO     | 140           | 0,4%    |
| Office « Gestion et liquidation des droits individuels »    | PMO      | 563           | 1,7%    |
| Office « Infrastructures et logistique » – Bruxelles        | OIB      | 1 131         | 3,4%    |
| Office « Infrastructures et logistique » – Luxembourg       | OIL      | 405           | 1,2%    |
| Office des publications                                     | OP       | 642           | 1,9%    |
| <b>Total</b>                                                |          | <b>2 881</b>  |         |
| <b>Total général</b>                                        |          | <b>33 039</b> |         |

\* services et personnel qui ne relèvent pas du niveau administratif mais du niveau politique

*Note* : ce tableau ne reprend pas les réorganisations opérées – suite à l'entrée en fonction de la Commission Juncker – dans le but de mieux refléter la répartition des portefeuilles entre les commissaires, réorganisations non finalisées au moment de la rédaction de cet ouvrage.

Ces changements, applicables au 1<sup>er</sup> janvier 2015, touchent principalement la DG MARKT qui est scindée en deux : une partie couvrant les services financiers devient une nouvelle DG (DG FISMA), qui compte 320 personnes ; l'autre traitant le marché intérieur est fusionnée avec la DG ENTR qui devient la DG GROW et avec plus de 1 100 personnes est désormais une des plus grosses DG de la Commission.

Source : Ressources humaines, chiffres clés, Commission européenne 2014.

Cette évolution s'est traduite par la création de deux types d'entités : les offices administratifs et les agences exécutives. Les premiers continuent à être assimilés à des services de la Commission, tandis que les deuxièmes sont des entités séparées, disposant de leur propre personnalité juridique et appliquant leurs propres règles (voir les agences européennes, chap. 7).

Les services de la Commission sont traditionnellement regroupés en cinq grandes familles correspondant aux missions et tâches dont elles ont la charge :

- Les DG chargées des politiques internes, qu'il s'agisse de la mise en œuvre des programmes (recherche en particulier) ou du respect de l'application des règles (concurrence notamment). De loin les plus nombreuses, elles représentent presque la moitié des effectifs de la Commission (49 %) ;
- Les DG qui interviennent dans le domaine des relations extérieures (commerce extérieur, développement, élargissement, aide humanitaire), et qui regroupent 18,5 % du personnel de la Commission ;
- L'ensemble des services centraux, qui assurent des tâches horizontales, le bon fonctionnement et la coordination interne de la Commission (budget, ressources humaines, communication, secrétariat général, service juridique). Ils représentent 14 % de l'ensemble des effectifs ;
- Les DG chargées de l'interprétation et de la traduction, qui emploient 9,7 % des effectifs de la Commission, ce qui reflète l'impact du multilinguisme sur la principale institution européenne. Les effectifs de la DGT ont augmenté de 30 % entre les années 2000 et 2008 afin de faire face au doublement du nombre de langues officielles ;
- Les offices administratifs, qui fournissent à la Commission, voire à d'autres institutions, les services techniques et le soutien logistique dont elle a besoin. Ils mobilisent 8,8 % des effectifs.

### **La structure interne des DG et des services**

Chaque DG ou service est divisé verticalement en directions, elles-mêmes subdivisées en unités. Au 1<sup>er</sup> janvier 2014, avant la réorganisation impulsée par le président Juncker, la Commission comptait 245 directions et 1 181 unités, soit une forte diminution par rapport à la fin des années 2000 (respectivement proche de 300 et 1400 en 2008) grâce à une approche plus rigoureuse et à l'effet combiné de l'absorption des élargissements de 2004 et 2007 et du départ à la retraite des ressortissants des anciens États membres.

Le nombre et la taille des directions et des unités peuvent varier sensiblement. En moyenne, une DG compte cinq directions et une direction compte de trois à cinq unités. Une direction emploie entre 50 et

100 personnes, 15 à 20 par unité, de niveau et statut variables selon les tâches à accomplir.

Certaines directions et unités se retrouvent systématiquement dans l'organigramme d'une DG (direction chargée des ressources, dotée de plusieurs unités : budget et finances, ressources humaines, communication, relations avec les autres institutions, audit interne...).

Afin de réaliser des économies d'échelle sur ces fonctions horizontales communes à toutes les DG, une évolution a consisté ces dernières années à créer des entités partagées entre plusieurs DG – ce fut notamment le cas des directions ressources, désormais conjointes pour les DG ENER et MOVE, ENV et CLIMA, JUST et HOME – ou à confier la gestion des ressources à une autre DG sur la base d'un accord de service entre les deux départements – la DG HR assure ainsi la gestion du personnel des cabinets, de l'IAS et d'EPSO.

Le recours à des organisations plus flexibles, du type *task force*, qui permettent de réunir au sein d'une même structure des compétences réparties dans plusieurs DG et à les mobiliser ensemble pour faire face à une situation difficile, s'est également développé récemment. La crise a ainsi vu se constituer des *task forces* pour la Grèce, le Portugal et Chypre. Une *task force* Ukraine a également vu le jour en 2014.

Ces évolutions vont de pair avec une volonté de rationaliser et d'optimiser l'utilisation et l'allocation des ressources et des compétences dans un contexte de forte contrainte budgétaire et de réduction des effectifs, de façon à concentrer les moyens sur les domaines politiques les plus sensibles, les dossiers prioritaires et à être plus efficace sur le plan opérationnel.

### **Les normes organisationnelles**

Les règles en matière d'organisation sont fixées dans une décision de la Commission<sup>1</sup>. Elles mettent en avant les principes de transparence et de cohérence, ainsi que les objectifs de simplification, de flexibilité et d'efficacité qui doivent prévaloir à toute réorganisation. Elles fixent des normes assez strictes concernant la taille minimum des entités, en réaction à la tendance constatée dans le passé d'accroître le nombre de postes d'encadrement – sous la pression des derniers élargissements notamment.

Sauf en cas de changement mineur, les réorganisations sont adoptées par le Collège, sur proposition du commissaire chargé de l'administration

---

1. *Commission Communication on Organisation Charts of Commission DGs and Services*, SEC (2006) 1702 du 13 février 2007.

et après un examen approfondi et une évaluation conjointe du secrétariat général (SG) et de la HR quant à leur opportunité et leur plus-value pour l'institution.

Bien que relativement stables, le nombre et les attributions des DG ont pu varier au fil du temps pour répondre au besoin de développer une nouvelle politique (création de la DG CLIMA en 2010 par exemple) et/ou mieux correspondre à la définition des portefeuilles octroyés aux commissaires (scission en 2010 de la DG JLS – Justice Liberté et Sécurité – en DG HOME et DG JUST couvertes respectivement par les commissaires Cécilia Malmström et Viviane Reding).

Les missions et tâches de chaque DG sont énoncées clairement dans un texte publié et connu de tous. L'adéquation entre les niveaux administratif et politique, entre portefeuilles des commissaires et DG est le plus souvent la règle, mais n'est pas toujours vérifiée. Un commissaire peut ainsi couvrir plusieurs DG et services. La vice-présidente chargée du budget et des ressources humaines a par exemple la tutelle de la DG BUDG, du service de lutte contre la fraude, de la plupart des services administratifs, de traduction et d'interprétation. Plus rarement, une même DG est sous la responsabilité de plusieurs commissaires. Une partie du SG relève ainsi du premier vice-président chargé notamment des relations interinstitutionnelles, alors que l'ensemble de la DG est directement rattaché au Président.

### **L'encadrement des différentes entités**

Les DG sont placées sous la responsabilité unique d'un directeur général. Les directeurs généraux sont nommés au plus haut niveau politique, par le Collège. Leur nomination implique en principe un soutien au plan national, de façon à refléter de manière équilibrée le poids des différents États membres.

Le directeur général est l'interlocuteur direct du commissaire couvrant son portefeuille et fait ainsi le lien entre le niveau administratif et le politique. De ce fait, afin de renforcer l'indépendance du portefeuille et émanciper le DG d'éventuelles pressions extérieures, la pratique administrative veut que le commissaire et le DG ne soient pas de la même nationalité.

La plupart des DG disposent également de directeurs généraux adjoints (DGA), qui supervisent les activités de plusieurs directions. Les directeurs font aussi partie de l'encadrement supérieur et sont également nommés par le Collège. Bien que dans une moindre mesure, leur nationalité fait également l'objet d'une attention particulière.

Les chefs d'unité sont quant à eux nommés par les directeurs généraux et ont ensuite une relative liberté pour recruter leur personnel. En fonction

de leur taille, ils peuvent être assistés d'un chef d'unité adjoint et les unités divisées en secteurs, placés sous la responsabilité d'un chef de secteur.

À cette hiérarchie, s'ajoutent les fonctions hors encadrement de conseillers<sup>1</sup> et d'assistants placés auprès des directeurs généraux, directeurs généraux adjoints et directeurs. Les premiers figurent dans l'organigramme de la DG et se voient confier un rôle d'expertise et de conseil sur des dossiers souvent complexes. Les seconds, souvent plus jeunes et au début de leur carrière, jouent un rôle essentiel de préparation et de vérification des dossiers et de coordination à plusieurs niveaux, au sein de la DG, avec le cabinet et avec les autres DG.

## LE CREDO DE LA COLLÉGIALITÉ

### Le niveau politique

La Commission fonctionne selon le principe de la collégialité. Cela signifie que les décisions sont prises de façon collective, par l'ensemble du Collège, et que les commissaires en partagent collectivement la responsabilité.

Les décisions se font à la majorité, le président n'ayant pas voix prépondérante, à la différence notamment d'un chef de gouvernement. En pratique, le recours au vote est rare et le consensus prévaut. Les décisions sont réputées adoptées en l'absence d'opposition formelle, ce qui permet d'éviter de marginaliser des commissaires (et le cas échéant de ménager les intérêts sectoriels et nationaux).

La collégialité demeure un élément essentiel du processus décisionnel de la Commission. Elle a vocation à assurer son indépendance et à protéger les commissaires des pressions extérieures. Cela a pour conséquence que la fonction d'arbitrage en cas de désaccord entre les services ou les cabinets n'existe pas à proprement parler au sein de la Commission (contrairement à la France où elle est exercée par le cabinet du Premier ministre).

Les dernières années ont cependant montré une certaine présidentialisation du système, avec un accroissement du rôle du Président, principalement lié au renforcement de ses pouvoirs (choix des commissaires, pouvoir de les démettre, attribution des portefeuilles) et à un besoin de plus grande coordination du fait de l'augmentation du nombre des commissaires.

Cette présidentialisation s'accompagne en outre d'une plus grande politisation de l'institution, du fait du lien accru entre le résultat des élections

---

1. Le statut identifie trois niveaux de conseillers : les conseillers hors classe, équivalents à des directeurs généraux ; les conseillers principaux, équivalents à des directeurs ; les conseillers équivalents aux chefs d'unité.

au Parlement et le choix du Président de la Commission institué par le traité de Lisbonne. Cette tendance s'est vérifiée dans la procédure de nomination du Président Juncker. Son choix et celui des nouveaux commissaires, auxquels s'ajoutent les nominations aux autres postes clés de l'Union (Président du Conseil, du Parlement, HR/VP) reflètent la composition et le poids relatif des forces en présence au sein du Parlement élu en mai 2014.

Le Collège se réunit chaque semaine. Les débats sont confidentiels et, de ce fait, le nombre de participants strictement limité. Outre les membres de la Commission, seuls le secrétaire général, le directeur général du service juridique, un secrétaire général adjoint, le chef de cabinet du Président et le greffier assistent en principe aux réunions du Collège.

Les réunions du Collège sont préparées au préalable au niveau des cabinets, dans le cadre de réunions spéciales des chefs de cabinets (RSCC – les « spéciales chefs ») qui se réunissent sous la présidence du cabinet du Président pour discuter des dossiers qui seront soumis au Collège, puis lors d'une réunion hebdomadaire des chefs de cabinets (« l'hebdo »), chaque lundi sous la présidence du secrétaire général.

L'objectif de ces réunions préparatoires est d'identifier les points qui devront faire l'objet d'une discussion au niveau du Collège (points B), soit en raison de leur sensibilité politique, soit parce qu'un accord n'a pu être trouvé au niveau des cabinets sur des points de fond. Les autres points (points A), qui ont fait l'objet d'un accord préalable au niveau des cabinets sont adoptés sans discussion.

### Au niveau des services

Le principe de la collégialité au niveau politique s'applique également au niveau des services, à travers la responsabilité collective et indivisible de l'administration.

En conséquence, tous les services ayant un intérêt dans la proposition qui sera soumise à l'appréciation du Collège sont saisis par la DG chef de file dans le cadre d'une procédure formelle de consultation interservices – la fameuse CIS. Prévue par le règlement intérieur de la Commission, elle constitue une phase essentielle de la prise de décision interne.

En cas d'avis positif sous réserve de la prise en compte de commentaires ou d'avis négatif, une discussion a lieu entre les services concernés en vue de rapprocher les positions et essayer de trouver un compromis. En l'absence d'accord, le projet de décision sera forcément soumis au Collège via une procédure orale.

Comme expliqué plus haut, le principe de la collégialité va le plus souvent de pair avec une décision consensuelle et la fonction d'arbitrage n'existe pas en tant que telle au sein de la Commission, pas plus au niveau administratif qu'au niveau politique.

Dans un mouvement parallèle à celui de la présidentialisation, au cours des derniers mandats, le secrétariat général dirigé depuis 2005 par l'Irlandaise Catherine Day, a néanmoins vu son rôle se développer. Sous l'autorité directe du Président, il se positionne au sommet de la hiérarchie administrative. Dans le cadre des consultations interservices, il joue souvent le rôle de médiateur pour favoriser l'émergence d'un compromis. De façon plus générale, il assure la coordination entre les services, les autres membres du Collège et les acteurs externes, il prépare les travaux du Collège, le secrétaire général assiste aux Conseils européens... et garantit ainsi, sur la forme comme sur le fond, la cohérence globale des travaux et des positions de la Commission.

D'autres services horizontaux jouent un rôle clef dans la consultation interservices :

- le service juridique est consulté sur toutes les propositions législatives et les actes de portée juridique, notamment pour s'assurer de la cohérence légale des textes adoptés par la Commission ;
- la DG BUDG est consultée chaque fois que la proposition a un impact budgétaire et la DG HR pour les implications sur les ressources humaines et l'administration ;
- la DG COMM intervient dans la présentation extérieure de la proposition (résumé à l'attention du citoyen, communiqué de presse, actions de communication...);
- l'OLAF évalue la vulnérabilité des propositions à la fraude et les dispositions en matière de protection des intérêts financiers de l'Union.

### Les différents types d'actes

La Commission adopte chaque année près de 10 000 actes. Trois principaux types d'actes sont soumis au Collège pour adoption :

- les actes autonomes, qui relèvent des pouvoirs propres de la Commission (règlements, directives, décisions, recommandations et avis) ;
- les actes préparatoires, qui incluent non seulement les propositions législatives de la Commission, mais aussi les recommandations et contributions de la Commission ;
- les documents consultatifs (rapports, communications, livres verts, livres blancs, etc).



## Les différents types de procédure

La procédure présentée plus haut ne concerne cependant que les dossiers qui font l'objet d'une procédure dite orale. Sur les quelques 10 000 actes que la Commission adopte chaque année, ceux adoptés *via* la procédure orale ne représentent que 5 à 10 % de l'ensemble. Il s'agit des actes les plus importants sur le plan politique et/ou sur lequel un accord n'a pu être trouvé au niveau des services.

Les autres actes sont adoptés de la façon suivante :

- *via* une procédure écrite, pour près d'un tiers : une fois finalisée au niveau des services, la proposition est transmise aux cabinets et est réputée adoptée dès lors qu'aucun cabinet ne s'y oppose dans un certain délai. Il s'agit de décisions moins sensibles faisant l'objet d'un accord interservices ;
- *via* une habilitation donnée à un commissaire et l'autorisant à agir au nom du Collège, pour moins d'un tiers. Il s'agit d'actes de routine, sur lesquels la position du Collège est connue ;
- *via* une délégation de pouvoir du Collège à un directeur général ou un chef de service, pour 40 % de l'ensemble des actes. Il s'agit d'actes administratifs, liés pour l'essentiel à l'exécution du budget ou à des actes touchant au personnel (nominations, congés, missions, promotions...).

## Les principales étapes du processus décisionnel au sein de la Commission européenne

1. Phase de planification : inscription de la proposition dans le cycle annuel de planification stratégique et de programmation (SPP), dans le plan de gestion de la DG (MP), dans le programme de travail annuel de la Commission et le cas échéant le projet de budget – mentionné par le Président dans son discours sur l'état de l'Union
2. Consultation externe : administrations nationales, société civile, groupes d'intérêt, constitution d'un groupe d'experts... *via* questionnaire, livre vert, livre blanc, conférences...
3. Analyse d'impact et rapport d'évaluation soumis au comité d'évaluation de la Commission qui émet un avis et formule des recommandations
4. Rédaction de la proposition et finalisation de l'analyse d'impact
5. Consultation interservices – CIS
6. Adoption par le Collège, soit en procédure orale après réunion spéciale des chefs de cabinet (« spéciale chef » et des chefs de cabinet (« hebdo »), soit en procédure écrite
7. Transmission au Conseil et au Parlement – début de la phase interinstitutionnelle suivie par le Groupe des relations interinstitutionnelles (le GRI)

## EFFECTIFS ET ALLOCATION DES RESSOURCES

### UNE DIVERSITÉ QUI REFLÈTE LA TAILLE ET LE RÔLE MOTEUR DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

Avec 33 000 fonctionnaires et autres agents, la Commission représente en 2014 environ les deux tiers du personnel employé par l'ensemble des institutions européennes, ce qui reflète la place centrale qu'elle occupe et son rôle moteur dans le système européen.

Les deux tiers environ sont des fonctionnaires. Le troisième tiers est composé d'agents temporaires, d'agents contractuels, d'agent locaux, de conseillers spéciaux, ainsi que d'agents employés sous droit national.

#### Évolution globale

Le nombre de postes de fonctionnaires et d'agents temporaires autorisés au tableau des effectifs a évolué au rythme des élargissements de l'Union à de nouveaux États membres et de l'augmentation des compétences conférées par les traités successifs.

Ainsi, le nombre de postes autorisés est passé de 11 000 en 1978, alors que la Communauté économique européenne ne comptait que neuf États membres, à 24 781 en 2014, dans une Union européenne à vingt-huit et aux compétences élargies après les traités de Maastricht, d'Amsterdam, de Nice et de Lisbonne. Sur la période, le rythme moyen annuel d'augmentation est de l'ordre de 2,8 %.

La comparaison avec les autres institutions européennes, montre que la Commission a beaucoup mieux maîtrisé la hausse du nombre de ses fonctionnaires et agents temporaires depuis le début des années 2000. Elle est en effet l'institution dont l'augmentation des effectifs autorisés a été la plus faible pendant la période d'intégration des douze nouveaux États membres et plus récemment de la Croatie, celle encore où la diminution a été la plus forte depuis 2013 dans le cadre de la mise en œuvre de la baisse des effectifs de 5 % décidée lors de l'adoption du cadre financier annuel 2014-2020.

Cela témoigne des efforts soutenus fournis pour maîtriser la hausse de ses effectifs. Ainsi, la Commission limite ses demandes de nouveaux postes aux seuls besoins de l'élargissement. Elle a mené une politique de croissance 0 des effectifs entre 2007 et 2012 et, depuis 2013, elle réduit ses effectifs de 1 % par an en vue d'atteindre les – 5 % en 2017.

En pratique, cela se traduit par une coupe linéaire de 1 % des postes dans l'ensemble des services et de 1 % additionnel pour constituer un pool de

postes redistribués aux DG et services pour lesquels des priorités ont été identifiées. Au total, la Commission a supprimé 250 postes en 2013, autant en 2014 et propose d'en couper 263 autres en 2015. Les crédits destinés à financer les contrats d'emploi sont également réduits de façon à assurer en parallèle une baisse du personnel employé hors tableau des effectifs (agents contractuels, experts nationaux détachés et intérimaires pour l'essentiel)<sup>1</sup>.

Les besoins en nouveau personnel dans les domaines politiques clefs sont couverts par des gains de productivité et des redéploiements internes. Ces dernières années, les services chargés de la gestion des effets de la crise économique et financière, de la mise en place de la gouvernance économique et financière (semestre européen, analyse par pays...), de la consolidation du marché intérieur et de l'union économique et monétaire ou de la gestion des flux migratoires ont été les principaux bénéficiaires des redéploiements et ont vu leurs effectifs renforcés.

### Niveau de fonctions

Depuis 2007, le nombre d'administrateurs (AD) est supérieur au nombre d'assistants (AST), ce qui reflète l'évolution des tâches, en particulier la volonté depuis le début des années 2000 de se recentrer sur des fonctions plus politiques et de conception plutôt que sur des tâches administratives ou d'exécution, tel que mentionné plus haut.

Le nombre d'agents contractuels (AC), experts nationaux détachés (END) et intérimaires dépend fortement des crédits disponibles.

### Sexe, nationalité et âge

La composition des personnels de la Commission européenne se caractérise par une prédominance féminine et la très grande variété de nationalité et d'âge des agents travaillant au sein des différents services de la Commission européenne.

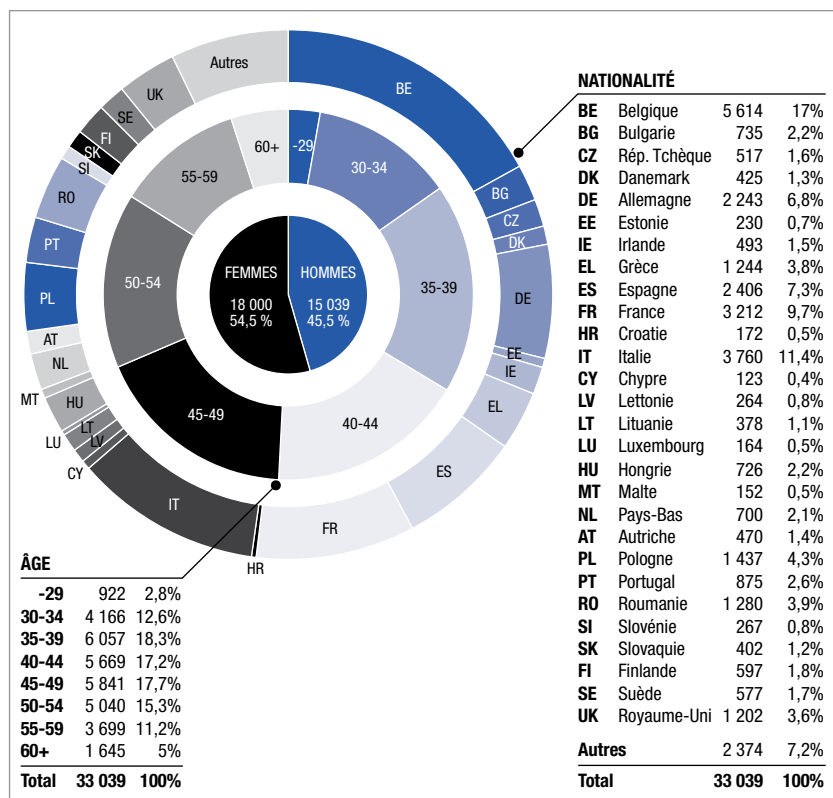
La proportion des femmes dans le personnel de la Commission s'est sensiblement accrue depuis le début des années 2000. Alors qu'elles représentaient 47,6% de l'ensemble en 2000, elles sont 54,3% au 1<sup>er</sup> janvier 2014 et sont donc devenues assez largement majoritaires. Les élargissements de 2004 et 2007 et la croissance des effectifs qu'ils ont entraînée y ont nettement contribué.

---

1. Soit une suppression de 232 équivalents temps plein (ETP) en 2013, 271 en 2014 et 105 estimés pour 2015.

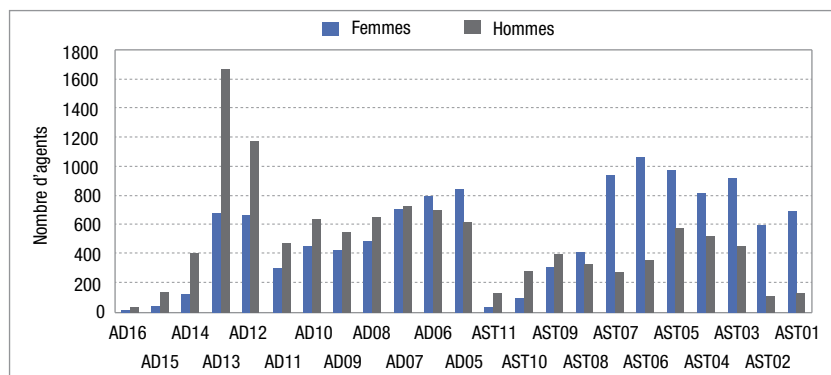
Toutefois, les hommes continuent à être les plus nombreux parmi les administrateurs et dans le groupe de fonctions IV des agents contractuels, tandis que les femmes restent surreprésentées parmi les assistants et dans les grades les moins élevés des groupes de fonctions des agents contractuels.

**Composition de la Commission européenne par sexe, par tranche d'âge et par nationalité**



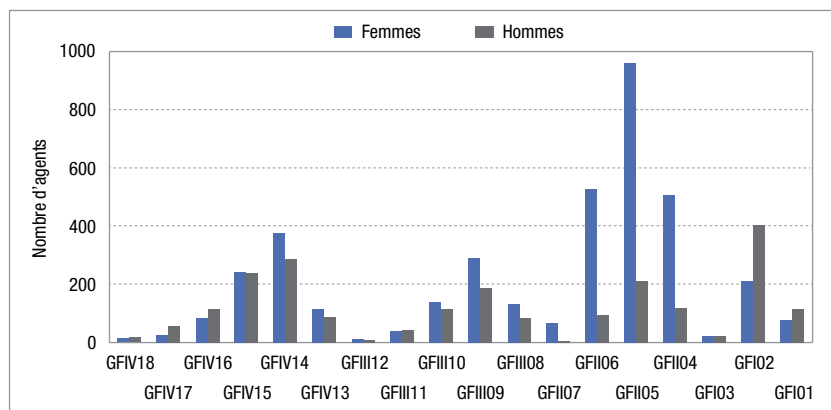
Source : Ressources humaines, chiffres clés, Commission européenne 2014.

## Répartition des fonctionnaires et agents temporaires par grade et par sexe



Source : bulletin statistique de la Commission européenne, situation au 1<sup>er</sup> janvier 2014.

## Répartition des agents contractuels par grade et par sexe



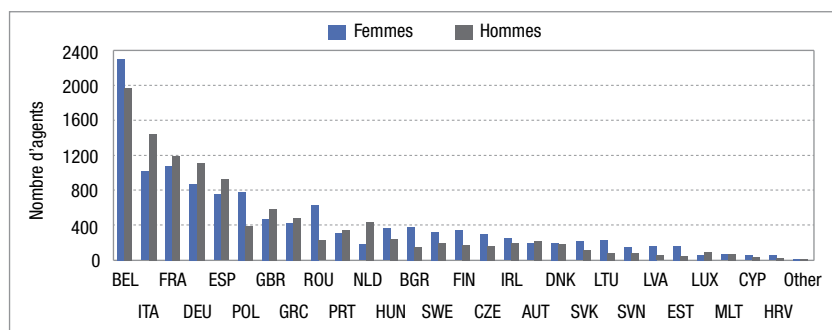
Source : bulletin statistique de la Commission européenne, situation au 1<sup>er</sup> janvier 2014.

De façon générale, la proportion de femmes décroît au fur et à mesure de la progression dans les grades et dans les fonctions de management. Ce phénomène est net dans le groupe de fonctions des administrateurs comme dans celui des assistants. La politique très active menée ces dernières années en matière d'égalité des chances a néanmoins permis d'améliorer sensiblement la présence des femmes dans les grades plus élevés et les fonctions d'encadrement. Ces efforts devraient se poursuivre dès lors que le Président Juncker a fixé comme objectif de parvenir à 40 %

de femmes dans les positions d'encadrement intermédiaire et supérieur d'ici la fin de son mandat.

La répartition des agents par nationalité est quant à elle fortement marquée par l'histoire de la construction européenne et la localisation des services, en particulier par les places centrales que sont Bruxelles et le Luxembourg. Si les vingt-huit nationalités sont bien représentées au sein des services de la Commission, l'équilibre géographique qui reflète de façon satisfaisante le poids respectif des différents États membres est parfois loin d'être atteint.

### Répartition des fonctionnaires et agents temporaires par nationalité et par sexe



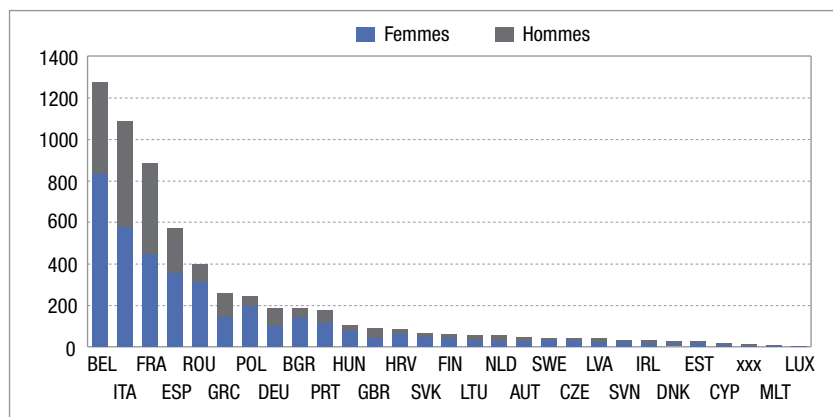
Source : bulletin statistique de la Commission européenne, situation au 1<sup>er</sup> janvier 2014.

Ainsi, avec 17 % de l'ensemble du personnel, les Belges sont de loin les plus nombreux. Après la Belgique, les quatre plus grands États membres de l'Union (Italie, France, Espagne et Allemagne) fournissent les effectifs les plus importants. La localisation sur Bruxelles joue davantage pour les assistants et les agents contractuels que pour les administrateurs.

On note la faible représentation du Royaume-Uni, avec seulement 3,6 % de Britanniques, soit moins que certains pays entrés plus récemment dans l'Union tels que la Pologne (4,3 %) ou la Roumanie (3,9 %). En 2014, les ressortissants des États qui ont rejoint l'Union en 2004 et 2007 représentent 20 % des effectifs de la Commission, les Polonais étant les plus nombreux.

La proportion des agents contractuels varie également sensiblement entre pays. En dehors de la Belgique, les nationalités les plus représentées sont parmi les anciens États membres (Italie, France et Espagne). À l'exception des Polonais et des Roumains, les ressortissants issus des élargissements de 2004 et 2007 restent peu représentés parmi les agents contractuels, vraisemblablement en raison de la moindre attractivité de leur niveau de rémunération par rapport à celui des fonctionnaires et agents temporaires.

## Répartition des agents contractuels par nationalité et par sexe



Source : bulletin statistique de la Commission européenne, situation au 1<sup>er</sup> janvier 2014.

L'âge moyen des fonctionnaires, agents temporaires et agents contractuels employés par la Commission est de 44 ans en 2014. L'âge de recrutement est relativement élevé (35 ans en 2014).

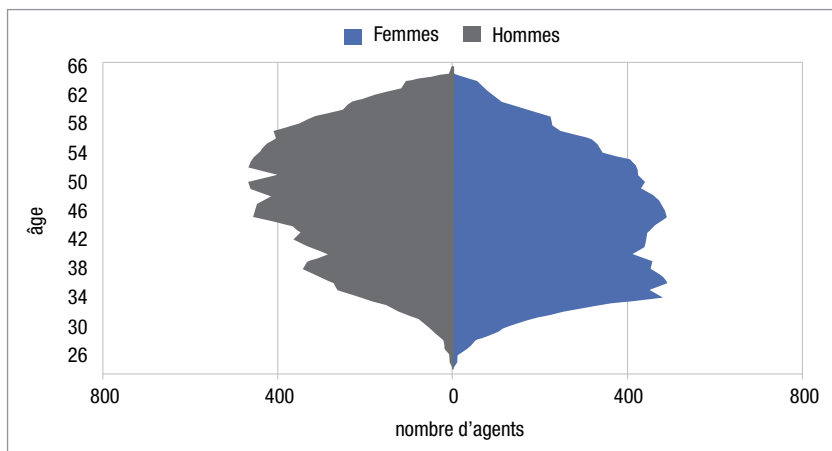
L'évolution des courbes d'âge depuis le milieu des années 1990 montre que, comme dans les fonctions publiques nationales, la population vieillit. Ce vieillissement est cependant atténué du fait de l'apport des élargissements successifs.

Les élargissements de 2004 et 2007 ont en effet rééquilibré la situation, mais de façon plutôt asymétrique. Cette évolution est en outre liée aux représentations par niveau de fonctions, sexe et nationalité. Ainsi, le vieillissement touche essentiellement les hommes issus des anciens États membres, alors que les administrateurs femmes des nouveaux États membres et les contractuels constituent les populations les plus jeunes.

Par ailleurs, la proportion de fonctionnaires entre 50 et 65 ans s'accroît, en particulier dans les fonctions d'encadrement : près d'un tiers de l'encadrement supérieur et plus d'un sixième de l'encadrement intermédiaire ont aujourd'hui plus de 60 ans, les nationalités les plus touchées étant celles des anciens États membres.

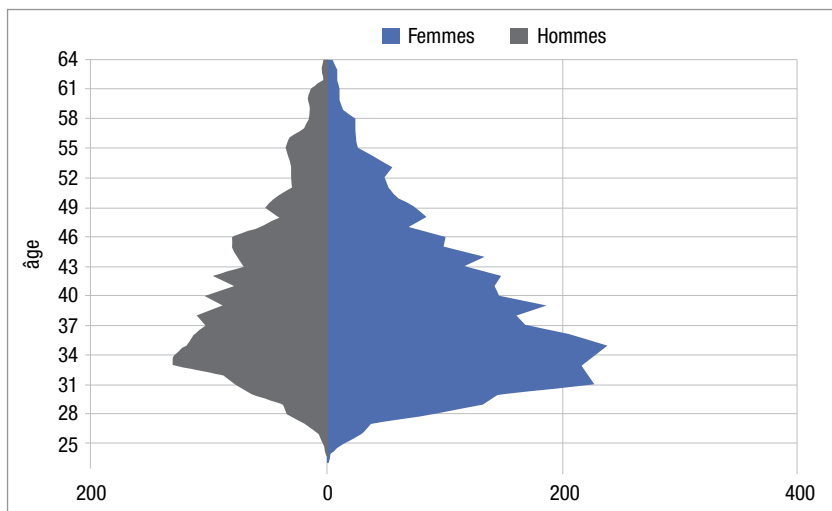
En conséquence, bien que limité grâce à l'apport des derniers élargissements, le personnel de la Commission va connaître dans les prochaines années un nombre élevé de départs, ce qui va constituer un véritable défi en matière de remplacement des compétences et d'équilibre géographique.

## Répartition des fonctionnaires et agents temporaires par âge et par sexe



Source : bulletin statistique de la Commission européenne, situation au 1<sup>er</sup> janvier 2014.

## Répartition des agents contractuels par âge et par sexe



Source : bulletin statistique de la Commission européenne, situation au 1<sup>er</sup> janvier 2014.



## Les fonctions exercées

Du fait de la place centrale occupée par la Commission et de l'étendue de ses domaines d'intervention, le personnel de la Commission doit faire preuve d'un large éventail de compétences et d'expertise de haut niveau.

À cela s'ajoute le fait que la Commission est basée sur plusieurs sites et intervient dans un environnement multiculturel et multilingue, ce qui implique un personnel capable de travailler dans plusieurs langues.

Afin de mieux appréhender cette situation complexe et répondre à ses besoins, la Commission effectue chaque année depuis 2007 un exercice de *screening* des emplois de l'ensemble de ses DG et services, qui se traduit par un classement en quatre catégories :

- les fonctions opérationnelles : élaboration des politiques et des réglementations, gestion et mise en œuvre des programmes. Leur proportion s'accroît au fil des ans du fait de la volonté et du besoin de se recentrer sur ce type de fonctions pour faire face à la fois à l'extension de ses compétences et à la pénurie persistante de ressources. En 2014, elles représentent 54,5 % des emplois, contre 51 % en 2007 ;
- les emplois « neutres », qui comprennent notamment les fonctions linguistiques (traduction et interprétation), mais aussi la gestion financière, les contrôles ou audits dans les États membres en grande partie liés à la gestion des programmes européens. Ils représentent 19,8 % des emplois en 2014, dont plus de 7 % pour les seules fonctions linguistiques, et sont en légère augmentation par rapport à 2007 (17,2 %) ;
- les fonctions administratives et de coordination, qu'il s'agisse de la gestion des ressources humaines, du budget, de l'audit interne, de la communication ou des relations interinstitutionnelles. Elles sont en baisse tendancielle et significative en 2014 par rapport à 2007. Elles représentaient alors environ 28,5 % contre 22,1 % en 2007. Il est vrai qu'à l'origine, l'exercice de *screening* a été lancé en 2007 à la demande du Parlement européen pour recenser ce type de fonctions et que la Commission s'est par la suite efforcée de les limiter et de redéployer le personnel vers des emplois plus opérationnels ;
- les services fournis aux autres institutions, en particulier aux agences. Ils emploient 3,5 % du personnel de la Commission, ce qui n'est pas négligeable.

## UNE MEILLEURE ALLOCATION DES RESSOURCES

### La procédure annuelle d'allocation des ressources

L'allocation des ressources humaines et des crédits administratifs d'une année n octroyée à chaque DG et service de la Commission est préparée

tout au long de l'année n-1. Elle s'inscrit dans le cycle de programmation stratégique (SPP).

La pré-allocation des ressources humaines commence au printemps n-1 avec le projet de budget avec l'allocation à chaque DG et service des postes du tableau des effectifs, par groupe de fonctions (AD et AST), et des crédits destinés à financer le personnel externe.

Une fois rendus les derniers arbitrages en interne et l'allocation des ressources validée par le Collège, les données sont reprises dans un des documents de travail transmis à l'autorité budgétaire avec le projet de budget annuel.

En décembre de l'année n-1, en fonction du budget voté, la Commission adopte la décision finale sur l'allocation des ressources humaines et autres ressources administratives décentralisées. Dans cette décision, elle fixe, pour l'année n et pour chaque DG et service, les dotations formelles de postes des tableaux des effectifs, les crédits destinés à financer le personnel externe et les autres crédits administratifs.

Le cas échéant, elle peut décider de garder en réserve une partie des postes pour couvrir des besoins identifiés ultérieurement et adopter en cours d'année une décision d'allocation complémentaire.

Les décisions d'allocation des ressources sont préparées par la direction du budget, en étroite collaboration avec le secrétariat général, et mises en œuvre par la DGHR.

### Les outils utilisés

Afin d'optimiser l'allocation de ses ressources dans un contexte de croissance zéro puis de baisse des effectifs, la Commission a été amenée ces dernières années à développer un certain nombre d'outils d'aide à la gestion des ressources humaines.

Le plus ancien et sans doute le plus utilisé de ces outils est le *screening*. Comme indiqué plus haut, l'exercice de *screening*, lancé en 2007 à la demande du Parlement et mené chaque année depuis lors, permet de déterminer les différents types de fonctions exercées par le personnel, en particulier la part du personnel affecté à des fonctions administratives et de coordination qui serait susceptible d'être redéployée vers des fonctions opérationnelles.

Ces dernières années, la DG HR a également développé un certain nombre d'outils statistiques et d'analyse, notamment les tableaux de bord RH (*HR Dashboards*) établis par DG, qu'elle met à la disposition des DG afin

d'établir des comparaisons entre elles et de prendre les mesures nécessaires pour améliorer leur fonctionnement et leur efficience.

Enfin, pour améliorer la gestion de ses tableaux des effectifs et de ses politiques RH, la DG HR a récemment investi dans des outils d'aide à la gestion prévisionnelle des effectifs, avec pour objectif une allocation optimale de ressources selon les priorités de la Commission. Elle a notamment introduit des plans RH par DG, qui permettent en particulier de mesurer l'écart entre la situation actuelle et à venir (*efficiency gap*) et d'identifier les besoins en formation et en recrutement.

Afin d'accompagner ces évolutions, la DG HR a mis en place deux outils informatiques : le CV électronique (eCV) et le *Job Information System* (JIS). Ce dernier regroupe les descriptions de tous les postes existants en les regroupant par famille et permet d'obtenir une classification du personnel de la Commission selon l'occupation principale exercée sur le poste.

À cela s'ajoute l'établissement d'un planning pluriannuel des besoins de recrutement qui est fourni à EPSO. Établi pour trois ans, il est mis à jour chaque année.

## LES GRANDS ENJEUX DE LA POLITIQUE RH

### LES CONSÉQUENCES DES ÉVOLUTIONS RÉCENTES SUR LES BESOINS ET LES MÉTIERS

De façon générale, la gestion des ressources humaines est en quelque sorte le miroir, le témoin du bon fonctionnement d'un organisme et la garante de son efficience.

S'agissant de la Commission, son environnement a beaucoup évolué ces dernières années et ces évolutions ont naturellement eu des conséquences importantes sur ses besoins en ressources humaines, en particulier sur les métiers exercés et les compétences requises :

- les étapes de l'intégration européenne et les élargissements ont modifié et étendu les missions et le champ d'action de la Commission et l'ont amenée à privilégier d'autres fonctions qui font appel à d'autres compétences : moins de législatif et davantage d'exécutif, de surveillance de l'application des traités et de la réglementation, de *monitoring* et de contrôle de la distribution des fonds, moins de régulation mais le souci d'une meilleure régulation (*better regulation*), avec un rôle croissant des agences en la matière ;
- la réforme du début des années 2000 et la volonté de se recentrer sur ses missions essentielles a entraîné un double mouvement de décentralisation

et d'externalisation, avec la création des offices administratifs et des agences exécutives. Cette évolution a des conséquences directes sur les ressources humaines et les compétences dont la Commission a besoin et s'est traduit par un double mouvement : dans les DG politiques et horizontales, un rôle accru du personnel d'encadrement, moins de gestionnaires et davantage d'administrateurs à même d'élaborer des projets politiques et des programmes d'action ; dans les offices et les agences exécutives, l'engagement massif d'agents contractuels sur des tâches de gestion sous la responsabilité d'un nombre limité de fonctionnaires ou d'agents temporaires ;

- le traité de Lisbonne a apporté de nouveaux changements quant à la place et au rôle institutionnel et politique de la Commission, notamment du fait de l'extension de la codécision et de la majorité qualifiée, de l'instauration de l'initiative citoyenne européenne ou de la création du Service européen d'action extérieure. La mise en œuvre du nouveau traité a donc nécessité des adaptations dont certaines ont touché les structures, l'organisation et le fonctionnement même de la Commission ;
- la mondialisation, le progrès technologique et plus récemment la crise financière, économique et sociale ont confronté la Commission à de nouveaux défis auxquels elle a dû répondre rapidement. Cette obligation de réactivité va *a priori* de pair avec le besoin de mobiliser rapidement toutes les compétences nécessaires et implique davantage de souplesse dans la gestion des ressources.

## **FAIRE FACE AUX BESOINS ET AUX ATTENTES DU PERSONNEL DANS UN CONTEXTE DE PLUS EN PLUS CONTRAINT**

Ces évolutions convergentes permettent d'identifier les principaux enjeux auxquels la Commission doit aujourd'hui faire face en matière de ressources humaines :

- mobiliser rapidement les compétences requises, ce qui implique, d'une part, une bonne connaissance des compétences disponibles (mesure du *talent gap*) et, d'autre part, une certaine flexibilité dans la façon de répondre au besoin (recrutement d'agents temporaires, à des grades plus élevés, pour une durée déterminée...).
- s'organiser au mieux pour limiter les surcoûts administratifs et gagner en efficience : dans la prolongation des mesures correctrices prises suite aux premiers *screenings*, la baisse des effectifs de 5 % décidée lors de l'adoption du cadre financier pluriannuel a permis d'accélérer sensiblement le redéploiement des ressources vers des fonctions plus opérationnelles, en particulier dans les domaines touchés par la crise économique et financière, et de recentrer l'utilisation des ressources sur les priorités politiques. Cette dynamique devrait se poursuivre sur la base du mandat

récemment donné par le Collège à la vice-présidente Kristalina Georgieva de rechercher davantage de synergies et de réaliser des gains d'efficience.

- gérer les talents en offrant des perspectives de carrière pour retenir et motiver le personnel grâce à la mise en place d'une nouvelle politique de gestion des carrières fondée sur des parcours plus diversifiés et personnalisés, la mobilité, interne et externe, pour valoriser les expériences. La mise en place d'une politique des carrières qui accompagne les récentes évolutions statutaires et la diversification des recrutements est sans aucun doute aujourd'hui un des enjeux majeurs de la politique RH de la Commission. Les récentes enquêtes montrent que le personnel a beaucoup d'attente en la matière et la gestion des talents est une des priorités fixées par le Président Juncker.
- maintenir un équilibre géographique satisfaisant : face aux risques de déséquilibres à venir, le recours à la nouvelle possibilité statutaire de prendre les mesures appropriées en cas de déséquilibre important et non justifié ne peut être exclu pour relever le défi de l'équilibre géographique auquel la Commission sera confrontée à moyen terme ;
- une gestion des RH modernisée et professionnalisée et une gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences. Sur la base des réflexions et actions déjà entreprises, la politique du personnel de la Commission devrait désormais pouvoir mieux répondre à la fois aux besoins de l'institution et aux attentes de son personnel.

## Chapitre 2

# Le Parlement européen, atout démocratique de l'Union<sup>1</sup>

**C**omposé de 751 députés épaulés par quelque 3 600 assistants parlementaires, le Parlement européen a vu ses tâches administratives et logistiques et donc ses besoins en ressources humaines s'accroître sensiblement au fil des élargissements comme de l'extension de ses prérogatives. Organisé à la fois en fonction des différents courants politiques en présence (groupes, partis européens) et de grandes thématiques (commissions, instances préparatoires, directions générales), le travail parlementaire au 1<sup>er</sup> septembre 2014, mobilisait l'énergie de plus de 7 000 fonctionnaires et autres agents.

## MISSION, ORGANISATION, FONCTIONNEMENT

### ENTRE POUVOIR LÉGISLATIF ET CONTRÔLE DÉMOCRATIQUE

Créé dès l'origine pour assurer un certain équilibre institutionnel, contrebalancer les pouvoirs du Conseil et exercer un contrôle démocratique sur la Commission, le Parlement européen a vu sa composition, ses pouvoirs et son rôle évoluer considérablement au fil des traités et des élargissements successifs. Sa montée en puissance peut d'ailleurs être considérée comme la principale évolution du système institutionnel européen.

Son rôle originel de forum d'expression s'est ainsi sensiblement diversifié et le Parlement exerce aujourd'hui trois pouvoirs principaux.

---

1. Les données statistiques présentées dans ce chapitre sont issues du bilan social du Parlement établi et actualisé régulièrement par la DG PERS et d'autres éléments fournis par la direction stratégie des ressources humaines.

## Pouvoir législatif : une prérogative partagée

Depuis le traité de Lisbonne, la procédure la plus courante pour l'adoption de la législation européenne est la procédure législative ordinaire, auparavant dénommée procédure de codécision. Elle place le Parlement et le Conseil sur un pied d'égalité et les propositions de la Commission ainsi adoptées sont des actes conjoints des deux institutions.

Cette procédure s'applique aujourd'hui à une large majorité de domaines, y compris, depuis le traité de Lisbonne, la politique agricole commune (PAC), la politique commerciale et – sujet qui nous intéresse ici plus directement – le statut des fonctionnaires et le régime applicable aux autres agents de l'Union européenne. Dans les autres cas, le Parlement est associé à la prise de décision à travers d'autres procédures, dont les principales sont l'avis conforme et la consultation.

De façon générale, le Parlement donne souvent l'impulsion à de nouvelles propositions législatives dans le cadre de l'examen du programme de travail annuel de la Commission, en indiquant les actes à privilégier et en invitant la Commission à présenter des propositions.

Enfin, le Parlement est également consulté et tenu informé sur les grandes orientations en matière de politique étrangère et de sécurité commune (PESC), ainsi que sur la coopération opérationnelle entre les forces de police.

Il est par ailleurs intéressant de noter que, s'agissant de la procédure de révision du traité, bien que participant aux conventions intergouvernementales et ayant acquis avec le traité de Lisbonne un droit d'initiative en la matière, le Parlement européen ne dispose pas de pouvoir constitutionnel, contrairement à la plupart des parlements nationaux.

## Pouvoir de contrôle

Sous différentes formes, le Parlement exerce un contrôle démocratique sur l'ensemble des institutions de l'Union, au premier chef la Commission

Le contrôle démocratique qu'il exerce sur les autres institutions européennes s'exprime de plusieurs façons :

- lors de la nomination d'une nouvelle Commission, après avoir été choisi par le Conseil européen, le président est élu par le Parlement. Celui-ci investit ensuite le Collège des commissaires, après une audition de chacun des candidats désignés par les commissions parlementaires compétentes. Le Parlement élit également le médiateur européen et participe à la nomination d'autres acteurs clefs du paysage interinstitutionnel : président de la Banque centrale, directeurs d'agence, etc. ;

- le Parlement peut censurer la Commission, *via* une motion de censure votée à la majorité des deux tiers des voix représentant la moitié de ses membres, qui doit alors collectivement démissionner ;
- en matière budgétaire, le Parlement exerce, au sein de sa commission du contrôle budgétaire et avec l'aide de la Cour des comptes, un contrôle attentif de la bonne exécution et utilisation des fonds européens dans le cadre de la procédure annuelle de décharge, au terme de laquelle il décide chaque année d'approuver ou non la gestion du budget par la Commission ;
- de façon générale, le Parlement examine l'ensemble des rapports que lui adressent la Commission et les autres institutions, ainsi que toutes les informations qu'il peut recueillir de diverses sources (médiateur européen, pétitions reçues des citoyens et instruites par la commission des pétitions, documents fournis par des groupes d'intérêt...), et pose des questions écrites et orales<sup>1</sup> ;
- à la demande d'un quart de ses membres, le Parlement peut créer des commissions temporaires d'enquête pour examiner les allégations d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit européen ;
- enfin, à l'instar des États membres, du Conseil ou de la Commission, le Parlement peut saisir la Cour de Justice.

### Pouvoir budgétaire

Depuis le traité de Lisbonne, le Parlement doit donner son approbation sur le cadre financier pluriannuel avant que celui-ci ne soit adopté par le Conseil.

Le budget annuel de l'Union est quant à lui établi conjointement par le Parlement et le Conseil. Proposé par la Commission, il fait l'objet d'un débat parlementaire lors de deux lectures successives et d'une procédure de conciliation avec le Conseil. Il n'entre pas en vigueur avant d'avoir été signé par le président du Parlement.

Le traité de Lisbonne ayant supprimé la distinction entre les dépenses dites obligatoires, qui relevaient du Conseil et comprenaient principalement la PAC, et les dépenses non obligatoires, le Parlement jouit désormais d'un pouvoir égal à celui du Conseil en matière de dépenses, dans les limites néanmoins des plafonds du cadre financier pluriannuel et des ressources propres fixés par le Conseil.

---

1. Le nombre de questions écrites du Parlement à la Commission s'est fortement accru lors de la dernière législature (autour de 12 000 par an depuis 2010, contre 6 000 auparavant) au point d'entraîner l'organisation d'un véritable circuit administratif pour les traiter dans les délais impartis.



## ENTRE SOUPLESSE D'ORGANISATION ET STRUCTURATION DES TRAVAUX

### Le niveau politique

Élu depuis 1979 au suffrage universel direct pour des législatures de cinq ans, le Parlement européen compte aujourd'hui 751 députés issus des vingt-huit États membres de l'Union. Leur nombre s'est accru progressivement au fil des élargissements et des traités successifs.

La répartition des sièges entre les États membres est fixée par le Conseil européen, à l'initiative et avec l'accord du Parlement, selon un principe général de proportionnalité dégressive, avec un minimum de six députés par État membre et un maximum de 96. Cette répartition ne prend en réalité que partiellement en compte la situation démographique et les pays moins peuplés sont traditionnellement surreprésentés.

**Nombre de sièges par État membre au Parlement européen en 2014  
(traité de Lisbonne)**

|                                                        |            |
|--------------------------------------------------------|------------|
| Allemagne                                              | 96         |
| France                                                 | 74         |
| Italie, Royaume-Uni                                    | 73         |
| Espagne                                                | 54         |
| Pologne                                                | 51         |
| Roumanie                                               | 33         |
| Pays-Bas                                               | 26         |
| Belgique, République tchèque, Grèce, Hongrie, Portugal | 22         |
| Suède                                                  | 20         |
| Autriche                                               | 19         |
| Bulgarie                                               | 18         |
| Danemark, Finlande, Slovaquie                          | 13         |
| Irlande, Lituanie                                      | 12         |
| Lettonie                                               | 9          |
| Slovénie                                               | 8          |
| Chypre, Estonie, Luxembourg, Malte                     | 6          |
| <b>Total</b>                                           | <b>751</b> |

Le siège officiel du Parlement est à Strasbourg, mais l'institution a trois lieux de travail : Strasbourg, Bruxelles et Luxembourg. Les sessions plénières ont lieu à Strasbourg au moins douze fois par an. Des sessions plénières additionnelles se tiennent à Bruxelles, de même que les commissions parlementaires. Le secrétariat du Parlement est installé à Luxembourg.

En début de législature, le Parlement désigne son président parmi ses membres, pour un mandat de deux ans et demi. Un arrangement prévoit en principe une alternance entre les deux principaux partis (PPE et S&D) en milieu de législature. Le Parlement élu en mai 2014 a choisi l'Allemand Martin Schulz (S&D) comme président jusqu'à la fin 2016.

Outre ses fonctions de représentation et de direction de l'ensemble des travaux du Parlement, le président joue un véritable rôle politique, notamment dans le dialogue interinstitutionnel avec le Conseil et la Commission. Il est notamment invité à s'exprimer devant les chefs d'État et de gouvernement au début de chaque réunion du Conseil européen.

Outre le président, le Parlement élit également 14 vice-présidents, qui peuvent remplacer le président lorsqu'il est absent et auquel ce dernier peut déléguer toute fonction.

Pour les aider dans leurs travaux, les députés disposent de crédits leur permettant d'employer des assistants parlementaires. Comme cela a été présenté dans la partie 1 (chapitre 3), il convient de distinguer les assistants locaux des assistants accrédités qui, depuis 2009, sont couverts par des dispositions spécifiques du RAA. En 2014, les députés élus emploient plus de 3 600 assistants parlementaires, dont environ 1 800 assistants locaux et 1 800 assistants accrédités qui les aident dans leur travail parlementaire quotidien, en particulier pour la préparation des réunions des comités et des sessions plénières.

Le président dispose pour sa part d'un cabinet comprenant une trentaine de personnes (19 AD et 15 AST). Les vice-présidents ont quant à eux un ou deux agents temporaires à leur disposition et les questeurs un seul, en plus de leurs assistants parlementaires.

Le Parlement n'a pas adopté de règles de composition spécifique pour les cabinets. Le nombre et le niveau des conseillers et de leurs assistants sont simplement fixés dans le budget de l'institution.

Comme dans les autres assemblées législatives mais avec sans doute ici un rôle accru du fait du nombre élevé de députés, les travaux du Parlement européen reposent sur des entités qui regroupent les députés à différents titres et qui disposent de prérogatives importantes.

## Les groupes politiques

Dès l'origine, les députés européens ont fait le choix de ne pas se regrouper par nationalité, mais par affinité politique, ce qui s'est traduit par la constitution de groupes politiques transnationaux (si bien qu'aujourd'hui le règlement intérieur du Parlement interdit les groupes politiques qui seraient composés de députés d'une seule nationalité). Pour créer un groupe politique, il faut réunir au moins 25 députés issus d'au moins un quart des États membres (soit au moins sept).

Le Parlement élu en 2014 compte sept groupes politiques qui rassemblent 699 députés sur 751. Après plusieurs législatures de relative stabilité, on constate une augmentation du nombre de groupes politiques du fait de la constitution des groupes de députés eurosceptiques.

Les deux principaux groupes, qui constituent à eux seuls de véritables assemblées de plusieurs centaines de membres (221 pour le PPE et 191 pour S&D) ont été contraints de mettre en place de véritables procédures internes d'examen des textes.

Le président du groupe assure sa représentation en interne, mais aussi vis-à-vis de l'extérieur. Il participe en outre à la puissante conférence des présidents (voir *infra*).

Les groupes politiques jouent un rôle majeur dans la constitution des coalitions qui permettent l'adoption des textes législatifs. Les dernières législatures ont montré une moindre pertinence du clivage droite-gauche au Parlement européen que dans les parlements nationaux, les majorités ayant tendance à se faire autour des europhiles appartenant souvent aux grands groupes politiques contre les eurosceptiques appartenant à des groupes plus petits.

Ce phénomène risque de se confirmer, sinon de s'amplifier, dans les années qui viennent du fait de la plus forte présence de députés eurosceptiques parmi les députés issus des élections de mai 2014. Cela présente l'avantage de réduire les antagonismes au sein de l'assemblée et de renforcer le poids du Parlement dans le triangle institutionnel, mais a aussi tendance à brouiller les messages politiques à l'égard du citoyen européen.

Au-delà de leur rôle purement politique consistant à défendre une ligne et à encadrer les députés pour la respecter, les groupes politiques du Parlement européen jouent un rôle fonctionnel important, notamment en matière d'organisation des travaux (allocation des temps de parole en plénière, attribution des dossiers et des mandats,...) et de ressources (assistance financière, bureaux, salles de réunion, traduction et interprétation), lesquelles sont réparties entre les groupes en fonction de leur taille.

De plus, les groupes politiques peuvent s'appuyer non seulement sur l'administration du Parlement, mais aussi sur leur propre secrétariat et le personnel administratif mis à leur disposition (un millier de postes au total). La plupart sont employés comme agents temporaires pour la durée de la législature et ont ensuite, sous certaines conditions, la possibilité de devenir fonctionnaires en participant aux concours internes organisés spécialement pour eux tous les 5 ans. Les postes sont distribués entre les groupes en fonction de leur nombre de députés, dans la limite d'un nombre et d'un budget donnés.

### Groupes politiques (législature 2014-2019) et postes d'agents temporaires au Parlement européen en 2013\*

| Acronyme et nom |                                                                 | Président                          | Nombre de députés | Postes d'agents temporaires |
|-----------------|-----------------------------------------------------------------|------------------------------------|-------------------|-----------------------------|
| PPE             | Groupe du parti populaire européen (démocrates-chrétiens)       | Manfred Weber                      | 221               | 345                         |
| S&D             | Groupe de l'alliance progressiste des socialistes et démocrates | Gianni Pittella                    | 191               | 248                         |
| ECR             | Conservateurs et réformistes européens                          | Syed Kamall                        | 70                | 79                          |
| ADLE            | Alliance des démocrates et libéraux pour l'Europe               | Guy Verhofstadt                    | 67                | 119                         |
| GUE/NGL         | Gauche unitaire européenne / Gauche verte nordique              | Gabriele Zimmer                    | 52                | 59                          |
| Verts/ALE       | Les Verts / Alliance libre européenne                           | Rebecca Harms<br>Philippe Lamberts | 50                | 85                          |
| EFDD            | Groupe Europe de la liberté et de la démocratie directe         | Nigel Farage<br>David Borelli      | 48                | 57                          |
| <b>Total</b>    |                                                                 |                                    | <b>699</b>        |                             |
| NI              | Non-inscrits – membres apparentés à aucun groupe politique      |                                    | 52                | 24                          |
| <b>Total</b>    |                                                                 |                                    | <b>751</b>        | <b>1016</b>                 |

\* les chiffres pour la législature actuelle n'étant pas disponibles, le nombre d'agents temporaires est celui correspondant à la représentativité des groupes politiques de la législature précédente.  
Source : site du Parlement européen et DGPERS.

## Les partis politiques européens

Les groupes politiques et les alliances européennes des partis nationaux avec lesquels les groupes étaient liés ont été à l'origine de la création des partis politiques européens. Reconnus par le traité de Maastricht, ils ont eu tendance à se multiplier dans les années 1990 et 2000. Un nouveau statut a été adopté en 2014, qui consolide leur statut, leur rôle et leur financement.

Contrairement aux élections précédentes, celle de 2014 s'est efforcée de s'appuyer davantage sur la structure partisane du Parlement européen pour mobiliser les électeurs, en désignant notamment un *leader* au sein de chaque parti qui serait le candidat au poste de futur président de la Commission (*Spitzenkandidat* pour les Allemands qui sont à l'origine de cette initiative).

Cette démarche a relativement bien fonctionné puisque, tenant compte comme il se doit du résultat des élections, le Conseil européen a désigné Jean-Claude Juncker, chef de file choisi par le PPE, comme président de la nouvelle Commission.

Les six familles politiques correspondant aux différents groupes politiques se retrouvent dans l'hémicycle issu des élections de 2014 : démocratie chrétienne (PPE), social démocratie (PSE), libérale (ALDE), écologiste (Les Verts), gauche radicale et eurosceptique /souverainiste.

## Les commissions parlementaires

Outre les groupes politiques, le principal lieu de travail et d'échange des députés européens est la commission parlementaire. Comme dans les parlements nationaux, une grande partie des travaux du Parlement européen (examen technique, discussion des amendements, négociations...) a lieu dans les commissions parlementaires, au sein desquelles se répartissent les députés, plutôt qu'en plénière.

Le Parlement a la liberté de s'organiser comme il l'entend et peut donc créer autant de commissions qu'il le souhaite, y compris des commissions temporaires, ce qui lui permet d'ailleurs de s'adapter facilement à l'évolution des compétences de l'UE.

## Les 22 commissions et sous-commissions permanentes du Parlement européen (législature 2014-2019)

| Acronyme et nom |                                                                  | Président                      | Nombre de députés |
|-----------------|------------------------------------------------------------------|--------------------------------|-------------------|
| AFET            | Commission affaires étrangères                                   | Elmar Brok (PPE, DE)           | 71                |
| DROI            | Sous-commission droits de l'homme                                | Elena Valenciano (S&D, ES)     | 30                |
| SEDE            | Sous-commission sécurité et défense                              | Anna Elzbieta Fotyga (ECR, PL) | 30                |
| DEVE            | Commission développement                                         | Linda McAvan (S&D, UK)         | 28                |
| INTA            | Commission commerce international                                | Bernd Lange (S&D, DE)          | 41                |
| BUDG            | Commission budgets                                               | Jean Arthuis (ALDE, FR)        | 41                |
| CONT            | Commission contrôle budgétaire                                   | Ingeborg Gräßle (PPE, DE)      | 30                |
| ECON            | Commission affaires économiques et monétaires                    | Roberto Gualtieri (S&D, IT)    | 61                |
| EMPL            | Commission emploi et affaires sociales                           | Thomas Händel (GUE/NGL, DE)    | 55                |
| ENVI            | Commission environnement, santé publique et sécurité alimentaire | Giovanni La Via (EPP, IT)      | 69                |
| ITRE            | Commission industrie, recherche et énergie                       | Jerzy Buzek (PPE, PL)          | 67                |
| IMCO            | Commission marché intérieur et protection des consommateurs      | Vicky Ford (ECR, UK)           | 40                |
| TRAN            | Commission transports et tourisme                                | Michael Cramer (Verts/ALE, DE) | 49                |
| REGI            | Commission développement régional                                | Iskra Mihaylova (ALDE, BU)     | 43                |
| AGRI            | Commission agriculture et développement rural                    | Czeslaw Siekierski (PPE, PL)   | 45                |
| PECH            | Commission pêche                                                 | Alain Cadec (PPE, FR)          | 25                |
| CULT            | Commission culture et éducation                                  | Silvia Costa (S&D, IT)         | 31                |
| JURI            | Commission affaires juridiques                                   | Pavel Svoboda (PPE, CZ)        | 25                |
| LIBE            | Commission libertés civiles, justice et affaires intérieures     | Claude Moraes (S&D, UK)        | 60                |
| AFCO            | Commission des affaires constitutionnelles                       | Danuta Hübner (PPE, PL)        | 25                |
| FEMM            | Commission des droits de la femme et de l'égalité des genres     | Iratxe Garcia Pérez (S&D, ES)  | 35                |
| PETI            | Commission des pétitions                                         | Cecilia Wikström (ALDE, SE)    | 35                |

Source : site du Parlement européen.

## **Les instances préparatoires**

Le Parlement européen compte quatre instances préparatoires, qui jouent un rôle déterminant dans son fonctionnement :

### **■ *La conférence des présidents***

Elle rassemble le président du Parlement et de chaque groupe politique. Un représentant des non-inscrits y participe sans droit de vote.

Elle est devenue l'organe politique du Parlement, compétente pour l'organisation et la programmation des travaux législatifs, l'attribution des compétences et la composition des commissions et délégations, ainsi que pour les relations avec les autres institutions, les parlements nationaux (dont le rôle et la participation aux travaux de l'Union ont été sensiblement renforcés par le traité de Lisbonne) et les pays tiers.

Des conférences des présidents extraordinaires, ouvertes à tous les députés, peuvent être organisées autour d'une personnalité invitée ou d'un commissaire pour un débat politique sur un sujet d'actualité ou une proposition de la Commission.

### **■ *Le bureau du Parlement***

Le bureau est composé du président, des 14 vice-présidents, ainsi que de cinq questeurs élus par l'assemblée pour une période de deux ans et demi et qui ont voix consultative. Il est l'organe de direction du Parlement chargé des questions financières et administratives. Il est compétent pour tous les sujets qui concernent le fonctionnement interne du Parlement. À ce titre, il nomme le secrétaire général, établit le budget et gère les questions administratives, de personnel et d'organisation.

### **■ *Le collège des questeurs***

Composé des cinq questeurs, le collège des questeurs est responsable des questions administratives et financières intéressant directement les députés et leurs conditions de travail. Il peut présenter des propositions de modification des textes arrêtés par le bureau. Chaque questeur dispose pour l'aider d'un agent temporaire et un assistant parlementaire.

### **■ *La conférence des présidents de commission***

La conférence des présidents de commission réunit environ une fois par mois les présidents des commissions permanentes et temporaires. Elle fait des recommandations à la conférence des présidents sur les travaux des commissions et l'ordre du jour des plénières. Son président assiste à la conférence des présidents.

### ■ *La conférence des présidents de délégation*

Elle est l'équivalent de la conférence des présidents de commission pour les délégations.

L'objectif est de développer une vue horizontale, d'assurer une certaine coordination et cohérence dans les positions et de lutter ainsi contre des approches qui pourraient se révéler trop sectorielles et partielles.

## Au niveau des services

### **Vue d'ensemble**

Sur le plan administratif, le Parlement est dirigé par un secrétaire général, qui est son plus haut fonctionnaire. Nommé par le bureau, il est chargé de l'organisation des travaux parlementaires sous la direction politique du président du Parlement, du bureau et de la conférence des présidents. La durée de son mandat n'est pas fixée. Depuis 2009, le poste est occupé par Klaus Welle, de nationalité allemande.

Comme ses homologues de la Commission et du Conseil, le secrétaire général du Parlement joue un rôle majeur dans l'organisation et le fonctionnement interne de l'institution, ainsi que sur le plan interinstitutionnel.

Pour mener à bien sa mission, le secrétaire général dispose d'un cabinet, de plusieurs services centraux, qui relèvent directement de sa compétence, et de treize directions générales (y compris un service juridique) qui constituent l'administration du Parlement européen.

Au total, si l'on exclut les agents employés dans les groupes politiques, les services du secrétariat général et les DG du Parlement emploient en 2014 plus de 6 000 personnes, dont environ 40 % (2 400) sont basés à Luxembourg, une forte majorité (4 000) à Bruxelles, une petite centaine à Strasbourg et environ 250 dans les bureaux d'information dont dispose le Parlement dans les États membres.

Outre son cabinet à proprement parler, plusieurs équipes sont directement rattachées au secrétaire général et chargées de suivre le personnel, les ressources, l'organisation interne, les différentes politiques et la planification stratégique, soit au total une trentaine de personnes.

Sept autres services sont directement rattachés au secrétaire général : le secrétariat du bureau et des questeurs ; le secrétariat de la conférence des présidents ; la direction pour les relations avec les groupes politiques, les trois unités chargées de l'audit interne, de la gestion du risque, du contrôle des coûts et de la qualité ; le délégué à la protection des données. Ils emploient une centaine d'agents et sont chargés du fonctionnement des organes politiques et des domaines horizontaux.



## Les effectifs des directions générales et des services du Parlement européen au 1<sup>er</sup> septembre 2014

|                                                | Acronyme | Effectifs    | % Total       |
|------------------------------------------------|----------|--------------|---------------|
| <b>Services horizontaux</b>                    |          |              |               |
| DG de la présidence                            | PRES     | 344          | 5,8%          |
| DG de la communication                         | COMM     | 711          | 11,9%         |
| Service juridique                              | JURI     | 111          | 1,9%          |
| DG des services de recherche parlementaire     | EPRS     | 229          | 3,8%          |
| DG du personnel                                | PERS     | 423          | 7,1%          |
| DG des finances                                | FINS     | 194          | 3,2%          |
| DG de l'innovation et du support technologique | ITEC     | 470          | 7,9%          |
| DG des infrastructures et de la logistique     | INLO     | 572          | 9,6%          |
| DG de la sécurité                              | SAFE     | 450          | 7,5%          |
| <b>Total</b>                                   |          | <b>3 504</b> | <b>58,7%</b>  |
| <b>Travaux des commissions parlementaires</b>  |          |              |               |
| DG des politiques internes de l'UE             | IPOL     | 515          | 8,6%          |
| DG des politiques externes de l'UE             | EXPO     | 224          | 3,8%          |
| <b>Total</b>                                   |          | <b>739</b>   | <b>12,4%</b>  |
| <b>Services linguistiques</b>                  |          |              |               |
| DG de la traduction                            | TRAD     | 1 200        | 20,1%         |
| DG de l'interprétation et des conférences      | INTE     | 529          | 8,9%          |
| <b>Total</b>                                   |          | <b>1 729</b> | <b>29,0%</b>  |
| <b>Total général</b>                           |          | <b>5 972</b> | <b>100,0%</b> |

Les douze directions générales et le service juridique réunissaient 5 972 personnes au 1<sup>er</sup> septembre 2014 et peuvent être regroupées en trois catégories :

- les DG à vocation horizontale, chargées soit de sujets politiques et légaux (DG de la présidence, DG de la communication, service juridique), soit de la gestion du budget, des ressources et de la logistique (DG des finances, DG du personnel ou DG des infrastructures et de la logistique) ou bien encore d'apporter un soutien général aux députés. C'est notamment le cas de la nouvelle DG des services de recherche parlementaire<sup>1</sup>,

1. Voir le chapitre 5 sur les comités pour les conditions particulières de création de cette nouvelle DG.

qui effectue des recherches et leur fournit des analyses pour les aider dans leur travail parlementaire. Avec 3 504 effectifs (58,7 %) ce sont de loin les DG les plus nombreuses, la DG COMM comptant à elle seule 719 agents ;

- les DG qui assurent l'organisation des travaux des commissions parlementaires. Elles sont au nombre de deux, qui suivent respectivement les politiques internes et les politiques externes. Leur nombre comme leur effectif (740 personnes) peuvent sembler relativement modestes au regard de leurs compétences de fond qui sont au cœur des travaux du Parlement ;
- les services linguistiques, que sont la DG de la traduction et la DG de l'interprétation et des conférences. Elles emploient 1 729 personnes, dont 1 200 pour la seule DG de la traduction (soit un cinquième du total des DG), ce qui souligne une fois de plus l'importance et la place des fonctions linguistiques pour les institutions européennes.

### **Structure interne et normes organisationnelles**

Comme dans les autres institutions, les DG sont divisées verticalement en directions, elles-mêmes subdivisées en unités (296 fin 2013), de taille très variable (18,1 postes en moyenne). Les unités comptent parfois plusieurs secteurs.

Le nombre de directions par DG est relativement limité. Chacune en compte trois ou quatre, à l'exception de la DG des politiques internes de l'UE qui en compte six en raison du large champ de compétences couvert.

Neuf DG sur treize (toutes sauf PRES, EPRS, FINS et JURI) comprennent une direction chargée de leurs ressources, ce qui témoigne d'une gestion décentralisée relativement identique à celle de la Commission.

L'organigramme est établi par le bureau du Parlement, sur la base d'une proposition du secrétaire général.

Les seuls postes d'encadrement formellement reconnus par la structure sont ceux des directeurs généraux et des directeurs. Ils sont nommés par le bureau sur proposition du secrétaire général.

Les administrateurs sont nommés par le secrétaire général ; les assistants par le directeur général de la DG PERS, voire par le directeur de la DG PERS chargé du personnel.

## **ENTRE LIBERTÉ DES DÉBATS ET ENCADREMENT DES PROCÉDURES**

### **Le niveau politique**

Les travaux du Parlement sont rythmés par les sessions plénières, qui se déroulent une fois par mois à Strasbourg du lundi au jeudi ; les mini-sessions

intermédiaires, les réunions mensuelles des commissions et les réunions des groupes politiques se tiennent en principe à Bruxelles.

Au sommet de la hiérarchie politique, la conférence des présidents fixe le calendrier des travaux et l'ordre du jour des sessions plénières. Elle se réunit en principe deux fois par mois, à huis clos.

La prise de décision, sur un texte législatif par exemple, suit une procédure bien réglée présentée ci-dessous et peut servir de référence pour toutes les autres.

### **La prise de décision au Parlement européen**

1. La proposition de la Commission est attribuée par le président du Parlement à la commission parlementaire compétente qui est saisie au fond. D'autres commissions parlementaires peuvent être saisies pour avis.
2. Les commissions parlementaires saisies au fond et pour avis désignent en leur sein un rapporteur.

De façon générale, les rapporteurs jouent un rôle essentiel dans le travail parlementaire, que ce soit dans les commissions (préparation des débats, rédaction du projet de rapport, examen des amendements...), dans les discussions avec la Commission et le Conseil (au sein des trilogues) ou en plénière (présentation du projet de rapport ou de l'avis de la commission).

Les groupes politiques desquels n'est pas issu le rapporteur principal suivent les débats soit avec l'aide d'un coordinateur – en principe le responsable du groupe politique au sein de la commission – soit avec la nomination d'un *shadow* rapporteur.

3. La proposition est débattue librement lors des réunions de la commission. Les débats sont alimentés par différentes sources : échanges entre le rapporteur et les coordinateurs ou *shadow* rapporteurs des autres groupes politiques, services compétents de la Commission, représentants d'intérêts, acteurs de la société civile, experts indépendants...
4. Le rapporteur rédige un projet de rapport, qui est traduit et distribué aux membres de la commission parlementaire.
5. Le rapport fait l'objet d'un premier échange en commission et est le cas échéant modifié par le rapporteur sur cette base. Une date limite de dépôt des amendements est fixée.
6. Lors d'une réunion ultérieure, la commission procède au vote sur les amendements déposés, puis sur les différents points de la résolution du rapporteur et enfin sur l'ensemble du texte.

7. Une fois adopté en commission, le rapport est traduit et diffusé à l'ensemble des députés. Il est inscrit par la conférence des présidents à une prochaine session plénière du Parlement.

8. En plénière, le rapporteur présente son rapport. La présentation est suivie d'un débat durant lequel interviennent des députés de chaque groupe politique, en principe en nombre assez limité et de façon assez rapide – le temps de parole est en effet assez strictement limité en plénière. Le rapporteur présente ensuite les différents amendements en donnant l'avis de la commission parlementaire sur chacun d'eux.

9. Le vote intervient par la suite, au moment de l'ensemble des votes auxquels assiste le plus grand nombre de députés, et non à l'issue du débat.

Dans la pratique, un accord est trouvé dans 90% des cas au stade de la première lecture ou lors d'une seconde lecture anticipée. Le développement des trilogues informels entre le Parlement, le Conseil et la Commission y a largement contribué lors de la dernière législature.

Il est important de noter qu'en cas de procédure de codécision, le vote du Parlement ne conclut que la première lecture sur le texte, qui permet au Conseil de définir sa position commune. Une fois définie, celle-ci est communiquée au président du Parlement qui la transmet à la commission compétente, laquelle adopte une recommandation pour la seconde lecture. Le Parlement doit effectuer sa seconde lecture dans les trois mois qui suivent l'adoption de la position commune par le Conseil faute de quoi les amendements de ce dernier sont considérés comme acceptés. Cette période peut être étendue d'un mois par le Parlement.

En l'absence d'accord entre les deux institutions à l'issue de la seconde lecture, un comité de conciliation est convoqué, dont la mission est d'aboutir à un texte acceptable pour les deux parties dans un délai de six semaines (21 jours en matière budgétaire). La Commission participe également aux travaux afin de promouvoir un rapprochement des positions entre le Parlement et le Conseil. La proposition est réputée non adoptée en cas de rejet par l'une des deux institutions.

Le fonctionnement du Parlement n'est pas toujours aisé et son efficacité dépend beaucoup de sa capacité à surmonter ses nombreux clivages et contraintes internes, en particulier le nombre de ses députés, son caractère supranational, la technicité des sujets européens, le déroulement de ses travaux dans les 24 langues officielles de l'Union et leur éclatement entre Bruxelles et Strasbourg, pour ne citer que les plus importants.

Se targuant d'être la seule institution européenne élue au suffrage universel direct et compte tenu de la nature des relations avec le Conseil et la Commission au sein du triangle interinstitutionnel, le Parlement bénéficie

cependant d'une marge de manœuvre et d'une influence qui vont souvent au-delà de ses pouvoirs formels. Son autonomie découle aussi de la souplesse et du pragmatisme dont il témoigne dans l'organisation de ses travaux et souvent de l'habileté et de la pugnacité dont les députés savent faire preuve dans les dossiers sur lesquels ils sont amenés à se prononcer.

### Au niveau des services

Comme dans toutes les autres institutions européennes mais au Parlement peut-être plus qu'ailleurs, l'administration est au service du bon fonctionnement de l'institution.

Les sessions plénières sont organisées par la DG de la présidence. De façon générale, cette DG suit tous les aspects liés à la vie politique du Parlement et est donc au cœur du fonctionnement administratif de l'institution. Elle dispose également d'un nombre important de juristes-linguistes pour vérifier les textes et les amendements proposés aux textes législatifs et assure les services du protocole et du courrier.

Les travaux des commissions sont organisés par les DG IPOL, pour les politiques internes, et EXPO, pour les politiques externes. Elles fournissent notamment à chaque commission, permanente, spéciale ou temporaire, un secrétariat qui organise les travaux de la commission sous le contrôle de son président.

En fonction du niveau individuel d'implication des députés, les administrateurs des secrétariats sont également chargés de la rédaction des rapports et du suivi des trilogues.

## EFFECTIFS ET ALLOCATION DES RESSOURCES

### UNE ÉVOLUTION DES EFFECTIFS QUI REFLÈTE CELLE DE L'INSTITUTION

Avec 7 000 fonctionnaires et autres agents (7 057 au 1<sup>er</sup> septembre 2014), toutes catégories et services confondus (à l'exception des assistants parlementaires<sup>1</sup>), le Parlement est la deuxième plus grande institution européenne, loin derrière la Commission et ses 33 000 agents, mais très loin devant les 3 000 du Conseil.

Environ 70 % sont des fonctionnaires, près de 15 % des agents contractuels et à peu près autant des agents temporaires. Parmi ces derniers, les

---

1. Dès lors qu'ils constituent une population spécifique, les assistants parlementaires ne sont pas inclus dans les statistiques présentées dans ce chapitre.

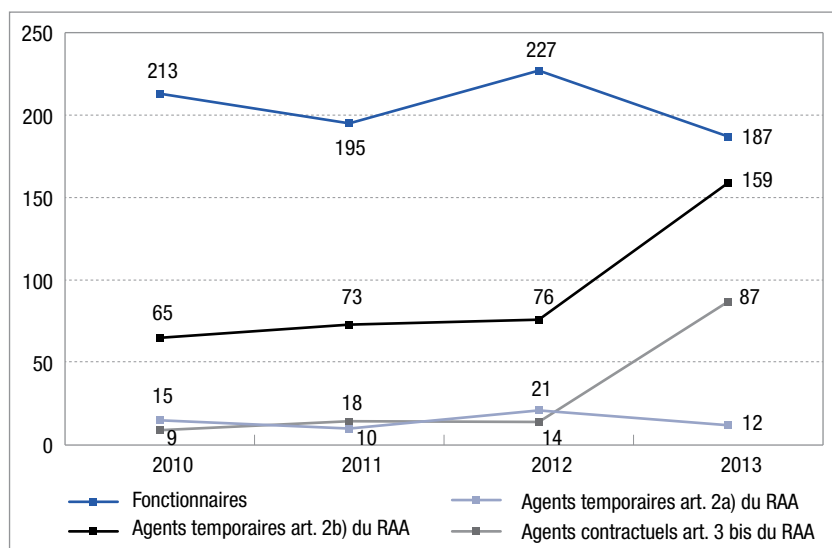
agents temporaires des groupes politiques occupent une place prépondérante pour les raisons invoquées plus haut.

### Évolution globale

On constate sans grande surprise que les effectifs du Parlement ont très fortement augmenté depuis le début des années 2000. Son tableau des effectifs est passé de 4 120 postes en 2000 à 6 786 en 2014, soit une hausse de près de 65 %.

Cette forte hausse est bien sûr la conséquence des élargissements successifs de 2004 et 2007, qui ont impacté le Parlement peut-être davantage que d'autres institutions, mais aussi de l'accroissement de ses compétences au fil des traités, en particulier celui de Lisbonne.

Personnel recruté durant la période 2010-2013 (nombre d'agents)



Source : Bilans sociaux annuels, 2010 à 2013, Parlement européen.

En application de la décision prise lors de l'adoption du cadre financier pluriannuel 2014-2020 de réduire les effectifs de 5 % d'ici 2017, le Parlement devrait couper 328 postes dans son tableau des effectifs (soit 66 par an). Après les réductions effectuées à compter de l'exercice 2013, il a annoncé que la baisse de 5 % se poursuivrait au cours de la nouvelle législature.

## Niveau de fonctions

Au 1<sup>er</sup> septembre 2014, les effectifs du Parlement comptent environ 2 800 AD, 3 200 AST et 1 000 agents contractuels. Si on le compare avec d'autres institutions, la part des AD (39,2 %) par rapport aux AST (46,2 %) est relativement faible et montre l'importance des fonctions d'assistance et de logistique au sein de l'institution, indépendamment du développement des compétences de niveau administrateurs. Ainsi, près de la moitié des agents contractuels sont du groupe de fonctions I réservé aux tâches manuelles et d'appui administratif (huissiers, chauffeurs...).

## Sexe, nationalité et âge

Les femmes sont plus nombreuses que les hommes (57,7 % contre 42,3 %). La parité est quasiment atteinte parmi les administrateurs (51,5 % de femmes contre 48,5 % d'hommes). Il en va de même, globalement, pour les agents contractuels.

Le déséquilibre est en revanche assez fort parmi les assistants avec un tiers d'hommes pour deux tiers de femmes, probablement principalement employées sur des fonctions de secrétariat. Bien qu'inversé, il est encore plus flagrant parmi les agents contractuels du groupe de fonctions I, également du fait des métiers exercés (71,4 % d'hommes contre 28,6 % de femmes).

De même, comme dans les autres institutions, la parité est sensiblement remise en cause au profit des hommes au sein de l'encadrement supérieur. En effet, on ne compte que 4 femmes contre 9 hommes parmi les directeurs généraux et 15 femmes contre 29 hommes parmi les directeurs. Cette tendance s'amorce au niveau de l'encadrement intermédiaire avec 73 femmes pour 177 hommes.

La répartition des effectifs entre les nationalités montre la même tendance que dans les autres institutions implantées à Bruxelles, à savoir une très forte proportion de ressortissants belges (15,8 %), en particulier parmi les assistants (18,5 %).

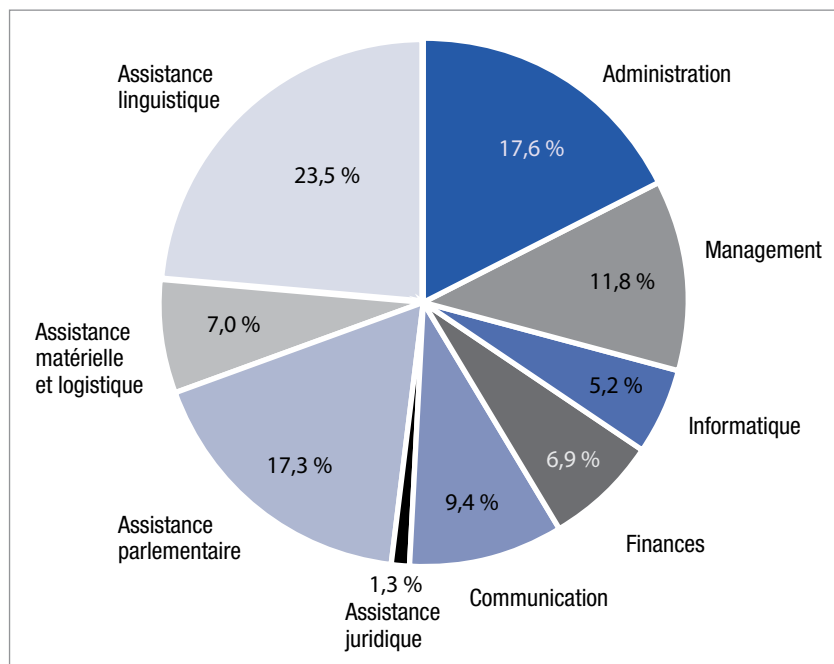
Parmi les autres nationalités les mieux représentées viennent ensuite les Français, les Italiens, les Espagnols et les Allemands. Ces derniers sont les plus nombreux dans le groupe de fonctions AD, avant les Français et les Belges.

Fin 2013, l'âge moyen des fonctionnaires et autre agents du secrétariat général était de 46 ans, ce qui est relativement élevé comparé à d'autres institutions. Les hommes sont en moyenne légèrement plus âgés que les femmes (47 ans contre 45 pour ces dernières). De plus, on retrouve la

même tendance que dans les autres institutions, à savoir un vieillissement du personnel issu des anciens États membres, en particulier aux postes d'encadrement, et un rajeunissement dans les grades plus bas du fait de des récents élargissements.

### Les fonctions exercées

Répartition des postes au secrétariat général du Parlement européen  
par famille de métiers (au 31 décembre 2013)



Source : site du Parlement européen.

Les fonctions administratives et de soutien arrivent en première position si l'on rassemble l'administration, l'assistance matérielle et logistique, l'informatique et les finances. Les fonctions linguistiques occupent ensuite sans surprise la deuxième place, avec près d'un quart des effectifs.

On note par ailleurs, l'importance des effectifs employés dans le domaine de la communication (près de 10 %) reflétant ainsi la place du Parlement dans le paysage institutionnel européen et les liens avec les citoyens.



## UNE ALLOCATION DES RESSOURCES DÉCIDÉE AU NIVEAU POLITIQUE

### La procédure annuelle d'allocation des ressources et les outils utilisés

Le secrétaire général propose au bureau du Parlement les ressources à allouer aux différents services. L'allocation des ressources est ensuite décidée chaque année par la commission des budgets, avant d'être formellement adoptée en plénière dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle.

Le Parlement dispose de différents outils de gestion de ses ressources humaines (*streamline*, *e-CV*). L'approche est fondée sur une classification des différents postes par métier et famille de métiers, qui fait le lien entre les besoins et les compétences disponibles et dont on peut déduire une planification des ressources, des moyens budgétaires requis et des actions à mener en termes de recrutement.

De nouveaux outils, tels que *Sysper*, permettant une gestion prévisionnelle des effectifs, devraient cependant être développés.

## LES GRANDS ENJEUX DE LA POLITIQUE RH

Le Parlement européen doit faire face aux mêmes enjeux que les autres institutions, notamment et principalement à une charge de travail croissante dans un contexte de limitation des ressources. Ce défi est néanmoins peut-être plus difficile à relever dans son cas, dès lors qu'il a pu bénéficier d'un accroissement important de ses ressources jusqu'à ses dernières années et doit désormais gérer la restriction qui s'applique désormais également à ses services.

Comme les autres institutions, il devrait également être touché dans les années qui viennent par le départ de nombreux fonctionnaires issus des anciens États membres et relever le défi de leur renouvellement tout en maintenant un équilibre satisfaisant entre les nationalités.

Il s'efforce par ailleurs ces dernières années de développer des outils de gestion plus performants, fondés sur des indicateurs de performance plus précis et plus clairs. Cela passe également par la dotation de nouveaux outils de gestion informatiques, tels que *Sysper*.

## Chapitre 3

# Le Conseil européen et le Conseil de l'Union européenne, au plus près des États membres<sup>1</sup>

**C**odécideur avec le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne se décline en une dizaine de formations qui réunissent les ministres des vingt-huit États membres en charge de portefeuilles spécifiques. L'activité de cette institution comme celle du Conseil européen, dont le rôle d'impulsion et d'arbitrage donne lieu à des sommets réguliers qui rythment l'agenda européen, reposent au quotidien sur un Secrétariat général du Conseil (SGC). Administration de mission plus que de gestion, cette structure, forte de quelque 3 000 agents, organisée elle aussi en directions générales, réalise un important travail de préparation des dossiers, notamment sur le plan juridique, apportant son appui à chaque étape du processus décisionnel de l'Union.

### MISSION, ORGANISATION, FONCTIONNEMENT

#### LA DÉFINITION, L'ADOPTION ET LA COORDINATION DES POLITIQUES DE L'UNION

Non prévu à l'origine par les traités, la réunion des chefs d'État et de gouvernement des États membres de l'Union européenne a été formalisée à l'initiative du Président français Valéry Giscard d'Estaing et du

---

1. Les données statistiques présentées dans ce chapitre sont principalement issues du bulletin statistique édité par la direction générale de l'administration du secrétariat général du Conseil (situation au 1<sup>er</sup> janvier 2014) et d'autres éléments fournis par cette direction générale.

Chancelier allemand Helmut Schmidt à compter de 1974 sous l'appellation de « **Conseil européen** ».

Formellement reconnu par le traité de Maastricht, il a néanmoins fallu attendre le traité de Lisbonne pour que le Conseil européen devienne une des sept institutions de l'Union européenne, distinct du Conseil de l'Union européenne, au même titre que ce dernier, le Parlement ou la Commission. Cette institutionnalisation est allée de pair avec la désignation d'un président permanent et une clarification de ses missions.

Le Conseil européen a principalement un rôle d'impulsion et d'arbitrage. À ce titre, il définit les orientations générales et les priorités politiques de l'Union et débloque certains dossiers sensibles et complexes qui n'ont pu être résolus au niveau du Conseil de l'Union européenne. Toutefois, bien que jouant un rôle essentiel dans la définition des priorités politiques de l'Union, il n'exerce pas de fonction législative.

Le traité de Lisbonne lui confie par ailleurs certains pouvoirs de nomination et des compétences en matière d'organisation des travaux du Conseil de l'Union européenne. Ainsi, outre son président permanent, il nomme le haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et propose au Parlement européen le président de la Commission.

Enfin, il joue un rôle central en matière de politique étrangère et adopte de nombreuses déclarations sur la situation internationale. Son président représente l'Union pour ce qui relève de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

Force est de constater que, depuis 40 ans, les décisions fondamentales concernant l'avenir de l'Union sont prises au niveau des chefs d'État et de gouvernement et que les réunions du Conseil européen rythment l'agenda européen.

**Le Conseil de l'Union européenne** est l'instance où se réunissent les ministres des gouvernements de chaque État membre pour débattre des questions relatives à l'Union, coordonner leurs politiques et adopter des actes législatifs. Les ministres qui participent à ces réunions sont habilités à engager leurs gouvernements respectifs à appliquer les décisions communes qui y sont prises.

Comme la Commission, le Conseil exerce des compétences très variées, à la fois législatives et exécutives, que l'on peut regrouper autour des principales attributions suivantes :

- adoption de la législation européenne, sur proposition de la Commission et le plus souvent désormais en codécision avec le Parlement européen ;

- exercice des fonctions exécutives qui n'ont pas été déléguées à la Commission, notamment *via* la procédure de comitologie. Le Conseil possède également des compétences d'exécution propres dans le domaine de la PESC et en matière de coopération pénale ;
- coordination par les ministères de l'Économie et des Finances des grandes orientations des politiques économiques (GOPE) des États membres, en vue de doter l'Union d'une politique économique globale ;
- approbation du budget annuel de l'Union, sur proposition de la Commission et en accord avec le Parlement ;
- élaboration de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) sur la base des orientations données par le Conseil européen, les États membres ayant conservé l'essentiel de leur souveraineté sur ces questions. Le Conseil s'est donc doté de structures politiques et militaires spécifiques afin de pouvoir exercer ce contrôle et définir la stratégie en cas de crise ;
- conclusion d'accords internationaux entre l'Union et des pays tiers ou des organisations internationales. Ces accords sont le plus souvent négociés par la Commission sur la base d'un mandat du Conseil et portent sur des domaines très variés (commerce, pêche, textile...) ;
- coordination de la coopération entre les instances judiciaires et les forces de police nationales, du respect des frontières extérieures de l'Union, ainsi que de la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée.

Le Conseil a consolidé au fil des ans sa place au sein du triangle interinstitutionnel qu'il constitue avec le Parlement et la Commission. Renforcé dans les années 1960 par la crise de la chaise vide, il est devenu un législateur sourcilieux et a développé des pouvoirs exécutifs importants au point d'apparaître pour certains comme la chambre haute d'un Parlement bicaméral.

## UN SYSTÈME PRÉSIDENTIEL SERVI PAR UNE ADMINISTRATION CENTRALISÉE

### Le niveau politique

Le Conseil européen est composé des chefs d'État et de gouvernement de tous les États membres de l'Union européenne, du président de la Commission et du président du Conseil européen, qui préside ses réunions. Le haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité y participe également.

Instauré par le traité de Lisbonne, le président du Conseil européen, permanent et à plein temps, est élu par le Conseil européen à la majorité qualifiée pour un mandat de deux ans et demi, renouvelable une fois, qui n'est pas compatible avec un mandat national.

Le Belge Herman Van Rompuy a été le premier président nommé par le Conseil européen fin 2009. Il a effectué deux mandats successifs. Il a été remplacé fin 2014 par Donald Tusk, de nationalité polonaise. Tous deux sont d'anciens Premiers ministres dans leur pays respectif et avaient, à ce titre, déjà participé aux réunions du Conseil européen. Le rôle du président du Conseil européen est d'en animer les réunions, d'assurer la préparation et la continuité des travaux et de transmettre au Parlement européen un rapport à l'issue de chaque réunion. Dans ce cadre, sa mission est de favoriser la cohésion et la recherche de compromis.

À cette fin, il dispose d'un cabinet pour l'assister. Contrairement à la Commission, à ce jour, le Conseil européen ne s'est pas doté de règles concernant la composition du cabinet de son président. Le cabinet de H. Van Rompuy comptait 33 membres (17 AD et 16 AST) en majorité de nationalité belge.

S'agissant du **Conseil de l'Union européenne**, bien que les traités mentionnent une institution unique, sa composition varie selon les sujets traités. Ainsi, les ministres en charge des Affaires européennes sont chargés des questions générales, ceux de l'agriculture de la politique agricole commune, etc.

Suite à la multiplication de ces formations au fur et à mesure de l'accroissement des compétences de l'Union, des efforts ont été entrepris pour en limiter le nombre. Le traité de Lisbonne a donné au Conseil européen la compétence d'arrêter, à la majorité qualifiée, la liste des formations du Conseil autres que les Conseils affaires générales et affaires étrangères. Le Conseil se réunit aujourd'hui en dix formations différentes.

Il arrive que deux formations du Conseil se réunissent de façon conjointe pour traiter de sujets communs. On parle alors de Conseil « Jumbo ». De même, le Conseil peut tenir des réunions informelles, en principe dans l'État membre qui exerce la Présidence de l'Union, pour débattre de questions générales, mais dans ce cas aucune décision formelle ne peut être prise. La réunion informelle des ministres des Affaires étrangères est dénommée *Gymnich*<sup>1</sup>.

---

1. Du nom de la localité allemande dans laquelle les ministres des Affaires étrangères se sont réunis pour la première fois.

## **Les dix formations du Conseil de l'Union européenne**

Affaires étrangères (CAE)

Affaires générales (CAG)

Affaires économiques et financières (y compris le budget) (ECOFIN)

Justice et Affaires intérieures (y compris la protection civile) (JAI)

Emploi, politique sociale, santé et consommateurs (EPSCO)

Compétitivité (marché intérieur, industrie, recherche et espace) (COMPET)

Transports, télécommunication et énergie (TTE)

Agriculture et pêche (AGRIPECHE)

Environnement (ENV)

Éducation, jeunesse, culture et sport (y compris l'audiovisuel) (EJCS)

La Commission est également invitée à participer aux sessions du Conseil, sans pour autant en être membre (si bien que le Conseil peut lui demander de sortir pour délibérer « en cadre interne », ce qui reste toutefois exceptionnel).

À l'inverse du Conseil européen et à l'exception notable du Conseil affaires étrangères qui est présidé par le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (cf. chapitre 5), le Conseil de l'Union européenne ne dispose pas d'une présidence stable. Sa présidence continue à être assurée à tour de rôle, pour une durée de six mois, par le gouvernement d'un État membre. Le Conseil européen arrête le calendrier des présidences, en veillant à assurer une rotation « harmonieuse » entre les États.

Depuis 2007, afin de favoriser la continuité et la cohérence des travaux du Conseil, la présidence repose sur la coopération des trois États membres qui se succèdent, appelée « troika », qui établissent un programme de travail commun pour une période de 18 mois.

Bien que le traité reconnaisse peu de prérogatives à la présidence du Conseil de l'Union européenne, autres que procédurales (convocation des réunions, fixation des ordres du jour...), dans la pratique, elle peut jouer un rôle déterminant dans l'évolution de certains dossiers.

Au Conseil, les ministres sont accompagnés par une délégation nationale, principalement composée de membres de leur cabinet et de fonctionnaires

de leur administration. Leur composition peut varier selon les États membres et l'ordre du jour du Conseil.

Surtout, les ministres sont assistés par les représentants permanents ou leurs adjoints, qui ont instruit eux-mêmes au sein du Comité des représentants permanents (COREPER) les dossiers soumis aux ministres.

Au total, si l'on compte les représentations permanentes, les délégations nationales, la Commission, le secrétariat général du Conseil, le service juridique, les interprètes... plus de cent fonctionnaires peuvent être présents dans la salle du Conseil en plus des ministres et une bonne cinquantaine dans une salle d'écoute adjacente. La présidence peut néanmoins choisir de limiter le nombre de participants aux réunions et demander un débat en cadre restreint (ministres + 2, + 1, voire ministres seuls).

### **L'organisation des travaux préparatoires du Conseil de l'Union européenne : COREPER, groupes d'experts, groupes de travail et autres comités**

Le COREPER, comité des représentants permanents, rassemble les diplomates qui représentent les différents États membres auprès des institutions européennes<sup>1</sup>. Il est organisé en deux sections, COREPER I avec les représentants permanents adjoints et COREPER II avec les ambassadeurs, selon une répartition des dossiers. Il est chargé de préparer les travaux des ministres.

À ce titre, il doit valider les accords négociés par les groupes de travail, trouver des solutions sur les points qui posent encore problème et constitue une sorte de filtre entre la Commission, le Parlement et le Conseil, dont la plus-value est incontestable. Pour certaines politiques, des comités spécialisés exercent les mêmes fonctions que le COREPER<sup>2</sup>.

En marge du COREPER et des comités spécialisés, existe un vaste réseau de groupes qui assurent au niveau technique la préparation des travaux du Conseil. trois types d'instance peuvent être distingués :

- les groupes d'experts, qui contribuent à la préparation des propositions législatives de la Commission en donnant un avis au Conseil, permettant ainsi à ce dernier

1. En plus de son ambassade auprès du Royaume de Belgique, chaque État membre dispose en effet d'une représentation permanente (RP) auprès de l'Union européenne, située à Bruxelles et dirigée par le représentant permanent, qui a rang d'ambassadeur, et son adjoint.

2. comité économique et financier, comité de l'emploi, comité politique et de sécurité (COPS) pour les Conseils des affaires étrangères, comité spécial agriculture (CSA) pour les Conseils de l'agriculture, comités dits de l'article 133 (politique commerciale) ou de l'article 36 (justice et affaires intérieures).

d'intervenir très en amont dans la procédure législative et à la Commission d'anticiper les réactions des États membres. Ils sont présidés par la Commission et composés de fonctionnaires des représentations permanentes ;

- les groupes de travail, qui sont chargés de l'examen des propositions de la Commission et de dégager si possible des accords afin de préparer et faciliter les travaux du COREPER et du Conseil. Ils sont composés de fonctionnaires des représentations permanentes et présidés par un représentant de l'État membre qui exerce la présidence de l'Union ;

- de nombreux comités qui, intervenant dans le cadre du processus de comitologie, rendent des avis sur les mesures d'exécution proposées par la Commission. Ils sont composés de fonctionnaires ou d'experts nationaux et présidés par la Commission.

### Au niveau des services

Sur le plan administratif, les travaux du Conseil européen et du Conseil de l'Union européenne s'appuient sur le secrétariat général du Conseil (SGC). Bien que devenue une institution à part entière avec le traité de Lisbonne, l'administration du Conseil européen est en effet intégrée dans le SGC.

Institué dès l'origine par le règlement intérieur du Conseil, le SGC a pour tâche principale de veiller au bon déroulement des travaux du Conseil européen et du Conseil de l'Union européenne. Il est chargé de toutes les tâches administratives liées à l'organisation des réunions (logistique, rédaction des comptes rendus, archivage) et joue un double rôle de greffe et de conseiller.

À cette fin, ses quelque 3 000 agents assistent à toutes les réunions des groupes de travail, du COREPER, des différentes formations du Conseil de l'Union européenne et du Conseil européen. S'agissant du Conseil de l'Union européenne, son rôle dépend beaucoup du niveau de la mobilisation, des moyens et de l'expérience de l'État membre qui assure la présidence.

Le SGC est dirigé par un secrétaire général, personnage clef de l'institution et des relations interinstitutionnelles. Il est nommé par le Conseil à la majorité qualifiée, en principe pour un mandat de cinq ans. Uwe Corsepius, de nationalité allemande, exerce cette fonction depuis 2011.

### Vue d'ensemble

En 2014, le SGC est organisé en sept directions générales, auxquelles s'ajoutent le service juridique, ainsi qu'un certain nombre de services



directement rattachés au secrétaire général chargés de politique générale, de relations interinstitutionnelles et de questions horizontales qui couvrent notamment la préparation des Conseils européens. Le SGC est exclusivement hébergé dans les locaux du Conseil, à Bruxelles.

### Directions générales et services du Conseil au 1<sup>er</sup> janvier 2014

| Acronyme      | Compétence                                                    | Effectifs   | % Total |
|---------------|---------------------------------------------------------------|-------------|---------|
| Cabinet SG    | Services rattachés au SG et chargés du Conseil européen       | 91          | 3,0%    |
| SJ            | Service juridique                                             | 282         | 9,3%    |
| DG A          | Administration                                                | 2073        | 68,5%   |
| <i>dont :</i> |                                                               |             |         |
| DGA 1         | Ressources humaines et administration du personnel            | 206         | 6,8%    |
| DGA 2         | Protocole, conférences, immeubles, logistique                 | 341         | 11,3%   |
| DGA 3         | Service de traduction                                         | 1 105       | 36,5%   |
| DGA 4         | Finances                                                      | 47          | 1,6%    |
| DGA SSSIC     | Sécurité, sûreté et système d'information et de communication | 370         | 12,2%   |
| DG B          | Agriculture, pêche, affaires sociales et santé                | 67          | 2,2%    |
| DG C          | Affaires étrangères, élargissement et protection civile       | 84          | 2,8%    |
| DG D          | Justice et affaires intérieures                               | 82          | 2,7%    |
| DG E          | Environnement, éducation, transports et énergie               | 54          | 1,8%    |
| DG F          | Communication et gestion des documents                        | 183         | 6,0%    |
| DG G          | Affaires économiques et compétitivité                         | 89          | 2,9%    |
| OSP / CP      | Organisations socio-professionnelles / comité du personnel    | 20          | 0,7%    |
| <b>Total</b>  |                                                               | <b>3025</b> |         |

Source : secrétariat général du Conseil, direction générale de l'administration.

Si l'on dresse une typologie des services du SGC recensés dans le tableau ci-dessus, il est possible de distinguer entre :

- les services directement rattachés au secrétaire général qui sont chargés de politique générale, de relations interinstitutionnelles et de questions horizontales et qui couvrent notamment la préparation des Conseils européens. En 2014, ils emploient 91 personnes. Outre les services spécifiques que sont l'audit interne, la protection des données et la direction chargée de la lutte contre le terrorisme, il s'agit principalement d'une direction générale « politique générale et institutionnelle », divisée en deux directions : « politique générale » et « relations interinstitutionnelles ». Au sein de la direction « politique générale », deux unités sont plus particulièrement

chargées des Conseils européens (l'une de la programmation et l'autre de la préparation) ;

- le service juridique, qui rassemble 282 personnes et dont il faut souligner l'importance au sein de l'institution. Il assiste en effet à toutes les réunions et participe à tous les travaux du Conseil. Il peut être consulté par les États membres sur toute question juridique et vérifie la base légale des propositions de la Commission, dont le choix peut avoir un impact considérable sur la procédure et le mode de décision du Conseil. Avec l'assistance des juristes-linguistes, il est aussi chargé d'examiner l'exactitude des traductions dans toutes les langues officielles, les 24 versions linguistiques faisant également foi. Enfin, en tant que jurisconsulte du Conseil, il représente l'institution devant la Cour de justice en cas de litige ;
- les DG à compétence sectorielle qui suivent les différentes politiques de l'Union européenne et correspondent plus ou moins aux différentes formations du Conseil. Bien qu'essentielles, car au cœur des travaux du Conseil, ces DG comptent des effectifs relativement modestes (d'environ 50 à 90) dans la mesure où il s'agit avant tout de fonctions d'administrateur et non de gestionnaire ;
- les DG responsables de la logistique, qui sont principalement les DG A et F, respectivement chargées de l'administration et de la communication et gestion des documents. Avec plus de 2 000 personnes, soit les deux tiers des effectifs du SGC à elle seule, la DG A dispose de loin du plus grand nombre de personnel. C'est principalement dû à l'importance du service de traduction qui représente plus d'un tiers des effectifs du SGC. Celui-ci s'est pourtant efforcé de limiter l'impact des derniers élargissements et du doublement du nombre de langues officielles en informatisant et en réduisant de ce fait les effectifs dans les unités de traduction.

Deux autres directions de la DG A (Protocole, conférences, immeubles, logistique, d'une part, sécurité, sûreté et système d'information et de communication, d'autre part) méritent également d'être signalées pour le nombre significatif d'agents qu'elles emploient (respectivement 341 et 370). Elles reflètent l'importance et la lourdeur de l'organisation des réunions du Conseil, en particulier celles du Conseil européen, dont la fréquence a sensiblement augmenté sous l'effet conjugué de la nomination d'un président permanent et de la crise économique.

Les ressources humaines du SGC sont gérées de façon centralisée au sein de la DGA. En effet, contrairement à la Commission du fait de leur taille limitée, les différentes DG ne disposent pas d'une direction ou d'une unité « ressources ». La direction A1 « Ressources humaines et administration du personnel », qui compte 206 personnes, dispose simplement de correspondants (de niveau AST) dans les autres services.

## **Structure interne et normes organisationnelles**

Comme dans les autres institutions, chaque DG et service est divisé verticalement en directions, elles-mêmes subdivisées en unités.

Compte tenu de sa taille, la DG A compte trois directeurs généraux adjoints (DGA) qui regroupent les activités de plusieurs directions. Le service chargé de la politique générale et institutionnelle, rattaché au secrétaire général, est également dirigé par un DGA.

En fonction de leur taille, les unités peuvent comporter en leur sein des secteurs ou des bureaux.

On note la particularité du service juridique qui, du fait de sa spécificité, ne comporte pas d'unités, mais uniquement des directions, au nombre de sept, qui couvrent les domaines suivis par les différentes formations du Conseil, y compris une direction essentielle consacrée à la qualité de la législation qui regroupe les juristes-linguistes.

Contrairement à la Commission, le SGC ne s'est pas doté de règles en matière d'organisation de ses services. À l'exception des DG qui sont créées par le Conseil, les autres structures sont créées de façon *ad hoc* par décision du secrétaire général, avec le souci de répondre au mieux aux besoins de l'institution tout en évitant la création de trop petites entités. C'est la raison pour laquelle les services, aux différents niveaux, sont de taille très variable.

## **L'encadrement des différentes entités**

Au vu de son organigramme, le SGC compte 150 personnels d'encadrement : 8 DG, 4 DGA, 33 directeurs et 105 chefs d'unité.

Seuls le secrétaire général et les directeurs généraux sont nommés par le Conseil. Les DGA, directeurs et chefs d'unité sont nommés par le secrétaire général après une sélection ouverte et transparente.

Les pouvoirs sont relativement concentrés entre les mains du secrétaire général. Ainsi, sur le plan financier, le secrétaire général est ordonnateur délégué du Conseil. Seuls les DG A, F et le SJ, qui gèrent les plus gros budgets, disposent d'une subdélégation.

Le secrétaire général assure également les fonctions d'autorité investie du pouvoir de nomination (AIPN) et d'autorité habilitée à conclure les contrats (AHCC), à l'exception de celles concernant les AST qui sont subdélégués au DG A.

## UNE MACHINE À PRODUIRE DES CONCLUSIONS ET DES TEXTES LÉGISLATIFS

### Le niveau politique

Le Conseil européen se réunit deux fois par semestre à Bruxelles (exceptionnellement ailleurs). Ces dernières années, depuis la nomination d'un président permanent et dans le contexte de crise auquel l'Union a dû faire face, les réunions ont pu être plus fréquentes.

Son président joue un rôle clef dans l'organisation des travaux : convocation des réunions, proposition de l'ordre du jour, animation des débats, élaboration des conclusions... et, le cas échéant, rencontres bilatérales (les fameux « confessionnaux ») pour débloquer les conflits et négocier des accords.

À l'exception des décisions en matière de nomination et d'organisation des travaux du Conseil de l'Union européenne qui sont prises à la majorité qualifiée, le Conseil européen se prononce par consensus. En cas de vote, seuls les chefs d'État et de gouvernement peuvent y participer.

Ses travaux se déroulent en principe sur deux jours. La première journée s'ouvre par une déclaration du président du Parlement européen, qui n'est pas suivie d'un débat. La journée de travail est ensuite rythmée par un déjeuner protocolaire et un dîner de travail, durant lequel ont lieu l'essentiel des discussions. Le second jour est consacré à l'examen d'un projet de conclusions. Préparé par le président, il a déjà été examiné par le COREPER et est finalisé au vu des échanges au niveau des chefs d'État et de gouvernement. La réunion se clôture par une série de conférences de presse.

Le calendrier des réunions et le fonctionnement du **Conseil de l'Union européenne** varient selon les compétences qu'il exerce. Les réunions se tiennent à Bruxelles, à l'exception des sessions d'avril, juin et octobre, qui se tiennent à Luxembourg.

L'adoption de textes législatifs, qui constitue sa principale activité, peut servir de référence pour présenter ses modalités de fonctionnement. Les différentes étapes sont présentées ci-dessous en guise d'exemple type.

Le Conseil arrête ses décisions selon les modalités prévues par les Traités. Celles-ci varient en fonction de la procédure et du domaine couvert. La majorité qualifiée est devenue la règle pour la plupart des domaines couverts par la procédure législative ordinaire, mais l'unanimité est toujours requise pour certains sujets sensibles. Par ailleurs, les décisions mineures ou de procédure sont prises à la majorité simple.

## **Les différentes étapes de l'adoption des textes législatifs par le Conseil de l'Union européenne**

1. Le secrétariat général du Conseil (SGC) diffuse aux représentations permanentes la proposition de la Commission traduite dans les 24 langues officielles de l'Union.
2. Les RP sollicitent des instructions de leurs autorités nationales respectives pour se prononcer sur la proposition.
3. Le groupe de travail compétent (ou un groupe *ad hoc* constitué spécialement à cette fin) examine la proposition de la Commission. En pratique, la Commission défend sa proposition et la présidence organise des tours de table pour recueillir les positions des fonctionnaires nationaux.
4. Le SGC établit un rapport des travaux du groupe de travail qu'il transmet à la formation compétente du COREPER ou à un comité spécial.
5. La proposition de la Commission est examinée par le COREPER à la lumière des travaux du groupe de travail. En pratique, l'ordre du jour du COREPER distingue les points I, qui regroupent les dossiers sur lesquels un accord a pu être trouvé au niveau du groupe de travail et ne sont donc pas discutés au COREPER, des points II, qui font encore l'objet de débats entre la Commission et les délégations. La présidence organise la discussion de façon à rapprocher les positions nationales et la position de la Commission.
6. À l'issue du COREPER, le SGC établit un nouveau rapport et le point est inscrit à l'ordre du jour du Conseil de l'Union européenne. Comme au COREPER, l'ordre du jour des Conseils distingue les points qui ont déjà fait l'objet d'un accord au niveau inférieur (points A), de ceux qui doivent encore être traités au niveau des ministres (points B).
7. Le Conseil se réunit pour valider les points A, discuter des points B et le cas échéant procéder au vote.

Il est important de noter que l'extension des matières en codécision avec le Parlement a sensiblement influé sur le rythme des travaux du Conseil. Ainsi, même si les travaux peuvent avancer en parallèle, le Conseil doit attendre l'adoption par le Parlement de sa position en première lecture avant de se prononcer formellement sur une proposition de la Commission.

De même, un certain nombre de trilogues, formels et informels, ou un comité de conciliation, viennent s'insérer entre les différentes phases de la procédure dans le calendrier des travaux du Conseil.

La durée d'instruction d'une proposition de la Commission au Conseil dépend ainsi non seulement de la volonté et de l'intérêt de la présidence sur le dossier, mais aussi de ceux du Parlement.

Par souci de transparence, certains débats du Conseil, consacrés aux grands sujets européens, au programme de travail et aux actes législatifs, sont retransmis au public. De même, sauf décision contraire, les résultats des votes sont rendus publics.

### Au niveau des services

Comme expliqué précédemment, le secrétariat général du Conseil fournit une assistance continue et à tous les niveaux au Conseil européen et aux différentes formations du Conseil de l'Union européenne, veille au respect des procédures et assure ainsi leur bon déroulement, tant sur le plan administratif que logistique.

Chacun dans sa catégorie, ses différents services jouent un rôle clef dans le bon fonctionnement de la machine :

- les DG à compétence sectorielle se répartissent les différentes formations du Conseil et assistent à toutes les réunions organisées par la présidence : les groupes de travail, au niveau administrateur ou à la rigueur chef d'unité, les COREPER 1 et 2, au niveau chef d'unité (courant au COREPER 1) ou directeur, DGA ou DG (plus fréquent au COREPER 2), et les Conseils, en principe au niveau DG. Comme indiqué plus haut, le secrétaire général assiste quant à lui aux Conseils européens. Les agents du SGC gèrent toute l'organisation des réunions (convocations, préparation des ordres du jour, diffusion des documents, procès verbaux...) et participent dans bien des cas aux autres réunions informelles et à la préparation des compromis élaborés par la présidence ;
- le service juridique est incontournable à tous les stades de la procédure et aux différents niveaux de discussion : avis juridique sur la proposition de la Commission, finalisation des textes de compromis, vérification des traductions par les juristes-linguistes... ;
- les services qui assurent la logistique, le protocole, la sécurité des participants aux différentes réunions, les relations avec la presse ou la gestion des documents sont également mobilisés et contribuent de façon significative au bon déroulement des réunions, en particulier celles du Conseil européen qui se sont multipliées ces dernières années ;
- les services de traduction ont la responsabilité essentielle de traduire les textes qui seront publiés au Journal officiel de l'UE dans les 24 langues officielles ;

Afin d'améliorer le fonctionnement du système, en particulier suite aux changements apportés par le traité de Lisbonne, le SGC a mis l'accent sur deux aspects :

- la préparation des présidences semestrielles : afin d'assurer la cohérence entre les présidences et accroître leur efficacité, un véritable travail

d'accompagnement peut commencer trois à quatre ans avant le début de la présidence ;

- la gestion des dossiers en codécision avec le Parlement : l'extension des domaines en codécision a apporté d'importants changements dans le déroulement des travaux du Conseil, qui n'a pas toujours su faire face à l'accroissement des pouvoirs législatifs du Parlement. Elle a été absorbée à effectifs constants par les services concernés du SGC, alors qu'elle s'est traduite par davantage de réunions et le besoin de développer une meilleure connaissance du Parlement et de ses arcanes. Le SGC s'efforce de faire face à cette surcharge de travail de façon à rééquilibrer la procédure en faveur du Conseil. Un des objectifs fixés est par exemple que 50 % des trilogues se tiennent au Conseil, contre 20 % seulement aujourd'hui.

## EFFECTIFS ET ALLOCATION DES RESSOURCES

### UNE ADMINISTRATION DE MISSION QUI A DÛ S'ADAPTER À DE NOMBREUX CHANGEMENTS INSTITUTIONNELS

Avec un peu plus de 3 000 fonctionnaires et autres agents (3 025 précisément au 1<sup>er</sup> janvier 2014), le Conseil (terme générique qui recouvre ici plus exactement son secrétariat général) est la troisième plus grande institution européenne par le nombre de postes, de taille équivalente au SEAE si l'on prend les différentes catégories de personnel, mais loin derrière la Commission et le Parlement européen.

Plus de 90 % (2 730) de ses effectifs sont des fonctionnaires, contre 3,5 % (107) d'agents temporaires, 5,6 % (169) d'agents contractuels et 0,6 % (19) d'experts nationaux détachés, ce qui illustre bien les fonctions d'une administration de mission, plutôt que de conception et de gestion, exercées par son personnel.

### Évolution globale

Comme pour les autres institutions, l'évolution du nombre de postes de fonctionnaires et d'agents temporaires autorisés au tableau des effectifs du Conseil reflète l'évolution de la construction européenne, des élargissements et des traités successifs, avec néanmoins une maîtrise de la croissance des effectifs équivalente à celle de la Commission.

Depuis 2000, les postes autorisés sont passés d'environ 2 600 à 3 000, soit une augmentation de 16,6 % sur la période et une croissance annuelle moyenne de 1,2 %, ce qui reste relativement modeste par rapport à d'autres institutions.

Un examen plus attentif amène cependant à scinder cette période en trois parties distinctes liées à trois événements majeurs qui ont affecté le Conseil :

- l'impact des élargissements de 2004 et 2007 : comme les autres institutions européennes, le Conseil voit ses postes augmenter fortement dans la décennie 2000 pour faire face aux élargissements successifs à dix puis à deux nouveaux États membres. Ainsi, ses postes augmentent de près de 20 % entre 2000 et 2004 et à nouveau de 10 % entre 2004 et 2007, soit plus de 30 % sur la période. Cette hausse a cependant été limitée en raison de l'effort important demandé aux services de traduction d'utiliser au mieux les innovations informatiques pour limiter la croissance de leurs effectifs ;
- l'impact des changements introduits par le traité de Lisbonne avec, d'une part, la création du Service européen d'action extérieure (SEAE) et, d'autre part, la nomination d'un président permanent du Conseil européen. La mise en place du SEAE s'est traduite par le départ de quelque 600 personnes (dont 200 militaires) du SGC vers ce nouveau service, soit une baisse des effectifs de l'ordre de 12 % entre 2010 et 2011. Ces départs massifs sont loin d'être compensés par la mise en place du président permanent du Conseil européen. Pour ce dernier, le SGC reçoit une trentaine de postes supplémentaires, qui correspondent en réalité au nombre de membres du cabinet de Herman Van Rompuy. Au final, on peut en déduire que la surcharge de travail générée par une présidence stable et une plus grande fréquence des réunions du Conseil européen a été absorbée par le SGC sans ressources additionnelles ;
- la décision de diminuer les effectifs de 5 % prise lors de l'adoption du cadre financier pluriannuel 2014-2020. Le Conseil s'efforce de mettre en œuvre la baisse des effectifs de 5 % sur la période 2013-2017 et figure à ce jour parmi les institutions les plus rigoureuses, avec une coupe d'une trentaine de postes, soit l'équivalent de 1 %, par an depuis 2013. Pour atteindre cet objectif, le SGC a appliqué une coupe linéaire à chaque DG, sauf exception due à une surcharge de travail, comme ce fut le cas pour la DG affaires économiques et compétitivité pour faire face à la crise.

### Niveau de fonctions

Malgré une volonté d'augmenter le niveau des fonctions de façon à mieux répondre au besoin d'assurer un rôle de suivi des travaux et de conseil, le nombre d'AST reste légèrement supérieur à celui des AD. Au 1<sup>er</sup> janvier 2014, le SGC emploie en effet 1497 AST (49,5 % des effectifs totaux), contre 1340 AD (44,3 %).

Le nombre d'autres agents, qu'il s'agisse des agents temporaires (107 au total, dont 61 AD et 46 AST) ou des agents contractuels (169 pour tous les

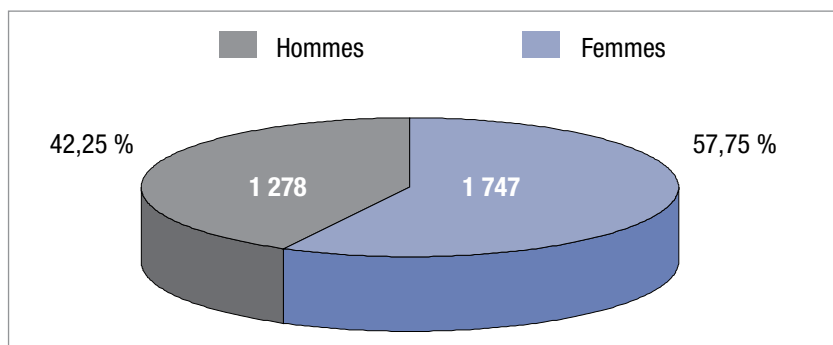


groupes de fonctions, dont 117 GF I), comme le recours aux END (19), reste très limité. Ces faibles effectifs illustrent à la fois la volonté du Conseil de privilégier le recrutement de fonctionnaires et la moindre place des tâches de gestion et d'exécution, contrairement à la Commission notamment.

### Sexe, nationalité et âge

La part des femmes dans les effectifs du Conseil est significativement supérieure à celle des hommes : au 1<sup>er</sup> janvier 2014, le SGC emploie en effet 1 747 femmes (57,8%) contre 1 278 hommes (42,2%). Cette supériorité numérique se vérifie dans toutes les catégories de personnel, à l'exception des agents contractuels GF I et des END, et dans tous les services, à l'exception de trois, traditionnellement réputés comme plus masculins, touchant à la logistique, aux systèmes informatiques et, dans une moindre mesure, aux finances.

Le personnel du secrétariat général du Conseil (répartition par sexe)



Source : secrétariat général du Conseil, DGA, bulletin statistique, janvier 2014.

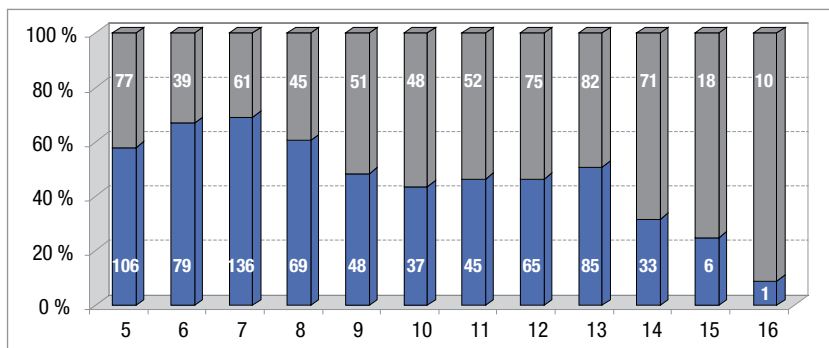
Cette surreprésentation bat des records dans les fonctions d'assistant administratif et de secrétariat (95 % des AC GFII sont des femmes). Pour les AD, il convient de signaler la forte présence des femmes dans les services de traduction.

Toutefois, comme dans les autres institutions, la proportion de femmes décroît au fur et à mesure de la progression dans les grades et les fonctions d'encadrement. Ce phénomène est particulièrement net pour le groupe de fonctions des administrateurs, dans lequel les femmes sont assez largement majoritaires dans les grades AD 5 à 8, mais deviennent tendanciellement de plus en plus minoritaires à partir du grade AD 9, au point de ne compter qu'une femme contre dix hommes en AD 16.

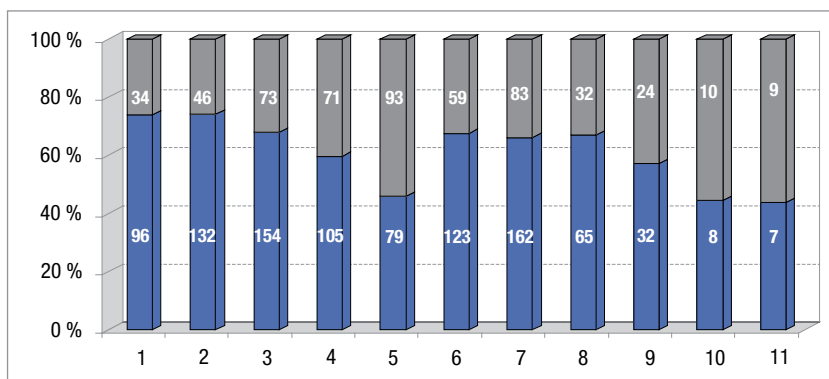
Si l'on prend uniquement les fonctions d'encadrement, au 1<sup>er</sup> janvier 2014, 26,7 % sont occupées par des femmes, soit 40 sur 150 ; 20 % des cadres supérieurs (directeurs généraux, directeurs généraux adjoints et directeurs), soit 9 sur 45, sont des femmes et 29,5 % des chefs d'unité, soit 31 sur 105. Force est de constater que la présence des femmes à ces fonctions est inférieure à la Commission, sans doute en raison d'une politique d'égalité des chances moins offensive et moins contraignante (pas d'objectifs chiffrés notamment pour le programme 2013-2016).

### Répartition des fonctionnaires et agents temporaires par groupe de fonctions et par sexe

#### Nombre d'AD par grade



#### Nombre d'AST



Source : secrétariat général du Conseil, DGA, bulletin statistique, janvier 2014.

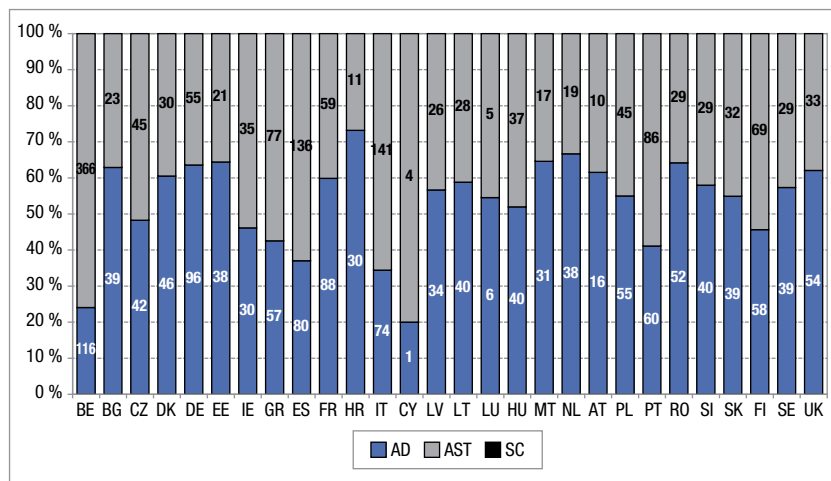
La répartition des agents par nationalité est à l'image des autres institutions. Pour les fonctionnaires et agents temporaires, elle révèle une forte représentation des Belges (17 %), principalement dû à l'effet siège. La Belgique arrive en tête dans toutes les catégories, en fournissant au Conseil non seulement son plus gros contingent d'AST (24,5 %), mais aussi d'AD, administrateurs (12,4 %) et linguistes (5,7 %), et de personnel d'encadrement (12 %).

Les autres nationalités sont représentées dans des proportions qui correspondent à peu près à leur poids dans l'Union, mis à part quelques États membres qui sont l'Espagne et l'Italie (7,6 % chacun), le Portugal (5,2 %) et la Finlande (4,5 %). Comme pour la Belgique, cette surreprésentation concerne surtout les AST.

Une majorité d'États membres compte *a contrario* davantage d'AD que d'AST, en particulier la France et l'Allemagne pour les AD non linguistes (respectivement 11,2 % et 10,2 %).

La nationalité du personnel d'encadrement semble marquée par celle des secrétaires généraux et secrétaires généraux adjoints, anciens et actuels. L'Espagne arrive en effet en deuxième position après la Belgique, avec 10,7 % des postes (dont 2 des 8 DG), suivi de l'Allemagne (10 %) et de la France (8,7 %)

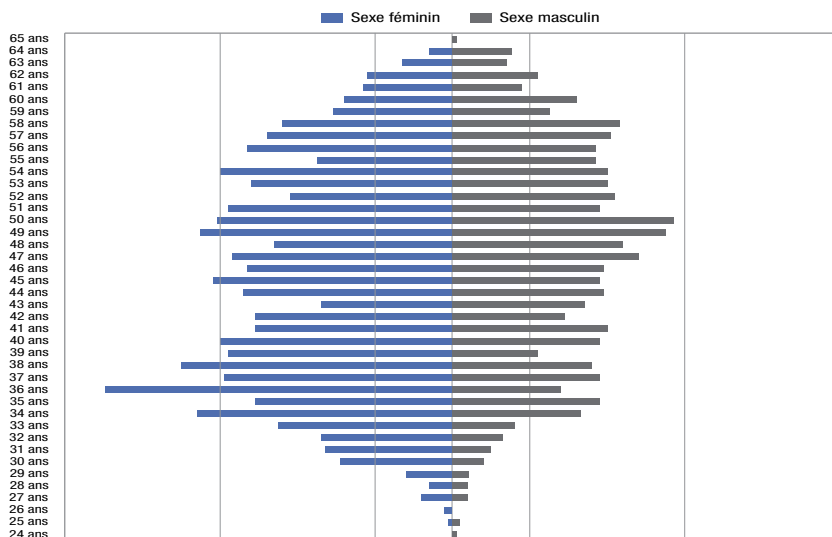
### Nombre des fonctionnaires et agents par nationalité et par groupe de fonctions



Source : secrétariat général du Conseil, DGA, bulletin statistique, janvier 2014.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2014, la moitié (50,3%) des fonctionnaires et agents temporaires du Conseil ont entre 35 et 49 ans. Près d'un tiers (31,2%) sont dans la cinquantaine et près de 7% (6,8%) ont 60 ans et plus. La répartition entre les tranches d'âge est quasi-identique entre les AD et les AST.

### Répartition des fonctionnaires et agents temporaires par âge et par sexe



Source : secrétariat général du Conseil, DGA, bulletin statistique, janvier 2014.

Concernant l'âge, la structure des effectifs du SGC connaît la même évolution que dans les autres institutions : une population plus jeune dans les grades les plus bas (36 ans en moyenne en AD 5 et 37 en AST 1), notamment du fait des derniers élargissements, et vieillissante dans les grades les plus élevés (58 ans en moyenne en AD 16 et en AST 11).

Cette tendance est particulièrement vérifiée au niveau de l'encadrement où 42% de ceux qui occupent ce type de fonctions ont plus de 55 ans. Si l'on retient uniquement l'encadrement supérieur, il s'agit de sept DG sur huit, trois DGA sur quatre et 18 directeurs sur 33.

Enfin, comme à la Commission, ce vieillissement touche surtout les hommes issus des anciens États membres, les femmes étant globalement légèrement plus jeunes, surtout chez les AD. Ainsi, 15,6% des AD femmes ont moins de 34 ans, contre 7,8% d'hommes et 5,2% ont plus de 60 ans, contre 8,7% d'hommes.

## Les fonctions exercées

Contrairement à la Commission, le SGC n'établit pas un *screening* annuel de ses emplois si bien qu'il est moins évident d'établir des catégories et de distinguer les fonctions opérationnelles de celles de coordination et d'administration.

En l'absence de fonctions de conception et de gestion des politiques et des programmes, de juridiction ou d'audit, le spectre des métiers exercés par le personnel du Conseil est cependant plus réduit que dans les autres institutions. La fonction publique du Conseil s'apparente donc davantage à une administration de mission, à laquelle s'ajoute la particularité du multilinguisme qui caractérise les institutions européennes.

Si l'on devait dresser une typologie, les principales fonctions suivantes pourraient être retenues :

- administrateur politique dans une des DG sectorielles, qui organise et assure le suivi des discussions au sein d'une formation du Conseil selon les modalités présentées plus haut. C'est sans doute le métier de base au Conseil, au cœur de ses activités ;
- conseiller juridique au sein du service juridique, qui suit également toutes les discussions au sein d'une formation du Conseil ;
- traducteur : comme indiqué plus haut, les traducteurs représentent plus du tiers des effectifs du SGC ;
- juriste-linguiste, chargé au sein du service juridique de la vérification des traductions des législations adoptées avant leur parution au Journal officiel ;
- administrateur ou assistant administratif, chargé des RH, du budget, des relations avec la presse, des documents... ;
- secrétaire auprès d'une personne exerçant des fonctions d'encadrement ;
- gestionnaire et agent chargé de tâches logistiques ou d'exécution, qu'il s'agisse des bâtiments, de la sécurité, de la gestion des documents ou du courrier.

## UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES MAÎTRISÉE

### La procédure annuelle d'allocation des ressources

Comme dans les autres institutions, le processus annuel d'allocation des ressources de l'année n est préparé pendant l'année n-1 en marge de la préparation du projet de budget de l'institution.

La décision est prise en fin d'année n-1 par le secrétaire général une fois le budget du Conseil adopté par l'autorité budgétaire. Il est important de noter que le budget du Conseil fait l'objet d'un *gentleman's agreement*

avec le Parlement, selon lequel chacune des deux institutions ne se prononce pas sur le budget de l'autre. La fixation du montant des dépenses administratives du Conseil relève donc au final de sa seule compétence.

Au Conseil, l'allocation des ressources ne fait pas l'objet d'une approche méthodologique et systématisée comme à la Commission, mais d'un examen au cas par cas par DG, à l'exception de la coupe linéaire opérée sur chaque service pour atteindre l'objectif de – 5 % de baisse des effectifs.

En règle générale, les allocations varient peu d'une année sur l'autre. Les opérations de redéploiement restent relativement limitées, malgré une tendance ces dernières années à réduire davantage les emplois administratifs pour doter les fonctions politiques.

### **Les outils utilisés**

À ce jour, le SGC ne dispose pas de véritables outils de gestion prévisionnelle des ressources humaines. Plusieurs sources d'information existent néanmoins, telles qu'un bulletin statistique mensuel, des bases de données pour les fiches de poste et pour les eCV, dont l'utilisation à des fins de gestion prévisionnelles devrait être développée prochainement.

## **LES GRANDS ENJEUX DE LA POLITIQUE RH**

### **DES DÉFIS IMPORTANTS À RELEVER, COMPLIQUÉS PAR CERTAINES SPÉCIFICITÉS**

Le Conseil aura à bien des égards à faire face à des défis similaires à ceux des autres institutions, qui risquent cependant d'être plus difficiles à relever en raison de certaines de ses particularités.

### **Attirer et retenir le personnel dans un contexte contraint**

Les dernières données relatives à la mobilité du personnel du SGC montrent que, ces dernières années, plus de personnes quittent le Conseil que l'inverse.

Indépendamment des départs à la retraite liés au vieillissement du personnel comme les connaissent les autres institutions, il s'agit de départs vers les autres institutions, en particulier le Parlement. L'analyse des raisons de ces départs pour 2013 montre en outre que le principal motif donné par les partants concerne les opportunités de carrière.

Il est vrai que la flexibilité prise par le Parlement dans l'application du statut et la gestion de son personnel, en matière de carrière et de gestion du temps de travail notamment, ainsi que son développement récent qui offre des parcours plus balisés et diversifiés, a tendance à attirer de

plus en plus de fonctionnaires des autres institutions, surtout depuis la réforme du statut de 2014.

De plus, la perte du SEAE a eu pour effet de réduire le périmètre de l'institution, les possibilités de mobilité et, de ce fait, les perspectives de carrière, en son sein.

Le Conseil connaît par ailleurs les mêmes difficultés que d'autres institutions pour recruter, en particulier pour certaines nationalités.

En outre, plus directement lié aux États membres que les autres institutions, le SGC risque de voir ses ressources continuer à être strictement contingentées par le Conseil.

Dans ce contexte très concurrentiel, il est devenu essentiel que le SGC prenne les mesures qui lui permettront d'attirer et de retenir le personnel de façon à faire face à ses besoins. Cela peut notamment passer par une plus grande diversification des recrutements, à des grades plus élevés (plus d'agents temporaires avant des concours internes par exemple), ainsi que par une gestion des talents qui offre des perspectives de carrière (définition de parcours de carrière diversifiés et personnalisés).

### **Organiser davantage de mobilité et de polyvalence au sein de l'institution**

L'organisation interne du SGC peut parfois manquer de fluidité, ce qui peut rendre la coopération entre services plus difficile.

Depuis 2013, le SGC a mis en place un système de rotation obligatoire de ses directeurs et chefs d'unité. Il pourrait le cas échéant être étendu aux AD de façon à accroître les échanges en interne et casser une mentalité dite de silo, assez conservatrice, qui a tendance à prédominer.

### **Maintenir un équilibre géographique satisfaisant**

Bien que la situation soit moins difficile qu'à la Commission, le maintien d'un équilibre géographique satisfaisant devrait être une des préoccupations du SGC suite aux nombreux départs des ressortissants des anciens États membres dans les années qui viennent et aux difficultés rencontrées pour recruter des fonctionnaires des mêmes nationalités pour les remplacer.

### **DÉVELOPPER DES OUTILS MIEUX ADAPTÉS À LA GESTION PRÉVISIONNELLE DES EFFECTIFS**

Comme pour les autres institutions, la réponse à ces enjeux dans un contexte de contrainte budgétaire et de réduction des effectifs va de pair avec une gestion des RH modernisée et professionnalisée.

Comme indiqué précédemment, le SGC dispose déjà d'un certain nombre d'outils dans lesquels il devrait investir davantage, notamment de bases de données qui recensent les fonctions et les compétences de ses agents. Il élabore également un plan de recrutement pluriannuel, mis à jour chaque année, qui fait le point sur les mouvements de l'année précédente et à venir et, sur cette base, identifie les besoins de recrutement des prochaines années. Il a mis en place une politique de mobilité, qui fait l'objet d'un rapport annuel.

S'ils étaient développés, complétés (tableaux de bord et indicateurs de suivi des performances par exemple) et davantage mis en relation les uns avec les autres dans le cadre d'une gestion prévisionnelle plus globale des effectifs, ces différents outils devraient lui permettre, d'abord de mieux identifier ses besoins, ensuite de mieux évaluer les ressources disponibles et leur évolution (mesure de l'*efficiency gap*), enfin de définir le meilleur moyen de répondre à ses besoins (recrutement, formation, redéploiement interne, etc.).





## Chapitre 4

# Les Cours ou la protection de l'Union et de ses citoyens

**L**a Cour de justice de l'Union européenne, qui englobe plusieurs juridictions (Cour de justice, Tribunal et Tribunal de la fonction publique), emploie, sous l'autorité d'un greffier (faisant office de secrétaire général), près de 2 000 agents dont près de la moitié à la traduction exigeante de son impressionnante production juridictionnelle. Pour sa part, la Cour des comptes, dont le siège est également à Luxembourg, dispose de plus de 900 agents pour contrôler, par ses audits, la bonne utilisation des deniers du budget européen en grande partie gérés par les États membres.

### LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE, LE JUGE EUROPÉEN<sup>1</sup>

#### MISSION, ORGANISATION, FONCTIONNEMENT

##### L'autorité judiciaire de l'Union européenne

Depuis sa création en 1952, la Cour de justice de l'Union européenne a pour mission de veiller à l'uniformité d'interprétation et d'application du droit de l'Union dans tous les États membres, afin que ce droit soit toujours identique pour toutes les parties, en tous lieux et en toutes circonstances. À cette fin, elle interprète le droit de l'Union à la demande des juges nationaux, contrôle la légalité des actes des institutions de l'Union et s'assure que les États membres respectent leurs obligations.

---

1. Les données statistiques présentées dans ce chapitre sont principalement tirées des éléments que la direction des ressources humaines et de l'administration du personnel a fournis aux auteurs.

La Cour a compétence pour connaître les litiges juridiques entre les pays de l'Union, les institutions européennes, les entreprises et les particuliers. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, elle couvre l'ensemble des politiques et domaines d'intervention de l'Union européenne.

La Cour rend des arrêts sur les affaires qui lui sont soumises. Il existe deux grands types de recours : le recours préjudiciel et les recours directs qui peuvent prendre différentes formes.

### **Le recours préjudiciel**

Les juridictions de chaque État membre doivent veiller à ce que le droit de l'Union soit correctement appliqué sur le territoire national. Lorsqu'une juridiction nationale a un doute sur l'interprétation ou la validité d'un acte européen, elle peut – doit dans certaines circonstances – solliciter l'avis de la Cour de justice. Cet avis est rendu sous la forme d'une décision préjudicielle.

Les recours préjudiciels sur l'interprétation des traités et du droit dérivé ont accompagné l'extension de la législation européenne et représentent aujourd'hui près de la moitié des recours. Ils permettent avant tout d'assurer une application uniforme du droit européen et contribuent à la formation d'une jurisprudence cohérente.

### **Les recours directs**

Les plus courants des recours directs sont :

- le recours en manquement. La Commission peut engager une procédure devant la Cour lorsqu'elle considère qu'un État membre faillit aux obligations que lui impose la législation européenne. Cette possibilité est également ouverte aux États membres qui, en pratique, ne l'utilisent pas. La Cour se prononce sur la base d'un avis motivé de la Commission et après une procédure contradictoire. Si la Cour constate le manquement, l'État membre est tenu d'y remédier dans le délai imparti, faute de quoi la Cour peut lui infliger une amende ou une astreinte.
- le recours en annulation. Si un État membre, le Conseil, la Commission ou, sous certaines conditions, le Parlement estime qu'un acte législatif européen est illégal, deux mois après sa publication ou sa notification, il peut demander à la Cour de l'annuler. Sont couverts les actes de toutes les institutions, y compris depuis le traité de Lisbonne 2007 ceux du Conseil européen, destinés à produire des effets juridiques sur des tiers. Également depuis cette date, les parlements nationaux peuvent introduire des recours en annulation pour violation du principe de subsidiarité. De même, un recours en annulation peut être déposé par une personne physique ou

morale contre tout acte émanant d'une institution. Elle doit cependant démontrer être directement et individuellement visée par cet acte.

- le recours en carence. Le traité impose au Parlement, au Conseil et à la Commission de prendre certaines décisions dans certaines circonstances. S'ils ne respectent pas leurs obligations en la matière, après avoir été invités à agir, les États membres, d'autres institutions et, sous certaines conditions, des personnes physiques ou des entreprises peuvent saisir la Cour pour obtenir la reconnaissance officielle de cette absence d'action.
- le recours en responsabilité extracontractuelle. Toute personne ou entreprise qui s'estime victime d'un dommage à la suite de l'action ou de l'inaction des institutions ou des membres de leur personnel peut effectuer un recours pour réclamer une compensation.

L'exercice de ses compétences à travers ces nombreuses voies de recours a permis à la Cour d'accroître ses activités et son influence au fil des ans. Depuis l'origine, elle a rendu plus de 28 000 arrêts et a joué un rôle fondamental dans le processus d'intégration européenne à travers des arrêts devenus célèbres pour donner au droit européen une valeur constitutionnelle<sup>1</sup> et pour établir sa primauté sur les droits nationaux<sup>2</sup>, le principe de libre circulation des produits<sup>3</sup> ou encore l'égalité salariale entre les hommes et les femmes<sup>4</sup>. Elle occupe donc aujourd'hui une place de choix en marge du triangle interinstitutionnel constitué par le Parlement, le Conseil et la Commission.

## Un partage de la charge de travail entre les juridictions et les chambres

### Le niveau juridictionnel

La Cour de Justice de l'Union européenne, dont le siège est établi à Luxembourg, comprend la Cour de justice elle-même, ainsi que le Tribunal (ex-Tribunal de première instance) et le Tribunal de la fonction publique (TFP), successivement créés en 1989 et en 2004 pour désengorger la Cour puis le Tribunal lui-même.

---

1. Arrêt Van Gend en Loos, CJ, 6 février 1963, 26/62, dont le cinquantenaire a été commémoré par la Cour en 2013.

2. Arrêt Costa c. Enel, CJ, 15 juillet 1964, 6/64.

3. Arrêt Cassis de Dijon, CJ, 20 février 1979, 120/78.

4. Arrêt Defrenne, CJ, 15 juin 1978, 149/77.

La Cour et le Tribunal sont composés de 28 juges chacun, un par État membre, et de neuf avocats généraux (onze à compter d'octobre 2015)<sup>1</sup> chargés de présenter des conclusions sur les affaires en cours. Le TFP est composé de sept juges, auxquels s'ajoute une liste de trois juges par intérim nommés par le Conseil sur proposition du président de la Cour pour suppléer à l'absence d'un des juges.

Ils sont nommés d'un commun accord par les États membres pour un mandat de six ans renouvelable et sont choisis parmi des personnalités présentant toute l'indépendance et les compétences requises. Depuis 2007, un comité de juristes nommés par le Conseil sur proposition du président de la Cour donne son avis sur leur capacité à remplir leurs fonctions de juge et d'avocat général. Ils sont renouvelés par rotation tous les trois ans.

Les juges de chaque juridiction désignent en leur sein leur président pour un mandat de trois ans renouvelable. Le président occupe une place importante dans le fonctionnement de la juridiction. Il dirige les travaux, répartit les affaires entre les chambres, désigne le juge rapporteur, fixe les délais des procédures, la date des audiences et des délibérations et statue en référé par ordonnance sur les demande de mesures provisoires.

Depuis octobre 2003, la fonction de président de la Cour est exercée par Vassilios Skouris, de nationalité grecque. Marc Jaeger, de nationalité luxembourgeoise, est le président du Tribunal depuis septembre 2007 et Sean Van Raepenbusch, de nationalité belge, celui du TFP depuis octobre 2011.

Le président de la Cour est en outre assisté d'un vice-président qui le remplace en cas d'absence. Ce poste est occupé par Koen Lenaerts, de nationalité belge, depuis octobre 2011.

Un premier avocat général est désigné pour un an par la Cour. Il répartit les affaires entre les avocats généraux. Melchior Wathelet, de nationalité belge, occupe cette fonction depuis octobre 2014.

Afin d'alléger et accélérer les procédures, le traité de Nice a créé une grande chambre, composée de treize juges et présidée par le président de la Cour, qui siège quand un État membre ou une institution le demande. Dès lors, la Cour se réunit désormais assez rarement, pour les affaires les plus sensibles, en formation plénière.

---

1. Longtemps plafonné à huit, le nombre d'avocats généraux a été porté à onze par le Conseil à la demande de la Cour en juin 2013. La décision prévoit que cette augmentation se fait en deux temps : nomination d'un neuvième avocat général le 1<sup>er</sup> juillet 2013, au moment de l'entrée de la Croatie dans l'UE, et des deux autres le 7 octobre 2015.

La Cour a de plus constitué en son sein des chambres, de trois ou cinq juges, au nombre de dix actuellement. Chacune élit un président de chambre. Aujourd'hui, près de 60 % des affaires sont entendues par des chambres de cinq juges et environ 25 % par des chambres de trois juges.

Créé pour se prononcer sur les affaires mineures qui peuvent faire l'objet d'un recours en cassation devant la Cour, le Tribunal est compétent pour tous les recours intentés par les personnes physiques et morales. Ses décisions peuvent être contestées devant la Cour, sur des points de droit uniquement, les questions de fait étant considérées comme définitivement jugées par le Tribunal.

Selon l'importance et la complexité de l'affaire traitée, le Tribunal peut également siéger en chambre de treize, cinq ou trois juges et, dans certains cas, en formation de juge unique. neuf chambres existent aujourd'hui. Environ 80 % des affaires portées devant le Tribunal sont aujourd'hui entendues par des chambres de trois juges.

Le traité de Lisbonne a confirmé la possibilité ouverte par le traité de Nice de créer<sup>1</sup> des tribunaux spécialisés adjoints au Tribunal, chargés de traiter en première instance des recours dans des domaines spécifiques et soulager ainsi le Tribunal. C'est sur cette base que le TFP a été créé en 2004 pour traiter le contentieux de la fonction publique européenne. Ses décisions peuvent faire l'objet d'appel devant le Tribunal.

Les présidents, juges et avocats généraux de chaque juridiction disposent d'un cabinet composé de référendaires (trois pour la Cour et le Tribunal, un pour le TFP) et d'assistants (trois pour la Cour, deux pour le Tribunal, un pour le TFP), auxquels s'ajoute un chef de cabinet pour les présidents. Au total, cela concerne environ 400 personnes. Il s'agit soit de fonctionnaires détachés, soit d'agents temporaires recrutés à l'extérieur. La Cour n'ayant pas arrêté de règles de composition de ses cabinets, ils sont choisis de façon tout à fait libre.

Une cellule de lecteurs d'arrêt, chargée de réviser les projets d'arrêt avant leur parution, est également rattachée au président de la Cour et à celui du Tribunal – pour le TFP, il s'agit d'un seul lecteur. La Cour rendant ses arrêts en français, il s'agit principalement de francophones.

---

1. Par décision du Parlement et du Conseil sur proposition de la Commission ou de la Cour et selon la procédure législative ordinaire.

### Au niveau des services

Sur le plan administratif, l'ensemble des services de la Cour (à l'exception du service d'audit interne rattaché directement au président) relève du greffier de la Cour, placé sous l'autorité du président.

Il est nommé par les juges et les avocats généraux pour une période de six ans renouvelable. Alfredo Calot Escobar, de nationalité espagnole, exerce ces fonctions depuis octobre 2010.

Le greffier de la Cour est en quelque sorte l'équivalent des secrétaires généraux des autres institutions. Il exerce deux types de fonctions principales :

- il est responsable de la tenue des dossiers et des affaires pendantes et de celle du registre dans lequel sont consignés tous les actes de procédure ;
- il est le chef de l'administration de la Cour et est responsable de l'exécution du budget, de la gestion du personnel et du bon fonctionnement des services administratifs, qui apportent leur appui aux trois juridictions.

Le Tribunal et le TFP disposent chacun de leur propre greffe. Celui-ci remplit cependant uniquement la fonction de greffe proprement dite et, à l'exception des fonctions qui ne peuvent être déléguées (nomination, promotion...), les deux juridictions s'appuient sur les services de la Cour pour leurs besoins administratifs et linguistiques.

Le greffe est organisé en quatre directions générales, deux directions et un conseiller juridique, qui emploient quelque 2 000 personnes et dont les compétences sont axées sur les aspects opérationnels du fonctionnement de la Cour :

- la DG du personnel et des finances, chargée de la préparation et de l'exécution du budget, ainsi que de la gestion du personnel ;
- la DG de la bibliothèque, recherche et documentation, qui apporte aux trois juridictions le soutien scientifique et documentaire dont elles ont besoin. Elle gère notamment la bibliothèque de la Cour, qui contient 230 000 volumes, sur dix km de rayons, dans les 24 langues officielles et certaines langues de pays tiers ;
- la DG des infrastructures, qui gère l'ensemble des moyens immobiliers, techniques et technologiques dont dispose la Cour ;
- la DG de la traduction qui, avec plus de 900 personnes, soit les deux tiers des effectifs de la Cour, est de loin le plus grand service de l'institution. Les traductions recouvrent toutes les combinaisons linguistiques possibles (552 recensées) et le volume de traduction dépasse actuellement les 1 000 000 de pages par an. En raison de la nature spécifique de ses fonctions, la Cour est peut-être plus que les autres institutions sous forte contrainte linguistique. En effet, les textes à traduire sont dans leur totalité des textes juridiques, souvent d'une haute technicité. Pour accomplir

cette tâche, les services de traduction n'emploient que des juristes possédant une formation complète en droit, ainsi qu'une connaissance approfondie d'au moins deux langues en plus de leur langue maternelle.

- la direction de l'interprétation : pour garantir l'accès et l'égalité des citoyens devant la Cour, les requérants ont le choix de la langue de procédure parmi les 24 langues officielles de l'Union. Quatre-vingts interprètes permanents assurent l'interprétation dans la langue choisie ;
- la direction du protocole et de l'information, qui assure l'ensemble des événements et activités de représentation, de communication et d'information de l'institution. Chaque année la Cour reçoit notamment environ 16 000 visiteurs en majorité des professionnels du droit et des étudiants ;
- un conseiller juridique pour les affaires administratives, qui joue un rôle de conseil et représente l'institution devant le TFP dans les différends qui, comme dans les autres institutions, peuvent opposer la Cour à ses agents.

#### Liste des DG et services de la Cour et leurs effectifs respectifs au 1<sup>er</sup> janvier 2014

|                                                        | Effectifs    | % Total       |
|--------------------------------------------------------|--------------|---------------|
| DG du personnel et des finances                        | 79           | 5,6%          |
| DG de la bibliothèque, recherche et documentation      | 95           | 6,8%          |
| DG des infrastructures                                 | 176          | 12,5%         |
| DG de la traduction                                    | 929          | 66,2%         |
| Direction de l'interprétation                          | 84           | 6,0%          |
| Direction du protocole et de l'information             | 37           | 2,6%          |
| Conseiller juridique pour les affaires administratives | 4            | 0,3%          |
| <b>Total</b>                                           | <b>1 404</b> | <b>100,0%</b> |

Source : Cour de justice de l'Union européenne, direction des ressources humaines et de l'administration du personnel.

La Cour n'a pas fixé de règles particulières pour la création et la modification de ses entités. Chaque DG est divisée en directions (jusqu'à trois pour la DG des infrastructures), elles-mêmes subdivisées en unités, selon la structure commune à toutes les institutions européennes. La seule règle applicable est que chaque unité doit être rattachée à une direction. La taille des directions et des unités varie en fonction des tâches qu'elles assument.

En 2014, la Cour compte trois directeurs généraux et onze directeurs, nommés par la réunion générale des juges, des avocats généraux et du greffier, ainsi que 51 chefs d'unité et deux chefs d'unité adjoints, nommés par le comité administratif, qui réunit les présidents de la Cour et du



Tribunal, six membres de la Cour, un membre du Tribunal et le président du Tribunal de la fonction publique.

## Une procédure longue, minutieuse et impartiale

### Le niveau juridictionnel

Toutes les requêtes sont adressées au greffe de la Cour ou de la juridiction concernée. Un juge et un avocat général sont désignés par le président pour chaque affaire.

La procédure se déroule alors en deux étapes successives, l'une écrite, l'autre orale.

#### ■ *Étape écrite*

Les parties concernées présentent des exposés écrits et le juge assigné au dossier rédige un rapport dans lequel il résume ces déclarations, ainsi que le contexte juridique de l'affaire. Ce rapport préalable est examiné lors de la réunion générale des juges et avocats généraux qui décident, d'une part, de la formation de jugement devant laquelle il convient de renvoyer l'affaire et, d'autre part, si des plaidoiries sont nécessaires.

#### ■ *Étape orale*

Cette étape, également dénommée audience publique, n'est plus obligatoire en cas d'accord des parties à l'issue de l'étape écrite. Lorsqu'elle a lieu, en fonction de la complexité de l'affaire, elle se déroule en présence d'une chambre de trois, cinq ou treize juges. De même, la présence d'un avocat n'est pas toujours requise.

Les avocats des parties exposent leurs arguments au juge et, le cas échéant, à l'avocat général, qui peuvent les interroger. À l'issue de l'audience, l'avocat général assigné à l'affaire rédige ses conclusions.

Le juge désigné s'appuie sur celles-ci, sans obligation de les suivre, pour établir un projet de décision qu'il soumet aux autres juges pour examen. Ensuite, les juges délibèrent et rendent leur arrêt.

Les décisions de la Cour sont prises à la majorité et prononcées lors d'une audience publique. Le texte est le plus souvent disponible le jour même dans toutes les langues officielles de l'Union. Il n'est pas fait état des éventuelles positions dissidentes.

Il est important de signaler que toutes les affaires ne suivent pas cette procédure type. Lorsqu'une affaire présente une urgence extrême, des procédures simplifiées et accélérées permettent à la Cour de se prononcer dans un délai d'environ trois mois.

### Activités des trois juridictions depuis leur création et nombre d'affaires introduites et clôturées pour l'exercice 2013

|                                                  | Cour de justice | Tribunal | Tribunal de la fonction publique |
|--------------------------------------------------|-----------------|----------|----------------------------------|
| Arrêts et ordonnance rendus depuis leur création | 17 900          | 9 400    | 1 100                            |
| Affaires introduites en 2013                     | 699             | 790      | 160                              |
| Affaires clôturées en 2013                       | 701             | 702      | 184                              |

Source : Rapport annuel 2013 de la Cour de justice de l'Union européenne.

#### ■ Au niveau des services

La Cour présente une particularité, unique par rapport aux autres institutions européennes : son administration n'intervient pas sur le fond des dossiers et ne participe donc pas au travail juridictionnel. Les deux niveaux sont complètement étanches.

Ainsi, seuls les référendaires composant les cabinets des juges assistent ces derniers dans la préparation des arrêts. Les DG se concentrent donc sur le fonctionnement de la Cour (administration, gestion, logistique, soutien linguistique...).

### EFFECTIFS ET ALLOCATION DES RESSOURCES

#### Une croissance qui témoigne d'une plus grande activité de la Cour

En 2014, la Cour emploie un peu plus de 2 000 fonctionnaires et autres agents. Les trois quarts (environ 1 500) sont des fonctionnaires. Du fait de la place importante prise par les cabinets des juges et des avocats généraux, les agents temporaires représentent plus de 20 % des effectifs. Enfin, la Cour emploie environ 120 agents contractuels.

#### Évolution globale

Les postes autorisés au tableau des effectifs de la Cour ont été presque multipliés par 2 entre 2000 et 2014, passant de 1 010 à 1 991. Cela est bien sûr dû aux élargissements de 2004 et de 2007, qui ont eu un impact sur les effectifs dans les cabinets du fait de l'augmentation du nombre de membres, ainsi que sur les services linguistiques, mais aussi à la création du Tribunal en 1989, du TFP en 2005 et à la forte augmentation de ses activités.

La Cour met en œuvre de façon rigoureuse la réduction des effectifs de 5 % décidée lors de l'adoption du cadre financier pluriannuel 2014-2020, en diminuant ses postes de 1 % par an (équivalent à 20 postes) depuis 2013. Seule l'administration contribue à cet effort. Les cabinets en sont exemptés. Cet exercice est fondé sur une discussion avec les services qui doivent faire des propositions.

### **Niveau de fonctions**

Près de 1200 fonctionnaires et agents temporaires de la Cour (soit quelque 60 %) sont des AD et 40 % (près de 800) des AST, ce qui reflète à la fois le niveau des fonctions exercées à la Cour et le choix de favoriser le recrutement des AD.

### **Sexe, nationalité et âge**

Représentant près de 60 % de ses effectifs, la Cour emploie une forte majorité de femmes. Comme pour les autres institutions, il convient cependant de distinguer selon les grades et les fonctions exercées. Avec 53 % les femmes restent légèrement majoritaires parmi les AD mais représentent plus des trois quarts des AST (77 %). Malgré l'absence de données sur les fonctions exercées, cela laisse supposer une surreprésentation des femmes dans les tâches administratives et de secrétariat et une moindre représentation au niveau de l'encadrement.

S'agissant des nationalités, il est important de noter que le fait que la langue de travail de la Cour soit le français se traduit par une forte présence des francophones ; ils représentent 15 % des effectifs, en particulier des Français. Il s'agit d'une des spécificités de la Cour par rapport aux autres institutions.

L'âge moyen du personnel de la Cour est de 43 ans. Il est légèrement inférieur pour les AD (40 ans), sans doute en raison du recrutement des référendaires plus jeunes. Par contre, l'âge moyen est plus élevé pour les grades les plus hauts (54 ans pour les grades AD 13 à AD 16), ce qui laisse supposer un vieillissement de l'encadrement, similaire à celui des autres institutions.

### **Les fonctions exercées**

La Cour n'effectue pas de *screening* de ses emplois lui permettant d'établir une typologie et une distinction entre les fonctions opérationnelles et les tâches de coordination et de soutien administratif.

Il est néanmoins possible de distinguer les principales fonctions exercées par son personnel :

- les référendaires : directement liés aux missions de la Cour, au cœur du dispositif dans les cabinets des juges et des avocats généraux, ils aident ces derniers à instruire les dossiers et à préparer les arrêts ;
- les juristes-linguistes : ils reflètent le multilinguisme auquel sont confrontées toutes les institutions européennes, mais revêtent une importance particulière dans le cas de la Cour compte tenu de ses activités juridictionnelles ;
- le personnel chargé de la recherche documentaire qui apporte un soutien particulier aux juges et avocats généraux dans l'instruction des dossiers ;
- le personnel administratif qui assure le bon fonctionnement de la Cour dans ses différents aspects.

### **Un effort de gestion prévisionnelle fondée sur l'analyse des besoins et une affectation souple des emplois**

Dans le cadre de la préparation de ses budgets annuels, la Cour s'efforce de mener une analyse de ses besoins, sous la forme de rapports *ad hoc*, qui lui permettent d'anticiper les évolutions à venir. Elle est en train de se doter du même outil de gestion informatique que la Commission, ce qui devrait l'aider à renforcer ses analyses.

Elle a par ailleurs introduit une grande souplesse dans l'allocation des emplois aux différents services lui permettant de faire évoluer les affectations en fonction des besoins et de pratiquer de nombreux redéploiements internes.

## **LES GRANDS ENJEUX DE LA POLITIQUE RH**

### **Des difficultés pour recruter sur les emplois administratifs...**

La Cour connaît certaines difficultés pour recruter son personnel administratif. Ces difficultés sont en partie dues à sa localisation sur le site de Luxembourg, perçu comme moins attractif que Bruxelles. Elles pourraient également être un effet dérivé des procédures de recrutement centralisées par EPSO, qui peuvent avoir pour conséquence de favoriser les départs vers les grandes institutions bruxelloises et de faire augmenter le *turn over*.

Afin d'essayer de pallier ses difficultés et de garder son personnel, la Cour a tendance à faire preuve de davantage de flexibilité dans la gestion des carrières. C'est notamment le cas avec le calendrier des promotions, qui fonctionne sur une base mensuelle et non annuelle comme dans les autres institutions.

### ...malgré l'attractivité de la fonction de référendaire

En revanche, la Cour continue à attirer les juristes de haut niveau sur les fonctions de référendaire. Ce sont le plus souvent des juristes et des avocats issus d'autres services de la Commission (service juridique, DG concurrence), de l'administration des États membres (Conseil d'État en France par exemple) ou des cabinets d'avocats, qui viennent enrichir leur expérience professionnelle par un passage à la Cour.

Toutefois, la fonction de référendaire est en moyenne occupée pour une courte période (trois ans), ce qui a pour conséquence d'accroître le renouvellement du personnel.

Ces difficultés structurelles, difficiles à contrôler et à maîtriser, devraient amener la Cour à augmenter ses capacités d'analyse et de gestion prévisionnelle de ses effectifs.

## LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE, L'AUDITEUR EXTERNE<sup>1</sup>

### MISSION, ORGANISATION, FONCTIONNEMENT

#### Rendre compte de l'utilisation des fonds européens

Créée en 1975 par le traité de Bruxelles pour contrôler les finances de l'UE, la Cour des comptes est entrée en fonctions en 1977. Le traité de Maastricht en a fait une institution européenne à part entière en 1993. Elle a son siège à Luxembourg.

De façon générale, elle exerce la responsabilité de contrôleur externe du budget général de l'Union. À ce titre, elle a pour mission d'améliorer la gestion financière de l'Union et de rendre compte de l'utilisation des fonds européens. Afin de veiller à la bonne exécution du budget et à ce que l'argent du contribuable européen soit utilisé au mieux, elle est habilitée à contrôler toute personne ou institution qui gère et bénéficie des fonds européens.

Par contre, contrairement à la Cour des comptes française, la Cour des comptes européenne n'est pas une juridiction. Elle ne dispose donc pas de compétences juridictionnelles, ni de pouvoir de décision, de sanction ou d'injonction. En cas d'irrégularité, de déficience ou de fraude, elle

---

1. Les données statistiques présentées dans cette chapitre sont principalement issues des rapports édités par la direction des ressources humaines de la Cour et des éléments fournis par cette direction aux auteurs.

informe les organes de l'Union habilités à prendre des mesures, notamment l'office européen de lutte antifraude (OLAF).

En pratique, elle exerce trois fonctions complémentaires.

### **Une fonction d'audit**

La Cour examine l'ensemble des recettes et des dépenses du budget européen. À cette fin, elle procède en toute indépendance à des contrôles sur pièce et sur place auprès des organisations qui gèrent les fonds et des bénéficiaires qui les reçoivent, tant dans les États membres que dans les pays tiers.

Les résultats de ces audits sont publiés dans son rapport annuel ou dans des rapports spéciaux qui appellent l'attention de la Commission et des États membres sur les erreurs et carences constatées et recommandent des améliorations.

La Cour réalise de plus en plus d'audits de performance, qui portent non seulement sur la légalité et la régularité de la dépense, mais vérifient également que les fonds européens sont utilisés à bon escient et aboutissent à l'effet attendu.

### **Un rôle de conseil auprès de l'autorité budgétaire dans le cadre de la procédure annuelle de décharge**

Une de ses tâches les plus importantes est de présenter au Conseil et au Parlement, en même temps que son rapport annuel, une déclaration d'assurance (DAS) dans laquelle elle se prononce sur l'exécution du budget de l'année précédente.

Les constatations et conclusions du rapport annuel et de la DAS sont examinées par les deux branches de l'autorité budgétaire et jouent un rôle majeur dans la décision du Parlement d'octroyer ou non chaque année à la Commission la décharge sur l'exécution du budget.

À ce jour, la Cour n'a jamais délivré de « DAS positive », autrement dit d'opinion sans réserve sur la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes, en particulier pour le Fonds de cohésion. En revanche, la Cour, ces dernières années, a certifié la fiabilité des comptes. Le Parlement a toujours octroyé la décharge à la Commission sur l'exécution du budget, mais en assortissant cette décision de résolution de nombreuses recommandations s'appuyant sur le rapport annuel et les rapports spéciaux de la Cour des comptes.

## Rendre des avis sur la législation financière européenne

À la demande des autres institutions, la Cour rend des avis sur les réglementations européennes qui ont des incidences financières. Cette consultation est obligatoire sur le règlement financier général. Elle peut aussi prendre position de sa propre initiative sur différentes questions.

Dans l'exercice de ses fonctions, la Cour entretient des relations étroites avec les institutions supérieures de contrôle (ISC) des finances publiques des États membres, telle que la Cour des comptes en France. Un comité de contact des ISC de l'UE réunit régulièrement les présidents de ces institutions et le président de la Cour des comptes européenne.

## Une structure en miroir

### Le niveau juridictionnel

La Cour des comptes est composée de 28 membres, un par État membre, et agit en collège. Ses membres sont proposés par les États membres et nommés par le Conseil à la majorité qualifiée, après consultation du Parlement, pour un mandat de six ans renouvelable. Choisis pour leur compétence, ils travaillent à plein temps pour la Cour. Ils sont tenus d'exercer leurs fonctions en toute indépendance et dans l'intérêt général de l'Union.

Ils désignent l'un d'entre eux comme président pour un mandat de trois ans renouvelable. Le président joue un rôle de *primus inter pares*. Il préside les réunions de la Cour, veille à l'application de ses décisions, ainsi qu'à son bon fonctionnement.

Vitor Manuel da Silva Caldeira, membre portugais, a été élu dixième président de la Cour en janvier 2008. Son mandat a été renouvelé en 2011. Il a été réélu pour un troisième mandat début 2014.

Chaque membre est assisté d'un cabinet composé d'un chef de cabinet, d'un administrateur et d'un assistant, dont le choix lui appartient. Le cabinet du président compte deux administrateurs et deux assistants outre le chef de cabinet. Un pool de secrétaires et de chauffeurs est également mis à la disposition des membres et des chambres. Au total, avec près de 130 personnes, le personnel des cabinets représente un sixième du personnel de la Cour.

La Cour est organisée en cinq chambres. Tout en exerçant leurs fonctions au sein du collège, les membres sont affectés à l'une de ces cinq chambres. Les membres de chaque chambre élisent un doyen pour un mandat de deux ans renouvelable.

Parmi ces cinq chambres, il convient de distinguer entre les quatre chambres compétentes pour les différents domaines de dépenses et pour les recettes et la chambre horizontale chargée de la coordination, de l'évaluation, de l'assurance et du développement (chambre CEAD).

### La répartition des compétences de la présidence et des chambres de la Cour des comptes (1<sup>er</sup> juillet 2014)

|              |                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|--------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Chambre I    | Conservation et gestion des ressources naturelles (FEAGA*, FEADER *, pêche, environnement, santé)                                                                                                                                                                                       |
| Chambre II   | Politiques structurelles, transport et énergie (FEDER, transports, énergie, entreprises, emploi, affaires sociales, tourisme, culture, technologie et innovation, société de l'information...)                                                                                          |
| Chambre III  | Actions extérieures (coopération au développement, politiques de préadhésion et de voisinage, fonds européens de développement – pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique)                                                                                                          |
| Chambre IV   | Recettes, recherche et politiques internes, institutions et organes de l'UE (dépenses de fonctionnement des institutions européennes, recettes et finances, recherche et politiques internes, agences de l'UE et autres organismes décentralisés, gouvernance économique et financière) |
| Chambre CEAD | Coordination, évaluation, assurance et développement (soutien et méthodologie, contrôle de la qualité, publications, supervision de l'audit et soutien à l'audit financier et de conformité, fiabilité des comptes et des prises de position des responsables)                          |

\* Fonds européen agricole de garantie et fonds européen agricole pour le développement rural.  
Source : site de la Cour des comptes européenne.

Par ailleurs, un comité administratif, composé du président de la Cour et des doyens des chambres, traite l'ensemble des dossiers administratifs et des décisions sur les questions relatives à la communication et à la stratégie de la Cour.

### Au niveau des services

L'organisation des services de la Cour des Comptes est le reflet de sa structure juridictionnelle. À l'instar des membres, les auditeurs sont en effet affectés auprès des différentes chambres.

Chaque chambre a donc à sa disposition une, voire deux, directions qui couvrent les domaines relevant de sa compétence. Une chambre, la chambre CEAD, compte deux directions en raison du large spectre de domaines horizontaux à couvrir.

Chaque direction est composée de plusieurs unités (trois à six selon les cas), au sein desquelles interviennent les auditeurs. Au sein des unités, les



auditeurs sont regroupés en équipes, qui sont les véritables entités opérationnelles chargées des audits. Au total, les chambres d'audit emploient près des deux tiers des effectifs de la Cour.

Aux auditeurs, s'ajoutent les traducteurs et le personnel chargé de l'administration de la Cour, regroupés au sein du secrétariat général, soit un peu plus d'un tiers des effectifs (16,5 % pour la traduction et 15,4 % pour l'administration).

De façon générale, le secrétariat général assure le bon fonctionnement de la Cour, ainsi que la gestion du personnel et de l'administration. Il est dirigé par un secrétaire général, nommé par la Cour pour une période de six ans renouvelable, qui exerce les plus hautes fonctions administratives. Depuis mars 2009, le poste de secrétaire général est occupé par Eduardo Ruiz Garcia, de nationalité espagnole.

Le secrétariat général se compose de quatre directions : la direction des ressources humaines, la direction finances et soutien, la direction de l'informatique et la direction de la traduction. Les trois premières comptent trois unités et la direction de la traduction autant d'unités que de langues officielles, ainsi qu'une unité de coordination.

La présidence dispose également d'une direction, composée de quatre unités, qui regroupe une trentaine de personnes.

Au total, la Cour compte donc onze directions, d'audit et administratives, divisées en une soixantaine d'unités, dans lesquelles sont réparties ses quelque 900 agents. Le tableau ci-dessous présente la répartition des postes autorisés au tableau des effectifs de la Cour (fonctionnaires et agents temporaires) selon leur affectation au 31 décembre 2013.

**Postes autorisés au tableau des effectifs de la Cour des comptes  
au 31 décembre 2013**

|                            | Effectifs  | % Total     |
|----------------------------|------------|-------------|
| Présidence                 | 31         | 3,5%        |
| Chambres d'audit           | 576        | 64,6%       |
| Direction de la traduction | 147        | 16,5%       |
| Administration             | 137        | 15,4%       |
| <b>Total</b>               | <b>891</b> | <b>100%</b> |

Source : Cour des comptes européenne, bilan social au 31 décembre 2013.

La Cour n'a pas fixé de norme particulière pour la taille de ses directions et unités. Celles-ci sont taillées sur mesure pour répondre à ses besoins et peuvent être de taille très variable. Les décisions en matière d'organisation sont prises par le comité administratif.

Au vu de son organigramme, la Cour compte onze directeurs et 59 chefs d'unité, ainsi qu'un conseiller principal placé auprès du doyen de la chambre CEAD et un conseiller placé auprès de la chambre II.

Après une procédure de sélection rigoureuse et transparente, les directeurs et les chefs d'unité sont nommés directement par la Cour, le cas échéant après un vote formel.

## **Un processus itératif entre auditeurs et audités**

### **Le niveau juridictionnel**

Les 28 membres se réunissent environ deux fois par mois en collège pour examiner et adopter les publications de la Cour, c'est-à-dire le rapport annuel et les rapports spéciaux sur le budget et les fonds européens de développement.

Chaque chambre a quant à elle une double compétence :

- élaborer les rapports annuels et spéciaux sur le budget de l'Union et les fonds européens de développement présentés au collège pour adoption pour les domaines relevant de sa compétence ;
- adopter les rapports spéciaux, les rapports annuels sectoriels et les avis.

Le président ou, le cas échéant, le membre compétent présente le rapport à la chambre et/ou collège pour adoption, puis au Parlement, au Conseil et aux autres parties concernées, y compris à la presse.

Les rapports sont ensuite examinés au sein des instances compétentes du Parlement et du Conseil, le plus souvent la commission du contrôle budgétaire (COCOBU) pour le premier et le comité budgétaire (COMBUD) pour le second. Les membres compétents de la Cour participent à ces débats.

À l'issue de cet examen, le Parlement et le Conseil adoptent des résolutions et conclusions contenant une série de recommandations, ainsi que la décharge annuelle pour le Parlement, et demandent à la Cour d'assurer le suivi de ses audits.

### **Au niveau des services**

En étroite liaison avec le membre responsable et son cabinet, les auditeurs de la Cour réalisent les audits, sur pièce et sur place, et effectuent l'ensemble des travaux préparatoires, jusqu'à l'élaboration des projets de rapport.

Cela se traduit par de nombreuses missions dans les États membres et les pays tiers pour vérifier l'exécution des fonds européens, ainsi que de multiples échanges avec les autres institutions, en particulier la Commission<sup>1</sup>, selon un calendrier et une procédure bien réglés.

Avant le rapport final qui sera soumis à la chambre compétente et à la Cour, les remarques des auditeurs sont en effet envoyées aux services compétents de la Commission et des autres institutions qui peuvent faire valoir leur point de vue. Un certain nombre de réunions bilatérales ont également lieu, à différents niveaux<sup>2</sup>, entre les services. Les réponses des audités sont annexées au rapport final.

## EFFECTIFS ET ALLOCATION DES RESSOURCES

### Une institution mobilisée et recentrée sur son cœur de métier

Au 31 décembre 2013, la Cour employait 914 fonctionnaires et autres agents, ce qui en fait la sixième institution européenne en nombre, plus proche sur ce plan du Comité économique et social et du Comité des régions que de la Cour de Justice.

La grande majorité de ses effectifs sont des fonctionnaires (735, soit 80 %), suivis par un nombre non négligeable d'agents temporaires pour une institution de cette taille (113, soit 12 %) dû à la place des cabinets placés auprès de ses membres. La Cour emploie également 59 agents contractuels (6 %) et a recours à sept experts nationaux détachés (END).

### Évolution globale

Les effectifs de la Cour ont connu une forte hausse depuis le début des années 2000 avant de se stabiliser ces dernières années. Le nombre de ses postes permanents et temporaires est en effet passé de 552 en 2000 à 882 en 2014, soit une hausse de près de 60 % sur la période.

Cette forte croissance est principalement due aux élargissements successifs de l'Union en 2004 et 2007, comme pour les autres institutions, mais aussi dans le cas de la Cour à la diversification des financements et à l'accroissement des fonds européens qui impliquent au final davantage de contrôles à effectuer.

---

1. Au sein de la Commission, la DG BUDG est l'interlocuteur principal de la Cour et centralise les différents échanges.

2. Il peut arriver dans certains cas, pour des dossiers sensibles, que les cabinets des membres de la Cour et de la Commission, sinon les membres eux-mêmes, soient impliqués dans cette phase préparatoire.

Depuis 2013, la Cour applique la réduction des effectifs de 5 % décidée par le Parlement et le Conseil lors de l'adoption du cadre financier pluriannuel. Ainsi, la Cour diminue ses postes de façon méthodique chaque année de 1 % par an, ce qui se traduit par une suppression de neuf postes par an pour atteindre les 5 % en 2017.

Depuis plusieurs années déjà, elle s'efforce d'opérer des redéploiements vers ses services d'audit grâce à des gains de productivité dans ses services administratifs et de traduction. Ainsi, le nombre d'agents affectés au secrétariat général a diminué de 15 % entre 2009 et 2013. La mise en œuvre des – 5 % s'inscrit dans cette évolution.

Cette approche rigoureuse lui a également permis de réduire de façon significative le taux de vacance de ses emplois, de 8 % en 2008 à moins de 3 % aujourd'hui.

Afin d'optimiser l'allocation de ses ressources sur les domaines prioritaires, la Cour effectue une gestion plus flexible des affectations, avec notamment un réexamen régulier de la répartition globale des emplois par le comité administratif.

### **Niveau de fonctions**

Sur ses 848 fonctionnaires et agents temporaires au 31 décembre 2013, la Cour compte 580 AD, soit plus des deux tiers, et 268 AST. Cette très forte proportion d'AD, très caractéristique de la Cour par rapport à d'autres institutions comme le Conseil par exemple, reflète la place prépondérante occupée par les auditeurs parmi les effectifs de la Cour.

Il faut signaler également une forte concentration des effectifs dans les grades AD 5 à AD 7 (45 % des AD) qui s'explique par les recrutements et le développement de la Cour après 2004.

S'agissant des 59 agents contractuels, ils sont en majorité (42) dans le GF I, affectés à des tâches logistiques et techniques, et, dans une moindre mesure (17), dans le GF II sur des emplois de secrétariat ou de traduction.

### **Sexe, nationalité et âge**

Au 31 décembre 2013, sur les 914 personnes en activité à la Cour, 547, soit exactement la moitié, sont des femmes. Cette proportion est stable depuis plusieurs années.

Comme dans les autres institutions, un examen plus attentif montre un certain nombre de décalages entre le nombre d'hommes et de femmes, selon le grade et le niveau de fonctions. Ainsi, la proportion d'hommes est largement plus élevée dans le groupe de fonctions AD (59 % d'hommes) que dans le groupe AST (67 % de femmes).

De même, la part de femmes exerçant des fonctions d'encadrement est largement inférieure à celle des hommes, en particulier dans les chambres d'audit où il n'y a aucun directeur femme et seulement deux chefs d'unité femmes sur 24. Au secrétariat général en revanche, deux des quatre directeurs sont des femmes, ainsi que 16 des 31 chefs d'unité.

La Cour a cependant mis en place une véritable politique d'égalité des chances, sur le modèle de celle de la Commission, qui commence à porter ses fruits. La proportion des femmes AD a sensiblement augmenté ces dernières années (41 % en 2013 contre 37 % en 2009) et les femmes représentent aujourd'hui un tiers des emplois en AD 9 – AD 16.

Ses efforts vont se poursuivre dans le cadre d'un plan d'action adopté pour la période 2013-2017, qui va agir via un certain nombre de mesures complémentaires au niveau du recrutement (présence de femmes dans les comités de sélection), du développement de carrière (encouragement à la prise de responsabilité, notamment comme chef d'équipe), de la formation (préparation aux fonctions d'encadrement) et de l'équilibre vie professionnelle – vie privée (aménagement du temps de travail, télétravail).

En l'absence de données disponibles concernant la répartition des agents par nationalité, on ne peut que supposer que la Cour connaît les mêmes tendances générales que les autres institutions, avec certaines particularités liées à sa localisation à Luxembourg, notamment une forte présence des ressortissants des pays limitrophes (belges et français en particulier).

S'agissant de l'âge, compte tenu des recrutements massifs effectués après les élargissements de 2004 et de 2007, au 31 décembre 2013, près des trois quarts (74,2 %) des effectifs de la Cour ont moins de 50 ans et même plus de la moitié (55 %) moins de 45 ans.

En revanche, à la même date, 40 % des directeurs et chefs d'unité (27 sur 69) ont 55 ans ou plus, ce qui permet d'anticiper un renouvellement important de l'encadrement dans les prochaines années. Comme dans les autres institutions, il est probable que cette ventilation par tranche d'âge cache des déséquilibres géographiques importants et que ces départs concernent en majorité le personnel issu des anciens États membres.

### **Les fonctions exercées**

Même en l'absence de *screening* équivalent à celui de la Commission permettant de distinguer les fonctions opérationnelles des fonctions administratives et de coordination, du fait de sa spécialisation en matière d'audit, il est relativement aisé d'établir une typologie des métiers exercés par le personnel de la Cour.

Ainsi, si l'on applique la classification retenue par la Commission, il est possible de distinguer :

- la fonction d'auditeur, qui arrive largement en tête et se décline à différents niveaux, principalement comme AD (senior, principal, junior), mais aussi comme AST. Ils constituent son volet le plus opérationnel. La formation et l'expérience professionnelle des auditeurs sont très variées, puisqu'ils sont issus aussi bien d'institutions publiques que de sociétés privées, notamment des secteurs de la comptabilité, de la gestion financière, de l'audit interne ou externe, du droit et de l'économie ;
- les traducteurs occupent également une place de choix. Comme toutes les institutions européennes, la Cour des comptes est en effet soumise à l'impératif du multilinguisme et doit assurer la traduction de tous ses travaux dans les 24 langues officielles de l'Union avant leur publication au Journal officiel ;
- les fonctions administratives et de coordination, qu'il s'agisse de la gestion des ressources humaines, du budget ou des documents, de l'informatique, des tâches de secrétariat, de la communication avec les autres institutions et la presse, etc.

## **Processus d'allocation des ressources**

### **La procédure annuelle d'allocation des ressources**

L'allocation des ressources de l'année n est préparée pendant l'année n-1 en marge de la préparation du programme de travail annuel et du projet de budget de l'institution. Elle ne fait pas l'objet d'une approche méthodologique et systématisée comme à la Commission, mais d'un examen au cas par cas par DG.

La décision est prise en fin d'année n-1 par le comité administratif une fois le programme de travail adopté par la Cour et le budget par l'autorité budgétaire.

Comme indiqué plus haut, depuis quelques années, la Cour s'efforce de limiter le nombre de personnes employées dans des fonctions administrative et de coordination et opère des redéploiements vers les activités d'audit qui constituent le cœur de métier de la Cour.

### **Les outils utilisés**

À son échelle, la Cour a mis en place un certain nombre d'outils destinés à faciliter la gestion de ses ressources humaines, à commencer par un bilan social annuel, qui comprend une analyse statistique des effectifs, un examen des conditions de travail, ainsi que d'autres problématiques liées à la gestion RH, et vise à mieux déterminer les domaines

dans lesquels la GRH peut et doit être adaptée pour mieux répondre aux besoins de l'institution.

Au cours des dernières années, la Cour a également réorganisé sa direction RH, avec notamment la création d'un point central de contact, et a rationalisé certains de ses processus administratifs. Elle s'est notamment doté de nouveaux outils informatiques similaires à ceux de la Commission, en particulier *Sysper* (système d'information intégré pour la gestion des emplois et des carrières).

Surtout, la Cour adopte tous les quatre ans une stratégie globale qui définit les grands axes de son intervention et, en corollaire, les grandes lignes de sa politique des ressources humaines pour la mise en œuvre de cette stratégie. La stratégie de la Cour et sa politique RH ont ainsi été définies pour la période 2013-2017.

Élaboré sur la base du suivi régulier et de l'évaluation de la politique définie pour la période précédente (2009-2012), après consultation du personnel d'encadrement et du comité du personnel, ce document identifie les enjeux de la politique RH, destinés à permettre à la Cour de réaliser ses objectifs stratégiques de manière à la fois efficace et efficiente. À ce titre, cet exercice constitue un modèle du genre dont pourraient utilement s'inspirer d'autres institutions

## **LES GRANDS ENJEUX DE LA POLITIQUE RH**

Comme annoncé plus haut, cette partie présente les priorités retenues par la Cour dans sa stratégie pour les années 2013 à 2017 et les mesures envisagées dans le domaine des ressources humaines pour l'aider à répondre à ces priorités.

### **L'objectif et les priorités de la Cour pour la période 2013-2017**

La stratégie 2013-2017 de la Cour indique clairement que l'objectif de l'institution pour cette période consiste à « optimiser la valeur de sa contribution à l'obligation de l'UE de rendre compte ».

À cette fin, la Cour s'est fixé les cinq priorités suivantes :

#### **Centrer les produits de la Cour sur l'amélioration de l'obligation de l'UE de rendre compte.**

Cela implique que la Cour veille à ce que ses audits correspondent à la fois au risque pour la gestion financière et à l'intérêt public (la durabilité des finances publiques ou l'environnement par exemple).

À cette fin, elle concentrera ses efforts sur sa capacité à apporter une valeur ajoutée et sur les audits de performance. Elle envisage par ailleurs de faire évoluer le format et le contenu de son rapport annuel.

### **Collaborer avec des tiers pour exploiter la contribution de la Cour à l'obligation de l'UE de rendre compte**

La Cour entend ici coordonner des efforts avec ceux de ses principaux partenaires, en particulier les ISC nationales. Cela suppose la définition de besoins et de priorités communes, des actions mieux coordonnées afin de dégager des synergies. Cela passe également par une meilleure exploitation des résultats de ses audits.

### **Garantir en permanence le professionnalisme de la Cour**

Indépendamment de la préservation de son indépendance via un code de conduite pour ses membres et ses agents et la publication d'un registre des intérêts financiers de ses membres, il s'agira d'actualiser les dispositions en matière de contrôle de la qualité.

### **Utiliser au mieux les connaissances, les compétences et l'expertise de la Cour**

Cette priorité est sans doute celle qui a sans doute le plus d'implication en matière de gestion des RH dès lors qu'elle est directement liée à un certain nombre de mesures telles que la gestion des talents, le développement des compétences et de l'expertise, le partage des connaissances, l'utilisation d'outils informatiques, la garantie d'un cadre de travail propice à l'analyse, à l'interaction et au travail en équipe, le tout dans une période de diminution des ressources.

### **Démontrer la performance de la Cour et le respect de son obligation de rendre compte**

Il s'agira ici principalement d'actualiser les indicateurs de performance utilisés pour mesurer, contrôler et faire connaître ses actions et d'assurer le suivi de la décharge annuelle, de façon à améliorer sa communication directe avec les citoyens.

### **La mission et les objectifs dans le cadre de la stratégie 2013-2017**

Une fois la stratégie définie, la politique RH a pour mission de fournir les ressources humaines et les services qui vont aider l'institution à mettre en œuvre ses priorités. À cette fin, la politique RH retient cinq objectifs pour la période 2013-2017.



### **Recruter suffisamment d'agents qualifiés affectés aux priorités en matière d'audit**

Dans le cadre incontournable de la mise en œuvre des 5% de baisse des effectifs et sur la base de sa collaboration active avec EPSO, la Cour souhaite mettre l'accent sur une meilleure analyse de ses futurs besoins et sur des recrutements plus rapides, plus ciblés et plus diversifiés (agents temporaires, concours internes, END). Elle entend également poursuivre sa politique de redéploiement vers ses activités d'audit.

### **Soutenir le personnel pour lui permettre de se développer et d'être efficient**

La Cour a lancé un certain nombre d'actions clefs destinées à améliorer la gestion des talents, les perspectives de carrière, la performance et la motivation de ses agents.

Elle a notamment adopté un plan d'action en faveur de l'égalité des chances, un nouveau système d'évaluation qui met l'accent sur les objectifs, la performance et la formation, un nouveau schéma directeur de la formation professionnelle, mieux adapté aux besoins des auditeurs.

Elle a également annoncé la poursuite de sa politique de mobilité, ainsi que l'instauration d'un régime de télétravail et le réexamen des conditions d'aménagement du temps de travail en ligne avec les dispositions du nouveau statut.

La Cour envisage aussi des mesures ciblées pour revaloriser ses emplois et accroître ainsi la motivation de son personnel, telles que la possibilité pour les agents de grade élevé n'occupant pas de poste d'encadrement d'exercer des fonctions appropriées, ainsi que la communication et la collaboration entre les différents services, d'audit et de traduction notamment.

### **Mieux acquérir et mieux partager les connaissances**

Il s'agit ici de mettre en place des réseaux de partage des connaissances et des pratiques, internes mais aussi externes (ISC notamment), assortis le cas échéant d'échanges et de formations.

L'objectif est également de mettre au point un outil capable de recenser les aptitudes existantes de façon à affecter les personnes au mieux de leurs compétences.

### **Renforcer l'encadrement intermédiaire**

Des actions spécifiques sont consacrées aux chefs d'unité qui, au sein des chambres, constituent la clef de voûte de l'organisation de la Cour. Ainsi,

les procédures de sélection ont été revues et des formations et accompagnements spécifiques sont désormais proposés.

Par ailleurs, la mobilité des directeurs et des chefs d'unité continue à être encouragée.

### **Rationaliser les processus administratifs**

Ce volet recouvre les aspects plus techniques de nature à mettre en place les différentes actions (mise en place de nouveaux modules informatiques pour poursuivre l'informatisation et la simplification des procédures RH par exemple), non moins essentiels à la réalisation des objectifs fixés.

La politique de RH ainsi définie accompagne donc la mise en œuvre de la stratégie de la Cour pour la période 2013-2017. Elle en est sur bien des aspects la traduction concrète au niveau de l'administration de la Cour. C'est particulièrement le cas pour la formation professionnelle et les réseaux de partage des connaissances et des pratiques.

Elle est intégrée dans le programme de travail annuel du secrétaire général, qui présentera un rapport spécifique sur l'état d'avancement à mi-parcours au comité administratif mi-2015.



## Chapitre 5

# Les comités consultatifs et les autres organes de l'Union européenne

**L**e Comité économique et social, le Comité des régions, le médiateur européen et le contrôleur européen de la protection des données et de la protection de la vie privée sont autant de moyens pour l'Union européenne de donner voix à la société civile organisée, aux collectivités locales ou encore au simple citoyen, qu'il s'agisse, pour ces différents acteurs, de se positionner sur les grands enjeux de la vie de l'Union ou de s'employer à garantir au quotidien les droits individuels de chacun. Pour ce faire, quelque 1 700 agents œuvrent au sein des différents secrétariats généraux, à l'élaboration, la rédaction et la communication de centaines de résolutions, d'avis, de rapports ou encore de plaintes.

### LE COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN, VOIX DE LA SOCIÉTÉ CIVILE AU NIVEAU EUROPÉEN<sup>1</sup>

#### MISSION, ORGANISATION, FONCTIONNEMENT

##### Faire entendre la voix de la société civile organisée

Créé par le traité de Rome afin d'associer les groupes d'intérêt économiques et sociaux à la construction du Marché commun, le Comité économique et social européen (CESE) a vu ses prérogatives renforcées et consolidées par les traités successifs.

---

1. Les données statistiques et les éléments présentés dans ce chapitre sont tirés du rapport annuel 2014 sur les ressources humaines du secrétariat général et sur la politique du personnel (données au 31 décembre 2013).

C'est un forum unique en son genre de consultation et de dialogue entre des représentants des différents acteurs de la société civile organisée, notamment les employeurs, les travailleurs, ainsi qu'un large éventail d'organisations et de groupements, tels que des fédérations agricoles, des associations de consommateurs, des organisations de jeunesse, des mouvements de femmes, des activistes dans le domaine de l'environnement et bien d'autres encore.

Le CESE remplit trois missions essentielles :

- conseiller le Parlement européen, le Conseil et la Commission européenne et contribuer ainsi à ce que les politiques et la législation européennes soient mieux adaptées aux réalités économiques et sociales ;
- favoriser le développement d'une Union européenne plus participative et plus proche des citoyens, en soutenant et en renforçant la société civile ;
- promouvoir les valeurs qui constituent le fondement de l'intégration européenne.

En tant qu'organe consultatif, le CESE émet des avis, principalement destinés au Parlement, au Conseil et à la Commission, et portant sur les propositions législatives. Les Traités prévoient de nombreux domaines dans lesquels le CESE doit être consulté. Ces domaines ont été progressivement élargis et le champ d'intervention du CESE étendu.

Le CESE entretient également des contacts réguliers avec les conseils économiques et sociaux (CES) nationaux et régionaux des États membres et des pays tiers. Il a par ailleurs des relations suivies avec les milieux économiques et sociaux de plusieurs pays ou groupes de pays.

## Une organisation fortement structurée

### Le niveau politique

Le CESE a son siège à Bruxelles. Il est composé de 353 membres, dénommés conseillers, qui sont issus de différents milieux socio-économiques, professionnels et culturels des 28 États membres de l'Union européenne.

Les membres du CESE sont proposés par les gouvernements nationaux et nommés par le Conseil de l'Union européenne, à la majorité qualifiée et après consultation de la Commission, pour une période de cinq ans renouvelable. Une fois nommés, ils exercent leur fonction en toute indépendance, dans l'intérêt de tous les citoyens de l'UE.

Chaque État membre dispose d'un contingent national proportionnel au nombre de ses habitants. Le dernier renouvellement a eu lieu en 2010 pour le mandat 2010-2015.

### Répartition des sièges par État membre au sein du Comité économique et social européen

| État membre                                                                                 | Nombre de conseillers |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|
| Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni                                                      | 24                    |
| Espagne, Pologne                                                                            | 21                    |
| Roumanie                                                                                    | 15                    |
| Autriche, Belgique, Bulgarie, Grèce, Hongrie, Pays-Bas, Portugal, République tchèque, Suède | 12                    |
| Croatie, Danemark, Finlande, Irlande, Lituanie, Slovaquie                                   | 9                     |
| Estonie, Lettonie, Slovénie                                                                 | 7                     |
| Chypre, Luxembourg                                                                          | 6                     |
| Malte                                                                                       | 5                     |
| <b>Total</b>                                                                                | <b>353</b>            |

Source : site du Conseil économique et social.

Les membres du CESE vivent et travaillent dans leur État membre d'origine. Ils ne sont pas rémunérés, mais bénéficient d'indemnités destinées à couvrir leurs frais de voyage et de séjour pour assister aux réunions.

Les membres sont répartis en trois groupes : employeurs, travailleurs et activités diverses (secteur agricole, associations de consommateurs, organisations de jeunesse, mouvements de femmes, etc.). Chaque groupe élit un président et dispose d'un secrétariat composé d'une dizaine de collaborateurs.

Le CESE élit en son sein, pour une durée de deux ans et demi, un président et deux vice-présidents, choisis par rotation dans chacun des trois groupes, ainsi qu'un bureau. Composé d'une quarantaine de membres, dont le président, les vice-présidents, les présidents des groupes et des sections spécialisées et un nombre variable de membres, le bureau a pour tâche principale de définir les orientations politiques du CESE, ainsi que d'organiser et coordonner les travaux de ses différents organes. Le bureau comprend également trois conseillers, élus par le comité pour un mandat de deux ans et demi, qui constituent le groupe des questeurs et dont le rôle spécifique est de veiller sur le statut des membres.

La présidence se compose du président et des deux vice-présidents. Elle se réunit au moins deux fois par an en présidence élargie, avec les présidents des groupes, pour la préparation des travaux du bureau et de l'assemblée.

Le président assure la double responsabilité du bon déroulement des travaux du CESE et de représentation vis-à-vis de l'extérieur. Henri Malosse, issu

du groupe des employeurs, de nationalité française, a été élu président du CESE en avril 2013.

Le président dispose d'un cabinet comprenant une dizaine de personnes. Leur nombre et leur choix restent à sa seule discrétion.

Les avis sont débattus et adoptés à la majorité simple au cours des sessions plénières qui ont lieu neuf fois par an à Bruxelles.

La préparation des avis soumis en plénière incombe à six sections spécialisées thématiques et à une commission consultative dirigées par des membres du CESE, avec également une rotation de la présidence entre les trois groupes :

- agriculture, développement rural, environnement (NAT) ;
- union économique et monétaire, cohésion économique et sociale (ECO) ;
- emploi, affaires sociales, citoyenneté (SOC) ;
- relations extérieures (REX) ;
- marché unique, production et consommation (INT) ;
- transports, énergie, infrastructures, société de l'information (TEN) ;
- commission consultative des mutations industrielles (CCMI) <sup>1</sup>.

Pour certains sujets, le CESE peut recourir à des structures *ad hoc* et créer un sous-comité qui fonctionne de façon analogue à une section mais se concentre sur un dossier particulier.

Par ailleurs, le CESE suit les grands dossiers économiques et sociaux européens ainsi que les stratégies à long terme au sein de trois observatoires :

- l'Observatoire du développement durable (ODD) – rattaché à la section NAT ;
  - l'Observatoire du marché du travail (OMT) – rattaché à la section SOC ;
  - l'Observatoire du marché unique (OMU) – rattaché à la section INT) ;
- ainsi que d'un comité de pilotage Europe 2020.

### **Au niveau des services**

Dans l'exercice de leurs fonctions, les membres du CESE sont assistés par un secrétariat général d'environ 700 personnes, placé sous la direction d'un secrétaire général. Nommé par le bureau pour un mandat de cinq ans, ce dernier exerce ses fonctions sous l'autorité du président, représentant le bureau. Comme ses homologues des autres institutions, le secrétaire général du CESE joue un rôle majeur dans l'organisation et le fonctionnement internes de l'institution. L'actuel secrétaire général, Luis Planas, de nationalité espagnole, est entré en fonction en mars 2014.

---

1. Instance consultative intégrée au CESE à la suite de l'expiration du traité CECA en juillet 2002.

### Les directions du Comité économique et social européen et leurs effectifs\* au 31 décembre 2013

|                                                                | Acronyme | Effectifs  | % Total       |
|----------------------------------------------------------------|----------|------------|---------------|
| <b>Niveau politique</b>                                        |          |            |               |
| Présidence et groupes                                          | P et G   | 37         | 5,0%          |
| <b>Travaux du CESE</b>                                         |          |            |               |
| Direction des affaires générales                               | DAG      | 46         | 6,2%          |
| Direction A – travaux consultatifs                             | DTC A    | 52         | 7,0%          |
| Direction B – travaux consultatifs                             | DTC B    | 47         | 6,3%          |
| <b>Total</b>                                                   |          | <b>145</b> | <b>19,4%</b>  |
| <b>Services horizontaux</b>                                    |          |            |               |
| Organisation centrale (SG, SGA, secrétariat SG, audit interne) | OC       | 16         | 2,1%          |
| Département de la communication                                | COM      | 32         | 4,3%          |
| Direction des ressources humaines et des services intérieurs   | DRH SI   | 87         | 11,7%         |
| Direction des finances, du budget et de la comptabilité        | DFBC     | 36         | 4,8%          |
| Direction de la logistique                                     | DL       | 86         | 11,5%         |
| <b>Total</b>                                                   |          | <b>257</b> | <b>34,5%</b>  |
| <b>Traduction</b>                                              |          |            |               |
| Direction de la traduction                                     | DT       | 307        | 41,2%         |
| <b>Total général</b>                                           |          | <b>746</b> | <b>100,0%</b> |

\* y compris le personnel rattaché à la présidence et aux groupes.

Source : Conseil économique et social, rapport RH 2014.

Pour mener à bien sa mission, le secrétaire général dispose d'un secrétariat, qui lui est directement attaché, et d'un secrétaire général adjoint, également nommé par le bureau. Il chapeaute au total huit directions (dont deux, celles de la logistique et de la traduction, sont des services conjoints avec le Comité des régions) qui peuvent être regroupés en trois catégories, selon une organisation assez proche de celle du Parlement :

- Trois directions assurent l'organisation des travaux des sections du CESE : une direction des affaires générales, qui comprend le greffe, le service juridique, l'organisation des conférences et le service d'interprétation, les relations avec les autres institutions et CES nationaux, et deux directions sectorielles (les travaux consultatifs), qui couvrent exactement les six sections, ainsi que la commission consultative des mutations



industrielles. Ces trois directions regroupent 145 agents et relèvent de la responsabilité directe du secrétaire général adjoint ;

- Les directions à vocation horizontale, chargées de la communication, du personnel, des finances et de la logistique, qui comptent 294 agents ;
- La direction de la traduction, qui emploie 307 personnes, est de loin la plus nombreuse, ce qui souligne une fois encore l'importance et la place des services linguistiques au sein des institutions européennes.

#### ■ *Structure interne et normes organisationnelles*

Comme dans les autres institutions, les directions sont divisées verticalement en unités. Chacune en compte entre trois et cinq, sauf la direction de la traduction qui (à l'exception du gaélique) comprend autant d'unités que de langues officielles de l'Union. La plupart des unités des services horizontaux et de soutien comprennent également des secteurs.

Dans un contexte de réduction des effectifs et de concentration sur un nombre limité de priorités politiques, le CESE a recherché des alternatives souples et faciles à mettre en place pour favoriser les synergies et éviter des changements plus lourds d'organigramme, telles que la création de *pools* d'agents, fondés sur le partage de tâches, l'affectation de personnel à plusieurs entités ou les mises à disposition croisées pour des projets spécifiques, ainsi que le recours à la formule d'équipe-projet (*project team*), mobilisant des membres de différents services sur un dossier pour une durée déterminée.

Il est en outre essentiel de noter que, depuis 1995, le CESE partage la plupart de ses services horizontaux (logistique, informatique) et de traduction avec le Comité des régions (CdR). Au 31 décembre 2013, près de 700 personnes étaient employées dans les services conjoints des deux comités, dont 60 % appartenant au CESE.

Fondée sur un accord de coopération entre les deux comités, cette situation est unique dans le paysage interinstitutionnel européen. En pratique, le personnel concerné travaille au quotidien indifféremment pour l'un ou l'autre comité, mais chacun reste géré par son institution d'appartenance. Les deux comités se sont engagés à traiter de façon équitable le personnel affecté dans les services conjoints et à rechercher une application du statut et du RAA la plus proche possible. L'accord de coopération couvrant la période 2008-2014 devrait être prorogé d'un an et un nouvel accord négocié d'ici la fin 2015 devrait prendre en compte les recommandations du Parlement de renforcer et de rationaliser cette coopération.

Plus récemment, un accord de coopération a été signé début 2014 entre les deux comités et le Parlement, qui prévoit notamment la réallocation

d'une part substantielle des effectifs (jusqu'à 20 % de ceux de la traduction) vers d'autres services, au sein des comités ou vers la nouvelle DG des services de recherche parlementaire (EPRS) du Parlement. En échange, celui-ci ouvre ses services aux membres des comités. Ce mouvement de personnel, inédit par son ampleur (une centaine de postes pour les deux comités) et ses spécificités, devrait être effectif fin 2014-début 2015.

#### ■ *L'encadrement des différentes entités*

Au vu de son organigramme, le CESE compte, outre le secrétaire général et le secrétaire général adjoint, 52 personnels d'encadrement : huit directeurs (ou chef de département pour la communication), un directeur adjoint et 43 chefs d'unité.

L'exercice de tous les pouvoirs d'ordonnateur pour l'exécution du budget du CESE est délégué au secrétaire général, lui-même autorisé à en subdéléguer une partie.

Les pouvoirs concernant le recrutement et le suivi de carrière du personnel (AIPN et AHCC) sont exercés par le bureau et subdélégués selon les modalités fixées par le règlement intérieur, au président pour les postes d'encadrement (directeurs adjoints et chefs d'unité) et les AD 14 et au secrétaire général pour les administrateurs et les assistants.

### Un fonctionnement rationalisé

#### Le niveau politique

Au sein des sections, la préparation des avis est confiée à des groupes d'étude composés en moyenne de douze membres, dont un rapporteur, assistés d'experts.

Sur la base des rapports des sections, l'assemblée plénière adopte ses avis à la majorité simple, lesquels sont adressés aux institutions et publiés au *Journal officiel de l'Union européenne*. Outre le large éventail des cas pour lesquels sa consultation est obligatoire, le CESE peut émettre des avis de sa propre initiative lorsqu'il estime que c'est dans l'intérêt de la société civile. Il rend chaque année environ 170 avis, dont en moyenne 15 % de sa propre initiative.

#### Au niveau des services

Comme dans toutes les autres institutions européennes, l'administration est au service du bon fonctionnement de l'institution. Qu'il s'agisse des travaux préparatoires ou de l'organisation des sessions, au siège et hors siège, elle mobilise l'énergie et les compétences des différents services (préparation des documents, logistique, traduction) et de l'ensemble du

personnel pour que le CESE puisse assumer pleinement son rôle public et interinstitutionnel.

À titre d'exemple, dans le cadre de la préparation des sessions plénières, une ou deux réunions hors siège sont organisées chaque semaine, tandis que plus de 900 réunions statutaires ont été organisées en 2013 au siège du CESE, année de relativement plus faible activité en raison du renouvellement partiel de ses membres ; 20 % de ces activités concernent des partenariats et/ou conférences.

## **EFFECTIFS ET ALLOCATION DES RESSOURCES**

### **Une situation globalement très satisfaisante**

Toutes catégories d'agents et services confondus, au 31 décembre 2013, le CESE employait 746 personnes, ce qui le place loin derrière les grandes institutions.

Autour de 85 % (632) de ses effectifs sont des fonctionnaires, 8,3 % (62) des agents temporaires et 6 % (45) des agents contractuels, auxquels s'ajoutent six experts nationaux détachés (END) et un médecin conseil qui a le statut de conseiller spécial.

### **Évolution globale**

Le tableau des effectifs du CESE a sensiblement évolué depuis le début des années 2000, passant de 525 postes en 2000 à 720 en 2014, soit une augmentation de 37,1 %. La hausse se concentre néanmoins dans les années correspondant à l'élargissement de l'Union à dix puis à douze nouveaux États membres, avec une croissance de près d'un tiers des effectifs avant 2007.

Depuis 2012, le CESE s'efforce de mettre en œuvre la baisse des effectifs de 5 % décidée lors de l'adoption du cadre financier 2014-2020, ce qui se traduit par la suppression de sept postes par an. À cette fin, le CESE a mis en place une méthode de concertation avec l'encadrement, de façon à identifier les besoins prioritaires auxquels affecter les ressources par redéploiement interne et, comme expliqué précédemment, rechercher des synergies.

### **Niveau de fonctions**

Le nombre de fonctionnaires et agents temporaires AD et AST employés par le CESE est quasiment identique (environ 350 dans chaque groupe de fonctions).

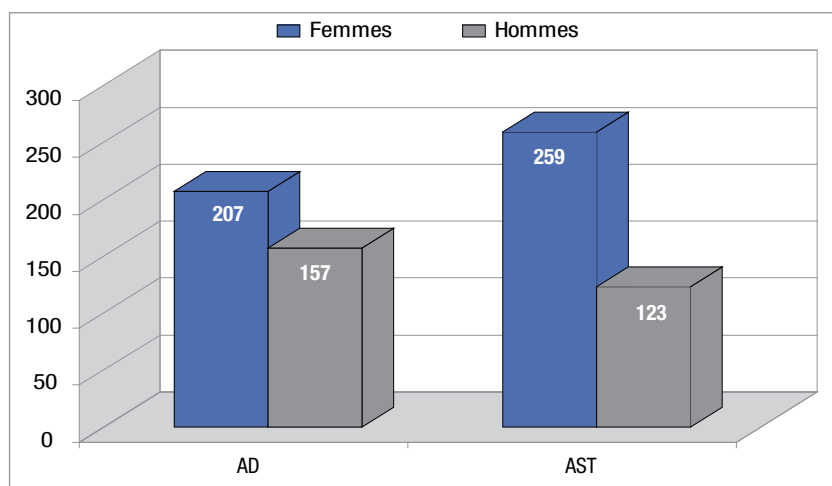
Parmi les agents contractuels, ceux du groupe de fonctions I, qui ont remplacé l'ancienne catégorie D dans les fonctions de manutention, sont les plus nombreux, suivis de ceux du groupe de fonctions IV.

### Sexe, nationalité et âge

Tous statuts confondus, le CESE compte une majorité de femmes (62,5%). Comme le montre le graphique ci-dessous, la part des femmes est supérieure dans les fonctions d'assistant et équivalent (67,8%), comme dans celles d'administrateur (56,9%). S'agissant du personnel d'encadrement en revanche, même si la situation est plus satisfaisante que dans d'autres institutions, seulement 37,8% des chefs d'unité et 25% de l'encadrement supérieur sont des femmes.

Le CESE a connu la même évolution que les autres institutions après les élargissements de 2004 et de 2007, à savoir une augmentation plus rapide du nombre de femmes dans le groupe de fonctions des administrateurs et une féminisation de l'encadrement au fur et à mesure des départs à la retraite, qui devrait s'accroître dans les années qui viennent. Cette évolution est également liée à la politique active menée par le CESE en matière d'égalité des chances.

Répartition du personnel du Comité économique et social européen par groupe de fonctions et par sexe (31 décembre 2013)

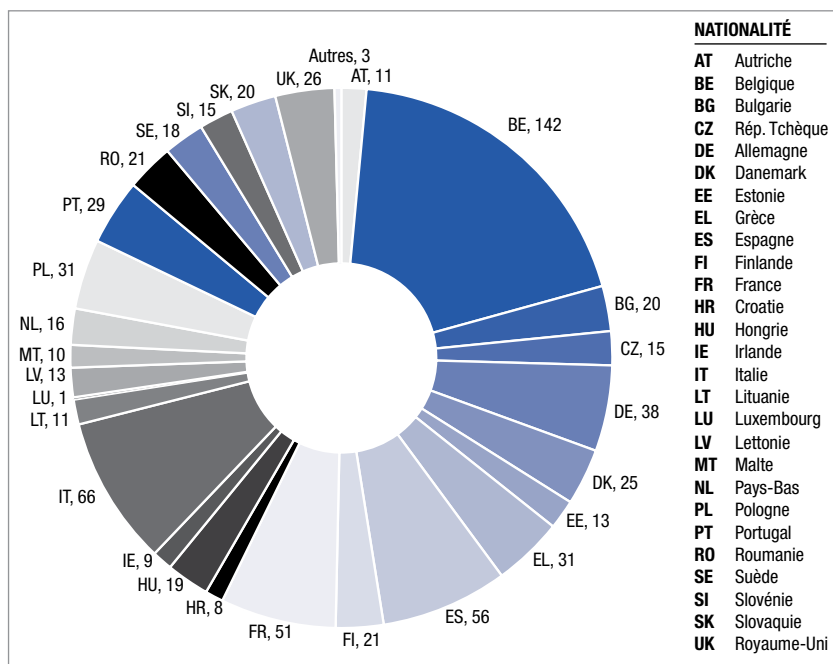


Source : rapport annuel 2014 sur les ressources humaines du secrétariat général et sur la politique du personnel.

La répartition des agents par nationalité n'est pas différente de celle des autres institutions et révèle une forte présence des Belges (19,2%), en raison de l'effet siège. Cette surreprésentation est particulièrement marquée chez les AST (28,3 % de Belges contre 9,9 % d'AD), ainsi que dans les directions horizontales (RH, finances, logistique et communication). Parmi les autres nationalités, on constate une part importante d'Italiens et d'Espagnols dans toutes les catégories de personnel (respectivement 8,9 % et 7,6 % au total).

La France (6,9 %) et, dans une moindre mesure, l'Allemagne (5,1 %) arrivent sans surprise en 4<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> positions, avec néanmoins, un nombre d'AD supérieur aux AST pour l'Allemagne (24 AD pour 13 AST), contrairement à la France (18 AD et 29 AST). Le nombre assez élevé de ressortissants polonais (4,2 %) témoigne quant à lui des efforts menés par la CESE pour accueillir les ressortissants des nouveaux États membres de 2004 et atteindre les objectifs fixés à titre indicatif par nationalité.

#### Répartition du personnel du Comité économique et social européen par nationalité (au 31 décembre 2013)



Source : rapport annuel 2014 sur les ressources humaines du secrétariat général et sur la politique du personnel.

L'âge moyen des fonctionnaires du CESE est de 45 ans en 2013, ce qui démontre une certaine stabilité sur les dix dernières années, mais un relèvement assez marqué suite au rajeunissement qu'avait connu le CESE dans les années qui ont suivi les élargissements de 2004 et 2007 (42,9 ans en 2008).

Ce phénomène est dû à un nombre élevé de départs de jeunes fonctionnaires vers les autres institutions (98 départs entre 2005 et 2013 avec une moyenne d'âge de 40,4 ans) et le recrutement sur la même période de fonctionnaires plus âgés par transfert interinstitutionnel (115 arrivées avec une moyenne d'âge de 43,3 ans).

Comme dans les autres institutions, on observe par ailleurs une distribution assez inégale des tranches d'âge entre les nationalités, comme entre les hommes et les femmes, les hommes issus des anciens États membres étant globalement plus âgés que les femmes originaires des nouveaux.

Cette tendance est particulièrement marquée au sein de l'encadrement. Ainsi, la moyenne d'âge est de 50,3 ans pour l'encadrement dans son ensemble, mais de 47,1 ans pour l'encadrement féminin. Cela place le CESE dans une situation plutôt favorable comparé à d'autres institutions, même si un renouvellement important des cadres est attendu dans les prochaines années.

### **Les fonctions exercées**

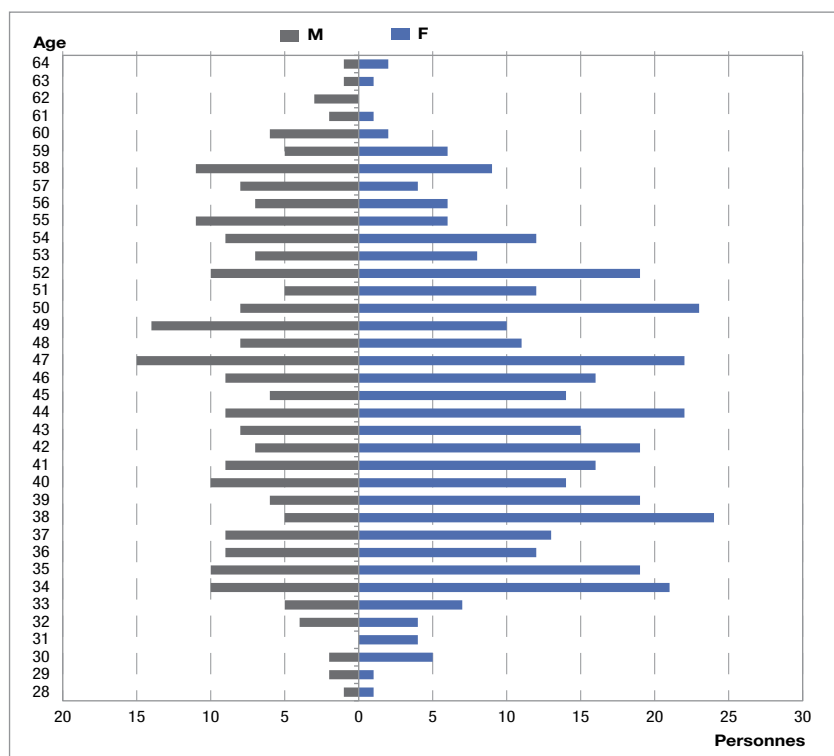
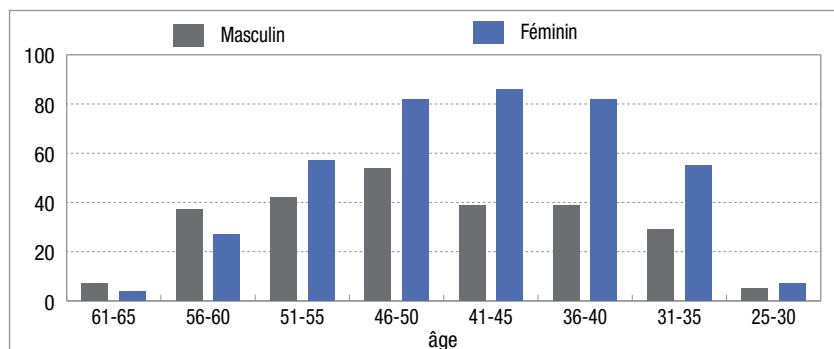
Le CESE est, avec la Commission, la seule institution européenne qui effectue un *screening* de ses emplois.

Cette analyse permet de distinguer entre les deux grands types de fonctions que sont les fonctions de soutien administratif et de coordination, d'une part, et les fonctions politiques et de représentation institutionnelle, d'autre part.

Elle permet également d'établir une ventilation du type de tâches exercées selon les groupes de fonctions, à savoir pour le personnel hors encadrement :

- parmi les AD : 28 % sont des généralistes, 6 % des spécialistes (juristes, financiers, informaticiens, etc.) et, surtout, 66 % sont des traducteurs, soit les deux tiers des AD ;
- parmi les AST : une forte majorité (57 %) exerce des tâches de secrétariat, tandis que les 43 % restants sont des gestionnaires.

# Répartition du personnel du Comité économique et social européen par tranche d'âge (situation au 31 décembre 2013)



Source : rapport annuel 2014 sur les ressources humaines du secrétariat général et sur la politique du personnel.

## Une utilisation des ressources planifiée et optimisée

### La procédure annuelle d'allocation des ressources humaines

Comme dans les autres institutions, le processus annuel d'allocation des ressources de l'année n est préparé pendant l'année n-1 en marge de la préparation du projet de budget de l'institution. La décision est prise en fin d'année n-1 par le secrétaire général, une fois le budget du CESE adopté par l'autorité budgétaire.

Le CESE a développé ces dernières années une approche méthodique et rigoureuse de l'allocation de ses ressources, lui permettant notamment de faire face à la baisse des effectifs de 5 % appliquée sur la période 2013-2017.

Ainsi, le tableau des effectifs est revu annuellement en fonction des priorités identifiées. Les entités en charge des projets prioritaires se voient attribuer des ressources supplémentaires par redéploiement, dans la limite des disponibilités budgétaires. Avant toute publication d'un poste devenu vacant, il est aussi procédé à un examen systématique de sa justification, surtout pour les fonctions de soutien administratif.

### Les outils utilisés

Le CESE a su se doter d'outils performants qui lui permettent de planifier et d'optimiser au mieux l'utilisation de ses ressources, de façon à disposer du personnel lui permettant de faire face à ses missions institutionnelles dans un cadre budgétaire et statutaire plus contraignant.

Comme à la Commission, l'exercice annuel de *screening* lui permet notamment de réaffecter les compétences en fonction des priorités, voire de faire des choix plus structurels (ajustement des structures organisationnelles, renforcement de la coopération interinstitutionnelle, externalisation de certaines tâches...).

Le CESE a également renouvelé ses outils informatiques, avec notamment la mise en place du logiciel *Sysper*, ce qui lui permet d'améliorer la gestion de son personnel, d'établir des indicateurs d'activité et de performance et d'élaborer des rapports statistiques qui favorisent la gestion prévisionnelle, sur le plan quantitatif et qualitatif, qu'il s'agisse des recrutements, de l'équilibre homme-femme, du *turn over*, de la mobilité interne ou de la formation.

## LES GRANDS ENJEUX DE LA POLITIQUE RH

Sans vouloir dépeindre un tableau trop idyllique, force est de constater que le CESE a su mettre en place ces dernières années une politique RH



dynamique et performante, qui aide l'institution à s'adapter aux évolutions constantes de son environnement professionnel et institutionnel.

Cette politique RH s'efforce à la fois de prendre en compte les nouvelles contraintes, budgétaires et statutaires en particulier, et d'anticiper les enjeux à venir, tels que la planification des départs, la gestion des carrières, le renouvellement et le développement des compétences par la formation professionnelle, l'aménagement des conditions de travail...

La mise en œuvre de cette politique RH « modèle » est, sans aucun doute, à la fois facilitée et rendue indispensable par la taille relativement modeste du CESE.

Sans entrer dans le détail, trois angles principaux sont privilégiés par le CESE pour répondre aux défis en matière RH :

- une collaboration interinstitutionnelle accrue, lui permettant de trouver les synergies indispensables pour libérer les ressources nécessaires à son bon fonctionnement en période de restriction budgétaire et de réduction des effectifs ;
- le développement d'une approche anticipative et participative, qui a notamment permis une adaptation de ses structures, ainsi que l'adoption de programmes de formation et d'orientation de carrière. Cette démarche s'inscrit en outre dans le cadre d'une mobilisation de l'encadrement et d'un dialogue soutenu avec le personnel ;
- la recherche constante de procédures plus simples et d'une organisation plus souple, rendue possible par les nouveaux outils informatiques, mais aussi grâce à une gestion plus décentralisée. À cela s'ajoute la recherche d'une plus grande flexibilité, que ce soit dans la mise en place de structures (création de *pools* d'agents, recours à des *project teams*) ou dans la gestion du personnel (mobilité interne, télétravail et horaires variables, par exemple)

## LE COMITÉ DES RÉGIONS OU L'EUROPE DES TERRITOIRES<sup>1</sup>

### MISSION, ORGANISATION, FONCTIONNEMENT

#### Impliquer les collectivités locales

Créé par le traité de Maastricht à la demande de l'Allemagne, le Comité des régions (CdR) assure la représentation institutionnelle de l'ensemble des territoires de l'Union européenne. Sa principale mission est d'impliquer

---

1. Les données statistiques et les éléments présentés dans ce chapitre ont été fournis par la direction administration et finances du CdR.

les autorités régionales et locales dans le processus de décision européen et de favoriser ainsi une meilleure participation du citoyen.

De façon générale, le CdR est obligatoirement consulté par la Commission, le Conseil et le Parlement dans certains cas prévus par le Traité, ainsi que dans n'importe quel domaine dès lors que l'une de ces institutions le juge opportun. Il peut également émettre un avis de sa propre initiative sur des questions spécifiques.

La plupart de la législation européenne étant mise en œuvre par et dans les États membres, le traité de Lisbonne a prévu que, lorsqu'elle présente une proposition législative, la Commission doit obligatoirement consulter le CdR (ainsi que les pouvoirs locaux et régionaux dans la phase pré-législative) si le texte porte sur l'un des nombreux domaines politiques qui concernent directement les autorités locales et régionales<sup>1</sup>.

Le traité de Lisbonne a également ouvert au CdR la possibilité de saisir la Cour de justice s'il estime que ses prérogatives n'ont pas été respectées.

Le CdR rédige des rapports et émet des avis (une cinquantaine par an sur la législation de l'UE). Il peut également adopter des résolutions sur des questions de nature politique.

## Une organisation qui a su s'adapter aux besoins de l'institution

### Le niveau politique

Le Comité des régions compte actuellement 353 membres et autant de suppléants, qui sont des représentants locaux et régionaux issus des 28 États membres, selon la même clef de répartition que celle du CESE. Comme les membres du CESE, ils sont nommés par le Conseil à la majorité qualifiée, sur proposition des États membres, pour un mandat de cinq ans renouvelable. Ils exercent ensuite leur fonction en toute indépendance.

Chaque État membre désigne ses membres comme il le souhaite parmi les représentants de ses collectivités territoriales titulaires d'un mandat électoral ou politiquement responsables devant une assemblée élue. Il doit cependant veiller à respecter l'équilibre politique, géographique et local/régional du pays<sup>2</sup>. Les membres du comité sont en principe des élus et des acteurs de premier plan des autorités locales et régionales de leur

---

1. Éducation, culture, santé publique, transports et réseaux transeuropéens, cohésion économique et sociale, fonds de cohésion, fonds structurels et emploi, formation professionnelle, questions sociales, environnement

2. Dans le cas de la France par exemple, les départements et les communes ont chacun six sièges et les régions douze.

État membre (présidents de région, conseillers municipaux ou maires de grandes villes).

Les membres du CdR vivent et travaillent dans leur région d'origine. Ils ne sont pas rémunérés, mais bénéficient d'indemnités destinées à couvrir leurs frais de voyage et de séjour pour assister aux réunions. Ils se réunissent cinq fois par an en sessions plénières à Bruxelles pour définir la politique générale du comité et adopter des avis.

Le CdR élit en son sein, pour une durée de deux ans et demi, un bureau, son président, ainsi qu'un premier vice-président. Composé d'une soixantaine de membres, dont le président, le premier vice-président, les 28 autres vice-présidents (un par État membre), les présidents des groupes politiques et un nombre variable de membres, le bureau a pour tâche principale de définir les orientations politiques du comité, ainsi que d'organiser et coordonner les travaux de ses différents organes.

Le président assure la double responsabilité du bon déroulement des travaux du comité et de représentation vis-à-vis de l'extérieur. Michel Lebrun, de nationalité belge et conseiller communal de la commune de Viroinval, a été élu président du CdR en juin 2014.

Le président dispose d'un cabinet comprenant huit personnes. Leur nombre et leur choix restent à sa seule discrétion.

Six commissions ont pour tâche d'examiner les orientations politiques et de préparer les avis à débattre lors des sessions plénières :

- Politique et cohésion territoriale (COTER) ;
- Politique économique et sociale (ECOS) ;
- Education, jeunesse, culture et recherche (EDUC) ;
- Environnement, changement climatique et énergie (ENVE) ;
- Citoyenneté, gouvernance, affaires institutionnelles et extérieures (CIVEX) ;
- Ressources naturelles (NAT).

Les membres du CdR sont regroupés à la fois en délégations nationales (une par État membre) et dans des formations partisans qui reflètent les principales familles politiques européennes. Cinq groupes politiques sont ainsi représentés au CdR (le Parti populaire européen – PPE, le Parti socialiste européen – PSE, l'Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe – ADLE, l'Union pour l'Europe des nations-alliance européenne – UEN-AE et le groupe des conservateurs et réformistes européens – ECR). Des groupes interrégionaux ont également été constitués afin de promouvoir la coopération transfrontalière.

Chaque groupe élit un président, dispose d'un secrétariat et a à sa disposition des agents temporaires, dont le nombre varie (de 2 à 11) selon la taille du groupe.

### **Au niveau des services**

Sur le plan administratif, le comité est assisté par un secrétariat général qui emploie environ 525 personnes<sup>1</sup>. Il est dirigé par un secrétaire général nommé par le bureau pour un mandat de cinq ans, qui exerce ses fonctions sous l'autorité du président et joue un rôle essentiel au sein de l'institution. Jiří Buriánek, de nationalité tchèque et allemande, est secrétaire général du CdR depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2014.

Le secrétariat général est composé de sept directions qui peuvent être regroupées en trois grandes catégories :

- les directions qui assurent l'organisation des travaux du CdR. Elles sont au nombre de quatre : la direction chargée du service aux membres et du greffe, qui comprend le service juridique ; la direction des travaux consultatifs, qui couvre les travaux des six commissions ; la direction de la communication et des relations avec la presse, ainsi que des événements organisés par le CdR ; la direction chargée des politiques horizontales et des réseaux. Début 2014, ces quatre directions regroupent autour de 200 personnes ;
- les directions à vocation horizontale, au nombre de deux, chargées de l'administration et des finances, ainsi que de la logistique, qui réunissent une centaine d'agents ;
- la direction de la traduction, qui compte plus de 200 effectifs pour le seul CdR, est comme d'habitude la plus nombreuse.

Pour mémoire, selon l'accord de coopération passé entre les deux comités (cf. p. 200), les directions de la logistique et de la traduction font partie des services conjoints avec le CESE.

### **■ Structure interne et normes organisationnelles**

Comme dans les autres institutions, les directions sont divisées verticalement en unités, chacune en comptant entre quatre et cinq. Les grandes unités comportent des services, eux-mêmes parfois subdivisés en services ou en secteurs.

---

1. Données au 01.01.2014.

### ■ *L'encadrement des différentes entités*

Au vu de son organigramme, le CdR comptait début 2014, en plus du secrétaire général, 46 personnels d'encadrement : six directeurs, six directeurs adjoints et 34 chefs d'unité.

Toute décision de changement structurel d'organigramme est prise par le bureau. Chaque changement fonctionnel (réorganisation interne) au sein d'une direction est décidé par le directeur concerné. En cas de réaffectation du personnel d'une entité à l'autre, la décision est signée par le secrétaire général. La dernière modification importante remonte à 2011, ce qui démontre une certaine stabilité de la structure administrative.

Les règles en matière de nomination sont fixées dans le règlement intérieur du CdR. Les nominations aux postes de directeur et de chef d'unité, ainsi que dans les grades AD13 et supérieurs, sont effectuées par le bureau, tandis que les autres nominations sont déléguées au secrétaire général.

Les fonctions d'ordonnancement des crédits sont quant à elles déléguées au secrétaire général, qui peut ensuite les subdéléguer jusqu'au niveau des administrateurs.

### **Les différents services et directions du Comité des régions et leurs effectifs\* en 2014**

| Services et directions du CdR en 2014                          | Effectifs    | % Total       |
|----------------------------------------------------------------|--------------|---------------|
| Présidence et groupes                                          | 42           | 7,4%          |
| Secrétariat général (y compris cabinet du SG et audit interne) | 14           | 2,5%          |
| Direction A – Administration et finances                       | 67           | 11,8%         |
| Direction B – Service aux membres et greffe                    | 62           | 11,0%         |
| Direction C – Travaux consultatifs                             | 52           | 9,2%          |
| Direction D – Communication, presse, événements                | 47           | 8,3%          |
| Direction E – Politiques horizontales et réseaux               | 40           | 7,1%          |
| Direction F – Logistique**                                     | 34           | 6,0%          |
| Direction G – Traduction**                                     | 206          | 36,4%         |
| Comité du personnel                                            | 1,5          | 0,3%          |
| <b>Total</b>                                                   | <b>565,5</b> | <b>100,0%</b> |

\* de fonctionnaires, agents temporaires, agents contractuels et END (y compris ceux affectés à la présidence et aux groupes)

\*\* services conjoints avec le CESE – personnel du CdR uniquement

Source : Comité des régions, direction administration et finances.

## Fonctionnement

### Le niveau politique

Au sein des commissions, l'examen des dossiers et la préparation des avis sont partagés entre les groupes politiques. La commission désigne un rapporteur au sein de ce groupe politique qui est chargé de préparer l'avis.

Pour préparer cet avis, le rapporteur peut s'appuyer sur les services de la municipalité ou de la région dont il est originaire.

Les projets d'avis sont d'abord discutés en commission, puis soumis pour adoption en séance plénière.

### Au niveau des services

Indépendamment du soutien administratif et logistique apporté aux membres, la contribution fournie par l'administration au niveau politique pour la préparation des avis dépend beaucoup de l'aide que trouve le rapporteur auprès de sa municipalité ou de sa région d'origine.

Par ailleurs, les services du CdR, en particulier les directions C (travaux consultatifs) et E (politiques horizontales et réseaux), jouent un rôle majeur en fournissant un appui à l'activité politique et consultative des membres. La direction C effectue un véritable travail de recherche et d'étude sur le sujet traité et la direction E mobilise les réseaux constitués par des experts régionaux sur différents thèmes.

La direction D, chargée de la communication, des relations avec la presse et de l'organisation d'événements, joue également un rôle essentiel pour faire connaître les activités du CdR et porter ses travaux à la connaissance du public (environ 300 manifestations par an).

## EFFECTIFS ET ALLOCATION DES RESSOURCES

### Une majorité de jeunes administrateurs qui dynamise le comité

Au 1<sup>er</sup> janvier 2014, le CdR emploie 531 personnels statutaires, auxquels s'ajoute une dizaine d'experts nationaux détachés (END), ce qui en fait la plus petite des institutions si l'on excepte le médiateur et le contrôleur européen de la protection des données. Sur ces 531 membres du personnel, 438 (82,5 %) sont des fonctionnaires, 57 (10,7 %) des agents temporaires et 36 (6,8 %) des agents contractuels.

### Évolution globale

Depuis sa création, en 1993, le champ d'intervention confié par les Traités au CdR n'a cessé de s'élargir. Ce développement, conjugué aux élargissements successifs de 2004, 2007 et 2013, s'est naturellement traduit par

un accroissement considérable de ses effectifs, surtout pour les services linguistiques. Ainsi, le nombre de postes autorisés au tableau des effectifs a doublé entre 2000 (226 postes) et 2014 (532), avec une forte concentration de cette hausse avant 2007 (466).

Comme les autres institutions, le CdR met en œuvre la baisse des effectifs de 5 % décidée lors de l'adoption du cadre financier pluriannuel 2014-2020 et a commencé à restituer cinq postes par an depuis l'exercice 2014. Le CdR suit la même approche que la Commission : chaque direction doit rendre chaque année 2 % de ses effectifs, dont 1 % est redistribué en interne aux services prioritaires.

Cette évolution devrait se poursuivre jusqu'en 2017. Elle va de pair avec un effort de rationalisation et d'optimisation des ressources. En pratique, le comité s'efforce de réaliser des gains de productivité dans ses services administratifs, logistiques et linguistiques pour redéployer des ressources vers les directions qui soutiennent son activité politique.

De plus, dans le cadre de l'accord passé avec le Parlement et le CESE pour la mise en place du nouveau service de recherche parlementaire (EPRS), le CdR a opté pour une stratégie de multilinguisme maîtrisé, lui permettant de limiter la taille des documents à traduire, de recourir davantage à la traduction externe et d'optimiser les processus internes.

### **Niveau de fonctions**

Parmi ses 495 fonctionnaires et agents temporaires au 1<sup>er</sup> janvier 2014, le CdR compte un nombre d'AD (301, soit 60,8 %) supérieur à celui des AST (194, soit 39,2 %).

Parmi les 36 agents contractuels employés en 2014, ceux du GF I sont les plus nombreux (21 contre 15 pour les autres groupes de fonctions).

### **Sexe, nationalité et âge**

Sur les 531 personnels statutaires, 60 % sont des femmes et 40 % des hommes. La proportion de femmes est majoritaire au sein des AD et plus élevée dans les grades les plus bas et les fonctions les moins élevées.

Parmi les postes d'encadrement, si la situation est relativement équilibrée au niveau des directeurs et directeurs adjoints (5 femmes sur 12), c'est loin d'être le cas au niveau des chefs d'unité (seulement 12 femmes sur 34).

Comme dans toutes les autres institutions, les Belges sont de loin les plus nombreux (16,2 %), suivis des Italiens (8,3 %), des Français (7,2 %), des Allemands (6,4 %), puis des Polonais (6,2 %), la présence de ces derniers révélant les efforts menés par le comité en faveur de l'équilibre géographique après l'élargissement de 2004. Malgré cela, la part relative du personnel de certains États membres reste inférieure à leur représentativité géographique. C'est notamment le cas des Français et les Allemands, structurellement sous-représentés.

Près des trois quarts du personnel du CdR (74,4 %) a entre 35 et 55 ans, 11,5 % ayant moins de 35 ans et 14,1 % plus de 55. Comme ailleurs, les effectifs des anciens États membres sont plus âgés et plus masculins, tandis que ceux des pays ayant rejoint l'Union en 2004 et 2007 sont plus jeunes et plus féminins.

### **Les fonctions exercées**

Les fonctions exercées par le personnel du CdR varient selon les affectations. Il en va de même pour les profils et le background. Ainsi, dans les directions politiques, travaillant plus directement sur la préparation des avis, on trouve le plus souvent des juristes, des économistes ou des anciens diplômés de science politique.

De façon générale, les profils et le background des directions chargées de l'administration et de la logistique sont les mêmes que dans les autres institutions.

Le CdR a tendance à attirer des jeunes lauréats de concours généralistes – administration publique notamment. Après quelques années au sein du comité, beaucoup partent poursuivre leur carrière dans d'autres institutions, plus grandes, telles que la Commission ou le Parlement.

S'agissant des agents contractuels, il est intéressant de noter que le CdR suit une pratique fondée sur une lecture assez stricte du statut qui veut que les emplois permanents soient occupés par des fonctionnaires. Ainsi, le recours aux agents contractuels se fait de façon ponctuelle, uniquement pour des remplacements de courte durée pour faire face à des besoins limités dans le temps.

### **Des outils de gestion RH en développement**

#### **La procédure annuelle d'allocation des ressources**

La décision d'allocation des ressources est prise chaque année par le secrétaire général lors de l'adoption du budget annuel, mais aussi en cours d'année au fur et à mesure des départs et des possibles redéploiements.

#### **Les outils utilisés**

Le CdR a réalisé un premier *screening* de ses effectifs en 2013 et devrait renouveler cet exercice chaque année. Ce premier exercice a révélé que 23 % des effectifs du comité effectuaient des tâches administratives et de coordination et, dans le cadre de la baisse des effectifs de 5 %, a facilité les redéploiements vers des fonctions plus opérationnelles pour l'institution.

D'autres outils de gestion sont en développement, notamment un cadre de référence des compétences.

De même, le CdR s'est récemment doté de *Sysper*, ce qui lui permet d'optimiser la gestion de ses ressources humaines, de simplifier certains flux



administratifs (demandes de congé, etc.) et de faciliter la gestion des informations et des dossiers, notamment suite à des transferts interinstitutionnels dès lors qu'un nombre croissant d'institutions est en train d'introduire cet outil de gestion.

## LES GRANDS ENJEUX DE LA POLITIQUE RH

Le CdR partage pour l'essentiel les enjeux qui sont ceux des autres institutions, notamment le CESE, en matière de gestion des RH dans un contexte de forte contrainte budgétaire et de réduction des effectifs.

S'agissant d'une institution encore jeune et de petite taille, elle souffre néanmoins plus que d'autres du décalage entre, d'une part, les ambitions politiques qui sont confirmées, sinon accrues, au fil des traités et, d'autre part, la limitation de ses moyens et la baisse de ses effectifs.

De plus, le Comité doit faire face à un renouvellement relativement rapide de son personnel. Comme indiqué plus haut, il attire en majorité des lauréats de concours, qu'il forme et qui, du fait des perspectives de carrière et de mobilité interne limitées et du manque de visibilité de l'institution, partent ensuite vers d'autres institutions.

Les adaptations retenues sont souvent les mêmes, qu'il s'agisse de la coopération interinstitutionnelle accrue avec le CESE et le Parlement, de la recherche de gains d'efficacité sur les services administratifs et logistiques au profit des services plus politiques et de procédures simplifiées et plus souples, grâce notamment à de nouveaux outils informatiques.

## LE MÉDIATEUR EUROPÉEN : UNE AIDE AU CITOYEN DANS SA VIE QUOTIDIENNE<sup>1</sup>

### MISSION, ORGANISATION, FONCTIONNEMENT

#### Faire face à la mauvaise administration

Créé par le traité de Maastricht, le médiateur européen effectue des enquêtes sur les cas de mauvaise administration<sup>2</sup> des institutions, organes et agences de l'Union<sup>3</sup>, soit en réponse à des plaintes, soit de sa propre initiative. Il exerce ses fonctions en toute indépendance.

---

1. Les données statistiques et les éléments présentés dans ce chapitre ont été fournis par l'unité chargée du personnel, de l'administration et du budget.

2. Quelques exemples de mauvaise administration : pratiques inéquitables, discrimination, abus de pouvoir, défaut ou refus de délivrer des informations, retards injustifiés, procédures incorrectes.

3. À l'exception de la Cour de justice dans sa fonction juridictionnelle.

Tout citoyen de l'Union a le droit de déposer une plainte auprès du médiateur. Les résidents, entreprises et associations jouissent également de ce droit.

Sur cette base, le médiateur a formulé sa mission de la façon suivante : « tenter de trouver une issue équitable aux plaintes déposées contre les institutions de l'Union européenne, encourager la transparence et défendre au sein de l'administration une culture du service, chercher à instaurer une relation de confiance par le dialogue entre les citoyens et l'Union européenne et encourager les institutions de l'Union à respecter les normes de conduite les plus élevées ».

## **Une structure légère, proportionnelle à sa taille**

### **Le niveau politique**

Le médiateur européen est élu par le Parlement européen pour un mandat de cinq ans renouvelable. Son siège est à Strasbourg.

Emily O'Reilly, de nationalité irlandaise, a été élue médiatrice européenne en juillet 2013 suite au départ de Nikiforos Diamandouros, de nationalité grecque, avant le terme de son troisième mandat. Elle est assistée d'un cabinet composé de cinq personnes (un chef de cabinet, deux conseillers et deux assistants).

Le mandat du médiateur étant en principe lié à celui du Parlement, une nouvelle élection est prévue d'ici la fin 2014, voire au début de 2015.

Le médiateur peut être déclaré démissionnaire par la Cour de justice sur demande du parlement en cas de faute grave ou s'il ne remplit plus les conditions nécessaires à l'exercice de ses fonctions.

Le Parlement fixe le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions du médiateur après avis de la Commission et avec l'approbation du Conseil statuant à la majorité qualifiée.

### **Au niveau des services**

Pour mener à bien sa mission, le médiateur bénéficie du soutien d'une équipe d'environ 70 personnes. Au niveau administratif, la structure organisationnelle comprend le secrétariat général et deux directions.

Le secrétaire général est chargé de conseiller le médiateur sur les grandes orientations, en particulier l'élaboration d'une stratégie pour l'ensemble du mandat qui énonce ses objectifs et priorités et sert de fil conducteur à son action, et d'assurer la gestion et la coordination générale des services. Une petite équipe de cinq personnes lui est directement rattachée, ainsi qu'une unité communication composée de 12 agents.

L'unité communication est chargée d'informer les personnes, les organisations et les médias du rôle et des activités du médiateur. Elle organise également les visites et événements d'information du médiateur, ainsi que la coordination avec le réseau européen des médiateurs.

Les services du médiateur sont par ailleurs composés de deux directions, dont la répartition des tâches ne répond pas à une logique particulière :

- La direction A (29 personnes) est composée de deux unités chargées du traitement des plaintes et des enquêtes et d'une unité chargée du registre. Cette dernière, qui regroupe le plus grand nombre d'effectifs (14), joue en partie un rôle de greffe (enregistrement et transmission de tous les documents reçus ou envoyés par le médiateur) et est en charge du traitement des plaintes qui ne relèvent pas du mandat du médiateur, mais auxquelles il est répondu, notamment pour les rediriger vers l'instance compétente pour les traiter ;
- La direction B (32 personnes) comprend également deux unités chargées du traitement des plaintes et des enquêtes et une unité chargée des activités de soutien (personnel, administration et budget) qui réunit le plus gros des effectifs (15).

Les directions disposent en outre de deux juristes-linguistes chargés des vérifications linguistiques.

Sur cette base, le médiateur compte dix personnels d'encadrement : un secrétaire général, deux directeurs et sept chefs d'unité.

## La recherche de règlements amiables

### Le niveau politique

Le médiateur procède aux enquêtes de sa propre initiative ou sur la base des plaintes transmises soit directement par la personne intéressée, soit par le canal d'un parlementaire européen. La plainte doit être introduite dans les deux ans qui suivent la date à laquelle le problème a été constaté et après avoir donné à l'institution concernée la possibilité de corriger la situation.

Si le médiateur constate un cas de mauvaise administration, il saisit l'institution concernée qui doit donner son avis dans un délai de trois mois. Il arrive que le médiateur puisse résoudre le problème simplement en saisissant l'institution. Si ce n'est pas le cas, il s'efforce de rechercher un arrangement amiable entre les parties afin de remédier à la situation.

En cas d'échec, le médiateur adresse une recommandation à l'institution concernée. Si cette dernière ne l'accepte pas, il peut établir un rapport et

le transmettre au Parlement européen qui peut décider d'intervenir au niveau politique s'il l'estime nécessaire.

Le médiateur informe la personne dont émane la plainte à tous les stades de la procédure.

Une fois par an, le médiateur présente un rapport d'activité au Parlement européen.

Depuis sa création, le médiateur a répondu à plus 36 000 plaignants et réalisé plus de 3 800 enquêtes sur de possibles cas de mauvaise administration. Il parvient à aider les plaignants dans 70 % des cas.

### **Au niveau des services**

Les services administratifs fournissent une assistance continue et à tous les niveaux au médiateur et sont en pratique ceux qui instruisent les plaintes, effectuent les enquêtes, veillent au respect des procédures et assurent ainsi leur bon déroulement.

## **EFFECTIFS ET ALLOCATION DES RESSOURCES**

### **Une croissance exponentielle tirée par l'augmentation des plaintes et des enquêtes**

Le médiateur emploie aujourd'hui 75 personnels statutaires : 45 fonctionnaires, 22 agents temporaires et huit agents contractuels. Alors que les agents temporaires étaient majoritaires à l'origine, depuis 2011, la situation s'est inversée au profit des fonctionnaires.

### **Évolution globale**

Toutes proportions gardées, le tableau des effectifs du médiateur est celui qui a connu la plus forte croissance depuis le début des années 2000, passant de 24 postes en 2000 à 67 en 2014, soit un quasi-triplement. Cette forte hausse ne fait que refléter l'augmentation exponentielle au fil des ans des plaintes déposées et des ouvertures d'enquêtes à traiter.

En raison de sa petite taille, de son *turn over* limité et de sa charge de travail croissante, le médiateur a décalé la mise en œuvre de la baisse des effectifs de 5 % décidée lors de l'adoption du cadre financier pluriannuel aux exercices 2015 à 2017 à raison d'un poste supprimé par an.

### **Niveau de fonctions**

Le nombre d'administrateurs est supérieur à celui des assistants : 38 AD, dont 10 agents temporaires, contre 29 AST, dont 12 agents temporaires, ce qui démontre le fait qu'il s'agit davantage d'une administration de mission que de gestion.

## **Genre, nationalité et âge**

Sur ces 75 fonctionnaires et autres agents, 44 (60 %) sont des femmes. Le médiateur compte davantage de femmes dans les fonctions d'assistant que dans celles d'administrateur. Le déséquilibre s'accroît et est particulièrement flagrant au niveau des postes d'encadrement, pour lesquels le médiateur compte uniquement deux femmes à un poste de chef d'unité.

S'agissant des nationalités, l'effet siège joue à plein, sans doute décuplé par la taille limitée de l'institution. En effet, du fait de l'implantation du médiateur à Strasbourg, près d'un tiers du personnel (21) est français, avec une très forte majorité d'AST (16). Les autres nationalités assez bien représentées, avec six ressortissants chacune dont une majorité d'AD, sont les Allemands, pour lesquels la proximité géographique peut également jouer, les Grecs et les Irlandais, sans doute en raison de la nationalité des médiateurs.

L'âge moyen du personnel est de 43,3 ans, avec une répartition assez équilibrée entre les tranches d'âge : 30 ont moins de 40 ans, 24 entre 40 et 50 et 21 plus de 50 ans. Comme dans les autres institutions, les plus de 50 ans sont plus nombreux parmi les grades les plus élevés et les fonctions d'encadrement, tandis que l'on trouve de nombreux trentenaires dans les premiers grades d'administrateurs.

## **Les fonctions exercées**

À ce jour, le profil le plus courant que l'on trouve parmi les administrateurs du médiateur est celui de juriste, dont les compétences sont utilisées pour traiter les plaintes.

Compte tenu de la grande variété des plaintes, une diversification des compétences et un recours plus fréquent à des non-juristes ne sont cependant pas exclus à l'avenir.

## **Processus d'allocation des ressources**

### **La procédure annuelle d'allocation des ressources**

L'allocation des ressources entre les différents services est relativement stable. Elle est décidée par la médiatrice sur proposition du secrétaire général au fur et à mesure des besoins.

### **Les outils utilisés**

À ce jour, le médiateur ne réalise pas d'exercice de screening. Il devrait cependant se doter en 2015 de l'application informatique *Sysper 2*, qui devrait lui permettre de mieux structurer son approche en matière de RH, concernant notamment le suivi des postes et de l'organigramme.

## LES GRANDS ENJEUX DE LA POLITIQUE RH

Dans son plan de gestion annuel pour 2014, le médiateur identifie ses cinq objectifs stratégiques (écouter, obtenir des résultats, persuader, communiquer, adapter) et, pour chaque objectif, une série de priorités à la réalisation desquelles les services concernés doivent œuvrer.

Le principal défi qu'aura certainement à relever le médiateur sera de disposer des ressources nécessaires pour atteindre les objectifs ainsi visés et faire face au développement constant de ses activités.

## LE CONTRÔLEUR EUROPÉEN DE LA PROTECTION DES DONNÉES ET LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE<sup>1</sup>

### MISSION, ORGANISATION, FONCTIONNEMENT

#### Contrôle, conseil et coopération

Le contrôleur européen de la protection des données (CEPD) a été créé par le règlement (CE) n° 45/2001 du Parlement et du Conseil du 18 décembre 2000 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données<sup>2</sup>.

C'est une autorité de contrôle indépendante dont l'objectif est de veiller à ce que les institutions et organes de l'Union européenne respectent le droit à la vie privée lorsqu'ils traitent des données à caractère personnel et élaborent de nouvelles politiques.

De façon générale, des règles européennes rigoureuses régissent l'utilisation par les institutions de l'Union de données personnelles concernant les individus (nom, adresse, informations sur la santé ou antécédents d'emploi par exemple). La protection de ces informations, ainsi que le droit à la vie privée, sont des droits fondamentaux. Chaque institution européenne est dotée d'un délégué de la protection des données qui veille à ce que ces obligations de traitement soient respectées. Toute personne qui estime que ses droits n'ont pas été respectés lors du traitement des données la concernant par une institution ou un organe européen peut adresser une plainte au CEPD.

1. Les données statistiques et les éléments présentés ici sont principalement issus du rapport annuel 2013 sur les ressources humaines édité par l'unité chargée des ressources humaines du budget et de l'administration et d'autres éléments fournis par cette unité aux auteurs.

2. JO L 8 du 12 janvier 2001, p. 1.

À ce titre, le CEPD intervient selon les trois principaux axes suivants :

- contrôler les traitements de données à caractère personnel effectués par l'administration européenne ;
- donner des conseils sur les politiques et les textes législatifs qui touchent à la vie privée ;
- coopérer avec les autorités nationales de même nature afin de garantir une protection des données qui soit cohérente au niveau de l'UE.

## Une administration légère et opérationnelle

### Le niveau politique

Le CEDP a son siège à Bruxelles. Le contrôleur européen des données et le contrôleur adjoints sont nommés pour cinq ans par une décision commune du Parlement et du Conseil, à l'issue d'une procédure de sélection ouverte et transparente qui associe la Commission.

Giovanni Buttarelli, de nationalité italienne et précédemment contrôleur adjoint, a été nommé en décembre 2014 pour succéder à Peter Hustinx, de nationalité néerlandaise. À la même date, Wojciech Rafal Wiewiorowski, de nationalité polonaise, a été nommé contrôleur adjoint.

### Au niveau des services

Le CEPD est dirigé par un directeur, Christopher Docksey, de nationalité britannique, nommé en 2011 suite à la recommandation d'un panel inter-institutionnel (Commission, Conseil et Médiateur).

Il emploie près de 60 personnes, réparties dans six unités et secteurs :

- contrôle et mise en application du règlement (CE) n° 45/2001 précité (S&E), qui assure le respect des règles en matière de protection des données dans les institutions et organes européens. Ce secteur emploie 13 personnes ;
- politique législative et consultation (P&C), qui est chargé du rôle consultatif du CEPD et conseille les institutions européennes sur toute question susceptible d'avoir un impact en matière de protection des données. Avec 15 agents, c'est l'unité la plus importante ;
- politique des technologies d'information (ITP) ;
- information et communication (I&C) ;
- groupe gestion de documentation (RMG) ;
- ressources humaines, budget et administration (HRBA), qui est la troisième unité la plus importante avec 11 personnes.

Les quatre premières entités sont celles sur lesquelles s'appuie l'activité courante du CEDP, les deux autres étant des unités horizontales qui lui apportent un soutien logistique et administratif.

Compte tenu de sa petite taille, le CEPD a par ailleurs passé un certain nombre d'accords avec les autres institutions pour avoir accès à leurs services. C'est notamment le cas avec le Parlement concernant les bâtiments et les systèmes informatiques, et avec la Commission s'agissant des systèmes informatiques de comptabilité et de gestion des ressources humaines.

### Une multiplicité de tâches

Dans le cadre de l'exercice de ses compétences, le CEPD, avec l'appui de son administration, accomplit un certain nombre de tâches concrètes qui peuvent se résumer ainsi :

- effectuer le contrôle préalable des traitements de données<sup>1</sup> à caractère personnel des institutions et organes européens qui présentent des risques particuliers pour les personnes concernées et tenir un registre des traitements qui sont notifiés;
- entendre et examiner les plaintes déposées par les personnes dont les données font l'objet d'un traitement par institution et organe européen, y compris d'ailleurs les membres du personnel de l'administration européenne;
- effectuer des enquêtes et des inspections soit de sa propre initiative, soit sur la base d'une plainte. Pour mener à bien cette tâche, le CEPD s'appuie sur des compétences propres qui lui permettent de recueillir les informations nécessaires (droit d'accès aux données et aux locaux).

L'enquête peut l'amener à formuler des conseils à la personne concernée (sur la façon dont elle peut exercer ses droits). Le CEPD peut également demander la rectification de données, interdire leur traitement, voire saisir la Cour de justice européenne;

- répondre aux consultations sur les propositions de nouvelles législations et le suivi des nouveaux développements qui ont une incidence sur la protection des données personnelles et la vie privée, notamment dans le domaine des technologies de l'information et des communications;
- assurer le rôle d'autorité de contrôle pour l'unité centrale d'Eurodac<sup>2</sup>;
- coopérer avec les autorités nationale de contrôle, sur une base bilatérale, ainsi que dans le cadre du groupe de travail de l'article 29 sur la protection des données;
- intervenir dans des recours formés devant la Cour de Justice.

---

1. Le traitement des données recouvre de nombreuses opérations telles que la collecte, l'enregistrement, l'organisation et la conservation, l'extraction à des fins de consultation, la transmission et diffusion à d'autres personnes, ainsi que le verrouillage, l'effacement et la destruction.

2. Un système d'information à grande échelle dans lequel sont stockées des empreintes digitales afin de déterminer quel État membre est responsable de l'examen d'une demande d'asile.



## EFFECTIFS ET ALLOCATION DES RESSOURCES

### Vers une stabilité relative

Fin 2013, le CEPD employait 56 personnes, dont 42 fonctionnaires, 13 agents contractuels et un expert national détaché.

### Évolution globale

Le nombre de postes autorisés a fortement augmenté depuis sa création, reflétant le double effet de l'élargissement et du développement de l'institution. Il a triplé entre 2004 et 2014, passant de 15 à 45 sur cette période.

Comme les autres institutions, le CEPD doit mettre en œuvre la baisse des effectifs de 5 % d'ici 2017, soit l'équivalent de deux postes. Un premier poste devrait être supprimé en 2015 et un second en 2016.

Le nombre d'agents contractuels s'est fortement accru ces dernières années (5 en 2011 contre 13 en 2013) afin de compenser un besoin d'expertise non disponible parmi les lauréats de concours généraux et permettre au CEPD de faire face à l'augmentation de ses activités. Pour mieux répondre à ce besoin, l'EPSO a lancé fin 2014 un concours de spécialistes en protection des données.

### Niveau de fonctions

Les effectifs du CEPD comptent une forte majorité d'AD (31 contre 14 AST) avec une tendance à l'accroissement ces dernières années (23 AD en 2009), reflétant le fait qu'il s'agit davantage d'une administration de mission que de gestion.

### Sexe, nationalité et âge

Le CEPD compte globalement deux fois plus de femmes que d'hommes (40 contre 17), sachant que la situation est exactement inverse dans les positions d'encadrement.

Tout en présentant les mêmes tendances que celles des autres institutions, la répartition entre les nationalités présente est cependant moins déséquilibrée : on retrouve en effet une majorité de Belges (11), mais dans une proportion plus limitée, suivis des Français (8), des Italiens (8) et des Espagnols (7) et des Britanniques (6).

La grande majorité du personnel a entre 30 et 45 ans, avec une légère tendance au vieillissement : 3 % de moins de 30 ans contre 21,5 % en 2011 ; 28 % de plus de 45 ans contre 17 % en 2011.

### **Les fonctions exercées**

Il existe une variété importante de fonctions au sein du CEPD, les plus nombreuses étant celles de juriste et de technicien informatique. Les autres fonctions sont souvent de nature horizontale dans le domaine de la communication, de l'administration et des finances.

### **Vers des allocations mieux ciblées sur les compétences**

#### **La procédure annuelle d'allocation des ressources**

La décision d'allouer les ressources aux différents services est prise de façon ponctuelle par le directeur. Les allocations sont restées plutôt stables ces dernières années du fait de la stabilité relative des effectifs.

#### **Les outils utilisés**

Le CEPD s'est récemment doté du système informatique *Sysper*, ce qui lui permet de développer des outils de gestion RH. Une des premières actions entreprises concerne la mise à jour des descriptions de poste, qui devrait permettre à l'avenir une meilleure gestion des ressources en fonction des compétences disponibles.

### **LES GRANDS ENJEUX DE LA POLITIQUE RH**

Le CEPD établit sa stratégie en matière de RH dans son rapport annuel sur ses ressources humaines. Le rapport 2013 souligne que, comme les autres « petites » institutions européennes, du fait des moindres perspectives de carrière qu'il peut offrir en raison de sa taille, le CEPD est confronté à la double difficulté de garder le personnel qu'il a recruté et formé (souvent de jeunes lauréats de concours) et d'attirer celui des autres institutions.

Il s'efforce alors d'accroître sa visibilité et son attractivité par des publications auprès des autres institutions. Il demande également à EPSO d'organiser des concours spécialisés dans la protection des données, mais ces demandes, jugées non prioritaires par les autres institutions, ne sont pas toujours acceptées.

Le CEPD est par ailleurs en train de mettre en place un système de gestion prévisionnelle de ses emplois, consistant en un cycle annuel de six étapes, qui devrait lui permettre une meilleure allocation de ses ressources en fonction des priorités. En parallèle, l'accent est mis sur la recherche d'efficacité, le développement de la communication et le dialogue social.



## Chapitre 6

# Le Service européen pour l'action extérieure : le corps diplomatique de l'Union européenne<sup>1</sup>

**I**nstitution récente (2010), le Service européen pour l'action extérieure fonctionne de façon très spécifique : composé d'une administration centrale sise à Bruxelles et de 139 délégations de par le monde, il réunit en fait, sur le plan organisationnel comme administratif, certains services de l'ancienne DG Relations extérieures de la Commission et les cellules de gestion de crise du secrétariat général du Conseil. Le nombre important de personnel d'encadrement parmi les 3 500 agents qu'il emploie, la mobilité interne encouragée entre postes opérationnels et fonctions administratives, la rotation organisée entre le siège et les délégations figurent parmi ses principales caractéristiques.

## MISSION, ORGANISATION, FONCTIONNEMENT

### GÉRER LES RELATIONS DIPLOMATIQUES DE L'UNION

Le rôle que joue l'Union européenne sur la scène internationale s'est sensiblement développé depuis sa création, non seulement en matière d'échanges commerciaux et d'aide au développement, mais aussi dans la diplomatie et la coopération avec les organisations internationales. Cette évolution s'est concrétisée dans le traité de Lisbonne avec la création du poste de haut-représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique

---

1. Les données statistiques présentées dans ce chapitre sont principalement issues de rapports édités par le SEAE et d'autres éléments que la DG administration et finances a fournis aux auteurs.

de sécurité et la mise en place, en 2010, de la branche diplomatique de l'Union européenne, le Service européen pour l'action extérieure (SEAE).

Le haut représentant exerce, dans le domaine des affaires étrangères, les fonctions précédemment assumées par trois acteurs : le haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune, la présidence tournante et le commissaire chargé des relations extérieures. À ce titre, conformément à son mandat, il conduit la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union, est vice-président de la Commission et préside le Conseil Affaires générales.

Le SEAE assiste le haut représentant en veillant à la coordination et à la cohérence de l'action extérieure de l'Union, en particulier dans les délégations qui assument désormais sur le terrain le rôle que jouait auparavant la présidence tournante auprès des pays tiers. Dans ce cadre, il élabore des propositions d'action et les met en œuvre après leur approbation par le Conseil. Il assiste également le président du Conseil européen, ainsi que le président et les membres de la Commission, dans l'exercice de leurs fonctions respectives dans le domaine des relations extérieures et assure une coopération étroite avec les États membres.

Principale innovation institutionnelle du traité de Lisbonne, le SEAE remplit donc en quelque sorte le rôle de ministère des Affaires étrangères et de service diplomatique de l'Union européenne. Il gère les relations diplomatiques de l'Union avec les pays tiers et les organisations internationales, avec pour objectif de renforcer la cohérence et l'efficacité de la politique étrangère de l'Union et d'accroître ainsi l'influence de l'Europe dans le monde.

## UNE ORGANISATION COMPLEXE

### Le niveau politique

Le haut représentant (HR/VP) est nommé par le Conseil européen statuant à la majorité qualifiée en accord avec le président de la Commission pour un mandat de cinq ans. Le Conseil européen peut également mettre fin à son mandat selon la même procédure.

Le haut-représentant est aussi l'un des vice-présidents de la Commission. À ce titre, il est soumis, tout comme le président et les autres membres de la Commission, au vote d'approbation du Parlement européen.

Catherine Ashton, de nationalité britannique, a été la première à occuper ce poste entre 2009 et 2014 dans la Commission Barroso II. L'italienne Federica Mogherini, ancienne ministre italienne des Affaires étrangères, lui a succédé dans la Commission Juncker.

Comme les autres vice-présidents et commissaires de la Commission, le HR/VP bénéficie de l'assistance d'un cabinet qui suit les règles de composition des cabinets fixées par la Commission (cf. chapitre 1, pp. 102-103). Il est plus étoffé que celui des autres vice-présidents et commissaires et compte 11 administrateurs et 16 assistants, dont un assistant personnel.

### Au niveau des services

Comme cela a été acté dès l'origine et repris dans la décision du Conseil sur l'organisation et le fonctionnement du SEAE de juillet 2010, le SEAE est un organe autonome, tant par rapport à la Commission qu'au secrétariat général du Conseil. Cette autonomie est renforcée par le fait qu'il est considéré comme une institution au titre du statut du personnel et dispose d'une ligne budgétaire propre au sein du budget de l'Union sur laquelle le Parlement et le Conseil exercent leur contrôle.

### Vue d'ensemble

Comme le spécifie la décision du Conseil du 26 juillet 2010, le SEAE est composé d'une administration centrale, qui a son siège à Bruxelles, et des 139 délégations de l'Union dans les pays tiers et auprès des organisations internationales. Mi-2014, le SEAE employait près de 3 500 personnes, dont environ 1 500 au siège et 2 000 en délégations (dont 1 000 agents locaux).

Le SEAE est dirigé par un secrétaire général exécutif, assisté de deux adjoints. Pierre Vimont, diplomate français de haut rang, a été le premier secrétaire général du SEAE de 2010 à 2014. Un *chief operating officer* est en outre chargé de tous les aspects administratifs (budget, ressources humaines, sécurité, infrastructures...). Avec la haute représentante, ces quatre personnes assurent la direction générale (*corporate board*) du SEAE. Un département des affaires politiques leur est directement rattaché.

L'administration centrale est structurée en sept *managing directorates*<sup>1</sup> constituées de divisions géographiques et de divisions multilatérales et thématiques, une *managing directorate* de l'administration, une série de structures de gestion de crise et les services couvrant la Politique de sécurité et de défense commune (PESD).

Par ailleurs, bien qu'administrativement rattaché à la Commission, le service des instruments de politique étrangère (le FPI – *Foreign Policy Instruments Service*), rapporte directement au haut représentant.

---

1. Bien que la décision du Conseil du 16 juillet 2010 parle de directions générales, la haute représentante a pris une marge d'appréciation et choisi de constituer des structures *ad hoc* entre la direction générale et la direction, appelées *managing directorate* qui, ont à leur tête l'équivalent d'un directeur général adjoint.

De même, bien que partie intégrante du SEAE et sous la responsabilité de la haute représentante, les délégations hébergent du personnel relevant de la Commission (notamment des responsables pour la gestion des aides, la politique commerciale, l'agriculture, etc.).

De façon plus générale, chaque délégation ou mission de l'UE est dirigée par un chef de délégation qui a autorité sur l'ensemble du personnel et des activités de la délégation ; il est responsable de la gestion globale, ainsi que de la coordination de toutes les actions de l'Union. Dans les domaines où elle exerce les compétences que lui confèrent les traités, la Commission peut également donner des instructions aux délégations, qui sont exécutées sous la responsabilité générale du chef de délégation.

Enfin, sept représentants spéciaux de l'Union ont été nommés par le Conseil des affaires étrangères, sur recommandation du HR/VP. Créés à l'origine pour coordonner la politique étrangère entre le Conseil et la Commission, tâche devenue inutile après la mise en place du SEAE, ils ont été maintenus du fait de leur rôle spécifique dans le traitement des problèmes régionaux et des crises.

Les représentants spéciaux restent en place en moyenne quatre ans. En décembre 2013, quatre des sept représentants spéciaux étaient en poste à Bruxelles. Ils ne sont intégrés dans la structure du SEAE que lorsqu'ils sont aussi chefs de délégation (c'est aujourd'hui le cas de trois d'entre eux).

Ils sont financés par le budget de l'UE consacré aux opérations et géré par la Commission. De ce fait, ils sont exclus du cadre administratif et de gestion établi pour le SEAE, notamment en ce qui concerne le tableau des effectifs, la détermination de leur traitement et l'obligation de rendre compte à la hiérarchie. Ils respectent des obligations administratives et financières particulières, ce qui ne facilite ni leur intégration, ni leur supervision.

En marge des structures propres au SEAE, existent des missions de crise dans différents pays en difficulté (Sahel, Kosovo, Afghanistan...). Créées sur décision de la haute représentante, ces missions sont dirigées par un chef de mission et emploient au total plusieurs milliers de personnes. Elles sont financées sur crédits des États membres et des crédits de la PESC gérés par le Conseil (programme Athéna).

Il est par ailleurs important de noter que, sur le plan administratif, le SEAE a passé de nombreux accords avec le secrétariat général du Conseil et la Commission pour pouvoir bénéficier de leurs services. C'est notamment le cas des RH, de la sécurité, de l'informatique, des bâtiments et des services linguistiques.

Enfin, le SEAE et la Commission coordonnent la gestion des délégations par l'intermédiaire d'EUDEL, un organisme qui réunit les responsables des deux institutions.

### Les directions générales et services du Service européen pour l'action extérieure (hors délégations) en 2014

| Acronyme | Compétence                                                   |
|----------|--------------------------------------------------------------|
|          | <i>Corporate board</i> et services directement rattachés     |
| G        | Département des affaires politiques                          |
| MDR      | Administration et finance                                    |
| MD I     | Asie et Pacifique                                            |
| MD II    | Afrique                                                      |
| MD III   | Europe et Asie centrale                                      |
| MD IV    | Afrique du Nord, Moyen Orient, Péninsule arabe, Iran et Irak |
| MD V     | Amériques                                                    |
| MD VI    | Questions mondiales et multilatérales                        |
| MD VII   | Structures de crise et coordination opérationnelle           |
| PESD     | Politique étrangère et de sécurité commune                   |

Source : à partir des données du site du SEAE.

Au final, l'organisation du SEAE se révèle assez complexe, pour deux raisons principales : elle est le résultat de la réunion, sans véritable fusion, de services de la Commission chargée des relations extérieures (ex-DG Relex) et des cellules de gestion de crise du secrétariat général du Conseil ; du fait de la diversité des tâches qui lui ont été confiées, le rôle du SEAE va au-delà de celui d'un ministère des Affaires étrangères et inclut des fonctions traditionnellement dévolues aux ministères de la Coopération (programmation de l'aide au développement), de la Défense, voire de l'Intérieur, auxquelles s'ajoute dans les délégations la coordination assurée auparavant par la présidence tournante.

### Structure interne et normes organisationnelles

Chaque *managing directorate* est divisée verticalement en une à trois directions, elles-mêmes constituées de trois à six divisions.

Le SEAE ne s'est pas doté de règles en matière d'organisation de ses services. La haute représentante a pris une décision en 2010 sur la base des dispositions fixées par la décision du Conseil de juillet 2010 et il y a eu



peu de changements depuis. Le cas échéant, ils sont pris par décision du *chief operating officer*.

La prise de fonctions de la nouvelle haute représentante, Federica Mogherini, en 2014, pourrait néanmoins augurer une évolution de la structure de 2010.

### **L'encadrement des différentes entités**

Le SEAE compte aujourd'hui 257 personnels d'encadrement, 211 au niveau intermédiaire et 46 au niveau supérieur. Les deux tiers des fonctions d'encadrement (138) sont exercées en délégation, principalement comme chef de délégation. Pour l'encadrement supérieur au contraire, la plupart (28) sont exercées au siège, à Bruxelles. Peu de fonctions de chefs de délégations sont en effet exercées à ce niveau (seulement les plus importantes, telles que Washington, Pékin, Tokyo et Moscou).

Au total, la création du SEAE s'est traduite par une inflation des postes d'encadrement par rapport aux précédents services de la Commission et du Conseil. C'est particulièrement vrai pour les postes d'encadrement supérieur. C'est en partie la conséquence de l'obligation d'accueillir un tiers de diplomates nationaux parmi les AD.

### **Les exercices annuels de mobilité interne et de rotation entre le siège et les délégations**

Une des particularités de l'organisation du SEAE concerne son double exercice annuel de mobilité interne au siège et de rotation entre le siège et les délégations pour le personnel sur le même poste depuis quatre ans. En pratique, les deux exercices sont de plus en plus liés, malgré leur complexité du fait des nombreux paramètres à prendre en compte (siège / délégation, fonctionnaires / agents temporaires) et de la pression du calendrier.

Les premiers exercices de mobilité au siège ont eu lieu en 2013 et 2014. Ils ont concerné et les administrateurs et l'encadrement intermédiaire, soit une centaine de personnes en 2014. Bien que rencontrant certaines réticences, ils se révèlent positifs et favorisent un brassage du personnel entre les postes opérationnels et les fonctions administratives.

L'exercice de rotation est également organisé chaque année, avec une prise de fonction au 1<sup>er</sup> septembre, et concerne toutes les catégories de personnel. Il obéit à des règles bien précises héritées de la Commission. Il se fait en parallèle de celui de la DG DEVCO de la Commission. Les candidatures du personnel d'une des deux institutions sur les postes ouverts par l'autre institution sont traitées comme venant d'une autre institution et non en interne. EUDEL assure la coordination et la convergence des deux exercices.

## L'EXERCICE DIFFICILE D'UNE DOUBLE COMPÉTENCE

### Le niveau politique

Du fait de sa double compétence, la HR/VP exerce à la fois les fonctions de vice-présidente de la Commission et de haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Dans le premier cas, elle exerce ses compétences dans les mêmes conditions et selon les mêmes modalités que ses collègues vice-présidents et commissaires (cf. chapitre 1, pp. 109-110).

Dans le second cas, son rôle s'exerce principalement vis-à-vis du Conseil et en son nom : indépendamment de la présidence du Conseil affaires étrangères, la HR/VP contribue, par ses propositions, à l'élaboration de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et l'exécute en veillant à la mise en œuvre des décisions adoptées par le Conseil ; elle représente l'Union pour les questions relevant de la PESC, mène le dialogue politique avec les pays tiers au nom de l'Union et exprime la position de l'UE au sein des enceintes internationales.

Une des principales critiques adressée à Catherine Ashton durant son mandat a été de négliger son rôle de vice-représentante de la Commission et de n'exercer presque exclusivement que ses fonctions de haute représentante. Le Président Juncker a annoncé son intention d'assurer un meilleur équilibre entre les deux « casquettes ». Une des premières décisions, assez symbolique, prise à cette fin a été de ramener le bureau et le cabinet de la nouvelle haute représentante de l'immeuble où est logé le SEAE, où avait déménagé Catherine Ashton, au bâtiment Berlaymont, où sont installés les autres membres de la Commission.

### Au niveau des services

La même dichotomie se retrouve au niveau des services : le SEAE contribue au travail de la Commission au même titre que ses autres services et assure par ailleurs le rôle qui était celui du haut représentant pour la PESC et de la présidence tournante vis-à-vis du Conseil et des États membres.

Ainsi, au niveau central, des agents du SEAE président des groupes préparatoires du Conseil affaires étrangères et, sur le terrain, les délégations assurent dans la plupart des cas les anciennes tâches des présidences tournantes dans les pays tiers (démarches auprès des autorités au nom de l'Union, préparation de rapports des chefs de délégation, présidence des réunions des ambassades de l'Union...). De plus, les délégations travaillent en concertation avec les ambassades des États membres et peuvent parfois apporter une aide en matière de protection consulaire.

## EFFECTIFS ET ALLOCATION DES RESSOURCES

### DE NOMBREUSES SPÉCIFICITÉS DANS LA COMPOSITION DU PERSONNEL

Avec près de 3 500 agents (3 487 en juin 2014), toutes catégories confondues, le SEAE est la 3<sup>e</sup> plus grande institution et vient se classer après la Commission et le Parlement, juste avant le Conseil. Si l'on compte en revanche uniquement les postes permanents et temporaires autorisés au tableau des effectifs (1 661 en juin 2014), sa taille est légèrement inférieure à celle de la Cour de justice.

Cette différence est due au fait que le plus grand groupe de personnel du SEAE est constitué par les agents locaux employés dans les 139 délégations de l'UE (1 118 en juin 2014). Si l'on ajoute les 1 952 agents locaux employés par la Commission, ce sont au total 3 070 agents locaux qui sont présents dans les délégations de l'Union.

Ces agents locaux sont engagés sur la base de l'article 4 du RAA et bénéficient d'un contrat dont les conditions d'emploi sont celles du pays tiers en question, dont ils sont pour la plupart ressortissants. Les délégations bénéficient d'une grande liberté dans leur engagement. Compte tenu de leur particularité, ils ne sont pas repris dans les données concernant le genre, l'âge ou la nationalité présentées ci-après.

Indépendamment des agents locaux, la composition des 2 369 effectifs du SEAE reflète également certaines spécificités du service. Par rapport aux autres institutions, le SEAE compte en effet une petite majorité de fonctionnaires (près de 1 300, soit 54,4 %), un nombre élevé d'experts nationaux détachés (près de 400, soit 16,8 %), employés en majorité dans les cellules de crise et les instances militaires, et un nombre également significatif d'agents temporaires (plus de 300, soit 13,2 %), qui sont les diplomates nationaux détachés par les États membres (cf. partie 1, chapitre 3 pp. 57-59). Une trentaine de jeunes diplomates sont également mis à disposition par les États membres dans les délégations au titre d'un programme de formation<sup>1</sup>. Enfin, le SEAE emploie 342 agents contractuels (14,4 %).

À ces particularités catégorielles, s'ajoute la répartition entre le siège et les délégations. Ainsi, les fonctionnaires et, surtout, les END sont largement plus présents à Bruxelles que dans les délégations, tandis que les temporaires et les contractuels sont légèrement plus nombreux en délégation.

---

1. Non repris par la suite compte tenu de leur spécificité.

## Évolution globale

Les effectifs du SEAE sont restés relativement stables depuis sa constitution en 2010. Il est soumis, comme les autres institutions, à la baisse des effectifs de 5 % décidée dans le cadre du cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 et l'applique depuis 2014 (au lieu de 2013 pour la plupart des autres), date à laquelle 17 postes ont été supprimés sur les 80 estimés nécessaires et ce pour atteindre les – 5 %.

## Niveau de fonctions

Parmi ses fonctionnaires et agents temporaires, le SEAE compte une forte majorité d'AD (933 contre 667 AST). La surreprésentation des AD est pour l'essentiel due à la présence des 312 agents temporaires issus des services diplomatiques nationaux. Elle est particulièrement significative si l'on ajoute les 397 experts nationaux détachés qui sont de niveau équivalent.

Pour mémoire, comme expliqué au chapitre 3, partie 1 (pp. 55-59), la décision de juillet 2010 sur l'organisation et le fonctionnement du SEAE prévoit que le personnel provenant des États membres représente au moins un tiers des AD. Cet objectif est globalement atteint en 2014 puisque les 312 diplomates nationaux constituent 33,4 % des effectifs AD. Ils ne sont cependant que 25,3 % au siège contre 45,2 % en délégation.

Les 342 agents contractuels sont répartis dans les différents groupes de fonctions, au siège (166) comme en délégation (186). Dans les délégations, la moitié effectuent des tâches de secrétariat (GF II), tandis que les GF III et IV occupent parfois des fonctions d'analyse politique.

## Sexe, nationalité et âge

Le SEAE emploie légèrement plus d'hommes que de femmes (respectivement 55,7 % et 44,3 % des effectifs fonctionnaires, temporaires, contractuels et END). Cette relative parité recouvre cependant d'importantes différences selon les catégories de personnel, le lieu d'affectation et le niveau des fonctions.

Car, si environ deux tiers des AST et AC sont des femmes (68,5 % et 62,3 %), la proportion est inverse pour les AD (31,1 % de femmes seulement). La surreprésentation des hommes est encore plus forte chez les END (près de 80 %), du fait de la présence majoritaire des militaires.

De plus, si les hommes comme les femmes sont plus nombreux au siège que dans les délégations, la proportion de femmes dans les délégations reste largement inférieure à celle des hommes, surtout parmi les AST.

S'agissant de l'encadrement, 20 % des postes sont occupés par des femmes. Sur les 46 personnes exerçant des fonctions d'encadrement supérieur, seulement 6 sont des femmes et sur les 211 postes d'encadrement intermédiaire, 46 (21,8 %) sont assumés par des femmes. Cette situation place le SEAE assez loin derrière d'autres institutions, malgré certains efforts menés pour l'améliorer. Par exemple, le nombre de femmes chefs de délégation a triplé entre 2010 et 2014.

La répartition du personnel par nationalité présente aussi certaines particularités qui sont propres au SEAE et liées aux missions exercées. Toutes catégories confondues, comme dans la plupart des autres institutions, les Belges sont les plus nombreux avec près de 14 % du personnel. Cette proportion est cependant légèrement moins élevée que dans d'autres institutions (17 % à la Commission et au Conseil), mais surtout elle s'inverse sensiblement pour certaines catégories de personnel et niveaux de fonctions.

Ainsi, si les Belges restent de loin les plus nombreux parmi les AST et les AC, ils deviennent minoritaires parmi les AD et les END. Les Français arrivent en tête dans ces deux catégories, suivis des Allemands, puis des Espagnols pour les AD et des Britanniques pour les END. Cela reflète la place occupée par les trois plus grands États membres sur la scène diplomatique et en matière de défense.

La répartition du personnel par âge en revanche, ne varie pas beaucoup de celle des autres institutions. On constate en effet une tendance au vieillissement, plus forte chez les hommes ressortissants des anciens États membres, tandis que la population des États membres les plus récents est plus jeune et plus féminine.

Chez les AD par exemple, la moyenne d'âge est de 48 ans, mais 56 % de l'encadrement a entre 50 et 59 ans, tandis que 7 % a moins de 45 ans. Parmi les cadres de moins de 50 ans, 25 % sont des femmes, contre 13,3 % au-dessus des 60 ans.

### Les fonctions exercées

Les fonctions exercées par le personnel du SEAE s'apparentent beaucoup à celle d'un service diplomatique. Elles varient en outre sensiblement entre le siège et les délégations.

Indépendamment des fonctions administratives et horizontales que l'on retrouve dans toutes les administrations, dans les domaines des ressources humaines, des finances ou de l'informatique, certaines fonctions sont en effet spécifiques au SEAE en matière d'analyse géographique, politique, militaire ou de planification.

## PROCESSUS D'ALLOCATION DES RESSOURCES

### La procédure annuelle d'allocation des ressources

L'allocation des ressources aux différents services se fait en principe dans le cadre des exercices annuels de mobilité et de rotation, au siège et avec les délégations.

### Les outils utilisés

Le SEAE est devenu opérationnel au 1<sup>er</sup> janvier 2011 avec les ressources et les services hérités de la Commission et du Conseil. Les agents mis à sa disposition ont été transférés sur la base de leur statut au 31 décembre 2010.

En 2011, le SEAE a effectué un premier *screening* centré sur la rationalisation des bureaux géographiques. En 2012, un second *screening* a été réalisé, avec des objectifs plus ambitieux en matière d'évaluation des besoins et de mise en adéquation des ressources avec les priorités de la politique étrangère de l'UE. Ces deux examens ont permis au SEAE de renforcer ses fonctions administratives et de soutien, qui étaient en sous-effectif au moment de sa création.

Le rapport annuel adressé chaque année au Conseil et au Parlement permet d'assurer un suivi régulier de l'occupation des postes au sein du SEAE, qu'il s'agisse du statut du personnel, de l'équilibre géographique, du niveau de parité ou du vieillissement.

Comme d'autres institutions, le SEAE s'est doté de l'application informatique *Sysper* qui devrait faciliter la gestion des processus RH.

## LES GRANDS ENJEUX DE LA POLITIQUE RH

La décision du Conseil sur l'organisation et le fonctionnement du SEAE de juillet 2010 prévoyait la réalisation d'un examen de la mise en place du SEAE à la moitié du mandat de la HR/VP Catherine Ashton. Publié le 29 juillet 2013, le rapport sur cet examen présente de façon synthétique les progrès accomplis, les difficultés rencontrées, ainsi que des recommandations à moyen ou à court terme pour améliorer le fonctionnement du service.

Le 17 décembre 2013, le Conseil a adopté ses conclusions sur cet examen, dans lesquelles il soutient la mise en œuvre des recommandations à court terme et invite le prochain HR/VP à présenter, pour fin 2015, une nouvelle évaluation de l'organisation et du fonctionnement du SEAE accompagnée, le cas échéant, d'une proposition de nouvelle décision du Conseil.

En parallèle à cet exercice d'évaluation à mi-parcours, la Cour des Comptes européenne a mené un audit et publié en juin 2014 un rapport spécial sur la mise en place du SEAE. Ses conclusions et recommandations rejoignent celles du SEAE et du Conseil sur de nombreux points.

Les observations constatées par les trois institutions portent principalement sur l'organisation et le fonctionnement du SEAE durant sa phase de démarrage et ont au final des répercussions importantes en termes de ressources humaines :

- la Cour dénonce notamment le fait que la mise en place du SEAE s'est faite de façon précipitée, dans un contexte de crise et sans suffisamment de préparation, d'où l'absence de stratégie globale définie au préalable. De plus, à l'exception de 100 nouveaux postes autorisés en 2011 (80 en délégations et 20 au siège), le Conseil a imposé le respect d'une stricte neutralité budgétaire, difficilement compatible avec la création d'une nouvelle institution. Ces éléments inhérents à la création du SEAE ont eu une double conséquence sur les ressources humaines : le transfert des services de la Commission et du Conseil sans véritable orientation générale, ni intégration dans un dessein et des objectifs communs ; un manque de ressources sur certains aspects essentiels à la mission et au bon fonctionnement de l'institution. Ainsi, le SEAE a connu des difficultés pour pourvoir certains postes clefs avec les ressources transférées. Faute de ressources, le volet extérieur des politiques internes (le changement climatique, la sécurité énergétique ou les migrations par exemple) n'a pu notamment être pris en compte. De même, le SEAE n'a pas reçu au départ les moyens de mettre en place ses fonctions essentielles de soutien et les accords passés avec la Commission et le Conseil à cette fin ont limité son autonomie et parfois partiellement répondu à ses besoins ;
- comme constaté plus haut, la structure du SEAE est complexe, avec de nombreuses entités, plusieurs niveaux hiérarchiques et une inflation des postes d'encadrement, en grande partie pour absorber les diplomates issus des États membres, ce qui peut rendre la coopération entre les services plus difficile. Dans le rapport sur sa mise en place, le SEAE, comme la Cour des Comptes, ont notamment plaidé pour la fusion des fonctions de secrétaire général exécutif et de *chief operating officer* ;
- la coordination avec la Commission, comme avec les États membres, pourrait également être sensiblement améliorée, qu'il s'agisse d'éviter les doublons ou de favoriser les synergies, en particulier avec les services diplomatiques nationaux en matière de protection consulaire. Pour la Commission, ce constat vaut notamment dans les délégations, au sein desquelles les agents de la Commission ne peuvent consacrer qu'un temps limité à des tâches du SEAE alors que, du fait de leurs responsabilités,

les chefs de délégation peuvent passer une grande partie de leur temps à régler des questions administratives et financières sur des dossiers relevant de la Commission ;

- s'agissant des ressources humaines à proprement parler, la Cour constate des procédures de recrutement lentes et onéreuses et souligne le besoin de corriger rapidement certains des déséquilibres identifiés précédemment, entre les sexes et les nationalités.
- les trois institutions s'accordent enfin pour regretter que, compte tenu de leur rôle essentiel pour traiter les crises, les représentants spéciaux ne soient pas suffisamment intégrés dans le SEAE de façon à améliorer la cohérence de la gestion des fonds européens et de leurs actions avec celles de l'UE.

Ces remarques, formulées après les premières années de fonctionnement, sont en grande partie inhérentes à la mise en place de toute nouvelle structure. Certaines faiblesses ont déjà été corrigées, notamment grâce au *screening* annuel des ressources, et plusieurs propositions sont aujourd'hui en cours d'examen. Les réponses qui pourront y être apportées constitueront sans doute un des enjeux de la première année du mandat de la nouvelle HR/VP, dont elle devra rendre compte fin 2015.

Il n'en reste pas moins que, malgré toutes ces améliorations souhaitables, quatre ans après la création du SEAE, l'Union dispose d'un service diplomatique opérationnel, doté d'entités et de structures qui fonctionnent, y compris un vaste réseau de délégations dans les pays tiers, au sein duquel existe un relatif équilibre entre des agents de différentes origines.

*A priori*, le véritable enjeu pour le SEAE est donc désormais moins de s'améliorer sur le plan organisationnel et fonctionnel que d'utiliser tous les potentiels disponibles et de savoir prendre le relais des États membres, aujourd'hui sous forte contrainte budgétaire, afin d'obtenir la reconnaissance au niveau politique de la place qu'il occupe et de la plus-value qu'il peut apporter à l'Union en matière de politique étrangère. Du point de vue des ressources humaines, cela passe avant tout par la consolidation d'un esprit de corps propre au SEAE.





## Chapitre 7

# Les agences européennes, une variété à encadrer

**L**a diversité des agences (décentralisées, exécutives, entreprises communes) dont le nombre (51 en 2014) n'a cessé de croître depuis les années 1970 n'a d'égal que celle des personnels qu'elles emploient dont les effectifs peuvent varier de quelques dizaines à plusieurs centaines. Souvent recrutés sur la base d'une expertise particulière, les quelque 10 000 agents qui y travaillent sont fonctionnaires, contractuels, ou, pour l'essentiel, des agents temporaires. Les révisions intervenues en 2014 dans le statut et le règlement applicable aux autres agents visent à mieux encadrer cette dernière catégorie de personnel en termes notamment de carrière et de mobilité.

### LES DIFFÉRENTS TYPES D'AGENCES ET LES GRANDS PRINCIPES ORGANISATIONNELS

Les agences sont des organismes publics de droit européen distincts des autres institutions et organismes de l'Union. Il existe 51 agences qui peuvent se répartir en trois groupes : les agences décentralisées, les entreprises communes et les agences exécutives.

#### LES AGENCES DÉCENTRALISÉES

Ce sont les organismes européens les plus nombreux. Depuis 1975, année de création des deux premières agences dans le domaine social (EUROFOUND et CEDEFOP), leur nombre n'a cessé de croître. Elles ont été créées par vagues successives et sont désormais incontournables dans le paysage institutionnel de l'Union. Il existe aujourd'hui 37 agences décentralisées.

Les raisons « justifiant la création d'une agence sont de plusieurs ordres. Il est toutefois possible de distinguer quatre raisons principales :

- marquer l'attachement de l'Union européenne à des valeurs emblématiques consacrées par les traités (droits fondamentaux) ;
- répondre à une situation de crise et développer une expertise indépendante (crise environnementale, sanitaire ou financière) ;
- tenir compte de l'extension des compétences dévolues à l'Union européenne (justice et police) ;
- de façon générale, dynamiser l'appareil administratif et améliorer la gouvernance afin de recentrer les institutions sur leurs missions essentielles en suivant les préceptes du *new public management*, l'agence étant censée améliorer l'effectivité et la qualité des services rendus » <sup>1</sup>.

Selon la base légale qui s'applique dans les traités, les agences décentralisées sont créées soit par un règlement du Parlement européen et du Conseil, soit par un règlement ou une décision du Conseil. Ces agences exercent de nombreuses missions essentielles et « assurent une grande multiplicité de tâches qui peuvent se regrouper sous cinq grands thèmes :

- fournir une assistance directe à la Commission et, le cas échéant, aux États membres sous la forme d'avis techniques ou scientifiques et de rapports d'inspection (par exemple, l'agence européenne des médicaments) ;
- effectuer des activités opérationnelles (par exemple, l'agence européenne de contrôle des pêches) ;
- prendre des décisions individuelles produisant des effets juridiques à l'égard de tiers (par exemple, l'agence européenne des produits chimiques) ;
- collecter, analyser, transmettre et mettre en réseau une information fiable et facilement accessible (par exemple, l'agence européenne de l'environnement) ;
- rendre un service technique aux autres agences ainsi qu'aux institutions (par exemple, le centre de traduction) » <sup>2</sup>.

Les agences décentralisées sont installées sur l'ensemble du territoire européen, leur siège n'est pas uniquement situé dans les capitales des États membres.

1. Jean-Luc Feugier, Marie-Hélène Pradines, « Agences de régulation de l'Union européenne : la conclusion d'un accord interinstitutionnel "historique" en juillet 2012 », *études européennes. La revue permanente des professionnels de l'Europe*, mis en ligne le 3 décembre 2012, <http://www.etudes-europeennes.eu/a-la-une/agences-de-regulation-de-lunion-europeennn-la-conclusion-dun-accord-interinstitutionnel-lnhistoriquenr-en-juillet-2012.html>

2. *Ibid.*, note 1.

La plupart des agences sont totalement financées par une subvention du budget de l'Union provenant des différentes rubriques opérationnelles des perspectives financières. Les trois agences financières<sup>1</sup> sont financées à la fois par le budget de l'Union et par les budgets des États membres. Enfin, quatre agences sont complètement autofinancées et reçoivent des redevances des opérateurs recourant à leurs services<sup>2</sup>.

Bien que les agences décentralisées présentent certaines caractéristiques communes (un conseil d'administration en principe composé de représentants des États membres et de la Commission, un directeur) et appliquent la réglementation européenne en matière financière et statutaire, « elles se sont développées par vagues successives au fur et à mesure des besoins, sans véritable vision globale quant à leur architecture, leurs modes de gouvernance, de fonctionnement ou de contrôle. En définitive, il semble qu'il existe presque autant de cas particuliers que d'agences.

Afin de remédier à cette situation disparate, la Commission a, au tournant des années 2000, commencé avec le Parlement européen et le Conseil une réflexion commune sur les critères de création des agences et sur le cadre dans lequel elles doivent opérer. Après plusieurs tentatives et dix années de travail interinstitutionnel, la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil ont signé en juillet 2012 une déclaration conjointe, à laquelle est annexée une approche commune »<sup>3</sup>.

Bien que constituant un compromis juridiquement non contraignant et fondé sur une approche au cas par cas, cet accord historique contient de réelles avancées qu'il faut désormais « faire vivre »<sup>4</sup>.

Parmi les différents thèmes repris dans l'approche commune, certains concernent plus particulièrement les ressources humaines dans les agences, à savoir la volonté de simplifier la gestion du personnel en prenant mieux en compte leur spécificité. À ce titre, le statut révisé en 2013 contient des adaptations concrètes ayant vocation à répondre à cet objectif (voir *infra*).

---

1. Autorité bancaire européenne, autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles et autorité européenne des valeurs mobilières.

2. Office communautaire des variétés végétales, office de l'harmonisation dans le marché intérieur, centre de traduction et, à partir de 2015, conseil de résolution unique.

3. Joint Statement of the European Parliament, the Council of the EU and the European Commission on decentralised agencies, 19 July 2012.

4. Jean-Luc Feugier, Marie-Hélène Pradines, « Agences de régulation de l'Union européenne : la conclusion d'un accord interinstitutionnel "historique" en juillet 2012 », *déj. cit.*

## LES ENTREPRISES COMMUNES

Elles sont créées par un règlement ou par une décision adoptés par le Conseil afin d'encourager la recherche et le développement technologique et pour favoriser la mise en place de partenariats public-privés (PPP). Elles sont toutes installées à Bruxelles à l'exception de l'entreprise commune ITER, qui n'est pas un PPP, a été créée sur la base du traité Euratom et a son siège à Barcelone (Espagne).

La création des entreprises communes a permis d'apporter une réponse appropriée pour rassembler sur le long terme une masse financière critique auprès des investisseurs publics et privés et poursuivre ainsi l'objectif de mettre l'Europe à l'avant-garde mondiale de certaines technologies, telles que les médicaments innovants, les technologies nano-électriques, les systèmes informatiques embarqués, l'hydrogène et les piles à combustibles, l'aéronautique et le transport aérien, les bio-industries et l'interopérabilité ferroviaire.

Les entreprises communes sont des organismes atypiques. La particularité de ces entités « a entraîné un mode de fonctionnement spécifique et original dans le monde des organismes publics de l'Union européenne. Il a fallu en effet inventer une structure de gouvernance qui donne une place à l'ensemble des parties impliquées, qu'il s'agisse des financeurs, publics et privés, des partenaires du monde de l'industrie, de la recherche, des États membres et pays tiers associés au projet. L'équilibre trouvé dans cette gouvernance partagée, inhérente à leur raison d'être, constitue une des particularités des entreprises communes »<sup>1</sup>.

Les entreprises communes sont dirigées par un conseil d'administration composé de représentants de la Commission européenne, des partenaires privés (industriels), d'autres partenaires tels que des membres fondateurs, publics et privées (États membres, pays tiers, universités, centre de recherche...) dès lors qu'ils contribuent au financement des projets. Le conseil d'administration nomme un directeur qui représente l'agence et la dirige au quotidien.

## LES AGENCES EXÉCUTIVES

Elles sont créées, après une analyse coûts-bénéfices, par décision de la Commission européenne adoptée sur la base d'un règlement du Conseil

---

1. Jean-Luc Feugier, Marie-Hélène Pradines, « Les entreprises communes : des organismes atypiques au service de la recherche et de l'innovation européennes » in *études européennes. La revue permanente des professionnels de l'Europe*, mis en ligne le 16 octobre 2014, <http://www.etudes-europeennes.eu/focus/les-entreprises-communes-des-organismes-atypiques-au-service-de-la-recherche-et-de-linnovation-europeennes.html>

de décembre 2002<sup>1</sup> et du règlement financier applicable au budget général de l'Union<sup>2</sup>.

Ces agences sont des personnes morales de droit public européen auxquelles peut être déléguée tout ou partie de la mise en œuvre d'un programme européen, pour le compte de la Commission et sous sa responsabilité.

Elles sont créées pour une période liée à la durée des programmes dont la gestion leur a été déléguée, eux-mêmes calés sur la durée du cadre financier pluriannuel.

Il existe aujourd'hui six agences exécutives, qui sont toutes situées à Bruxelles, à l'exception de celle installée à Luxembourg.

Une des principales raisons de créer des agences exécutives était de ne plus recourir aux bureaux d'assistance technique (BAT) qui, jusqu'au début des années 2000, ont assisté la Commission dans la gestion de la plupart des programmes communautaires et de recentrer le travail de celle-ci sur des tâches jugées essentielles, telles que la définition des politiques et d'une vision stratégique.

Les agences exécutives sont considérées en outre comme un outil adéquat pour gérer les programmes de l'Union à moindre coût, du fait de l'emploi de nombreux agents contractuels. Elles sont également un gage d'efficacité grâce au regroupement de plusieurs programmes au sein d'une même agence, permettant d'obtenir des économies d'échelle et un haut degré de spécialisation. Près de 80 milliards d'euros ont ainsi été alloués aux agences exécutives pour la mise en œuvre des nouveaux programmes adoptés au titre de la programmation financière 2014 – 2020.

Elles disposent d'un budget opérationnel issu de l'enveloppe financière du programme financé par le budget de l'Union. Les agences exécutives ne sont donc pas financées sur les crédits des dépenses administratives (rubrique V des perspectives financières).

En pratique, l'exécution des crédits des programmes opérationnels du budget général de l'Union est déléguée par la Commission au directeur de l'agence, qui assume le rôle d'ordonnateur délégué. De ce fait, la décharge sur l'exécution des crédits opérationnels est couverte par la décharge générale donnée à la Commission.

---

1. Règlement n° 58/2003 du Conseil du 19 décembre 2002 portant statut des agences exécutives et du règlement financier applicable au budget général de l'Union, JO L 11 du 16 janvier 2003, p. 1.

2. Règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du parlement et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, JO L 298 du 26 octobre 2012, p. 1.

Enfin, les instances dirigeantes (le comité de direction et le directeur de l'agence) sont désignées par la Commission et les postes de responsabilité (chefs d'unité notamment) sont pourvus par des fonctionnaires de la Commission détachés dans l'intérêt du service.

### Les agences européennes (année de création et siège)

| Création                      | Nom                                                                                                     | Siège              |
|-------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|
| <b>Agences décentralisées</b> |                                                                                                         |                    |
| 1975                          | Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (CEDEFOP)                         | Thessalonique      |
| 1975                          | Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (EUROFOUND)                | Dublin             |
| 1990                          | Agence européenne pour l'environnement (EEA)                                                            | Copenhague         |
| 1990                          | Fondation européenne pour la formation (ETF)                                                            | Turin              |
| 1993                          | Agence européenne des médicaments (EMA)                                                                 | Londres            |
| 1993                          | Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (EMCDDA)                                          | Lisbonne           |
| 1994                          | Office communautaire des variétés végétales (OCVV)                                                      | Angers             |
| 1994                          | Office de l'harmonisation dans le marché intérieur (OHMI)                                               | Alicante           |
| 1994                          | Centre de traduction des organes de l'Union européenne (CdT)                                            | Luxembourg         |
| 1994                          | Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail (EU-OSHA)                                     | Bilbao             |
| 1995                          | Office européen de police (EUROPOL)                                                                     | La Haye            |
| 2002                          | Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA)                                                     | Parme              |
| 2002                          | Agence européenne pour la sécurité maritime (EMSA)                                                      | Lisbonne           |
| 2002                          | Unité de coopération judiciaire de l'Union européenne (EUROJUST)                                        | La Haye            |
| 2002                          | Agence européenne de la sécurité aérienne (EASA)                                                        | Cologne            |
| 2002                          | Centre satellitaire de l'Union européenne                                                               | Madrid             |
| 2002                          | Institut d'études de sécurité de l'Union européenne (IES)                                               | Paris              |
| 2002                          | Agence ferroviaire européenne (ERA)                                                                     | Lille-Valenciennes |
| 2004                          | Agence européenne de défense (AED)                                                                      | Bruxelles          |
| 2004                          | Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC)                                        | Stockholm          |
| 2004                          | Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information (ENISA)                        | Héraklion          |
| 2005                          | Agence européenne de contrôle des pêches (EFCA)                                                         | Vigo               |
| 2005                          | Autorité de surveillance du GNSS européen (Galiléo)                                                     | Prague             |
| 2005                          | Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures (FRONTEX) | Varsovie           |

| Création                    | Nom                                                                                                                                                              | Siège      |
|-----------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 2005                        | Collège européen de police (CEPOL)                                                                                                                               | Budapest   |
| 2006                        | Agence européenne des produits chimiques (ECHA)                                                                                                                  | Helsinki   |
| 2006                        | Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes (EIGE)                                                                                           | Vilnius    |
| 2007                        | Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA)                                                                                                       | Vienne     |
| 2008                        | Institut européen d'innovation et de technologie (EIT)                                                                                                           | Budapest   |
| 2009                        | Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER)                                                                                                        | Ljubljana  |
| 2009                        | Organe des régulateurs européens des communications électroniques (BEREC)                                                                                        | Riga       |
| 2010                        | Autorité bancaire européenne (EBA)                                                                                                                               | Londres    |
| 2010                        | Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (EIOPA)                                                                                      | Francfort  |
| 2010                        | Autorité européenne des valeurs mobilières (ESMA)                                                                                                                | Paris      |
| 2010                        | Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO)                                                                                                                | La Valette |
| 2011                        | Agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (EU-LISA) | Tallinn    |
| 2014                        | Conseil de résolution unique (SRB)                                                                                                                               | Bruxelles  |
| <b>Agences exécutives</b>   |                                                                                                                                                                  |            |
| 2004                        | Agence exécutive Petites et moyennes entreprises (EASME)                                                                                                         | Bruxelles  |
| 2005                        | Agence exécutive Education, audiovisuel et culture (EACEA)                                                                                                       | Bruxelles  |
| 2005                        | Agence exécutive Consommateurs, santé et alimentation (CHAFEA)                                                                                                   | Luxembourg |
| 2006                        | Agence exécutive Innovation et réseaux (INEA)                                                                                                                    | Bruxelles  |
| 2007                        | Agence exécutive Conseil européen de la recherche (ERCEA)                                                                                                        | Bruxelles  |
| 2007                        | Agence exécutive Recherche (REA)                                                                                                                                 | Bruxelles  |
| <b>Entreprises communes</b> |                                                                                                                                                                  |            |
| 2007                        | Entreprise commune ITER/développement de l'énergie de fusion (F4E)                                                                                               | Barcelone  |
| 2007                        | Entreprise commune Gestion du trafic aérien (SESAR)                                                                                                              | Bruxelles  |
| 2007                        | Entreprise commune Médicaments innovants (IMI)                                                                                                                   | Bruxelles  |
| 2008                        | Entreprise commune Piles à combustible et Hydrogène (FCH)                                                                                                        | Bruxelles  |
| 2008                        | Entreprise commune Clean Sky                                                                                                                                     | Bruxelles  |
| 2014                        | Entreprises commune Bio-industries (BBI)                                                                                                                         | Bruxelles  |
| 2014                        | Entreprise commune Composants et systèmes électroniques (ECSEL)                                                                                                  | Bruxelles  |
| 2014                        | Entreprise commune Shift2rail (S2R)                                                                                                                              | Bruxelles  |

Source : établi par les auteurs à partir du site Europa.



## LA PARTICULARITÉ DU PERSONNEL DES AGENCES ET DES RÈGLES ENCADRANT LEUR POLITIQUE RH

### EFFECTIFS ET TYPOLOGIE DU PERSONNEL

L'augmentation du nombre d'agences a entraîné un accroissement proportionnel du personnel qu'elles emploient : en 2014, les effectifs des différents types d'organismes européens comptaient 9 931 emplois statutaires auquel s'ajoutent 515,5 experts nationaux détachés. Les emplois statutaires correspondent aux postes de fonctionnaires et d'agents temporaires inscrits dans le tableau des effectifs des agences, ainsi qu'aux agents contractuels financés sur crédits.

Parmi les trois catégories d'agence, les agences décentralisées sont le premier employeur de personnel statutaire (7 403), suivies par les agences exécutives (1 915) et les entreprises communes (613).

Les effectifs des agences varient sensiblement d'une entité à l'autre. L'agence la plus grande, l'Office de l'harmonisation dans le marché intérieur (OHMI), compte, en 2014, 924 emplois tandis que l'entreprise commune la plus petite, piles à combustible et hydrogène, dispose de 26 emplois. L'écart est donc de 1 à 35 entre la plus grande et la plus petite entité.

Une des principales caractéristiques de la structure des effectifs des agences est l'évolution dans le temps de la répartition entre les postes permanents du tableau des effectifs, permettant de recruter des fonctionnaires, et les postes temporaires, permettant uniquement l'engagement d'agents temporaires. Si les premières agences comptaient majoritairement des postes permanents dans leur tableau des effectifs, à partir des années 2000, l'autorité budgétaire a décidé de leur allouer exclusivement des postes temporaires, à l'exception notable de l'entreprise commune ITER.

Ce choix s'explique par le souhait de l'autorité budgétaire de limiter la croissance des effectifs de fonctionnaires et de faciliter la gestion des ressources humaines dans les agences. En effet, les règles de recrutement et de gestion des carrières des agents temporaires sont en principe plus souples que celles des fonctionnaires, notamment en ce qui concerne les modalités d'engagement et de résiliation des contrats.

La conséquence directe de ce choix est que les agents temporaires constituent la majorité du personnel des agences (6 278, soit 63,2 % du personnel statutaire des agences), suivis par les agents contractuels (2 944, soit 29,6 % du total) ; les fonctionnaires, pour la plupart, sont qui sont représentés uniquement dans 11 structures (10 agences décentralisées et une entreprise commune).

Il est important de noter que les agences exécutives ne comptent aucun poste permanent en raison de leur durée d'existence limitée. La conséquence directe est que leur tableau des effectifs ne comporte que des postes temporaires, permettant seulement d'engager des agents temporaires.

Enfin, la majorité du personnel des agences exécutives est composé d'agents contractuels (1 424, soit 74,3 % du total du personnel statutaires) faisant de ces entités une exception parmi les autres types d'organismes européens qui comportent un pourcentage plus réduit d'agents contractuels (1 325, soit 17,9 % d'agents contractuels dans les agences décentralisées et 195, soit 31,8 % dans les entreprises communes). Cette situation s'explique par le choix de l'autorité budgétaire de lier la création des agences exécutives à une limitation de leurs coûts administratifs, en particulier de leur masse salariale.

### Structure du personnel des agences européennes

|                        | Fonctionnaires | Agents temporaires | Agents contractuels | Experts nationaux détachés |
|------------------------|----------------|--------------------|---------------------|----------------------------|
| Agences décentralisées | 647            | 5 431              | 1 325               | 494,5                      |
| Entreprises communes   | 62             | 356                | 195                 | 11                         |
| Agences exécutives     | 0              | 491                | 1 424               | 10                         |
| <b>Total</b>           | <b>709</b>     | <b>6 278</b>       | <b>2 944</b>        | <b>515,5</b>               |

Source : *Draft General Budget of the European Commission for the financial 2015*, Working Document Part III « Bodies set up by the European Union and having legal personality and Public-Private Partnership » (COM(2014) 300 – June 2014).

### APPLICATION DU STATUT ET DU RAA

À l'exception des trois agences relevant de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC)<sup>1</sup>, l'ensemble des agences décentralisées est désormais soumis au statut des fonctionnaires européens. Ce n'était pas le cas lors de la création des deux premières agences décentralisées, en 1975. Celles-ci n'appliquaient pas le statut des fonctionnaires européens mais leur propre statut du personnel. Ce dernier était toutefois le décalque du statut des fonctionnaires des institutions européennes.

1. Agence européenne de défense, Centre satellitaire de l'Union européenne et Institut d'études de sécurité de l'Union européenne.

Par ailleurs, avant d'être placés sous statut des fonctionnaires européens, l'office européen de police (EUROPOL) et le collège européen de police (CEPOL), agences de l'ex-troisième pilier appliquaient à leur création un statut spécifique. Il en était de même pour l'entreprise commune SESAR qui était soumise au droit du travail de son État hôte, en l'espèce la Belgique.

Il est donc possible de conclure que « l'application d'un statut unique à l'ensemble des agences est allée de pair avec l'extension du droit européen et reflète la volonté politique d'ancrer ces organismes dans le giron européen. En l'occurrence, elle permet en outre d'affirmer l'unicité de la fonction publique européenne »<sup>1</sup>.

Comme expliqué au chapitre 5 de la partie I (pp. 71-85), le statut des fonctionnaires et le régime applicable aux autres agents, qui constituent le cadre normatif le plus complet de la fonction publique européenne, sont ensuite mis en œuvre par des dispositions générales d'exécution. Celles-ci permettent de définir une politique du personnel adaptée aux besoins de chaque agence.

En pratique, « la politique du personnel incombe au directeur de chaque agence qui, à ce titre, exerce la fonction d'autorité investie du pouvoir de nomination (AIPN) et d'autorité habilitée à conclure les contrats (AHCC). Dans ce contexte, le directeur est amené à adopter une multitude de décisions qui, en application du principe de légalité, doivent respecter les règles statutaires ainsi que les dispositions les mettant en œuvre.

Par ailleurs, la réforme du Statut des fonctionnaires européens de 2004 a permis à la fois une meilleure prise en compte de la situation des agences et confié à la Commission le rôle de gardienne des règles mettant en œuvre le statut dans les agences.

En effet, selon les termes de l'article 1<sup>er</sup> bis, paragraphe 2, les agences sont désormais assimilées à des institutions pour ce qui concerne l'application du statut. Les agences sont également conjointement représentées au comité du statut, lequel doit être consulté par la Commission, en particulier pour les modifications à apporter au Statut. Enfin, la commission a l'obligation de consulter les agences avant l'adoption des réglementations arrêtées d'un commun accord entre les institutions.

Le législateur a par ailleurs estimé opportun que, compte tenu de leur nombre et de leur diversité, les règles d'application du Statut devaient

1. Marie-Hélène Pradines, Jean-Luc Feugier, « Le cas des agences européennes » in François-Gilles Le Theule, Julie Leprêtre, (sous la dir. de), *La fonction publique européenne – 2<sup>e</sup> édition revue et augmentée*, École nationale d'administration, 2012, 264 pages.

être validées par la Commission afin d'éviter des différences d'approche flagrante entre les agences et, dès lors, un possible manque de cohérence dans l'application du Statut qui pourrait déboucher sur une politique du personnel peu transparente et peu intelligible pour les agents.

La disposition la plus emblématique d'un encadrement par la Commission de la politique du personnel des agences est sans nul doute l'article 110<sup>1</sup> du statut. En demandant aux agences d'arrêter leurs règles d'application en accord avec la Commission, l'article 110 du statut constitue en effet le principal instrument permettant d'assurer une application cohérente du statut et du RAA dans les agences. L'objectif final est d'éviter des différences injustifiées entre les institutions et les agences d'une part et entre les différentes agences d'autre part, en vue d'une égalité de traitement des agents sous statut dans les différentes agences européennes<sup>2</sup>.

La réforme du statut des fonctionnaires de 2013 est allée au-delà de ce qu'avait mis en place le législateur en 2004 et a complètement redéfini l'approche à l'égard des agences. Désormais, le principe retenu est celui de l'application par analogie dans les agences des règles de la Commission mettant en œuvre le statut, en principe neuf mois après leur entrée en vigueur à la Commission.

Dans ce délai de neuf mois, l'agence peut demander de modifier les règles, de les appliquer de façon partielle ou de ne pas les appliquer et présenter le cas échéant à l'accord de la Commission une version amendée. L'agence peut également proposer à la Commission toute autre règle d'application adaptée à ses besoins qu'elle juge utile pour son personnel et son bon fonctionnement.

Cette nouvelle procédure présente l'avantage d'éviter l'accord préalable de la Commission sur la majorité des règles d'application applicables par analogie dans les agences, ce qui constitue une simplification majeure par rapport à la pratique actuelle, et de limiter l'intervention de la Commission sur le fond aux seules règles qu'il convient d'adapter aux spécificités des agences. Il s'agit en pratique d'un contrôle *ex-ante* par la Commission des règles qui définissent la politique du personnel des agences.

Pour l'obtention de l'accord de la Commission dans les cas précités, les agences et les services de la Commission travaillent de concert et suivent

---

1. Deuxième phrase du paragraphe 1 de l'article 110 du statut : « Les agences arrêtent les modalités qui conviennent pour assurer la mise en œuvre du statut, après consultation de leur comité du personnel et en accord avec la Commission. »

2. *Ibid.*, note 1, p. 250.

une procédure bien précise qui est explicitée dans des lignes directrices adoptées par la Commission<sup>1</sup>.

En règle générale, la préparation des projets de règles d'application incombe au département des ressources humaines de chaque agence qui, après consultation du comité du personnel de l'agence, les transmet à la Direction générale des Ressources humaines de la Commission. Cette dernière examine les projets et consulte les autres services de la Commission concernés (Service juridique, Secrétariat Général et DG de tutelle) avant de les soumettre à la Commission. Après avoir reçu l'accord de la Commission, les projets sont formellement adoptés par le conseil d'administration de l'agence ou par son directeur s'il en a reçu l'habilitation.

En raison du nombre élevé d'agences, de la multiplicité de règles d'application du Statut qu'elles doivent arrêter et du besoin constant de mises à jour nécessitant de nouvelles modifications, une décision de la Commission par procédure orale ou écrite représenterait une charge administrative inappropriée. Dans ce contexte, en application de son règlement intérieur, la Commission a décidé de recourir à la procédure d'habilitation, qui permet de transférer une compétence relevant du Collège des commissaires à un membre de la Commission.

En pratique, le membre de la Commission chargé du personnel et de l'administration (...) est habilité à donner, au nom de la Commission, l'accord sur les règles d'application du statut des agences. Au moment de prendre la décision, ce dernier doit déterminer si, pour des raisons d'appréciation politique ou tenant à l'importance du cas en question, la décision doit être soumise au Collège. Il convient de noter que, depuis 2004, aucun membre de la Commission n'a jugé nécessaire de procéder à la saisine du Collège afin que ce dernier arrête les règles d'application du statut des agences.<sup>2</sup>

## LES RÉPONSES APPORTÉES AUX SPÉCIFICITÉS DES AGENCES

### LES AMÉNAGEMENTS DE LA RÉFORME DU STATUT DE 2013

L'application du statut et du RAA au personnel des agences se confronte souvent à la spécificité de ces organismes, en termes de structure,

1. Communication du Vice-président M. Šefčovič à la Commission sur les lignes directrices relatives à la mise en œuvre de l'article 110, paragraphe 2, du statut en ce qui concerne les règles d'exécution du statut applicables dans les agences (COM(2014) 6543 du 26 septembre 2014).

2. Marie-Hélène Pradines, Jean-Luc Feugier, « Le cas des agences européennes », *déj. cit.*, p. 250.

d'organisation administrative et de gestion du personnel. Un juste équilibre n'est pas toujours facile à trouver entre théorie et pratique.

La mise en œuvre concrète du statut et du RAA a donc obligé à trouver dans le cadre statutaire et ses règles d'application les marges de flexibilité nécessaires pour assurer à la fois l'application cohérente d'un statut unique et répondre aux particularités des agences et de leur personnel.

La réforme du statut applicable depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014 a apporté un certain nombre d'aménagement afin de faciliter le fonctionnement des agences européennes et la gestion de leurs ressources humaines.

C'est notamment le cas avec l'introduction d'une nouvelle catégorie d'agents temporaires réservée aux agences (les AT2f, de l'article du RAA qui les crée) et l'application d'un certain nombre de dispositions concernant jusqu'à présent uniquement les fonctionnaires, telles que l'encadrement des grades d'engagement et des règles de reclassement, le maintien du grade et de l'échelon en cas de mobilité dans une autre agence, la possibilité d'être détaché dans l'intérêt du service et de prendre un congé de convenance personnelle plus long.

La création de cette nouvelle catégorie d'agents temporaires a vocation à prendre en compte la prépondérance des postes temporaires dans les tableaux des effectifs des agences et le fait que les agents temporaires constituent en réalité leur personnel permanent, à l'instar des fonctionnaires dans les institutions. Elle permettra également une application plus cohérente des dispositions applicables à ces agents.

C'est également le cas avec la possibilité, pour deux agences ou plus, de créer des comités communs, qu'il s'agisse du comité du personnel, du conseil de discipline ou de la commission d'invalidité. L'évolution proposée ici est clairement de tenir compte de la taille limitée des agences, sans renoncer pour autant aux obligations statutaires en la matière.

## **LES DÉFIS QUI RESTENT À RELEVER**

D'un point de vue plus général, la politique des ressources humaines dans les agences s'articule autour de trois défis majeurs qu'elles devront relever dans les années à venir.

### **Engager les meilleurs spécialistes**

Les tâches confiées aux agences décentralisées et aux entreprises communes et, dans une moindre mesure, aux agences exécutives impliquent souvent le recours à des experts du domaine concerné. Les conditions d'emploi et l'intérêt du poste doivent alors être suffisamment compétitifs

pour que des spécialistes du secteur fassent le choix de quitter leur emploi et le plus souvent leur lieu de résidence, pour rejoindre l'agence.

Si l'on se concentre sur les seules conditions à caractère pécuniaire, la détermination du grade d'engagement reste un des principaux critères de la décision d'accepter un poste dans une agence.

Avant 2014, le régime applicable aux autres agents se bornait à rappeler les principes généraux (recrutement sur une base géographique aussi large que possible parmi les ressortissants des États membres des agents possédant les plus hautes qualités de rendement, compétence, intégrité...), mais ne prévoyait aucun encadrement des grades de recrutement.

Soucieux de ne pas créer des divergences trop importantes entre les niveaux de recrutement dans les institutions et les agences, le législateur a décidé lors de la réforme de 2013 que les niveaux d'engagement des AT2f seraient totalement alignés sur ceux des fonctionnaires.

Le RAA prévoit donc désormais que les agents temporaires des agences ne peuvent être engagés qu'aux premiers grades de leur groupe de fonctions (AST/SC 1 à 2, AST 1 à 4 et AD 5 à 8) ou, lorsque justifié, aux grades AD 9, AD 10 et AD 11 ou exceptionnellement AD 12, dans la limite de 20 % du nombre total d'engagements dans le groupe de fonctions des administrateurs.

Le législateur a également prévu que les agents temporaires des agences soient engagés sur la base d'une procédure de sélection organisée par une ou plusieurs agences et que l'Office européen de sélection du personnel prête assistance aux agences, à leur demande, notamment en définissant la teneur des épreuves et en organisant les procédures de sélection.

Enfin, le RAA oblige les agences à adopter des dispositions générales d'exécution concernant les procédures d'engagement et d'emploi des agents temporaires conformément à l'article 110, paragraphe 2 du statut, c'est-à-dire en accord avec la Commission.

La mise en œuvre de ces nouvelles dispositions dans les agences révélera dans les années qui viennent si cet encadrement plus restrictif des niveaux d'engagement et des conditions de sélection n'a pas pour conséquence une moindre attractivité du personnel hautement qualifié nécessaire au bon fonctionnement des agences. Celles-ci ont en effet souvent des missions très ciblées et sont en concurrence directe avec le secteur privé, comme c'est le cas des entreprises communes.

### **Poursuivre une carrière au sein des agences**

Les agents temporaires étant majoritaires au sein du personnel des agences, ils peuvent être assimilés à du personnel permanent. À ce titre, ils ont

la possibilité d'obtenir des contrats de durée indéterminée et vocation à développer une carrière au sein des agences.

Pour les fonctionnaires, le statut prévoit la possibilité d'être promu au grade supérieur du groupe de fonctions auquel ils appartiennent après deux ans d'ancienneté dans le grade.

Avant la révision du statut de 2013, le RAA ne prévoyait aucune disposition en matière de promotion pour les agents temporaires des agences. Ces derniers étaient alors soumis à la disposition générale du RAA applicable à toutes les catégories d'agents temporaires qui se borne à indiquer que *« l'affectation [...] à un emploi correspondant à un grade supérieur à celui auquel il a été engagé rend nécessaire la conclusion d'un avenant au contrat d'engagement »*.

Le législateur a décidé d'aligner les dispositions statutaires et celles du RAA pour les AT2f en insérant un nouvel article 54 : *« En ce qui concerne les agents temporaires visés à l'article 2, point f), le classement au grade immédiatement supérieur se fait exclusivement au choix, parmi les agents justifiant d'un minimum de deux ans d'ancienneté dans leur grade, après examen comparatif des mérites de ces agents temporaires ainsi que des rapports dont ils font l'objet. (...) »*.

Ces nouvelles possibilités de promotion offertes aux agents temporaires des agences permettront, non seulement de récompenser leurs mérites, mais aussi de leur assurer un déroulé de carrière sur la durée.

### **Optimiser les nouvelles possibilités de mobilité entre les agences**

Avant l'entrée en vigueur du statut révisé, en 2014, le statut et le RAA ne garantissaient qu'aux seuls fonctionnaires et agents contractuels le maintien de leurs conditions d'emploi en cas de mobilité d'une institution vers une autre.

Pour ce qui était des agents temporaires, les possibilités de mobilité étaient assez limitées entre les agences en raison de l'absence de garantie dans le RAA du maintien des conditions d'emploi (grade et échelon). Une mobilité vers une autre agence était en effet équivalente à un nouvel engagement.

Pour favoriser la mobilité entre les agences et participer ainsi au renouvellement des compétences, le législateur a introduit une disposition permettant de garantir le maintien du grade et de l'échelon des AT2f qui souhaitent passer d'une agence à une autre, à l'instar des conditions de mobilité interinstitutionnelles applicables aux fonctionnaires et aux agents contractuels.



Si elle fonctionne, l'introduction des conditions d'une plus grande mobilité entre les agences devrait favoriser un renouvellement des compétences, notamment pour les fonctions administratives et horizontales. Sa mise en œuvre pourrait toutefois être limitée pour les emplois hautement spécialisés dans certains domaines.



À l'issue de cette présentation des effectifs des différentes institutions, un portrait plus global de la fonction publique européenne peut être dressé.

Certaines spécificités institutionnelles peuvent être constatées concernant les profils employés, les fonctions exercées et plus particulièrement le niveau des fonctions, qui sont directement liées aux missions, à l'organisation et au fonctionnement de l'institution.

Ainsi, une majorité d'institutions (Commission, Cour de justice, Cour des comptes, CESE et CdR) compte davantage d'administrateurs que d'assistants parmi leurs fonctionnaires, ce qui reflète une concentration sur des tâches plus politiques et de conception plutôt que sur des tâches administratives et d'exécution. Pour la Commission, ce recentrage a notamment été favorisé par l'externalisation de tâches de gestion vers les offices administratifs et les agences exécutives et l'emploi massif d'agents contractuels au sein de ces entités.

*A contrario*, deux grandes institutions, le Parlement et le Conseil emploient une majorité d'assistants révélant l'importance des tâches liées à l'organisation et à la logistique (Conseils européens, Conseils des ministres, sessions plénières...).

Toutefois, indépendamment de l'adéquation entre les missions et les spécificités propres à chaque institution, quelques caractéristiques communes à toutes les institutions peuvent être dégagées. Elles s'illustrent notamment par plusieurs éléments.

Les élargissements de 2004 et 2007 et les révisions successives du traité ont eu un impact très important sur le nombre des effectifs. Le tableau présenté en introduction de cette partie (voir p. 96) et l'évolution des effectifs décrite pour chaque institution dans les différents chapitres de cette deuxième partie montre clairement cette forte croissance. Cet impact a été particulièrement important en matière linguistique.

Bien qu'à des degrés divers (9,7 % des effectifs à la Commission, mais 72 % de ceux de la Cour de justice dans les services de traduction et d'interprétation), le multilinguisme est en effet une caractéristique commune à

toutes les institutions européennes qui influe sensiblement sur leur organisation et sur la composition de leurs effectifs.

Dans le même temps, après cette période de forte croissance, le législateur européen a décidé une baisse des effectifs de 5 % à mener à bien durant la période 2013-2017. Pour y faire face, les institutions n'ont pas d'autre choix que d'optimiser l'allocation des ressources disponibles, de trouver des gains d'efficience (synergies, accords interinstitutionnels) et surtout de redéployer les effectifs des fonctions administratives vers les postes opérationnels, plus directement liés aux missions de l'institution.

Cette évolution va de pair avec le développement d'outils d'aide à la gestion des effectifs, notamment informatiques. Plusieurs institutions et agences ont notamment repris le programme *Sysper* de la Commission, ce qui devrait non seulement faciliter une gestion plus dynamique du personnel, mais aussi rapprocher les méthodes de gestion entre les institutions.

La Commission a par ailleurs été pionnière avec la mise en place, dès 2007, d'un *screening* de ses emplois permettant d'établir une typologie des fonctions exercées et d'identifier les marges de redéploiement vers des fonctions opérationnelles. Plusieurs institutions (CESE, CdR, SEAE) ont d'ores et déjà suivi cette voie ou le feront à l'avenir dès lors que le règlement financier rend cet exercice obligatoire pour justifier une modification du tableau des effectifs.

De façon générale, dans le contexte actuel de forte contrainte budgétaire et de limitation des effectifs, les institutions devraient être amenées à développer des outils de gestion prévisionnelle plus performants, qui les aident à identifier et à répondre au mieux à leurs besoins.

S'agissant de la structure des effectifs, les fonctionnaires restent largement majoritaires par rapport aux autres agents, ce qui souligne la prédominance d'une fonction publique statutaire. À l'exception des agences, il s'agit d'une caractéristique commune à toutes les institutions, qui peut d'ailleurs en parallèle amener aussi à s'interroger sur la plus grande flexibilité que peut offrir un emploi sous contrat.

Dans certains cas, les agents temporaires et les agents contractuels sont néanmoins très présents, les premiers notamment auprès des élus et au sein des groupes politiques du Parlement et des comités, ainsi qu'auprès des juges de la Cour de justice et des auditeurs de la Cour des comptes, les seconds principalement au sein des offices administratifs et des agences exécutives de la Commission.

Toutes les institutions – à l'exception du SEAE – comptent globalement une majorité de femmes parmi leurs effectifs. Cette surreprésentation

féminine cache néanmoins de grandes différences entre les groupes et les niveaux de fonctions. En effet, les femmes sont en général en forte majorité employées dans des tâches d'assistante et de secrétariat et leur nombre décroît au fur et à mesure de la progression dans les grades, en particulier parmi les administrateurs, et dans les fonctions d'encadrement.

Cette situation pourrait se rééquilibrer dans les années qui viennent grâce aux recrutements post-élargissements, largement féminins parmi les administrateurs, et aux politiques d'égalité des chances mises en place par les institutions. C'est notamment le cas à la Commission, dont le Président a annoncé un objectif de 40 % de femmes dans les fonctions d'encadrement intermédiaire et supérieur d'ici la fin de son mandat.

Mais le plus inquiétant au terme de cette comparaison est de constater une évolution démographique qui risque fort de remettre en cause l'équilibre géographique inscrit dans le statut et qui constitue depuis l'origine un principe de base de la fonction publique européenne.

Indépendamment des conséquences du lieu d'implantation du siège, en particulier à Bruxelles (autour de 17 % de ressortissants belges), qui influence à lui seul fortement l'équilibre géographique entre les nationalités, les institutions ont en commun un double mouvement de vieillissement du personnel originaire des anciens États membres, en particulier au niveau de l'encadrement, et de rajeunissement *via* les recrutements des ressortissants des États membres issus des derniers élargissements.

Porteuse à moyen terme d'un déséquilibre géographique préoccupant, cette évolution est très fortement liée à une moindre attractivité de la fonction publique européenne, en partie du fait de la montée de l'euro-scepticisme au sein des anciens États membres, et ce en dépit du niveau de salaire offert et de l'impact de la crise économique.

À partir de ces points communs, il est aisé d'identifier quels seront les grands enjeux auxquels les institutions de l'Union auront à faire face dans les années qui viennent en matière de ressources humaines. Sur la base de ce diagnostic partagé, elles pourraient sans doute envisager davantage d'approches communes.

## PARTIE 3

# Le développement des politiques RH

Le statut des fonctionnaires définit le cadre des politiques des ressources humaines développées par les institutions européennes. Ces dernières bénéficient toutefois d'une grande autonomie dans la fixation des buts poursuivis et dans leur mise en œuvre. En tant qu'employeurs soucieux d'une gestion harmonieuse des talents, les institutions se sont fixées des objectifs ambitieux en matière de recrutement, de gestion des carrières et de respect des règles déontologiques. Le régime pécuniaire et la modernisation des conditions de travail sont également un aspect central de l'attractivité de la fonction publique européenne qui est en concurrence directe sur le marché de l'emploi avec des organismes publics et privés nationaux et internationaux pour la recherche des meilleurs profils et talents. Attirer, retenir et développer les compétences sont clairement les maîtres mots des politiques de ressources humaines qui devront sans cesse s'adapter aux besoins des institutions afin que chacune d'entre elles soit en mesure de fonctionner d'une manière optimale et de remplir les missions qui leur sont confiées par les traités.



# Chapitre 1

## Les défis du recrutement

**L'**objectif de la politique de recrutement est de doter les institutions d'un personnel ayant le plus haut niveau de rendement, de compétence et d'intégrité. Cela suppose des mécanismes transparents de sélection, permettant à chaque candidat de faire valoir ses qualités et d'avoir des chances réelles d'être recruté à l'issue d'un processus équitable et professionnel fondé sur la recherche des meilleurs profils pour répondre aux besoins des institutions. Les dispositifs de recrutement sont différents pour les fonctionnaires, recrutés par voie de concours sur une base permanente, qui rejoignent les institutions pour y faire carrière, et pour les autres agents, agents temporaires et agents contractuels, qui sont liés aux institutions par un contrat d'emploi pour une période déterminée ou indéterminée.

### LES FONCTIONNAIRES DE L'UNION EUROPÉENNE

Pour définir la notion de fonctionnaire de l'Union européenne, le statut se borne à indiquer à l'article 1<sup>er</sup> bis « *Est fonctionnaire de l'Union (...) toute personne qui a été nommée (...) dans un emploi permanent d'une des institutions de l'Union par un acte écrit de l'autorité investie du pouvoir de nomination de cette institution.* »

Le statut encadre de manière très précise l'accès à la fonction publique européenne : tout citoyen européen a la possibilité de devenir fonctionnaire dès lors qu'il réussit un concours et répond à des conditions d'admissibilité, ceci sans aucune discrimination.

### LE RESPECT DE L'ÉQUILIBRE GÉOGRAPHIQUE

Les institutions doivent veiller à recruter sur une base géographique la plus large, ce qui signifie qu'elles s'efforcent d'obtenir une représentation équilibrée des 28 nationalités au sein de leurs services, sans pour

autant appliquer des quotas et renoncer au principe d'un recrutement fondé sur le mérite.

L'article 27 du statut prévoit en effet que : *« le recrutement doit viser à assurer à l'institution le concours de fonctionnaires possédant les plus hautes qualités de compétence, de rendement et d'intégrité, recrutés sur une base géographique la plus large possible parmi les ressortissants des États membres de l'Union. Aucun emploi ne peut être réservé aux ressortissants d'un État membre déterminé. »*

Depuis la réforme de 2013, ce même article mentionne également la possibilité d'adopter des mesures correctrices en cas de déséquilibre géographique, comme par exemple l'organisation de concours ouverts aux ressortissants d'un seul État membre : *« Le principe de l'égalité des citoyens de l'Union permet à chaque institution d'adopter des mesures appropriées si elle constate un déséquilibre important entre nationalités parmi les fonctionnaires, qui ne se justifie pas par des critères objectifs. Ces mesures appropriées doivent être justifiées et ne peuvent jamais se traduire par des critères de recrutement autres que ceux fondés sur le mérite. (...) »*

L'objectif de cette disposition est notamment de pouvoir répondre à certains déséquilibres conjoncturels liés à l'évolution démographique de la fonction publique européenne. Elle pourrait être appliquée pour assurer le renouvellement de nombreux fonctionnaires issus des « anciens » États membres, qui devraient partir à la retraite dans les années qui viennent, alors que les élargissements de 2004 et 2007 ont fait une place importante aux ressortissants, souvent plus jeunes, des « nouveaux » États membres.

## LES CRITÈRES D'ADMISSIBILITÉ À LA FONCTION PUBLIQUE EUROPÉENNE

Le statut impose six conditions à satisfaire pour pouvoir devenir fonctionnaire de l'Union. Ces conditions sont identiques ou similaires à celles appliquées dans les fonctions publiques nationales, à l'exception toutefois de celle relative aux exigences linguistiques.

L'article 28 du statut reprend ces conditions en mentionnant que : *« Nul ne peut être nommé fonctionnaire :*

- a) S'il n'est ressortissant d'un des États membres de l'Union, sauf dérogation accordée par l'autorité investie du pouvoir de nomination, et s'il ne jouit de ses droits civiques ;*
- b) S'il ne se trouve en position régulière au regard des lois de recrutement qui lui sont applicables en matière militaire ;*
- c) S'il n'offre les garanties de moralité requises pour l'exercice de ses fonctions ;*

- d) *S'il n'a satisfait, (...), à un concours sur titres, sur épreuves ou sur titres et épreuves (...);*
- e) *S'il ne remplit les conditions d'aptitude physique requises pour l'exercice de ses fonctions;*
- f) *S'il ne justifie posséder une connaissance approfondie d'une des langues de l'Union et une connaissance satisfaisante d'une autre langue de l'Union dans la mesure nécessaire aux fonctions qu'il est appelé à exercer ».*

## LES CONDITIONS DE DIPLÔMES

Les concours de fonctionnaires sont ouverts dans les trois groupes de fonctions définis par le statut : administrateurs (AD), assistants (AST) et secrétaires / commis (AST/SC).

Selon le groupe de fonctions et le grade auxquels les concours sont ouverts, un niveau minimal d'études est exigé des candidats. L'article 5 du statut rappelle que « (...) Toute nomination à un emploi de fonctionnaire requiert, au minimum :

- a) ***pour le groupe de fonctions AST et le groupe de fonctions AST/SC :***
  - i) *un niveau d'enseignement supérieur sanctionné par un diplôme, ou*
  - ii) *un niveau d'enseignement secondaire sanctionné par un diplôme donnant accès à l'enseignement supérieur et une expérience professionnelle appropriée de trois années au moins, ou*
  - iii) *lorsque l'intérêt du service le justifie, une formation professionnelle ou une expérience professionnelle de niveau équivalent ;*
- b) ***pour les grades 5 et 6 du groupe de fonctions AD :***
  - i) *un niveau d'enseignement correspondant à un cycle complet d'études universitaires de trois années au moins sanctionné par un diplôme, ou*
  - ii) *lorsque l'intérêt du service le justifie, une formation professionnelle de niveau équivalent ;*
- c) ***pour les grades 7 à 16 du groupe de fonctions AD :***
  - i) *un niveau d'enseignement correspondant à un cycle complet d'études universitaires sanctionné par un diplôme lorsque la durée normale desdites études est de quatre années ou plus, ou*
  - ii) *un niveau d'enseignement correspondant à un cycle complet d'études universitaires sanctionné par un diplôme et une expérience professionnelle appropriée d'une année au moins lorsque la durée normale desdites études est de trois années au moins, ou*
  - iii) *lorsque l'intérêt du service le justifie, une formation professionnelle de niveau équivalent ».*



## LE PRINCIPE DU CONCOURS

Afin de garantir le recrutement des meilleurs candidats, un système de concours a été mis en place dès la création des premières institutions européennes. Ce mode de recrutement inspiré du système français illustre en outre parfaitement le principe d'égalité d'accès de tous aux emplois publics, tel qu'il ressort à l'origine de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

### Les types de concours

Le statut des fonctionnaires prévoit la possibilité d'organiser deux types de concours : des concours externes ouverts à tous les ressortissants des États membres, organisés par une ou plusieurs institutions, et les concours internes, ouverts aux fonctionnaires, agents temporaires et agents contractuels déjà employés par l'institution qui organise le concours.

Les concours peuvent être des concours généraux, de linguistes ou de spécialistes. Ces concours peuvent être des concours sur épreuves, sur titres et sur titres et épreuves.

L'immense majorité des concours sont des concours externes, sur épreuves ou sur titres et épreuves.

### L'organisation des concours

Entre les années 1960 et le début des années 2000, chaque institution organisait ses propres concours de recrutement. Il pouvait en découler un manque de coordination entre les institutions concernant leurs besoins de recrutement et des coûts élevés pour l'organisation matérielle des concours et des sélections. Sous le double effet de la réforme du statut des fonctionnaires de 2004 et, la même année, de l'élargissement à dix nouveaux États membres, avec pour corollaire le recrutement de milliers de nouveaux fonctionnaires, les institutions ont décidé de créer un office administratif interinstitutionnel spécialisé qui se consacre exclusivement à la sélection des fonctionnaires et des agents de l'Union.

C'est dans ce contexte que l'Office européen de sélection du personnel (EPSO) a été créé le 26 juillet 2002 et est opérationnel depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2003. En application de l'article premier de la décision des secrétaires généraux des institutions du 25 juillet 2002, qui précise les tâches de l'EPSO, « *l'Office est chargé d'organiser des concours généraux afin de doter les institutions des Communautés européennes de fonctionnaires dans des conditions professionnelles et financières optimales. L'Office établit des listes d'aptitude permettant aux institutions de recruter un personnel hautement qualifié répondant aux besoins définis par les institutions* ».

Les premières années du fonctionnement de l'EPSO se sont traduites par un bilan largement positif dès lors que l'office a répondu de façon satisfaisante aux besoins des institutions pour la sélection des ressortissants des 12 États membres ayant rejoint l'Union en 2004 et 2007. L'activité de l'EPSO peut se mesurer à travers quelques données de base très parlantes : depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2003, plus de 500 000 candidatures ont été enregistrées pour plus de 720 concours organisés par l'EPSO et plus de 20 000 lauréats ont été inscrits sur les listes de réserve.

Sur la base de ce bilan, les institutions ont néanmoins souhaité adapter les modalités de sélection des fonctionnaires européens et ont récemment approuvé de nouvelles méthodes de travail. Celles-ci s'inspirent des meilleures pratiques internationales, non seulement pour attirer les meilleurs éléments, mais aussi pour organiser des opérations complexes de concours dans le cadre d'une Union européenne comptant désormais 28 membres.

Les méthodes de sélection mettent aujourd'hui davantage l'accent sur l'identification des compétences professionnelles des candidats et sur leur capacité à s'adapter aux spécificités des tâches et du fonctionnement des institutions européennes.

Par ailleurs, les concours sont désormais organisés sur la base d'un cycle annuel pour chaque groupe de fonctions (administrateurs, assistants, secrétaires et commis), afin de remplacer une programmation plus aléatoire qui pouvait créer des pénuries de lauréats entre deux concours ou *a contrario* laisser trop longtemps un grand nombre de lauréats sur les listes de réserve faute de capacité d'absorption suffisante.

De plus, cela permet à l'EPSO de normaliser davantage les sélections et par là même les profils et les compétences des candidats sélectionnés dans le cadre des concours externes généraux organisés pour l'ensemble des institutions européennes. Cela permet ultérieurement aux institutions de disposer de fonctionnaires généralistes, qui peuvent être aisément transférés d'une institution à l'autre et, au sein d'une institution, d'un service à l'autre (par exemple, administration publique, droit, économie, audit). Cela va également dans le sens d'un renforcement de l'unicité et de la cohésion de la fonction publique européenne.

### Le choix du grade du concours

Les concours sont organisés à un seul grade, le plus souvent au grade de base de chaque groupe de fonctions (AST/SC 1, AST 1 et AD 5). Depuis 2011, certains concours généraux d'administrateurs sont également ouverts au grade AD7 afin d'être plus attractif en valorisant mieux l'expérience professionnelle passée des candidats. Des concours spécialisés peuvent

également être ouverts, en général à des grades plus élevés, pour recruter des experts aux compétences plus techniques.

Le statut encadre toutefois strictement la possibilité pour les institutions d'organiser des concours à des grades élevés. L'article 31 du statut précise que « (...) les fonctionnaires sont recrutés uniquement aux grades SC 1 à SC 2, AST 1 à AST 4 ou AD 5 à AD 8. Le grade de l'avis de concours est déterminé par l'institution, conformément aux critères suivants :

a) l'objectif de recruter les fonctionnaires possédant les plus hautes qualités (...);

b) la qualité de l'expérience professionnelle requise.

Afin de répondre aux besoins spécifiques des institutions, les conditions du marché du travail de l'Union peuvent également être prises en considération lors du recrutement de fonctionnaires.

(...), l'institution peut, le cas échéant, autoriser l'organisation de concours aux grades AD 9, AD 10, AD 11 ou, exceptionnellement, AD 12. Le nombre total de candidats nommés aux emplois vacants à ces grades n'excède pas 20 % du nombre total annuel des nominations dans le groupe de fonctions AD (...). »

### Les jurys de concours

Chaque concours est placé sous la responsabilité d'un jury, chargé de superviser les épreuves, de veiller à leur bon déroulement et, au final, de sélectionner les candidats et d'établir la liste de réserve des lauréats du concours.

Les jurys sont composés à la fois de membres venant de l'administration et de représentants du personnel désignés par le comité du personnel. L'article 3 de l'annexe III du statut dispose que « Le jury est composé d'un président désigné par l'autorité investie du pouvoir de nomination et de membres désignés en nombre égal par l'autorité investie du pouvoir de nomination et par le comité du personnel. (...) »

Le jury peut faire appel pour certaines épreuves, à un ou plusieurs assesseurs ayant voix consultative.

Les membres du jury, choisis parmi les fonctionnaires, doivent être d'un groupe de fonctions et d'un grade au moins égal à celui de l'emploi à pourvoir.

Un jury composé de plus de quatre membres comprend au moins deux membres de chaque sexe. »

### Les différentes phases du concours externe

Les concours sont à l'heure actuelle organisés en cinq étapes successives :

- la publication d'un avis de vacance : cette première étape a pour finalité d'assurer la publicité des concours et d'assurer la transparence de la

procédure. Au terme de l'article premier de l'annexe III du statut, « *L'avis de concours est arrêté par l'autorité investie du pouvoir de nomination, après consultation de la commission paritaire.*

Il doit spécifier :

- a) La nature du concours (concours interne à l'institution, concours interne aux institutions, concours général, le cas échéant, commun à deux ou plusieurs institutions);
- b) Les modalités (concours sur titres, sur épreuves ou sur titres et épreuves);
- c) La nature des fonctions et attributions afférentes aux emplois à pourvoir ainsi que le groupe de fonctions et le grade proposés;
- d) (...), les diplômes et autres titres ou le niveau d'expérience requis pour les emplois à pourvoir;
- e) Dans le cas de concours sur épreuves, la nature des examens et leur cotation respective;
- f) Eventuellement les connaissances linguistiques requises par la nature particulière des postes à pourvoir;
- g) Eventuellement, la limite d'âge ainsi que le report de la limite d'âge applicable aux agents en fonctions depuis au minimum un an;
- h) La date limite de réception des candidatures; (...)

2. Pour les concours généraux, un avis de concours doit être publié au Journal officiel de l'Union européenne, un mois au moins avant la date limite prévue pour la réception des candidatures et, le cas échéant, deux mois au moins avant la date des épreuves.

3. Tous les concours font l'objet d'une publicité au sein des institutions de l'Union européenne dans les mêmes délais ».

- l'inscription en ligne des candidats : les inscriptions se font par ordinateur sur le site Internet de l'EPSO dans un délai déterminé ;
- les tests de présélection : ce type d'épreuve consiste à répondre dans un temps limité à des questions à choix multiples sur un ordinateur dans des centres agréés par l'EPSO (délocalisés dans les États membres). Les candidats sont soumis à quatre catégories de tests : raisonnement verbal, numérique et abstrait, jugement situationnel. Des tests de compétence peuvent être ajoutés pour certains profils, tels que par exemple les traducteurs et les interprètes. Ce sont ces tests de présélection qui permettent d'éliminer le plus de candidats grâce au mécanisme de la « cascade », qui veut que seul un nombre limité de candidats (ceux ayant obtenu les meilleures notes et dans la limite des places prédéterminées dans l'avis de concours) est admis à l'étape suivante ;
- le centre d'évaluation : les candidats ayant obtenu les meilleurs scores aux tests de présélection sont convoqués pour une deuxième série d'épreuves dans un centre d'évaluation à Bruxelles ou à Luxembourg. Pendant une

journée, les candidats sont soumis à une batterie d'épreuves orales et écrites : une étude de cas liée au domaine du concours, un exposé oral à partir d'un sujet tiré au sort et, après un temps de préparation, un entretien structuré avec le jury et un exercice de groupe.

### Liste des compétences évaluées

| Compétences                                   | Finalités                                                                                                                                                                   |
|-----------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Analyse et résolution de problèmes            | Déterminer les points essentiels dans des questions complexes et élaborer des solutions concrètes et créatives                                                              |
| Communication                                 | Communiquer de façon claire et précise à l'oral et à l'écrit                                                                                                                |
| Qualité et résultats                          | Assumer des responsabilités et prendre des initiatives afin de fournir un travail de grande qualité dans le respect de procédures établies                                  |
| Apprentissage et développement                | Étendre et approfondir ses compétences personnelles et sa connaissance de l'organisation et de l'environnement de travail                                                   |
| Hierarchisation des priorités et organisation | Déterminer les tâches prioritaires, travailler de manière flexible et organiser efficacement son propre travail                                                             |
| Résilience                                    | Rester efficace en cas de charge de travail élevée, surmonter de manière positive les difficultés d'organisation et s'adapter à l'évolution de son environnement de travail |
| Travail d'équipe                              | Coopérer avec ses collègues et avec d'autres services, et respecter les différences de chacun                                                                               |

Source : plan de développement de l'EPSO, 2008.

- l'établissement de la liste de réserve : conformément à l'article 5 de l'annexe III du statut, « (...) *aux termes de ses travaux, le jury établit la liste d'aptitude (...); dans toute la mesure du possible cette liste doit comporter un nombre de candidats au moins double du nombre des emplois mis au concours. Le jury adresse à l'autorité investie du pouvoir de nomination la liste d'aptitude, accompagnée d'un rapport motivé du jury, comportant éventuellement les observations de ses membres.* »

Il est important de noter que l'inscription sur une liste de réserve ne vaut pas recrutement des candidats, mais offre aux lauréats de concours la possibilité d'être recruté par une institution. Les listes de réserve ont en général une durée de validité limitée dans le temps (un an) mais peuvent être prorogées.

## LE PROCESSUS DE RECRUTEMENT

Le recrutement est l'opération administrative par laquelle une institution choisit sur une liste de réserve un lauréat correspondant à ses besoins

pour occuper un poste permanent de son tableau des effectifs après s'être assurée qu'aucun candidat interne n'était disponible.

Les services « ressources humaines » des institutions entament alors une série d'opérations administratives (vérification des diplômes, visite médicale, etc.), à l'issue desquelles le lauréat est nommé fonctionnaire stagiaire par une décision de l'autorité investie du pouvoir de nomination.

En matière de recrutement, les institutions s'efforcent de maximiser l'utilisation des listes de réserve, à la fois pour ne pas décevoir les attentes légitimes des lauréats et pour rentabiliser les opérations coûteuses que sont les concours.

### L'examen médical

Afin de s'assurer que les lauréats remplissent les conditions d'aptitude physique requises pour l'exercice de leurs fonctions, un examen médical est prévu par le statut des fonctionnaires au moment du recrutement. Au terme de l'article 33 du statut, *« Avant qu'il ne soit procédé à sa nomination, le candidat retenu est soumis à l'examen médical d'un médecin-conseil de l'institution, (...) »*.

*Lorsque l'examen médical (...) a donné lieu à un avis médical négatif, le candidat peut demander, dans les vingt jours de la notification qui lui en est faite par l'institution, que son cas soit soumis à l'avis d'une commission médicale composée de trois médecins choisis par l'autorité investie du pouvoir de nomination parmi les médecins-conseils des institutions. Le médecin-conseil qui a émis le premier avis négatif est entendu par la commission médicale. Le candidat peut saisir la commission médicale de l'avis d'un médecin de son choix. (...) »*.

### Le classement en grade et en échelon

Le grade de recrutement est toujours celui spécifié dans l'avis de concours. Le classement en échelon permet cependant de valoriser l'expérience professionnelle des candidats. En pratique, le fonctionnaire nouvellement recruté est classé à l'échelon 1 ou 2, conformément à l'article 32 du statut *« Le fonctionnaire recruté est classé au premier échelon de son grade.*

*L'autorité investie du pouvoir de nomination peut, pour tenir compte de l'expérience professionnelle de l'intéressé, lui accorder une bonification d'ancienneté de 24 mois au maximum. (...) »*

### La vérification de l'absence de conflit d'intérêt

La réforme du statut de 2013 a renforcé les règles en matière d'éthique, ce qui amène l'administration à vérifier formellement que le candidat

n'est pas dans une situation de conflit d'intérêt au moment de son recrutement. L'objectif est de s'assurer que l'indépendance du futur fonctionnaire n'est pas compromise.

L'article 11, 3<sup>e</sup> alinéa précise qu'« avant de recruter un fonctionnaire, l'autorité investie du pouvoir de nomination examine si le candidat a un intérêt personnel de nature à compromettre son indépendance ou tout autre conflit d'intérêt. À cette fin, le candidat informe l'autorité investie du pouvoir de nomination, au moyen d'un formulaire spécifique, de tout conflit d'intérêt réel ou potentiel. En pareil cas, l'autorité investie du pouvoir de nomination en tient compte dans un avis dûment motivé. Si nécessaire, l'autorité investie du pouvoir de nomination prend les mesures » qui s'imposent, qui peuvent aller jusqu'au non recrutement.

### Le stage probatoire

Après le recrutement proprement dit, le fonctionnaire est tenu d'effectuer un stage de probation de neuf mois, qui permet aux institutions de vérifier qu'il remplit bien les conditions de rendement, compétence et intégrité imposées par le statut.

À l'issue du stage, le fonctionnaire stagiaire est titularisé. S'il apparaît que le fonctionnaire ne répond pas aux standards exigés, les institutions peuvent le licencier, ce qui reste néanmoins très rare compte tenu de la qualité de la sélection préalable. De plus, la politique des institutions dans ce domaine consiste en règle générale à éviter autant que possible le licenciement en agissant de façon préventive pendant le stage, sans toutefois faire de concession au principe de compétence.

Pour reprendre de façon plus détaillée les conditions dans lesquelles se déroule le stage de neuf mois, l'article 34 du statut précise :

« 1. Tout fonctionnaire est tenu d'effectuer un stage de neuf mois avant de pouvoir être titularisé. La décision de titulariser un fonctionnaire est prise sur la base du rapport visé au paragraphe 3 ainsi que sur la base des éléments à la disposition de l'autorité investie du pouvoir de nomination concernant la conduite du fonctionnaire stagiaire au regard du titre II (titre du statut relatif aux « Droits et obligations du fonctionnaire »)

Lorsque, au cours de son stage, le fonctionnaire est empêché d'exercer ses fonctions, par suite d'une maladie, d'un congé de maternité (...) ou d'un accident pendant une période continue d'au moins un mois, l'autorité investie du pouvoir de nomination peut prolonger le stage pour une durée correspondante. La durée totale du stage ne peut en aucun cas dépasser quinze mois.

2. En cas d'inaptitude manifeste du fonctionnaire stagiaire, un rapport peut être établi à tout moment avant la fin du stage.

Ce rapport est communiqué à l'intéressé qui peut formuler ses observations par écrit dans un délai de huit jours ouvrables. Le rapport et les observations sont immédiatement transmis par le supérieur hiérarchique direct du fonctionnaire stagiaire à l'autorité investie du pouvoir de nomination, laquelle recueille, dans un délai de trois semaines, l'avis du comité des rapports, composé d'une façon paritaire, sur les mesures à prendre. L'autorité investie du pouvoir de nomination peut décider de licencier le fonctionnaire stagiaire, avant l'expiration de la période de stage, moyennant un préavis d'un mois, ou de l'affecter à un autre service pour le reste du stage.

3. Un mois au plus tard avant l'expiration de la période de stage, le fonctionnaire stagiaire fait l'objet d'un rapport sur son aptitude à s'acquitter des attributions que comportent ses fonctions, ainsi que sur son rendement et sa conduite dans le service. Ce rapport est communiqué à l'intéressé, qui peut formuler ses observations par écrit dans un délai de huit jours ouvrables.

S'il conclut au licenciement ou, à titre exceptionnel, à la prolongation du stage conformément au paragraphe 1, le rapport et les observations sont immédiatement transmis par le supérieur hiérarchique direct du fonctionnaire stagiaire à l'autorité investie du pouvoir de nomination, qui recueille, dans un délai de trois semaines, l'avis du comité des rapports, composé d'une façon paritaire, sur les mesures à prendre.

Le fonctionnaire stagiaire qui n'a pas fait preuve de qualités professionnelles suffisantes ou d'une conduite appropriée pour être titularisé est licencié. (...) ».

## LE PERSONNEL SOUS CONTRAT

Le recours à du personnel sous contrat répond en principe à deux besoins : d'une part, ce personnel apporte aux institutions une expérience ou une expertise technique qui n'est pas disponible parmi les fonctionnaires en poste, dans un contexte où l'organisation de concours ne se justifie pas ; d'autre part, il peut être recruté avec plus de facilité que le personnel permanent, ce qui permet aux institutions de faire face à des surcroîts temporaires de tâches.

Il existe dans les institutions cinq catégories de personnel sous contrat : les agents temporaires, les agents contractuels, les agents locaux, les conseillers spéciaux et les assistants parlementaires. Ces derniers étant traités au chapitre 3, partie 1 (pp. 47-53), on se concentrera ici sur les quatre autres catégories.



Indépendamment de ces agents sous contrat, les institutions peuvent avoir recours à du personnel externe, qui n'est pas couvert par le régime applicable aux autres agents et qui, bien que travaillant dans les institutions, n'est pas directement employé par elles.

## LES AGENTS TEMPORAIRES

### Les différentes catégories d'agents temporaires

Aux termes de l'article 2 du régime applicable aux autres agents, il existe six catégories d'agents temporaires, dont deux sont liés à des organismes particuliers (le service européen pour l'action extérieure et les agences) :

- a) l'agent temporaire engagé par une institution pour occuper un poste temporaire de son tableau des effectifs pour une durée déterminée ou indéterminée (AT 2a) ;
- b) l'agent temporaire engagé à titre temporaire sur un poste permanent de son tableau des effectifs pour remplacer un fonctionnaire (pénurie de lauréats de concours) (AT 2b) ;
- c) l'agent temporaire engagé sur un poste permanent ou temporaire de son tableau des effectifs en vue d'exercer des fonctions auprès d'une personne exerçant un mandat (par exemple, au sein du cabinet d'un membre de la Commission européenne) (AT 2c) ;
- d) l'agent temporaire engagé à titre temporaire sur un poste permanent de son tableau des effectifs rémunéré sur les crédits du budget recherche pour remplacer un fonctionnaire (pénurie de lauréats de concours) (AT 2d) ;
- e) les diplomates des États membres engagés pour occuper temporairement un poste permanent du tableau des effectifs du Service européen pour l'action extérieure (AT 2e) ;
- f) l'agent temporaire engagé par une agence de l'Union européenne pour occuper un poste temporaire de son tableau des effectifs pour une durée déterminée ou indéterminée (AT 2f).

### Les conditions d'admissibilité et d'engagement

Les critères d'admissibilité et d'engagement des agents temporaires sont quasi identiques à ceux des fonctionnaires et sont repris à l'article 12 du régime applicable aux autres agents :

*« 1. L'engagement des agents temporaires doit viser à assurer à l'institution le concours de personnes possédant les plus hautes qualités de compétence, de rendement et d'intégrité, recrutées sur la base géographique la plus large possible parmi les ressortissants des États membres de l'Union.*

*Les agents temporaires sont choisis sans distinction de race, de conviction politique, philosophique ou religieuse, de sexe ou d'orientation sexuelle et indépendamment de leur état civil ou de leur situation familiale.*

*Aucun emploi ne peut être réservé aux ressortissants d'un État membre déterminé. Toutefois, le principe de l'égalité des citoyens de l'Union permet à chaque institution d'adopter des mesures appropriées si elle constate un déséquilibre important entre nationalités parmi les agents temporaires, qui ne se justifie pas par des critères objectifs. Ces mesures appropriées doivent être justifiées et ne peuvent jamais se traduire par des critères de recrutement autres que ceux fondés sur le mérite. (...)*

2. Nul ne peut être engagé comme agent temporaire :

- a) *S'il n'est ressortissant d'un des États membres de l'Union, sauf dérogation (...) et s'il ne jouit de ses droits civiques;*
- b) *S'il ne se trouve en position régulière au regard des lois de recrutement qui lui sont applicables en matière militaire;*
- c) *S'il n'offre les garanties de moralité requises pour l'exercice de ses fonctions;*
- d) *S'il ne remplit les conditions d'aptitude physique requises pour l'exercice de ses fonctions;*
- e) *S'il ne justifie posséder une connaissance approfondie d'une des langues de l'Union et une connaissance satisfaisante d'une autre langue de l'Union dans la mesure nécessaire aux fonctions qu'il est appelé à exercer. »*

De plus, l'article 12 prévoit que les institutions peuvent demander l'assistance de l'EPSO pour sélectionner leurs agents temporaires, « notamment en définissant la teneur des épreuves et en organisant les procédures de sélection ». L'office doit s'assurer de « l'application des mêmes critères que pour la sélection des fonctionnaires ».

## Modalités de sélection

En règle générale, l'engagement d'un agent temporaire suit une procédure de sélection via la publication d'un avis de sélection, des épreuves écrites et/ou orales et un entretien. Dans certains cas, elle peut résulter d'un accord direct entre le service recruteur et le candidat. C'est notamment le cas pour les agents temporaires engagés pour un courte période sur un poste permanent (AT 2b et AT 2d) et pour les agents temporaires travaillant dans un cabinet (AT 2c).

Les modalités de sélection des agents temporaires ne sont pas codifiées dans le régime applicable aux autres agents. Chaque institution est donc libre de définir les règles de sélection de ses agents temporaires.

En général, quand une sélection est organisée, elle s'effectue sur la base d'un profil qui précise les exigences en termes de qualifications et/ou de

formation professionnelle, d'expérience professionnelle et de connaissances linguistiques. Cet avis de sélection indique aussi la date limite de soumission des candidatures.

À la Commission, il est transmis aux représentations permanentes des États membres auprès de l'Union européenne. Il est également publié sur le site internet de l'EPSO qui peut lui donner toute la publicité additionnelle qu'il juge appropriée.

La procédure de sélection est menée par un comité de sélection, constitué d'un président issu d'un autre service que celui qui recrute, d'un membre du service concerné et d'une personne désignée par le comité du personnel. Ce comité dresse la liste des candidats retenus, dans laquelle sont choisies les personnes à engager. L'EPSO est invité, dans la mesure du possible, à prêter son soutien à l'organisation et au déroulement de ces procédures de sélection.

Le processus d'engagement des agents temporaires est soumis à des règles de diplôme, de classement en grade et en échelon, ainsi qu'à un stage probatoire, similaires à celles des fonctionnaires. De même, depuis 2014, l'absence de conflit d'intérêt est vérifiée avant l'engagement.

### Durée des contrats

La durée des contrats varie selon la catégorie des agents temporaires. En pratique, une grande flexibilité est possible, surtout pour les agents temporaires engagés sur des postes temporaires (AT 2a et 2f).

L'article 8 du régime applicable aux autres agents précise que « *L'engagement d'un agent temporaire visé à l'article 2, point a), ou à l'article 2, point f), peut être conclu pour une durée déterminée ou indéterminée. Le contrat de cet agent engagé pour une durée déterminée ne peut être renouvelé qu'une fois pour une durée déterminée. Tout renouvellement ultérieur de cet engagement devient à durée indéterminée.*

*L'engagement d'un agent visé à l'article 2, point b) ou d), ne peut excéder quatre ans, mais il peut être limité à toute durée inférieure. Son contrat ne peut être renouvelé qu'une fois pour une durée de deux ans au plus, à condition que la possibilité de renouvellement ait été prévue dans le contrat initial, dans les limites fixées dans ce contrat. À l'issue de cette période, il est obligatoirement mis fin aux fonctions de l'agent en qualité d'agent temporaire au sens des présentes dispositions. À l'expiration de son contrat, l'agent ne peut occuper un emploi permanent de l'institution que s'il fait l'objet d'une nomination en qualité de fonctionnaire dans les conditions fixées par le statut.*

*L'engagement d'un agent visé à l'article 2, point c), ne peut être que de durée indéterminée ».*

Enfin, en application de l'article 50 *ter* du RAA, les AT 2e peuvent être engagés pour une première période maximale de quatre ans, renouvelable une fois pour une durée de quatre ans supplémentaires. Dans des cas exceptionnels, une prolongation de deux ans peut leur être accordée. La durée de leur engagement ne peut en aucun cas dépasser huit ans.

## LES AGENTS CONTRACTUELS

### Les différentes catégories d'agents contractuels

Aux termes des articles 3 *bis* et 3 *ter* du RAA, il existe deux types d'agent contractuel :

- a) l'agent contractuel relevant de l'article 3 *bis* du RAA (communément dénommé AC 3a) est engagé, soit dans une institution en vue d'exécuter des tâches manuelles ou d'appui administratif, soit dans une agence, une représentation ou une délégation de l'Union.
- b) l'agent contractuel relevant de l'article 3 *ter* du RAA (communément dénommé AC 3b) est engagé dans une institution, à temps partiel ou à plein temps, pour remplacer des fonctionnaires se trouvant momentanément dans l'incapacité d'exercer leurs fonctions.

Les agents contractuels sont engagés dans quatre groupes de fonctions qui correspondent à des niveaux de qualifications et d'expertise différents et remplissent des tâches qui ne relèvent en principe pas des missions essentielles des institutions sous la supervision d'un fonctionnaire ou d'un agent temporaire. Ils sont financés sur crédits et n'occupent donc pas un poste du tableau des effectifs.

### Les conditions d'admissibilité et d'engagement

Les règles d'admissibilité sont très proches de celles des fonctionnaires et agents temporaires. En effet, l'article 82 du régime applicable aux autres agents précise que :

*« 1. Les agents contractuels sont recrutés sur une base géographique aussi large que possible parmi les ressortissants des États membres, sans distinction d'origine raciale ou ethnique, de conviction politique, philosophique ou religieuse, d'âge ou de handicap, de sexe ou d'orientation sexuelle et indépendamment de leur état civil ou de leur situation familiale.*

2. *Le recrutement en tant qu'agent contractuel requiert au minimum :*
  - a) *dans le groupe de fonctions I, l'achèvement de la scolarité obligatoire ;*
  - b) *dans les groupes de fonctions II et III :*
    - i) *un niveau d'enseignement supérieur sanctionné par un diplôme, ou*
    - ii) *un niveau d'enseignement secondaire sanctionné par un diplôme donnant accès à l'enseignement supérieur et une expérience professionnelle appropriée de trois années au moins, ou*
    - iii) *lorsque l'intérêt du service le justifie, une formation professionnelle ou une expérience professionnelle de niveau équivalent ;*
  - c) *dans le groupe de fonctions IV :*
    - i) *un niveau d'enseignement correspondant à un cycle complet d'études universitaires de trois années au moins sanctionné par un diplôme, ou*
    - ii) *lorsque l'intérêt du service le justifie, une formation professionnelle de niveau équivalent.*
3. *Nul ne peut être engagé comme agent contractuel :*
  - a) *s'il n'est ressortissant d'un des États membres, sauf dérogation (...), et s'il ne jouit de ses droits civiques ;*
  - b) *s'il ne se trouve en position régulière au regard des obligations que lui imposent les lois en matière militaire ;*
  - c) *s'il n'offre les garanties appropriées de moralité requises pour l'exercice de ses fonctions ;*
  - d) *s'il ne remplit les conditions d'aptitude physique requises pour l'exercice de ses fonctions, et*
  - e) *s'il ne justifie posséder une connaissance approfondie d'une des langues de l'Union et une connaissance satisfaisante d'une autre langue de l'Union dans la mesure nécessaire aux fonctions qu'il est appelé à exercer ».*

### **Classement en grade et en échelon**

Le classement en grade et en échelon est différent selon que l'agent contractuel relève de l'article 3 bis ou de l'article 3 ter du RAA. Il est plus favorable pour ces derniers dans la mesure où leur contrat est forcément de durée déterminée et où ils ont remplacé les anciens auxiliaires existant avant 2004 dont le niveau de rémunération était plus élevé. Les modalités de classement sont fixées respectivement aux articles 86 et 89 du RAA.

L'article 86 du RAA mentionne que « 1. L'agent contractuel visé à l'article 3 bis ne peut être recruté :

- i) *qu'aux grades 13, 14 ou 16 pour le groupe de fonctions IV ;*
- ii) *qu'aux grades 8, 9 ou 10 pour le groupe de fonctions III ;*
- iii) *qu'aux grades 4 ou 5 pour le groupe de fonctions II ;*
- iv) *qu'au grade 1 pour le groupe de fonctions I.*

*Son classement dans chaque groupe de fonctions s'effectue en tenant compte de ses qualifications et de son expérience professionnelle. Afin de répondre aux besoins spécifiques des institutions, les conditions du marché du travail dans l'Union peuvent également être prises en considération. L'agent contractuel recruté est classé au premier échelon de son grade (...).*

Quant à l'article 89 du RAA, il mentionne que « L'agent contractuel visé à l'article 3 ter peut être recruté à tout grade des groupes de fonctions II, III et IV (...), compte tenu des qualifications et de l'expérience de l'intéressé. Afin de répondre aux besoins spécifiques des institutions, les conditions du marché du travail dans l'Union peuvent également être prises en considération. Un tel agent contractuel engagé est classé au premier échelon de son grade »

### Modalités de sélection des agents contractuels

Les procédures de sélection sont en principe organisées par l'EPSO. Elles fournissent aux différentes institutions des bases de données, dans lesquelles celles-ci peuvent identifier les agents contractuels dont elles ont besoin.

En pratique, la sélection est lancée par l'EPSO sur la base d'un appel à manifestation d'intérêt indiquant les modalités de sélection et les critères d'éligibilité des agents contractuels. L'EPSO assure l'organisation des tests de sélection à la demande des institutions. Le niveau de difficulté des tests est adapté au groupe de fonctions choisi par le candidat et le contenu adapté au profil à tester.

Les institutions peuvent néanmoins décider de déroger à cette pratique et organiser leurs propres sélections selon les modalités qu'elles choisissent.

### Description des tests

Une série anonyme d'épreuves comportant des tests de raisonnement verbal et numérique et/ou de langues

Une série d'épreuves visant à évaluer la capacité du candidat à exercer les fonctions relevant du profil en question. Elle peut comporter des tests, des épreuves écrites, des épreuves pratiques, des épreuves orales, dans une ou plusieurs langues.

Un entretien testant l'adéquation entre le candidat et le besoin à remplir, ainsi que si nécessaire les connaissances linguistiques.

## Durée des contrats

Il convient ici aussi de distinguer la situation des AC 3a de celle des AC 3b :

- en application de l'article 85 du RAA, l'AC 3a couvert par l'article 3 *bis* du RAA peut être engagé pour une durée déterminée de trois mois au minimum et de cinq ans au maximum. Son contrat peut être renouvelé une seule fois pour une durée déterminée n'excédant pas cinq ans. La durée cumulée du contrat initial et du premier renouvellement ne peut être inférieure à six mois pour le groupe de fonctions I et à neuf mois pour les autres groupes de fonctions. Tout renouvellement ultérieur ne peut être que pour une durée indéterminée.
- en application de l'article 85 du RAA, l'AC 3b relevant de l'article 3 *ter* peut être engagé pour une durée déterminée qui est renouvelable et dont la durée totale au service d'une institution ne peut excéder six ans.

## Possibilité de concours internes pour les agents contractuels

Depuis la révision statutaire de 2013, pour offrir des perspectives de carrière supplémentaires aux plus méritants et assurer une continuité d'expertise, l'article 82, paragraphe 7, du RAA prévoit que les agents contractuels relevant des groupes de fonctions II, III et IV peuvent être autorisés à participer à des concours internes s'ils ont accompli trois ans de service au sein de leur institution.

Les agents contractuels du groupe de fonctions II ne peuvent prendre part qu'aux concours ouverts aux grades SC 1 à 2, les agents contractuels du groupe de fonctions III à ceux ouverts aux grades AST 1 à AST 2 et les agents contractuels du groupe de fonctions IV à ceux ouverts aux grades AST 1 à 4 ou AD 5 à AD 6. Le nombre total d'agents contractuels nommés à l'un de ces grades ne peut excéder 5 % du nombre total de nominations faites chaque année dans ces groupes de fonctions.

## LES AGENTS LOCAUX

Les modalités d'engagement des agents locaux, de résiliation de leur contrat, leurs congés et leur rémunération sont fixés sur la base de la réglementation et des usages en vigueur sur le lieu où ils exercent leurs fonctions.

À la Commission, ils travaillent principalement dans les représentations de la Commission auprès des États membres et dans les délégations de l'Union européenne auprès des pays tiers.

## LES CONSEILLERS SPÉCIAUX

Les conseillers spéciaux sont recrutés sous contrat de gré à gré, par entente directe avec l'autorité investie du pouvoir de nomination. La durée du

contrat d'un conseiller spécial ne peut excéder deux ans. Ce contrat est néanmoins renouvelable.

Leur rémunération est fixée par entente directe avec l'institution qui les emploie après consultation de l'autorité budgétaire.

À la Commission, ils sont principalement placés auprès des membres du Collège pour des missions de conseil et d'expertise de haut niveau.

## LES AUTRES PERSONNELS

### LES EXPERTS NATIONAUX DÉTACHÉS

Afin d'encourager le développement de relations de travail avec les administrations nationales et diffuser en leur sein une connaissance approfondie des mécanismes européens, les institutions accueillent des fonctionnaires nationaux appelés experts nationaux détachés (END).

À la Commission, ils restent dans les services pour une durée de quatre ans, qui peut être portée à six ans, et reçoivent une indemnité en contrepartie de leur travail. La politique de la Commission dans ce domaine consiste à favoriser le rapprochement entre la fonction publique européenne et les fonctions publiques nationales en accueillant le maximum d'END autorisé par le budget. Les postes d'END sont publiés et ces derniers sont sélectionnés sur la base d'un entretien, en principe par le responsable de l'unité ou de la direction qui les engage.

Ils continuent à être rémunérés par leur employeur d'origine et une indemnité journalière leur est versée en complément.

Les services de la Commission européenne accueillent environ un millier d'experts nationaux détachés qui se répartissent dans l'ensemble des directions générales en fonction de leurs compétences professionnelles.

### LES INTÉRIMAIRES

Certaines tâches très ponctuelles, notamment de remplacement, sont assurées dans les meilleures conditions de flexibilité par des intérimaires, mis à disposition par des agences spécialisées *via* des contrats-cadres généraux.

Les intérimaires restent employés par l'agence d'intérim et la durée de leur prestation est en principe limitée à quelques mois. La politique des institutions consiste à réduire l'usage des intérimaires aux besoins les plus pressants, ce qui justifie de payer le prix de la flexibilité.



## LES PRESTATAIRES DE SERVICES

Pour certaines tâches techniques, notamment informatiques, il n'est pas rentable d'organiser des concours, ni de recruter des agents temporaires ou contractuels. Les institutions ont donc pour politique de recourir à des prestations de services (développement et maintenance informatique, etc.) dans le cadre d'appels d'offres.

Ces prestataires de services, qui sont parfois hébergés dans les locaux des institutions (*intra-muros*) travaillent sous la supervision des fonctionnaires. Ils n'appartiennent donc pas au personnel des institutions.



Les institutions ne connaissent pas de réelles difficultés pour recruter le personnel dont elles ont besoin. De plus, les différentes possibilités offertes par le statut et le RAA leur donnent la flexibilité nécessaire pour répondre de façon satisfaisante à leurs besoins de recrutement. Travailler pour les institutions européennes reste un souhait pour de nombreux étudiants ou débutants dans la vie professionnelle désireux d'apporter leur contribution à la construction européenne. Cela démontre également que l'attractivité de la fonction publique européenne, en partie liée à la protection et aux conditions de travail qu'offrent le statut et le RAA, demeure, au moins auprès de certains États membres.

Les enjeux ne sont toutefois pas minces pour les institutions et pour l'EPSO qui, dans un contexte de réduction des ressources et des effectifs, doivent anticiper et travailler sur les profils et les métiers de demain, tout en gérant une masse impressionnante de candidats et en continuant à veiller à maintenir un équilibre entre les nationalités.

## Chapitre 2

# Les parcours de carrière ou la gestion du capital humain

**L**a fonction publique européenne est fondée sur un système de carrière. Le fonctionnaire intègre un groupe de fonctions dans lequel il peut progresser et faire carrière en étant affecté successivement sur plusieurs postes. Il est différent du système d'emploi dans lequel le fonctionnaire est recruté sur une des positions de l'organigramme et n'a pas forcément vocation à faire carrière au sein de son administration. Le système de carrière renforce la permanence et l'indépendance de la fonction publique européenne dans la mesure où il garantit davantage la stabilité de l'emploi et protège l'administration des aléas politiques. Le titre III du statut des fonctionnaires définit les règles relatives à la carrière, en distinguant les différentes positions administratives et en établissant notamment les dispositions applicables en matière de performance et d'évolution.

### LES POSITIONS STATUTAIRES

Au cours de leur carrière, les fonctionnaires sont placés dans différentes positions statutaires. En tout état de cause, ils doivent se trouver dans l'une des sept positions déterminées aux articles 35 et suivants du statut des fonctionnaires de l'Union européenne :

- **l'activité** : elle est la position habituelle de la quasi-totalité des fonctionnaires et agents de l'Union et se différencie des autres qui revêtent un caractère exceptionnel. Elle correspond à la position du fonctionnaire qui exerce des fonctions correspondant à son groupe de fonctions et à son grade, dans l'emploi auquel il a été affecté.
- **le détachement dans l'intérêt du service et le détachement sur demande** (articles 37, 38 et 39 du statut) : le détachement dans l'intérêt du service

permet au fonctionnaire d'occuper temporairement un emploi en dehors de son institution ou d'exercer des fonctions auprès d'une personne exerçant un mandat politique (membre de cabinet d'un commissaire par exemple). Le détachement sur demande est autorisé lorsque le fonctionnaire est mis à la disposition d'une autre institution de l'Union ou d'un organisme à vocation européenne.

- **le congé de convenance personnelle** (article 40 du statut) : le fonctionnaire titulaire peut, à titre exceptionnel et à sa demande, être mis en congé sans rémunération pour des motifs de convenance personnelle. La durée d'un tel congé est limitée à un an renouvelable, sans pouvoir dépasser douze ans sur l'ensemble de la carrière, sauf s'il est demandé pour raisons familiales (suivre un conjoint ou s'occuper d'un enfant handicapé par exemple).

- **la disponibilité** (article 41 du statut) est la position administrative du fonctionnaire touché par une mesure de réduction du nombre de postes dans son institution décidée par l'autorité budgétaire. Le fonctionnaire cesse d'exercer ses fonctions et de bénéficier de ses droits à la rémunération. Il bénéficie d'une indemnité dégressive pour une durée limitée fixée en fonction de son âge, au terme de laquelle il est démis de ses fonctions. À signaler que cette disposition statutaire n'a jamais été appliquée jusqu'à présent par la Commission.

- **le congé pour services militaires** (article 42 du statut) est la position administrative du fonctionnaire qui effectue son service militaire, est astreint à accomplir une période d'instruction militaire ou qui est rappelé sous les drapeaux.

- **le congé parental ou le congé familial** (articles 42 *bis* et 42 *ter* du statut) : le fonctionnaire a droit à un congé parental d'une durée maximale de six mois, sans versement du traitement de base mais des allocations familiales et d'une allocation, à prendre dans les douze ans suivant la naissance ou l'adoption d'un enfant. Cette durée peut être doublée pour les parents isolés ou ayant la charge d'un enfant atteint d'un handicap ou d'une maladie grave. Ces périodes peuvent aussi être doublées avec une allocation réduite de 50 %. Le fonctionnaire bénéficie également d'un congé familial, sans versement du traitement de base mais des allocations familiales et d'une allocation, lorsqu'un membre proche de la famille est atteint d'une maladie grave ou d'un lourd handicap médicalement attesté. En 2013, 2 828 fonctionnaires et agents de la Commission ont bénéficié d'un congé parental et 158 d'un congé familial.

- **le congé dans l'intérêt du service** (article 42 *quater*) est une nouvelle position administrative qui a été introduite dans le statut lors de la révision de 2013 : au plus tôt cinq ans avant l'âge de sa retraite, le fonctionnaire ayant dix ans d'ancienneté peut être mis en congé dans l'intérêt du

service dès lors que l'institution doit recruter de nouvelles compétences. Le nombre total de fonctionnaires pouvant bénéficier de ce dispositif ne peut dépasser 5 % du nombre total des fonctionnaires de toutes les institutions ayant pris leur retraite l'année précédente. La durée de ce congé correspond à la période restant à courir avant l'âge normal de la retraite. Pendant cette période, le fonctionnaire bénéficie d'une indemnité, identique à celle de la mise en disponibilité. Il peut être remplacé dans son emploi par un autre fonctionnaire.

## LE POURVOI DES POSTES

Le système de pourvoi des postes obéit à des règles précises qui sont fondées à la fois sur le principe de transparence (publication des emplois vacants) et d'efficacité administrative (nomination ou mutation dans l'intérêt du service). L'administration dispose d'une marge de discrétionnaire lorsqu'elle décide, soit de recourir à une mise en concurrence de plusieurs candidats, soit de muter un fonctionnaire qu'elle a préalablement identifié sur le poste à pourvoir, sans passer par la publication du poste.

L'article 4 du statut rappelle le principe de transparence et de publicité des postes vacants : « *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* ».

L'article 7 du statut prévoit quant à lui la possibilité de transférer au sein de l'institution un fonctionnaire d'un poste à un autre sans qu'il soit nécessaire de procéder à une publication préalable : « *L'autorité investie du pouvoir de nomination affecte, par voie de nomination ou de mutation, dans le seul intérêt du service et sans considération de nationalité, chaque fonctionnaire à un emploi de son groupe de fonctions correspondant à son grade* ».

Le choix entre la mutation dans l'intérêt du service au sein de l'institution avec ou sans publication du poste, du transfert du fonctionnaire d'une autre institution après publication du poste et le recrutement d'un lauréat de concours est réglé à l'article 29 du statut qui indique que « *1. Avant de pourvoir aux vacances d'emploi dans une institution, l'autorité investie du pouvoir de nomination examine en premier lieu :*

- a) *les possibilités de pourvoir l'emploi par voie de :*
    - i) *mutation, ou*
    - ii) *nomination conformément à l'article 45 bis, ou*
    - iii) *promotion*
- au sein de l'institution ;*

*b) les demandes de mutation de fonctionnaires du même grade d'autres institutions, et/ou*

*c) s'il n'a pas été possible de pourvoir le poste vacant par le biais des possibilités mentionnées aux points a) et b), les possibilités d'examiner les listes d'aptitude des candidats, (...) et/ou*

*d) les possibilités d'organiser un concours interne à l'institution ouvert uniquement aux fonctionnaires et aux agents temporaires (...);  
ou ouvre la procédure de concours sur titres, sur épreuves ou sur titres et épreuves. (...)*

*Cette procédure peut être ouverte également en vue de constituer une réserve de recrutement (...).* ».

En matière de gestion de carrière, la pratique des institutions consiste en règle générale à ouvrir les postes à des groupes de fonctionnaires, via la publication des emplois vacants à des fourchettes de grade assez larges, afin d'avoir un choix de candidatures aussi grand que possible. Les emplois d'administrateur, par exemple, sont en général ouverts à tous les fonctionnaires dotés des compétences requises entre les grades AD 5 et AD 12.

Certains emplois de responsabilité ne sont ouverts qu'à une fourchette de grades réduite. Par exemple, pour certaines unités importantes, les institutions peuvent décider de réserver la sélection aux fonctionnaires détenant les grades AD 13 et AD 14 plutôt que de l'ouvrir à ceux ayant un grade compris dans la fourchette AD 9 à AD 14.

## LES PARAMÈTRES DU SYSTÈME DE CARRIÈRE

### LA GESTION DE LA CARRIÈRE

#### Les groupes de fonctions des fonctionnaires, agents temporaires et agents contractuels

Les emplois relevant du statut des fonctionnaires sont classés, suivant la nature et le niveau des fonctions auxquels ils correspondent, dans le groupe de fonctions des administrateurs (AD), dans le groupe de fonctions des assistants (AST) ou dans le groupe de fonctions des secrétaires et commis (AST/SC). Il en est de même pour les agents temporaires.

Le groupe de fonctions AD comporte douze grades (du grade 5 au grade 16), correspondant à des fonctions de direction, de conception et d'étude, ainsi qu'à des fonctions linguistiques ou scientifiques. Le groupe de fonctions AST comporte onze grades (du grade 1 au grade 11), correspondant à des fonctions d'exécution et de nature technique. Le groupe de fonctions

AST/SC comporte six grades (du grade 1 au grade 6), correspondant à des tâches de bureau et de secrétariat.

Enfin, en application de l'annexe IA du statut, à chaque groupe de fonctions correspond un ou plusieurs emplois types qui couvrent une fourchette de grades.

### Les différents groupes de fonctions

| Emplois types                     | Grades          |
|-----------------------------------|-----------------|
| <b>Le groupe de fonctions AD</b>  |                 |
| Directeur général                 | AD 15 et AD 16  |
| Directeur                         | AD 14 et AD 15  |
| Conseiller ou équivalent          | AD 13 et AD 14  |
| Chef d'unité ou équivalent        | AD 9 à AD 14    |
| Administrateur                    | AD 5 à AD 12    |
| <b>Groupe de fonctions AST</b>    |                 |
| Assistant confirmé                | AST 10 à AST 11 |
| Assistant                         | AST 1 à AST 9   |
| <b>Groupe de fonctions AST/SC</b> |                 |
| Secrétaire/commis                 | SC 1 à SC 6     |

### Groupes de fonctions des agents contractuels (article 80 du RAA)

| Groupe de fonctions | Grades  | Tâches                                                                                     |
|---------------------|---------|--------------------------------------------------------------------------------------------|
| IV                  | 13 à 18 | Tâches administratives, de conseil, linguistiques, et tâches techniques équivalentes       |
| III                 | 8 à 12  | Tâches d'exécution, de rédaction, de comptabilité et autres tâches techniques équivalentes |
| II                  | 4 à 7   | Tâches de bureau et de secrétariat                                                         |
| I                   | 1 à 3   | Tâches manuelles et d'appui administratif                                                  |

### Les parcours de carrière au sein des groupes de fonctions des fonctionnaires et des agents contractuels

Le fait que la fonction publique européenne s'organise autour d'un système de carrière signifie qu'elle offre à son personnel fonctionnaire un emploi

permanent garanti et des perspectives d'évolution. Les fonctionnaires, ainsi que certains agents temporaires, notamment ceux engagés par les agences européennes (AT 2f), ont donc vocation à effectuer toute leur carrière au service des institutions.

À l'inverse, le personnel non fonctionnaire travaille pour les institutions dans le cadre de contrats de durée déterminée ou indéterminée. Des passerelles entre les deux formes d'emploi existent, sous la forme de la réussite à un concours, interne ou externe.

La carrière des fonctionnaires se déroule le long d'une échelle de grades répartis dans les emplois types de leur groupe de fonctions. Au sein de leur emploi type, les fonctionnaires progressent de grade en grade par voie de promotion. En cas de changement d'emploi type, ils sont nommés après une sélection, c'est-à-dire après une mise en concurrence de plusieurs candidats.

C'est notamment le cas depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014 où, au-delà d'un certain grade dans les groupes de fonctions AD et AST, la progression de carrière et l'exercice de responsabilités plus grandes passent inévitablement par le changement d'emploi type après la réussite d'une sélection. Ce nouveau régime a pour objectif de renforcer l'adéquation entre le grade et le niveau des responsabilités exercées.

Ainsi, les fonctionnaires appartenant à l'emploi type « administrateur » du groupe de fonctions AD qui souhaitent progresser au-delà du grade AD 12 doivent être sélectionnés pour être nommés dans l'emploi type « chefs d'unité ou équivalent » ou dans celui de « conseiller ou équivalent » et accéder ainsi aux grades AD13 et AD 14.

Il en va de même pour les personnels du groupe de fonctions AST de grade 9 appartenant à l'emploi type « assistant », qui souhaitent être nommés dans l'emploi type « AST confirmé » afin de bénéficier d'une progression de carrière vers les grades AST 10 et AST 11.

Le groupe de fonctions AST/SC ne comporte qu'un seul emploi type, celui de secrétaire/commis. Cela a pour conséquence que les fonctionnaires et agents recrutés dans ce groupe de fonctions ne peuvent progresser dans leur carrière entre les grades SC 1 et SC 6 que de façon linéaire par voie de promotion.

S'agissant des agents contractuels, il n'existe pas d'emploi type correspondant aux quatre groupes de fonctions, mais ils ont la possibilité de changer de groupe de fonctions, via une nouvelle sélection, et de bénéficier ainsi d'un déroulé de carrière plus avantageux en accédant à des grades plus élevés.

## La gestion de la performance et l'évaluation des fonctionnaires

Pour les institutions européennes, la gestion de la performance comporte deux objectifs principaux : d'une part, contribuer à ce que chaque membre du personnel donne le meilleur de lui-même dans l'exercice de ses fonctions ; d'autre part, concourir à entretenir la motivation en reconnaissant et récompensant les mérites de chacun.

La politique dans ce domaine est d'encourager la pratique de l'évaluation de la performance, fondée, d'une part, sur la fixation d'objectifs annuels, une évaluation des prestations et un dialogue structuré et, d'autre part, la prise en compte des perspectives de développement de carrière. La gestion de la performance permet ainsi non seulement d'ouvrir l'accès à la promotion, mais aussi de gérer d'autres volets des ressources humaines (accès au management, mobilité, formation, etc.).

En application de l'article 43 du statut, la compétence, le rendement et la conduite dans le service de chaque fonctionnaire font l'objet d'un rapport qualitatif annuel. Ce rapport indique également si le niveau des prestations du fonctionnaire est satisfaisant ou non. Ce même dispositif s'applique par analogie aux agents temporaires et aux agents contractuels.

À titre d'illustration, le processus d'évaluation à la Commission comporte plusieurs étapes : l'auto-évaluation par le titulaire du poste, le dialogue avec l'évaluateur qui est le supérieur hiérarchique immédiat (dans la majorité des cas le chef d'unité), la rédaction d'un rapport qualitatif par l'évaluateur et sa transmission au titulaire du poste. Si ce dernier ne fait pas appel, le rapport devient définitif. Dans le cas contraire, le titulaire du poste bénéficie d'un dialogue avec un évaluateur d'appel (dans la majorité des cas le directeur), qui se prononce sur le rapport établi en première instance par l'évaluateur. Ce rapport est ensuite communiqué au fonctionnaire qui a la faculté d'y inclure toutes les observations qu'il juge utiles.

Enfin, à partir du grade AST 5, le rapport du fonctionnaire peut également contenir un avis indiquant, sur la base des prestations fournies, si l'intéressé dispose du potentiel requis pour assumer des fonctions d'administrateur et donc pouvoir participer au processus de certification (voir ci-dessous).

## Le traitement de l'insuffisance professionnelle

Les dispositions statutaires relatives à l'insuffisance professionnelle ont été révisées lors de la réforme de 2013. Désormais, en application de l'article 51 du statut, le fonctionnaire qui, sur la base de trois rapports annuels insatisfaisants consécutifs ne démontre aucun progrès dans ses



compétences professionnelles est rétrogradé d'un grade. Si les deux rapports annuels qui suivent font encore l'état de prestations insatisfaisantes, le fonctionnaire est licencié.

Toute proposition de rétrogradation ou de licenciement d'un fonctionnaire fait l'objet d'une procédure prévue par le statut des fonctionnaires et fait intervenir un comité paritaire consultatif qui émet un avis indiquant la mesure éventuelle qu'il considère comme appropriée à la lumière des faits établis.

Enfin, le fonctionnaire licencié a droit à une indemnité mensuelle qui ne peut dépasser une durée de 12 mois pour les fonctionnaires ayant accompli au moins 20 années de service.

## LES MOYENS DE PROGRESSION DANS LA CARRIÈRE

### Progression à l'ancienneté

Indépendamment de la promotion au mérite, une progression salariale est garantie à l'ancienneté par l'avancement en échelon.

En application de l'article 44 du statut, chaque fonctionnaire reçoit tous les deux ans un échelon automatique correspondant à une augmentation de son traitement, à moins que ses prestations n'aient été jugées insatisfaisantes dans son dernier rapport annuel. Dans ce cas, le fonctionnaire accède à l'échelon suivant de son grade après quatre ans au maximum.

Il en est de même pour les agents temporaires et les agents contractuels.

### La promotion

La promotion consiste à faire progresser un fonctionnaire dans le grade supérieur à celui qu'il occupe. Il en résulte une augmentation de salaire. Mais l'objet de la promotion est avant tout de récompenser les performances passées et d'encourager la prise de responsabilités supérieures.

Des systèmes de reclassement existent en parallèle pour les agents contractuels et de façon très limitée pour les agents temporaires. La politique de la Commission pour ces catégories consiste à aligner leur système de reclassement sur celui de la promotion des fonctionnaires.

La politique de promotion est fondée sur quatre principes repris à l'article 45 du statut :

- les fonctionnaires sont tenus de démontrer leur capacité à travailler dans une troisième langue avant leur première promotion après recrutement ;
- la promotion se fait exclusivement au choix parmi les fonctionnaires justifiant d'un minimum de deux ans d'ancienneté dans leur grade ;

- la promotion se fait au mérite, et non à l'ancienneté, sur la base de trois critères (le contenu des rapports d'évaluation, le niveau de responsabilité et l'usage des langues dans le travail) ;
- la décision de promotion repose sur la comparaison des mérites à l'intérieur de populations homogènes (la liste des fonctionnaires de même grade dans chaque DG à la Commission).

Par ailleurs, l'annexe IB du statut fixe les vitesses moyennes de promotion pour chaque grade.

**Taux multiplicateurs de référence destinés à l'équivalence des carrières moyennes dans les groupes de fonctions AST et AD**

| Grade | Assistants | Administrateurs |
|-------|------------|-----------------|
| 13    | –          | 15 %            |
| 12    | –          | 15 %            |
| 11    | –          | 25 %            |
| 10    | 20 %       | 25 %            |
| 9     | 8 %        | 25 %            |
| 8     | 25 %       | 33 %            |
| 7     | 25 %       | 36 %            |
| 6     | 25 %       | 36 %            |
| 5     | 25 %       | 36 %            |
| 4     | 33 %       | –               |
| 3     | 33 %       | –               |
| 2     | 33 %       | –               |
| 1     | 33 %       | –               |

**Taux multiplicateurs de référence destinés à l'équivalence des carrières moyennes dans les groupes de fonctions AST/SC**

| Grade | Secrétaires/commis |
|-------|--------------------|
| SC 6  | –                  |
| SC 5  | 12 %               |
| SC 4  | 15 %               |
| SC 3  | 17 %               |
| SC 2  | 20 %               |
| SC 1  | 25 %               |

Bien que le mérite constitue le critère premier de toute promotion et puisse conduire à des promotions rapides pour les meilleurs éléments, les institutions veillent d'une manière générale à ce que tous les fonctionnaires aient un déroulement de carrière régulier.

Au final, les taux de promotion annuels sont le résultat de la combinaison de ces dispositions statutaires, auxquelles s'ajoute bien sûr chaque année la limite des disponibilités budgétaires.

À la Commission, une coordination générale est assurée au niveau central, afin de répondre à l'obligation statutaire de mener cet exercice non pas par DG, mais au niveau de l'institution. La décision finale revient à l'administration (la DG HR) après consultation de comités paritaires.

### La procédure de certification

Conformément à l'article 45 bis du statut, les groupes de fonctions AD et AST sont reliés par un processus, dit de certification, qui permet aux fonctionnaires appartenant au groupe de fonctions AST d'être intégrés dans le groupe de fonctions AD après avoir participé à un programme de formation. Les formations sont données par l'École européenne d'administration qui a été créée en 2005 et qui est administrativement rattachée à l'EPSO.

À la Commission, la procédure de certification comporte huit étapes : la détermination du nombre de fonctionnaires AST autorisés à participer au programme de formation et la publication d'un appel à manifestation d'intérêt, l'établissement par l'administration de la liste des candidats éligibles, l'établissement de la liste des candidats retenus pour être entendus par le panel paritaire de certification, l'établissement de la liste des fonctionnaires autorisés à participer au programme de formation après avoir été entendus par le panel, la participation au programme de formation, l'organisation d'épreuves écrites et orales et l'établissement de la liste des fonctionnaires ayant réussi les épreuves, la publication de la liste des fonctionnaires de la Commission ayant réussi les épreuves et enfin la nomination à des emplois dans le groupe de fonction AD.

En 2013, 63 fonctionnaires de la Commission ont été sélectionnés pour participer au programme de formation et 39 ont réussi les épreuves finales. Entre 2005 et 2013, 761 fonctionnaires ont été certifiés et 525 ont été nommés dans le groupe de fonctions AD.

### L'accès aux fonctions d'encadrement

Pour le groupe de fonctions des administrateurs, l'accès aux fonctions d'encadrement (chef d'unité, directeur, puis directeur général) est la voie par excellence du développement de carrière. Ce passage représente un

niveau de responsabilité supérieur, notamment en terme d'encadrement de personnes. Il se traduit par l'attribution d'une indemnité spéciale de management, équivalent à un échelon, et parfois une promotion dans un grade supérieur.

Il se fait à l'issue d'une procédure de sélection formelle, qui assure le respect des principes de base du recrutement (compétence, rendement, intégrité, équilibre géographique et égalité des chances hommes-femmes). Une fois la nomination effectuée, une période de stage de neuf mois vise à vérifier l'aptitude réelle du nouveau cadre à occuper des fonctions d'encadrement.

Dans ce domaine, la politique des institutions consiste à effectuer les nominations sur la base du seul mérite, en prenant en compte les compétences techniques et managériales démontrées et le potentiel des candidats. Elles veillent en outre à ce qu'un équilibre des nationalités satisfaisant existe à tous les niveaux, notamment à celui de l'encadrement supérieur.

Les institutions assurent la transparence des postes offerts via leur publication interne ou externe. Dans certains cas, elles ont recours à des transferts directs dans l'intérêt du service, afin d'assurer une certaine mobilité horizontale, notamment sous la forme de « paquets » lorsque plusieurs mouvements de ce type sont organisés au même moment.

Dans le cadre de leur politique d'égalité des chances, les institutions promeuvent activement les candidatures féminines et cherchent à atteindre des objectifs de représentation des femmes aux différents échelons du management.

Dans sa stratégie pour l'égalité des chances pour la période 2010 – 2014, la Commission définissait notamment des objectifs pluriannuels de recrutement de femmes dans les diverses fonctions d'encadrement : au moins 25 % des postes d'encadrement supérieur (directeur général, directeur général adjoint et directeur), au moins 30 % des postes d'encadrement intermédiaire (chef d'unité) et au moins 43 % des postes AD (administrateurs) devaient être pourvus par des femmes.

Au 1<sup>er</sup> octobre 2014, 27,8 % des postes d'encadrement supérieur étaient occupés par des femmes, soit environ sept fois plus qu'en 1995. Au niveau de l'encadrement intermédiaire, 31,5 % des postes sont occupés par des femmes (contre 10,7 % en 1995). Ces résultats sont le résultat d'une politique volontariste qui s'appuie sur la promotion d'une organisation du travail flexible en vue d'améliorer l'équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée et sur l'incitation faite aux femmes de postuler à des fonctions d'encadrement supérieure et intermédiaire.

Ces efforts devraient se poursuivre dès lors que le Président Jean-Claude Juncker a fixé comme objectif d'avoir 40 % de femmes dans les positions d'encadrement intermédiaire et supérieur d'ici la fin de son mandat (cf. partie II, chapitre 1, pp. 114-116).

S'agissant de l'encadrement supérieur, la Commission, soucieuse de la sélection de ses hauts fonctionnaires, a mis en place une procédure spécifique :

- la publication d'un avis de vacance, qui détermine les critères d'éligibilité et de sélection et assure leur transparence (nombre d'années d'expérience professionnelle, compétences particulière pour un poste donné, etc.) ;
- la présélection des candidats par le service qui recrute, *via* un premier entretien des candidats ayant satisfait aux critères d'éligibilité et de sélection. Cet entretien est plutôt axé sur les connaissances techniques et les candidats retenus sont proposés au comité consultatif des nominations (CCN) ;
- le passage pour une journée dans un centre d'évaluation extérieur à la Commission, qui se focalise sur les compétences jugées indispensables pour des fonctions d'encadrement supérieur (développer une vision, conceptualiser, gérer l'organisation, organiser, décider, inspirer, diriger des équipes, souder une équipe, influencer et atteindre des objectifs) ;
- l'entretien des candidats devant le CCN. Celui-ci est notamment composé de directeurs généraux et du chef de cabinet du commissaire responsable pour l'administration pour la sélection du personnel d'encadrement supérieur du niveau directeur, auxquels s'ajoutent le secrétaire général de la Commission et le chef de cabinet du président pour le niveau directeur général ;
- l'entretien des candidats short listés avec le commissaire responsable du département administratif dont le poste est à pourvoir ;
- la nomination en tant que telle, qui est décidée par la Commission sur proposition du commissaire en charge de l'administration et en accord avec le président et le commissaire sectoriel.

### La mobilité

La mobilité implique de changer de fonctions à l'intérieur de son institution (mobilité interne) ou à l'extérieur (mobilité externe).

La mobilité interne consiste à changer de poste à l'intérieur d'une DG ou d'une DG à l'autre. Elle repose sur la publication d'emplois vacants ou des transferts dans l'intérêt du service. La politique des institutions est d'encourager la mobilité interne dans le cadre de parcours de carrière visant à développer les compétences et les responsabilités de leur personnel, via l'affectation dans différents services, domaines politiques ou styles de management. Elles s'attachent à trouver un équilibre entre les impératifs

des services (conserver les personnels jusqu'au moment où ils atteignent la fin de leur cycle professionnel) et les aspirations des individus (profiter d'opportunités de carrière en postulant sur des postes attractifs).

La mobilité externe prend la forme de détachements ou de congés de convenance personnelle. Cela permet à des fonctionnaires d'enrichir leur expérience au contact des réalités d'autres organisations (États membres, organisations internationales ou entreprises privés). Dans ce domaine, la Commission s'attache à veiller à ce que les passages en dehors de l'institution ne posent aucun problème d'éthique (risque de conflit d'intérêt) et à ce que les retours ou réintégrations dans les services s'effectuent aisément et à des niveaux de responsabilité qui rendent possible la valorisation de l'expérience acquise à l'extérieur.

### **L'orientation professionnelle**

La notion d'orientation professionnelle est liée à la finalité essentielle de la gestion des ressources humaines, qui consiste à avoir à tout moment la bonne personne au bon endroit. Le système statutaire de publication des emplois permet dans une certaine mesure cette adéquation.

La gestion de la carrière repose essentiellement sur des initiatives individuelles des fonctionnaires (candidatures à des emplois publiés) et des orientations de l'encadrement, en particulier lors des entretiens annuels d'évaluation. Cependant, certains fonctionnaires peuvent avoir du mal à s'intégrer efficacement dans le marché du travail au sein de leur institution, faute d'information sur leur place dans l'organisation et leur potentiel de développement. La fonction d'orientation professionnelle vise à apporter à ces personnes un regard professionnel sur leur situation et sur leurs perspectives d'évolution.

À la Commission, l'orientation professionnelle est organisée à deux niveaux : central (le service central d'orientation professionnelle ou SCOP) et local (un responsable local ou RELOP existe dans chaque DG). Le SCOP intervient principalement dans des cas où un regard professionnel extérieur est nécessaire, alors que les RELOP traitent des questions d'orientation professionnelle à l'intérieur de leur DG.

Dans ce domaine, la politique de la Commission consiste à utiliser l'orientation professionnelle pour améliorer, sur la durée, l'adéquation entre son personnel et les postes existants et à faciliter le développement de carrière dans un contexte durable de limitation de ses ressources.

## Développement des compétences

Le principe de compétence ne s'applique pas seulement au recrutement. Les institutions cherchent à maintenir leur personnel au plus haut niveau de compétence durant toute leur carrière. Pour cela, elles mettent en place une politique de formation continue, destinée à assurer l'apprentissage et le développement.

Cette politique prend des formes variées (cours collectifs, *e-learning*, stages extérieurs, etc.), et est gérée soit en interne par chaque institution, soit via des contrats cadres avec des organismes de formation extérieurs.

À la Commission, les besoins de formation sont identifiés de deux manières : au niveau de l'institution : la DG HR et les autres DG définissent les actions jugées nécessaires au bon fonctionnement des services ; au niveau des individus : l'identification des besoins de formation à l'issue de l'entretien d'évaluation des performances permet de faire le point sur les compétences à acquérir et les actions à entreprendre.

D'une manière générale, ces actions de formation doivent bénéficier à la fois à l'institution et au personnel et permettre à celui-ci non seulement de maintenir ses compétences à jour, mais également de se préparer aux prochaines étapes de son développement de carrière.

En matière de formation, la politique de la Commission vise à offrir à son personnel le plus large éventail d'actions lui permettant d'entretenir ou de développer des compétences utiles à l'institution. Le nombre de jours de formation suivis en moyenne par le personnel de la Commission était de 5,7 en 2013.

## Cessation définitive des fonctions

Les règles relatives à la cessation définitive des fonctions sont reprises aux articles 47 et suivants du statut des fonctionnaires, qui distinguent six cas :

- **la démission** : elle ne peut résulter que d'un acte écrit du fonctionnaire marquant sa volonté non équivoque de cesser définitivement toute activité dans son institution. En application de l'article 48 du statut, « *la démission prend effet à la date fixée par l'autorité investie du pouvoir de nomination ; cette date ne peut être postérieure de plus de trois mois à celle proposée par le fonctionnaire dans la lettre de démission pour les fonctionnaires du groupe de fonctions AD et de plus d'un mois pour les fonctionnaires des groupes de fonctions AST et AST/SC* ».
- **la démission d'office** : le fonctionnaire peut notamment être démis d'office de ses fonctions lorsqu'il cesse de satisfaire à la condition de nationalité (être un ressortissant d'un État membre) et en cas de second refus de réintégration à l'échéance d'un détachement sur demande, d'un congé

pour convenance personnelle ou d'une mise en disponibilité. Selon les termes de l'article 49, « *la décision motivée est prise par l'autorité investie du pouvoir de nomination, après avis de la commission paritaire, l'intéressé ayant été entendu* ».

- **le retrait d'emploi dans l'intérêt du service** : en application de l'article 50 du statut, les membres du personnel d'encadrement supérieur (directeur général, directeur général adjoint et directeur) peuvent se voir retirer leur emploi dans l'intérêt du service sur décision de l'autorité investie du pouvoir de nomination. L'article 50 précise que « *ce retrait d'emploi n'a pas le caractère d'une mesure disciplinaire* » et que, lorsqu'il n'est « *pas affecté à un autre emploi correspondant à son grade* », le fonctionnaire concerné « *bénéficie d'une indemnité* ».
- **le licenciement pour insuffisance professionnelle** : voir *supra* pour les conditions de mise en œuvre.
- **la révocation** : à l'issue d'une procédure disciplinaire, l'autorité investie du pouvoir de sanction peut décider de révoquer le fonctionnaire en guise de sanction disciplinaire, en application de l'annexe IX du statut (cf. chapitre 3 sur les droits et les obligations, pp. 297-316).
- **la mise à la retraite** : elle peut être soit d'office, le dernier jour du mois durant lequel le fonctionnaire atteint l'âge de 66 ans, soit à sa demande, le dernier jour du mois pour lequel la demande a été présentée lorsqu'il a atteint l'âge de la retraite, conformément à l'article 52 du statut.



Les différents paramètres de la carrière des fonctionnaires européens sont définis de façon à ce que chacun puisse remplir au mieux ses fonctions, tout en permettant de repérer et de récompenser les meilleurs éléments et faire en sorte que l'insuffisance professionnelle puisse également être prise en compte et traitée de façon satisfaisante.

Les enjeux actuels, notamment dans une période de baisse des effectifs, sont de veiller à une affectation optimale des ressources (la bonne personne, à la bonne place sur le bon dossier), ce qui impose aux institutions de développer une politique proactive de gestion des talents. C'est d'ailleurs une des priorités en matière de ressources humaines fixée par le président Jean-Claude Juncker à la vice-présidente Kristalina Georgieva dans la lettre de mission qu'il lui a adressée.





## Chapitre 3

# Des droits et des obligations ou l'importance croissante de l'éthique

**L**a crédibilité des institutions européennes dépend étroitement de la confiance dont bénéficient les fonctionnaires et autres agents de l'Union dans l'exercice de leurs fonctions. Ce constat explique pourquoi les questions de déontologie ont toujours été une préoccupation majeure pour l'administration européenne. Elles ont été au cœur du premier statut des fonctionnaires, qui consacrait notamment les principes d'indépendance, de loyauté et d'impartialité des fonctionnaires européens, et constituent encore aujourd'hui une partie importante du statut actuel.

Le dispositif statutaire en matière d'éthique s'articule autour de droits et d'obligations repris principalement au Titre II du statut, qu'il s'agisse des relations du fonctionnaire avec son administration, avec le pouvoir politique, les États membres, les acteurs économiques et les citoyens européens. L'annexe IX du statut met quant à elle en place les procédures destinées à sanctionner les manquements en matière d'éthique.

## LES LIBERTÉS STATUTAIRES

### LES LIBERTÉS STATUTAIRES ET LES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS

#### Le droit à la liberté de conscience et d'opinion

Le principe est que les fonctionnaires sont libres de leurs opinions, notamment en matière religieuse et politique. Il en découle que leurs convictions ne peuvent entraîner aucun préjudice et que leur carrière ne saurait en pâtir.

L'article 1<sup>er</sup> *quinquies* confirme ce principe en indiquant qu'« est interdite toute discrimination, telle qu'une discrimination fondée sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. »

Ce même article du statut mentionne que, si un fonctionnaire considère que le principe d'égalité de traitement n'a pas été respecté et qu'il établit des faits lui permettant de présumer qu'il a été victime d'une discrimination, directe ou indirecte, il appartient à l'institution de prouver qu'il n'y a pas eu violation du principe d'égalité de traitement.

### Le droit à la liberté d'expression

Les fonctionnaires peuvent manifester leurs opinions sur tous les sujets et par les moyens les plus divers. Cette liberté d'expression doit toutefois s'exercer dans des limites raisonnables. Le statut prévoit deux limitations particulières : la divulgation non autorisée d'informations et la publication d'un texte traitant de l'Union européenne. La jurisprudence a également admis que le principe de loyauté et la dignité de la fonction peuvent constituer des limites à la liberté d'expression.

L'article 17 du statut rappelle en effet que « le fonctionnaire s'abstient de toute divulgation non autorisée d'informations portées à sa connaissance dans l'exercice de ses fonctions, à moins que ces informations n'aient déjà été rendues publiques ou ne soient accessibles au public. » Cette obligation continue de s'imposer au fonctionnaire après la cessation de ses fonctions.

L'article 17 bis précise que « 1. Le fonctionnaire a droit à la liberté d'expression, dans le strict respect des principes de loyauté et d'impartialité.

2. (...) le fonctionnaire qui a l'intention de publier ou de faire publier, seul ou en collaboration, un texte quelconque dont l'objet se rattache à l'activité de l'Union en informe au préalable l'autorité investie du pouvoir de nomination.

Si l'autorité investie du pouvoir de nomination est en mesure de démontrer que la publication est susceptible de porter gravement atteinte aux intérêts légitimes de l'Union, elle informe le fonctionnaire par écrit de sa décision dans un délai de 30 jours ouvrables à compter de la réception de l'information. Si aucune décision n'est notifiée dans ce délai, l'autorité investie du pouvoir de nomination est réputée ne pas soulever d'objection. »

### Le droit de participer à la vie politique et d'être élu

Le fonctionnaire est libre de participer à la vie politique, notamment de se porter candidat lors des élections locales, nationales ou européennes.

Le statut lui impose seulement de déclarer à l'administration son souhait d'être candidat ou son élection en cas de victoire, afin de déterminer la formule de travail ou la position administrative qui est compatible avec les engagements politiques auxquels il souscrit.

Aux termes de l'article 15 du statut, « 1. *Le fonctionnaire qui se propose d'être candidat à des fonctions publiques en avise l'autorité investie du pouvoir de nomination. Celle-ci décide si l'intéressé, au regard de l'intérêt du service :*

- *doit présenter une demande de congé personnelle,*
- *doit se voir accorder un congé annuel,*
- *peut être autorisé à exercer son activité à temps partiel,*
- *peut continuer d'exercer son activité comme auparavant.*

*En cas d'élection ou de nomination à des fonctions publiques, le fonctionnaire en informe immédiatement l'autorité investie du pouvoir de nomination. Suivant l'intérêt du service, l'importance desdites fonctions, les obligations qu'elles comportent et les émoluments et défraiements auxquels elles donnent droit, l'autorité investie du pouvoir de nomination prend l'une des décisions visées au paragraphe 1. (...) »*

### **Le droit à la liberté syndicale et au droit de grève**

Aux termes de l'article 24 *ter* du statut, « *les fonctionnaires jouissent du droit d'association ; ils peuvent notamment être membres d'organisations syndicales ou professionnelles de fonctionnaires européens* ».

Sur cette base, plusieurs organisations syndicales ou professionnelles (OSP) se sont constituées au sein des institutions européennes. Au sein de chaque institution, conformément à l'article 10 *ter* du statut, les OSP défendent les intérêts du personnel et entretiennent des relations structurées avec l'administration dans le respect de règles énoncées dans un accord conclu sur le fondement de l'article 10 *quater* du statut.

Le statut des fonctionnaires de l'Union européenne ne prévoit aucune disposition sur le droit de grève. Cette absence de réglementation n'a pas empêché les fonctionnaires européens d'utiliser, à de nombreuses reprises, ce moyen de pression pour exprimer leurs revendications auprès des institutions.

Le droit de recourir à la grève a toutefois été admis en 1975, de manière indirecte, par la Cour de justice de l'Union européenne, qui a accepté qu'une retenue sur salaire en cas de grève puisse être opérée par l'administration. La Cour n'a toutefois pas souhaité une consécration explicite du droit de grève des fonctionnaires européens, ce qui aurait pu à terme amener le législateur à insérer ce droit dans le statut.

Les organisations syndicales et professionnelles participent par ailleurs aux élections destinées à désigner les membres du comité du personnel au sein de chaque institution. Le comité du personnel est un organe statutaire élu, qui représente l'ensemble des fonctionnaires et autres agents auprès de l'administration et des instances politiques de chaque institution.

Le comité du personnel joue un rôle consultatif ou de participation à la gestion du personnel et agit à travers une série d'organes statutaires et administratifs (commission administrative paritaire, comité consultatif de l'insuffisance professionnelle, conseil de discipline, etc.).

Pour la Commission, il est composé d'un comité central et de huit sections locales pour tenir compte de l'implantation de ses services sur plusieurs sites (Bruxelles, Luxembourg, Ispra, Petten, Karlsruhe, Geel, France et Hors Union).

### Le droit à l'assistance

Les institutions doivent protéger leurs fonctionnaires dans le cas où, dans l'exercice de leurs fonctions, ils subiraient des injures ou des attaques provenant de tierces personnes. En pratique, les institutions peuvent soutenir financièrement leurs fonctionnaires en prenant en charge les frais d'avocats, leur permettant ainsi de faire valoir leurs droits devant les juridictions nationales. Le droit à l'assistance peut également être déclenché lors de différends entre plusieurs fonctionnaires. L'administration peut alors ouvrir une enquête administrative afin de vérifier les faits allégués.

L'article 24 du statut précise les différents cas pour lesquels le droit à l'assistance de l'employeur s'exerce : *« l'Union assiste le fonctionnaire, notamment dans toute poursuite contre les auteurs de menaces, outrages, injures, diffamations ou attentats contre la personne et les biens, dont il est, ou dont les membres de sa famille sont l'objet, en raison de sa qualité et de ses fonctions.*

*Elle répare solidairement les dommages subis de ce fait par le fonctionnaire dans la mesure où celui-ci ne se trouve pas, intentionnellement ou par négligence grave, à l'origine de ces dommages et n'a pu obtenir réparation de leur auteur. »*

### Le droit à la sollicitude

Le devoir de sollicitude de l'administration n'est pas issu d'une disposition statutaire. Ce principe provient du droit allemand et a été reconnu à plusieurs reprises par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. Il complète le droit à l'assistance dans les relations avec l'administration.

Ce devoir reflète l'équilibre des droits et obligations réciproques que le statut a créés dans les relations entre l'administration et les fonctionnaires. Cette obligation suppose que l'institution concernée appréhende l'ensemble des éléments susceptibles de la guider dans la décision à prendre et qu'elle tienne compte, non seulement de l'intérêt du service, mais aussi de celui des fonctionnaires concernés.

### Le droit à la confiance légitime

Au vu d'une jurisprudence constante, le droit du fonctionnaire à invoquer le principe de confiance légitime dans sa relation avec l'administration repose sur trois conditions cumulatives :

- des assurances précises, inconditionnelles et concordantes, émanant de sources autorisées et fiables, doivent avoir été fournies aux fonctionnaires et agents ;
- ces assurances doivent être de nature à faire naître une attente légitime dans l'esprit de ces fonctionnaires et agents ;
- les assurances données doivent être conformes aux règles applicables et plus spécifiquement aux dispositions du statut.

*A contrario*, le juge rejette le bénéfice de l'application du principe de confiance légitime en cas d'engagement de l'institution qui serait contraire aux dispositions statutaires.

### Le droit de désobéir

Le statut prévoit explicitement la possibilité pour le fonctionnaire de désobéir à un ordre manifestement illégal ou qui peut entraîner de graves conséquences. Cette disposition statutaire illustre la théorie des « baïonnettes intelligentes ». Reprise du droit des États membres, cette expression évoque la situation du soldat (la baïonnette) qui doit refuser d'exécuter un ordre entaché d'une irrégularité grave.

L'article 21 *bis*, qui illustre dans le statut la théorie des baïonnettes intelligentes, mentionne que « 1. Lorsqu'un ordre reçu lui paraît entaché d'irrégularité, ou s'il estime que son exécution peut entraîner de graves inconvénients, le fonctionnaire en avise son supérieur hiérarchique direct, qui, si l'information est transmise par écrit, répond également par écrit. Sous réserve du paragraphe 2, si ce dernier confirme l'ordre, mais que le fonctionnaire juge cette confirmation insuffisante au regard de ses motifs de préoccupation, il en réfère par écrit à l'autorité hiérarchique immédiatement supérieure. Si celle-ci confirme l'ordre par écrit, le fonctionnaire est tenu de l'exécuter, à moins qu'il ne soit manifestement illégal ou contraire aux normes de sécurité applicables.

2. *Si son supérieur hiérarchique direct estime que l'ordre ne souffre aucun délai, le fonctionnaire est tenu de l'exécuter, à moins qu'il ne soit manifestement illégal ou contraire aux normes de sécurité applicables. Sur la demande du fonctionnaire, le supérieur hiérarchique direct est tenu de donner tout ordre de ce type par écrit.*

3. *Le fonctionnaire qui signale à ses supérieurs des ordres qui lui paraissent entachés d'irrégularité ou dont il estime que l'exécution peut entraîner de graves inconvénients ne subit aucun préjudice à ce titre. »*

### **Le droit d'accès à son dossier**

Le droit du fonctionnaire d'accéder aux documents administratifs et médicaux le concernant est non seulement une mesure de transparence, mais lui permet aussi de prendre connaissance des informations contenues dans son dossier individuel et dans son dossier médical et de pouvoir exercer un contrôle sur les différentes pièces les composant.

À cette fin, les articles 26 et 26 bis du statut mentionnent respectivement que « *tout fonctionnaire a le droit, même après cessation de ses fonctions, de prendre connaissance de l'ensemble des pièces figurant à son dossier et d'en prendre copie* » et que « *tout fonctionnaire a le droit de prendre connaissance de son dossier médical (...)* ».

## **LES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DES FONCTIONNAIRES EUROPÉENS**

À l'instar du personnel des autres organisations internationales ou régionales, le personnel de la fonction publique européenne bénéficie sur le territoire de chaque État membre de privilèges et immunités qui découlent du protocole n° 7 annexé au traité. Ces privilèges et immunités protègent les fonctionnaires et les autres agents européens dans l'exercice de leurs fonctions (immunité de juridiction) et les soustraient aux règles nationales d'enregistrement des étrangers et d'imposition sur les traitements versés par l'Union :

- l'immunité de juridiction : les fonctionnaires « *jouissent de l'immunité de juridiction pour les actes accomplis par eux, y compris leurs paroles et écrits, en leur qualité officielle (...). Ils continueront à bénéficier de cette immunité après la cessation de leur fonction* ». (cf. article 11, point a) du protocole) ;
- l'exemption des formalités d'enregistrement des étrangers : les fonctionnaires « *ne sont pas soumis, non plus que leur conjoints et les membre de leur famille vivant à leur charge, aux dispositions limitant l'immigration et aux formalités d'enregistrement des étrangers.* » (cf. article 11, point b) du protocole) ;
- l'exemption d'impôts nationaux sur les rémunérations versées par l'Union (voir chapitre 4, p. 329).

## LES OBLIGATIONS STATUTAIRES

Les obligations statutaires s'articulent autour de quatre obligations cardinales (loyauté, impartialité, indépendance et dignité de la fonction) qui constituent le fondement du lien statutaire et dont découlent des obligations plus spécifiques.

### L'OBLIGATION DE LOYAUTÉ ET D'IMPARTIALITÉ

Les institutions doivent pouvoir compter sur la loyauté de leurs agents, lesquels doivent faire preuve d'un sens aigu des responsabilités, ainsi que d'un niveau élevé d'objectivité et d'impartialité dans l'accomplissement de leurs tâches. Par ailleurs, ces derniers ne peuvent accepter une faveur ou un don qui serait de nature à les influencer.

L'article 11 du statut dispose ainsi que le *« fonctionnaire doit s'acquitter de ses fonctions et régler sa conduite en ayant uniquement en vue les intérêts de l'Union. Il ne sollicite ni accepte aucune instruction d'aucun gouvernement, autorité, organisation ou personne extérieure à son institution. Il remplit les fonctions qui lui sont confiées de manière objective et impartiale et dans le respect de son devoir de loyauté envers l'Union.*

*Le fonctionnaire ne peut accepter d'un gouvernement ni aucune source extérieure à l'institution à laquelle il appartient, sans autorisation (...) une distinction honorifique, une décoration, une faveur, un don, une rémunération, de quelque nature qu'ils soient (...).* »

### L'OBLIGATION DE PRÉSERVER LE LIEN DE CONFIANCE

La notion de lien de confiance n'est pas reprise dans le statut des fonctionnaires mais apparaît explicitement dans une jurisprudence abondante. Le Cour de justice a ainsi précisé que le fonctionnaire se doit d'adopter une attitude de nature à sauvegarder le lien de confiance qui l'unit avec son institution. Cette obligation est une illustration de l'obligation de loyauté.

### L'OBLIGATION D'INDÉPENDANCE

Le comportement des fonctionnaires doit être guidé par la nécessité de servir le bien commun et l'intérêt général européen et être soustrait de toute influence ou pression, d'ordre privé ou public, externe à l'institution. Les fonctionnaires ne doivent dès lors pas se placer dans une situation susceptible d'apparaître aux yeux des tiers comme un conflit d'intérêt. Ces principes sont précisés à l'article 11 *bis* du statut qui précise que :

*« 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 (...).*



2. *Le fonctionnaire auquel échoit, dans l'exercice de ses fonctions, le traitement d'une affaire telle que visée au paragraphe 1 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.*

3. *Le fonctionnaire ne peut conserver, directement ou indirectement, dans les entreprises soumises au contrôle de l'institution à laquelle il appartient, ou en relation avec celle-ci, des intérêts de nature et d'importance telles qu'ils seraient susceptibles de compromettre son indépendance dans l'exercice de ses fonctions ».*

### **L'OBLIGATION DE LA DIGNITÉ DE LA FONCTION**

L'article 12 du statut prévoit que *« le fonctionnaire s'abstient de tout acte et comportement qui puissent porter atteinte à la dignité de la fonction. »* Cette obligation a pour finalité la préservation vis-à-vis de l'extérieur de l'image, ainsi que de la réputation de l'Union européenne, et d'éviter ainsi de discréditer et de ternir l'image des institutions.

### **L'OBLIGATION DE S'ABSTENIR DE TOUTE FORME DE HARCÈLEMENT**

En leur qualité d'employeur, les institutions favorisent des conditions de travail fondées sur le respect mutuel et la tolérance entre leur personnel. Ceci revêt une importance particulière dans un environnement professionnel multiculturel et international. C'est sur cette base, retranscrite dans les dispositions statutaires, que les institutions ont développé des politiques proactives en matière de prévention et de lutte contre le harcèlement moral et sexuel.

L'article 12 bis du statut mentionne que :

*« 1. Tout fonctionnaire s'abstient de toute forme de harcèlement moral et sexuel.*

*2. Le fonctionnaire victime de harcèlement moral ou sexuel ne subit aucun préjudice de la part de l'institution. Le fonctionnaire ayant fourni des preuves de harcèlement moral ou sexuel ne subit aucun préjudice de la part de l'institution, pour autant qu'il ait agi de bonne foi.*

*3. Par harcèlement moral, on entend toute conduite abusive se manifestant de façon durable, répétitive ou systématique par des comportements, des paroles, des actes, des gestes et des écrits qui sont intentionnels et qui portent atteinte à la personnalité, la dignité ou l'intégrité physique ou psychique d'une personne.*

*4. Par harcèlement sexuel on entend un comportement à connotation sexuelle non désiré par la personne à l'égard de laquelle il s'exerce et ayant pour but ou pour effet de l'atteindre dans sa dignité ou de créer un environnement*

*intimidant, hostile, offensant ou embarrassant. Le harcèlement sexuel est traité comme une discrimination fondée sur le sexe. »*

### **L'OBLIGATION DE DÉCLARER L'ACTIVITÉ LUCRATIVE DU CONJOINT**

Le statut oblige chaque membre du personnel à déclarer l'activité de son conjoint à son administration afin de garantir et de veiller à l'indépendance du personnel, y compris par rapport à ses relations conjugales ou partenariales.

*À ce titre, l'article 13 du statut prévoit que « Lorsque le conjoint d'un fonctionnaire exerce, à titre professionnel, une activité lucrative, déclaration doit en être faite par le fonctionnaire à l'autorité investie du pouvoir de nomination de son institution. Dans le cas où cette activité se révèle incompatible avec celle du fonctionnaire, et si ce dernier n'est pas en mesure de se porter fort qu'il y sera mis fin dans un délai déterminé, l'autorité investie du pouvoir de nomination, après avis de la commission paritaire, décide si le fonctionnaire doit être maintenu dans ses fonctions ou, muté dans un autre emploi ».*

### **L'OBLIGATION DE DEMANDER L'AUTORISATION DE L'ADMINISTRATION POUR EXERCER UNE ACTIVITÉ EXTÉRIEURE LORS DE L'EXERCICE DES FONCTIONS**

Une activité extérieure est une activité, rémunérée ou non, ayant un caractère professionnel ou allant au-delà de ce qui peut raisonnablement être considéré comme un loisir. Le fonctionnaire qui souhaite exercer une activité extérieure demande une autorisation préalable à son administration. Pour la refuser, l'administration doit démontrer que l'activité est de nature à entraver l'exercice de ses fonctions ou est incompatible avec les intérêts de l'institution.

L'incompatibilité existe notamment dans les cas où :

- l'exercice impartial et objectif des fonctions de l'agent est compromis, y compris pour les tiers ;
- l'activité extérieure impose des contraintes susceptibles d'entraver l'exercice des fonctions. C'est notamment le cas si l'activité extérieure porte préjudice à la capacité de s'acquitter des obligations qui incombent à l'agent ;
- l'activité extérieure porte atteinte à la dignité des fonctions du fonctionnaire, à son devoir de loyauté ou à la neutralité et l'objectivité de l'institution.

L'autorisation d'une activité extérieure ne dispense pas le fonctionnaire de son obligation de respecter les autres dispositions statutaires. Le fonctionnaire s'abstient notamment de toute divulgation d'informations non encore rendues publiques ou inaccessibles au public.

Ces différents aspects sont codifiés à l'article 12 *ter* du statut qui dispose que :

« 1. (...) le fonctionnaire qui se propose d'exercer une activité extérieure, rémunérée ou non, ou de remplir un mandat en dehors de l'Union en demande préalablement l'autorisation à l'autorité investie du pouvoir de nomination. Cette autorisation ne lui est refusée que si l'activité ou le mandat est de nature à entraver l'exercice de ses fonctions ou est incompatible avec les intérêts de son institution.

2. Le fonctionnaire informe l'autorité investie du pouvoir de nomination de toute modification de l'activité ou du mandat visés ci-dessus intervenant après sa demande d'autorisation en application du paragraphe 1. L'autorisation peut être retirée si l'activité ou le mandat ne remplit plus les conditions visées au paragraphe 1, dernière phrase. »

### **L'OBLIGATION DE DEMANDER L'AUTORISATION POUR EXERCER UNE ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE APRÈS LA CESSATION DES FONCTIONS**

Pendant les deux années qui suivent la cessation de leurs fonctions dans les institutions, les anciens fonctionnaires qui souhaitent exercer une activité extérieure ou un mandat en informent leur administration d'origine. Celle-ci peut refuser l'autorisation ou la subordonner à des conditions qu'elle juge appropriées, en fonction des caractéristiques particulières de chaque demande.

Elle peut notamment imposer que l'ancien fonctionnaire ne participe pas à des réunions ou ait des contacts d'ordre professionnel avec son ancien service ou que le traitement de certains dossiers lui soit interdit chez son nouvel employeur.

L'article 16 du statut prévoit que « Le fonctionnaire est tenu, après la cessation de ses fonctions, de respecter les devoirs d'honnêteté et de délicatesse, quant à l'acceptation de certaines fonctions ou de certains avantages.

Le fonctionnaire qui se propose d'exercer une activité professionnelle, rémunérée ou non, dans les deux années suivant la cessation de ses fonctions est tenu de le déclarer à son institution au moyen d'un formulaire spécifique. Si cette activité a un lien avec l'activité exercée par l'intéressé durant les trois dernières années de service et risque d'être incompatible avec les intérêts légitimes de l'institution, l'autorité investie du pouvoir de nomination peut, en fonction de l'intérêt du service, soit interdire au fonctionnaire l'exercice de cette activité, soit le subordonner à toute condition qu'elle juge appropriée. L'autorité investie du pouvoir de nomination, après avis de la commission paritaire, notifie sa décision dans un délai de trente jours ouvrables à compter de la réception

de la déclaration. À l'expiration de ce délai, l'absence de notification de décision vaut décision implicite d'acceptation.

*Dans le cas des anciens membres du personnel d'encadrement supérieur au sens des mesures d'application, l'autorité investie du pouvoir de nomination leur interdit, en principe, pendant les douze mois suivant la cessation de leurs fonctions, d'entreprendre une activité de lobbying ou de défense d'intérêts vis-à-vis du personnel de leur ancienne institution pour le compte de leur entreprise, de leurs clients ou de leurs employeurs concernant des questions qui relevaient de leur compétence pendant leurs trois dernières années de service. (...) »*

### **L'OBLIGATION DE RÉSIDENCE**

L'article 20 du statut formalise le principe de disponibilité du fonctionnaire en indiquant qu'« *il est tenu de résider au lieu de son affectation ou à une distance telle de celui-ci qu'il ne soit pas gêné dans l'exercice de ses fonctions (...).* »

### **L'OBLIGATION D'ASSISTER ET DE CONSEILLER LA HIÉRARCHIE**

L'article 21 du statut dispose que « *le fonctionnaire, quel que soit son rang dans la hiérarchie, est tenu d'assister et de conseiller ses supérieurs; il est responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées. (...).* »

### **L'OBLIGATION DE RÉPARER UN DOMMAGE CAUSÉ À L'INSTITUTION**

En cas de dommage causé par un fonctionnaire à son institution, l'article 22 du statut précise que « *le fonctionnaire peut être tenu de réparer, en totalité ou en partie, le préjudice subi par l'Union en raison de fautes personnelles graves qu'il aurait commises dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions.* »

### **L'OBLIGATION DE RAPPORTER DES FRAUDES OU DES DYSFONCTIONNEMENTS GRAVES**

Les articles 22 bis et 22 ter du statut prévoient que les institutions disposent de procédures permettant au personnel de faire état de présomptions de fraude, de corruption ou d'autres actes répréhensibles graves.

L'article 22 bis du statut précise que :

*« 1. Le fonctionnaire qui, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, a connaissance de faits qui peuvent laisser présumer une activité illégale éventuelle, notamment une fraude ou une corruption, préjudiciable aux intérêts de l'Union, ou une conduite en rapport avec l'exercice de*

ses fonctions pouvant constituer un grave manquement aux obligations des fonctionnaires de l'Union, en informe immédiatement son supérieur hiérarchique direct ou son directeur général ou encore, s'il le juge utile, le secrétaire général, ou toute personne de rang équivalent, ou directement l'Office européen de lutte antifraude. (...)

2. Le fonctionnaire recevant l'information visée au paragraphe 1 communique immédiatement à l'Office européen de lutte antifraude tout élément de preuve dont il a connaissance, pouvant laisser présumer l'existence des irrégularités visées au paragraphe 1.

3. Le fonctionnaire qui a communiqué l'information visée aux paragraphes 1 et 2 ne subit aucun préjudice de la part de l'institution, pour autant qu'il ait agité de bonne foi (...).

L'information relative à une éventuelle activité illégale ou à un comportement pouvant constituer un manquement grave aux obligations des fonctionnaires doit donc être transmise par écrit et immédiatement, selon le choix du fonctionnaire, à son chef d'unité ou directeur, son directeur général, au secrétaire général ou à l'OLAF.

Ces derniers devront alors la transmettre à leur tour sans attendre à l'OLAF, lorsque cet Office n'est pas le destinataire direct de l'information choisi par le lanceur d'alerte (*wistleblowing*).

L'article 22 *ter* du statut prévoit toutefois une possibilité de notification à une autre institution que celle dont relève le fonctionnaire. Encore faut-il pour ce faire que, selon le cas, l'OLAF ou l'institution à qui le disfonctionnement grave a été notifié n'ait pris aucune mesure adéquate dans un délai raisonnable : « 1. Le fonctionnaire qui divulgue les informations visées à l'article 22 bis au président de la Commission, au président de la Cour des comptes, au président du Conseil, au président du Parlement européen ou au médiateur européen, ne subit aucun préjudice de la part de l'institution à laquelle il appartient, pour autant que les deux conditions énumérées ci-après soient remplies :

a) le fonctionnaire estime, de bonne foi, que l'information divulguée, et toute allégation qu'elle recèle, sont essentiellement fondées, et  
b) le fonctionnaire a préalablement communiqué cette même information à l'Office européen de lutte antifraude ou à son institution et a laissé à l'Office ou à cette institution le délai fixé par l'Office ou par l'institution, compte tenu de la complexité de l'affaire, pour engager l'action qui s'impose. Le fonctionnaire est dûment informé de ce délai dans les 60 jours.

2. Le délai visé au paragraphe 1 ne s'applique pas lorsque le fonctionnaire peut démontrer qu'il n'est pas raisonnable compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'affaire.(...) ».

## LE RÉGIME DISCIPLINAIRE

Le régime disciplinaire a vocation à assurer la répression des fautes perpétrées par les fonctionnaires. Il a également pour objet de prévenir les manquements aux obligations qui s'imposent au personnel de la fonction publique européenne.

Le régime disciplinaire est déterminé à l'article 86 de statut qui dispose que *« tout manquement aux obligations auxquelles le fonctionnaire ou l'ancien fonctionnaire est tenu, au titre du présent statut, commis volontairement ou par négligence, l'expose à une sanction disciplinaire »*. L'annexe IX du statut détaille quant à elle la procédure disciplinaire en tant que telle.

### LA SUSPENSION DU FONCTIONNAIRE

La suspension d'un fonctionnaire, auquel une faute grave est alléguée, vise à permettre son éloignement du service, pour une période déterminée ou indéterminée, dans l'attente du résultat de la procédure disciplinaire ou pénale le concernant.

L'article 23 de l'annexe IX du statut précise que *« 1. En cas de faute grave alléguée à l'encontre d'un fonctionnaire par l'autorité investie du pouvoir de nomination, qu'il s'agisse d'un manquement à ses obligations professionnelles ou d'une infraction de droit commun, celle-ci peut à tout moment suspendre l'auteur de cette faute pour une période déterminée ou indéterminée.*

*2. L'autorité investie du pouvoir de nomination prend cette décision après avoir entendu le fonctionnaire concerné, sauf circonstances exceptionnelles. »*

La suspension est une mesure conservatoire, par définition temporaire, qui ne préjuge pas de l'issue disciplinaire ou pénale. Elle ne s'apparente pas à une sanction et le fonctionnaire suspendu est donc présumé innocent.

La décision de suspension peut toutefois avoir un effet sur la rémunération du fonctionnaire. L'article 24 de l'annexe IX du statut dispose que *« 1. La décision prononçant la suspension du fonctionnaire doit préciser si, pendant la période de suspension, l'intéressé conserve l'intégralité de sa rémunération ou si sa rémunération est frappée d'une retenue dont le montant doit être fixé par la même décision. (...) »*

*2. La situation du fonctionnaire suspendu doit être définitivement réglée dans un délai de six mois à compter du jour où la décision de suspension a pris effet. Lorsqu'aucune décision n'est intervenue à l'expiration du délai de six mois, l'intéressé reçoit à nouveau l'intégralité de sa rémunération, sous réserve du paragraphe 3.*

3. *La retenue peut être maintenue au-delà du délai de six mois mentionné au paragraphe 2 lorsque le fonctionnaire concerné fait l'objet de poursuites pénales pour les mêmes faits et qu'il se trouve détenu en raison de ces poursuites. Dans ce cas, le fonctionnaire ne reçoit à nouveau l'intégralité de sa rémunération qu'après que le tribunal compétent a prononcé la levée de la détention.*

4. *Lorsque la décision définitive ne comporte aucune sanction ou comporte la sanction d'avertissement par écrit, de blâme ou de suspension temporaire de l'avancement d'échelon, l'intéressé a droit au remboursement des retenues opérées sur sa rémunération au titre du paragraphe 1 (...).* »

## **DROIT PÉNAL NATIONAL ET DROIT DISCIPLINAIRE**

Il n'existe pas, dans le domaine disciplinaire européen, une liste précise des infractions analogue au droit pénal. L'infraction pénale et la faute disciplinaire ne se confondent pas. Alors que la répression pénale est exercée dans l'intérêt de la société en général, la mesure disciplinaire l'est dans le seul intérêt de l'institution. La sanction pénale atteint le citoyen dans sa liberté ou dans ses biens tandis que la sanction disciplinaire frappe le fonctionnaire dans sa situation administrative.

Une infraction pénale peut toutefois être à la base d'une procédure et d'une sanction disciplinaires. En effet, un comportement extra-professionnel donnant lieu à une condamnation pénale peut également, selon les circonstances, être considéré comme une conduite attentatoire à la dignité de la fonction et aux liens de confiance existant entre l'institution et le fonctionnaire concerné.

La jurisprudence a toujours affirmé le principe d'indépendance des poursuites disciplinaires et pénales. De ce fait, l'existence de poursuites pénales au plan national ne peut empêcher l'administration d'ouvrir une procédure disciplinaire portant sur les mêmes faits. En revanche, l'administration est liée par les constatations factuelles relevées par la juridiction pénale dans le cadre de la procédure répressive. L'administration est ainsi tenue par une décision judiciaire niant l'exactitude matérielle des faits sur la base desquels ont été engagées les poursuites disciplinaires.

Par conséquent, l'autorité de la chose jugée du jugement pénal – pour ce qui concerne la matérialité des faits – s'impose à l'administration. Il est dès lors interdit à cette dernière de régler définitivement, sur le plan disciplinaire, la situation d'un fonctionnaire avant que la décision pénale le concernant ne soit devenue définitive, pour autant que les faits concernés soient les mêmes.

## L'ABSENCE DE PRESCRIPTION EN MATIÈRE DISCIPLINAIRE

Le statut ne prévoit pas de délai pour ouvrir une procédure disciplinaire à l'encontre d'un fonctionnaire accusé d'avoir manqué à l'une de ses obligations statutaires. Un délai de prescription pour assurer la sécurité juridique devrait en effet être fixé à l'avance par le législateur, ce qui n'est pas le cas. En l'absence de délai de prescription, l'administration est néanmoins tenue de se prononcer dans un délai raisonnable.

La jurisprudence européenne a confirmé l'application du principe de délai raisonnable dans un important arrêt prononcé en 2004 : « le statut (...) ne prévoit aucun délai de prescription quant à l'ouverture d'une procédure disciplinaire. Néanmoins, il convient de rappeler que pour pallier les conséquences négatives qui peuvent résulter de l'absence de délai de prescription concernant l'exercice par l'administration de ses compétences, la Cour a jugé que, en l'absence d'un tel délai, l'exigence fondamentale de la sécurité juridique s'oppose à ce que la Commission puisse retarder indéfiniment l'exercice de ses pouvoirs, et que, partant, le juge communautaire, lors de l'examen d'un grief tiré de l'action tardive de la Commission, ne doit pas se limiter à constater qu'aucun délai de prescription n'existe, mais doit vérifier si la Commission n'a pas agi de manière excessivement tardive. »<sup>1</sup>

La jurisprudence a par ailleurs précisé que : « le statut lui-même fixe des délais pour le déroulement de la procédure disciplinaire. Il est de jurisprudence constante que, s'il est vrai que ces délais ne sont pas péremptoires, ils énoncent néanmoins une règle de bonne administration dont le but est d'éviter, dans l'intérêt tant de l'administration que des fonctionnaires, un retard injustifié dans l'adoption de la décision qui met fin à la procédure disciplinaire »<sup>2</sup>.

Il découle du souci de bonne administration manifesté par le législateur européen que « les autorités disciplinaires ont l'obligation de mener avec diligence la procédure disciplinaire et d'agir de sorte que chaque acte de poursuite intervienne dans un délai raisonnable par rapport à l'acte précédent. La non observation de ce délai, qui ne peut être appréciée qu'en fonction des circonstances particulières de l'affaire, peut entraîner l'annulation de la décision. »<sup>3</sup>

1. Arrêt du 10 juin 2004, François c. Commission, Affaire T-307/01, points 45 à 47.

2. Arrêts des 4 février 1970, Van Eick c. Commission, Affaire 13/69, points 3 et 4, 29 janvier 1985 F. c. Commission, Affaire C-228/83, point 30, et 19 avril 1988, M. c. Conseil, Affaires C-175/86 et 209/86, point 16.

3. Arrêt du 26 janvier 1995, D. c. Commission, Affaire T-549/93, point 25.



## Types et nombre de procédures clôturées en 2013 à la Commission européenne

| Procédures clôturées                                                      | Nombre    |
|---------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Enquêtes administratives                                                  | 9         |
| Procédures pré-disciplinaires                                             | 32        |
| Procédures disciplinaires (avec ou sans saisine du conseil de discipline) | 17        |
| Dossiers classés sans suite                                               | 27        |
| <b>Total</b>                                                              | <b>85</b> |

Source : Rapport d'activité de l'office d'investigation et de discipline de la Commission (IDOC) 2013.

## LA FONCTION D'ENQUÊTE ADMINISTRATIVE

La fonction d'enquête administrative est confiée à l'autorité investie du pouvoir de nomination de chaque institution ou à l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), lequel détient un pouvoir d'enquête dans toutes les institutions, organismes et agences européennes. Cet office est plus particulièrement compétent pour les dossiers relevant de la protection des intérêts financiers de l'Union. Les dossiers à caractère non pécuniaire sont généralement confiés aux services d'enquêtes de chaque institution.

La Commission s'est dotée en 2002 d'un service chargé des enquêtes administratives et des procédures disciplinaires. L'office d'investigation et de discipline de la Commission (IDOC) a été institué pour assumer une double mission : établir si les faits rapportés à l'autorité investie du pouvoir de nomination (AIPN) révèlent l'existence d'éventuels manquements statutaires et conduire les procédures disciplinaires pour le compte de l'AIPN.

En pratique, avant d'ouvrir une enquête, l'AIPN consulte l'OLAF pour s'assurer que celui-ci ne procède pas à une enquête de son côté et n'a pas l'intention de le faire. Tant que l'OLAF mène une enquête, aucune enquête administrative portant sur les mêmes faits n'est ouverte.

L'enquête administrative vise à vérifier si la situation relève du domaine disciplinaire, c'est-à-dire si elle est de nature à mettre en jeu la responsabilité individuelle d'un fonctionnaire.

Sur la base de l'enquête administrative, l'autorité investie du pouvoir de nomination peut, soit classer le dossier sans suite, soit ouvrir une procédure disciplinaire.

Après avoir pris connaissance du rapport d'enquête, l'AIPN entend le fonctionnaire concerné au titre de l'article 3 de l'Annexe IX. Bien que cette audition soit visée à l'annexe IX « procédure disciplinaire », elle constitue une étape préalable à l'ouverture éventuelle d'une telle procédure.

À l'issue de cette audition, l'AIPN peut, selon le cas, décider de manière discrétionnaire de classer l'affaire sans suite, d'adresser une lettre de mise en garde ou de déclencher une procédure disciplinaire.

## LA PROCÉDURE DISCIPLINAIRE

Il existe deux types de procédure disciplinaire, l'une, sans saisine du conseil de discipline, l'autre, avec saisine du conseil de discipline. Le premier cas concerne les faits ne présentant pas un degré de gravité significatif et conduit au prononcé de deux sanctions : l'avertissement écrit et le blâme.

### Le conseil de discipline

L'intervention du conseil de discipline est une garantie importante pour le fonctionnaire mis en cause. La perspective d'intervention de cet organisme collégial est en effet de nature à renforcer la protection des droits de la défense du fonctionnaire poursuivi pour une faute grave justifiant le prononcé d'une sanction ayant des conséquences pécuniaires.

Aucune sanction disciplinaire autre que l'avertissement par écrit ou le blâme ne peut être prononcée sans consultation préalable du conseil de discipline.

Le conseil de discipline est composé d'un président et de quatre membres permanents. Pour les cas mettant en cause un fonctionnaire d'un grade inférieur ou égal à 13, le conseil siège avec deux membres supplémentaires appartenant au même groupe de fonctions et au même grade que le fonctionnaire faisant l'objet de la procédure disciplinaire.

Les membres permanents du conseil sont désignés parmi les fonctionnaires en activité qui ont au moins le grade AD 14 pour tous les cas autres que ceux concernant les fonctionnaires de grade AD 16 ou AD 15. Pour ces derniers, les membres du conseil sont désignés parmi les fonctionnaires de grade AD 16 en activité.

Le conseil de discipline est un organisme paritaire. Les personnes qui le composent sont désignées, pour partie par l'administration, pour partie par le comité du personnel. La durée de leur mandat est en principe de trois ans.

Dans un souci d'indépendance, le législateur a expressément prévu qu'un membre du conseil au moins, qui peut être le président, est choisi en dehors de l'institution. Par ailleurs, le président et les membres du conseil jouissent d'une indépendance totale dans l'exercice de leurs fonctions et doivent siéger en toute impartialité.

## La procédure devant le conseil de discipline

La procédure devant le conseil de discipline s'ouvre par la transmission d'un rapport de l'AIPN qui précise, parmi tous les faits constatés imputables au fonctionnaire, ceux qui relèvent du champ disciplinaire et qui les qualifient.

Le fonctionnaire concerné doit disposer d'un délai raisonnable pour prendre connaissance des griefs retenus contre lui, demander éventuellement l'assistance d'un conseil, rechercher des témoignages, préparer et organiser ses moyens de défense. Chacune des parties en cause jouit également du droit de récuser un des membres du conseil sans avoir à le justifier. Le fonctionnaire doit être entendu par le conseil de discipline et pouvoir faire valoir ses moyens de défense. Il peut notamment citer des témoins, à l'instar de l'administration qui bénéficie des mêmes droits.

Il peut également s'avérer que le conseil de discipline estime ne pas être suffisamment informé des faits et des circonstances. Dans ce cas, il dispose de pouvoirs d'investigation qui lui sont propres et peut prendre des mesures d'instruction complémentaires.

Au final, le conseil de discipline émet un avis motivé à l'attention de l'administration quant à la réalité des faits incriminés et, le cas échéant, quant à la sanction que les faits reprochés devraient selon lui entraîner. Rien n'empêche toutefois l'administration, tout en acceptant la réalité des faits établis par le conseil de les apprécier différemment.

Le statut a également introduit un mécanisme inspiré du droit anglo-saxon du « *plea bargaining* ». L'article 14 de l'annexe IX du statut prévoit que, si le fonctionnaire reconnaît un comportement fautif et accepte sans réserve le rapport disciplinaire, l'administration peut retirer l'affaire du conseil de discipline. Lorsque le conseil est dessaisi de l'affaire, son président donne son avis sur la sanction envisagée. L'administration ne peut alors imposer que l'une des quatre sanctions les moins sévères prévues par le statut.

Selon cette procédure, le fonctionnaire ou l'agent concerné peut donc bénéficier d'une certaine clémence de l'administration. Il ne s'agit toutefois pas d'un droit mais d'une possibilité à laquelle l'administration peut souscrire ou non. C'est la raison pour laquelle, l'intéressé doit être préalablement avisé des conséquences que pourrait entraîner l'aveu de sa culpabilité, à savoir notamment :

- le renoncement au droit de ne pas témoigner contre soi-même ;
- le renoncement au droit d'être mis en présence de témoins à charge et à décharge ;
- le renoncement au droit de contester le caractère probant des éléments avancés à l'appui des griefs formulés par l'administration ;
- le renoncement au droit de voir sa cause soumise à une délibération du conseil de discipline.

L'AIPN est destinataire de l'avis motivé du conseil de discipline et c'est à elle qu'incombe désormais d'entendre une dernière fois le fonctionnaire concerné et de décider d'une éventuelle sanction.

### La prise de décision et les sanctions disciplinaires

Quelle que soit la procédure suivie (avec ou sans saisine du conseil de discipline), l'AIPN est tenue de respecter le principe de proportionnalité dans la détermination de la sanction disciplinaire. Le choix de la sanction est fondé sur une évaluation globale de tous les faits concrets et les circonstances propres à chaque cas individuel.

Pour guider l'administration dans l'application du principe de proportionnalité, le législateur a prévu, à l'article 10 de l'annexe IX du statut, plusieurs critères objectifs dont elle doit tenir compte :

- la nature de la faute et des circonstances dans lesquelles elle a été commise ;
- l'importance du préjudice porté à l'intégrité, à la réputation ou aux intérêts des institutions en raison de la faute commise ;
- le degré d'intentionnalité ou de négligence dans la faute commise ;
- des motifs ayant amené le fonctionnaire à commettre la faute ;
- le grade et de l'ancienneté du fonctionnaire ;
- le degré de responsabilité personnelle du fonctionnaire ;
- le niveau des fonctions et responsabilités du fonctionnaire ;
- la récidive de l'acte ou du comportement fautif ;
- la conduite du fonctionnaire tout au long de sa carrière.

Les sanctions susceptibles d'être infligées sont limitativement énumérées en application du principe « *nulla poena sine lege* » qui est repris du droit pénal. Les sanctions disciplinaires sont de deux ordres : les sanctions morales (avertissement écrit et blâme) et les sanctions ayant un effet pécuniaire.

Pour mémoire, les sanctions prévues à l'article 9 de l'annexe IX du statut, sont les suivantes :

- l'avertissement par écrit ;
- le blâme ;
- la suspension de l'avancement d'échelon pendant une période comprise entre un mois et vingt-trois mois ;
- l'abaissement d'échelon ;
- la rétrogradation temporaire pendant une période comprise entre 15 jours et un an ;
- la rétrogradation dans le même groupe de fonction ;
- le classement dans un groupe de fonctions inférieur, avec ou sans rétrogradation ;
- la révocation.

En application des principes généraux du droit, les décisions de sanction disciplinaire ne valent que pour l'avenir. Le principe de sécurité juridique suppose que les sanctions ne peuvent avoir d'effet rétroactif.

Le fonctionnaire ayant fait l'objet d'une sanction disciplinaire autre que la révocation peut, après trois ans, s'il s'agit d'un avertissement par écrit ou d'un blâme, ou, après six ans, s'il s'agit d'autres sanctions, introduire une demande consistant à faire supprimer la sanction de son dossier individuel. Ce mécanisme symbolise le droit à l'oubli et le principe qu'une sanction disciplinaire ne doit pas entacher indéfiniment le *curriculum* d'une personne, ni lui interdire de poursuivre sa carrière.

#### Types et nombre de décisions disciplinaires et non disciplinaires à la Commission européenne en 2013

| Décisions disciplinaires et non disciplinaires              | Nombre |
|-------------------------------------------------------------|--------|
| Révocation                                                  | 2      |
| Résiliation d'un contrat à l'issue d'une période probatoire | 1      |
| Retenue sur la pension                                      | 1      |
| Rétrogradation                                              | 6      |
| Abaisssement d'échelon                                      | 1      |
| Suspension de l'avancement d'échelon                        | 1      |
| Blâme                                                       | 5      |
| Avertissement écrit                                         | 1      |
| Mise en garde                                               | 6      |
| Exclusion de recrutement futur                              | 3      |
| Total                                                       | 27     |

Source : Rapport d'activité de l'Office d'investigation et de discipline de la Commission (IDOC) 2013.



En tant qu'organismes publics, les institutions assument envers les États membres et au-delà envers le citoyen européen, la responsabilité de veiller à ce que les membres de leur personnel satisfassent aux normes les plus élevées d'indépendance, d'intégrité, d'impartialité et d'objectivité.

Les règles statutaires offrent un cadre complet qui permet à chaque institution de définir en son sein une politique déontologique adaptée à ses besoins, étant entendu que les institutions sont également jugées sur l'image que projette leur personnel à l'extérieur.

## Chapitre 4

# Les conditions pécuniaires, un enjeu majeur de l'attractivité

**L**es règles en matière de rémunération, d'imposition, ainsi que le régime de sécurité sociale (retraite, maladie, accident, chômage) de la fonction publique européenne sont clairement établis dans le statut des fonctionnaires et le régime applicable aux autres agents de l'Union européenne. Les dispositions statutaires permettent donc de déterminer en toute transparence les droits pécuniaires de chaque fonctionnaire et autre agent.

### LA RÉMUNÉRATION DES FONCTIONNAIRES ET AUTRES AGENTS

Contrairement aux organisations privées, les institutions européennes ne peuvent négocier le niveau de rémunération qu'elles versent à leur personnel, en particulier pour les adapter aux conditions particulières du marché du travail. En effet, le régime salarial de la fonction publique européenne est défini par le statut et les institutions ne peuvent y déroger. Il n'existe donc aucune possibilité de verser des primes ou un treizième mois de salaire aux fonctionnaires européens comme c'est le cas dans certains organismes publics et privés.

Le niveau de salaire prévu par les textes se veut néanmoins compétitif par rapport aux rémunérations sur le marché du travail européen, afin de pouvoir, comme l'impose le statut à son article 27, recruter « *sur une base géographique la plus large possible* » des fonctionnaires « *possédant les plus hautes qualités de compétence, de rendement, et d'intégrité* (...) et qui acceptent de s'expatrier.

Le statut dispose par ailleurs à son article 62 que « *le fonctionnaire européen a droit à la rémunération afférente à son grade et à son échelon. (...) Cette rémunération comprend un traitement de base, des allocations et des indemnités* ».

## LA GRILLE DES TRAITEMENTS DE BASE DES FONCTIONNAIRES ET DES AUTRES AGENTS

Les traitements mensuels de base des fonctionnaires et agents temporaires dans les groupes de fonctions AD, AST et AST/SC sont fixés, pour chaque grade et échelon, conformément à l'article 66 du statut, tels que repris dans les tableaux ci-dessous<sup>1</sup>.

### Grille des traitements de base pour les fonctionnaires et agents temporaires AD et les AST au 1<sup>er</sup> juillet 2012 (en euros)

| Grade | Échelon   |           |           |           |           |
|-------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
|       | 1         | 2         | 3         | 4         | 5         |
| 16    | 17 054,40 | 17 771,05 | 18 517,81 |           |           |
| 15    | 15 073,24 | 15 706,64 | 16 366,65 | 16 822,00 | 17 054,40 |
| 14    | 13 322,22 | 13 882,04 | 14 465,38 | 14 867,83 | 15 073,24 |
| 13    | 11 774,62 | 12 269,40 | 12 784,98 | 13 140,68 | 13 322,22 |
| 12    | 10 406,80 | 10 844,10 | 11 299,79 | 11 614,16 | 11 774,62 |
| 11    | 9 197,87  | 9 584,37  | 9 987,12  | 10 264,98 | 10 406,80 |
| 10    | 8 129,38  | 8 470,99  | 8 826,95  | 9 072,53  | 9 197,87  |
| 9     | 7 185,01  | 7 486,94  | 7 801,55  | 8 018,60  | 8 129,38  |
| 8     | 6 350,35  | 6 617,20  | 6 895,26  | 7 087,10  | 7 185,01  |
| 7     | 5 612,65  | 5 848,50  | 6 094,26  | 6 263,81  | 6 350,35  |
| 6     | 4 960,64  | 5 169,10  | 5 386,31  | 5 536,16  | 5 612,65  |
| 5     | 4 384,38  | 4 568,62  | 4 760,60  | 4 893,04  | 4 960,64  |
| 4     | 3 875,06  | 4 037,89  | 4 207,57  | 4 324,63  | 4 384,38  |
| 3     | 3 424,90  | 3 568,82  | 3 718,79  | 3 822,25  | 3 875,06  |
| 2     | 3 027,04  | 3 154,24  | 3 286,79  | 3 378,23  | 3 424,90  |
| 1     | 2 675,40  | 2 787,82  | 2 904,97  | 2 985,79  | 3 027,04  |

1. Les grilles des traitements de base des fonctionnaires / agents temporaires AD et AST, des agents contractuels et des assistants parlementaires est celle du 1<sup>er</sup> juillet 2012 en raison de la décision prise par le législateur dans le cadre de la réforme du statut de 2013 de geler les rémunérations en 2013 et 2014. La grille des traitements de base des fonctionnaires et agents temporaires AST/SC est celle du 1<sup>er</sup> janvier 2014 dès lors que ce nouveau groupe de fonctions, créé par la réforme de 2013, existe seulement depuis cette date.

### Grille des traitements de base pour les fonctionnaires et agents temporaires AST/SC au 1<sup>er</sup> janvier 2014 (en euros)

| Grade | Échelon  |          |          |          |          |
|-------|----------|----------|----------|----------|----------|
|       | 1        | 2        | 3        | 4        | 5        |
| SC 6  | 4 349,59 | 4 532,36 | 4 722,82 | 4 854,21 | 4 921,28 |
| SC 5  | 3 844,31 | 4 005,85 | 4 174,78 | 4 290,31 | 4 349,59 |
| SC 4  | 3 397,73 | 3 540,50 | 3 689,28 | 3 791,92 | 3 844,31 |
| SC 3  | 3 003,02 | 3 129,21 | 3 260,71 | 3 351,42 | 3 397,73 |
| SC 2  | 2 654,17 | 2 765,70 | 2 881,92 | 2 962,10 | 3 003,02 |
| SC 1  | 2 345,84 | 2 444,41 | 2 547,14 | 2 617,99 | 2 654,17 |

Les traitements mensuels de base des agents contractuels dans les groupes de fonctions I, II, III et IV sont fixés, pour chaque grade et échelon, conformément à l'article 93 du RAA.

### Grille des traitements de base pour les agents contractuels au 1<sup>er</sup> juillet 2012 (en euros)

| Groupe de fonctions | Grade | Échelon  |          |          |          |          |          |          |
|---------------------|-------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
|                     |       | 1        | 2        | 3        | 4        | 5        | 6        | 7        |
| IV                  | 18    | 5 879,08 | 6 001,34 | 6 126,14 | 6 253,54 | 6 383,59 | 6 516,34 | 6 651,85 |
|                     | 17    | 5 196,08 | 5 304,14 | 5 414,44 | 5 527,04 | 5 641,98 | 5 759,31 | 5 879,08 |
|                     | 16    | 4 592,43 | 4 687,93 | 4 785,42 | 4 884,94 | 4 986,53 | 5 090,23 | 5 196,08 |
|                     | 15    | 4 058,91 | 4 143,32 | 4 229,48 | 4 317,44 | 4 407,22 | 4 498,87 | 4 592,43 |
|                     | 14    | 3 587,37 | 3 661,97 | 3 738,13 | 3 815,86 | 3 895,22 | 3 976,22 | 4 058,91 |
|                     | 13    | 3 170,61 | 3 236,55 | 3 303,85 | 3 372,56 | 3 442,69 | 3 514,29 | 3 587,37 |
| III                 | 12    | 4 058,85 | 4 143,25 | 4 229,41 | 4 317,36 | 4 407,13 | 4 498,78 | 4 592,33 |
|                     | 11    | 3 587,34 | 3 661,93 | 3 738,08 | 3 815,81 | 3 895,16 | 3 976,16 | 4 058,85 |
|                     | 10    | 3 170,60 | 3 236,53 | 3 303,83 | 3 372,54 | 3 442,67 | 3 514,26 | 3 587,34 |
|                     | 9     | 2 802,28 | 2 860,55 | 2 920,03 | 2 980,75 | 3 042,74 | 3 106,01 | 3 170,60 |
| II                  | 8     | 2 476,74 | 2 528,24 | 2 580,82 | 2 634,48 | 2 689,27 | 2 745,19 | 2 802,28 |
|                     | 7     | 2 802,21 | 2 860,50 | 2 919,99 | 2 980,72 | 3 042,72 | 3 106,01 | 3 170,61 |
|                     | 6     | 2 476,62 | 2 528,13 | 2 580,71 | 2 634,39 | 2 689,18 | 2 745,12 | 2 802,21 |
|                     | 5     | 2 188,86 | 2 234,38 | 2 280,86 | 2 328,30 | 2 376,72 | 2 426,16 | 2 476,62 |
| I                   | 4     | 1 934,53 | 1 974,77 | 2 015,84 | 2 057,77 | 2 100,57 | 2 144,26 | 2 188,86 |
|                     | 3     | 2 383,19 | 2 432,65 | 2 483,14 | 2 534,68 | 2 587,28 | 2 640,98 | 2 695,79 |
|                     | 2     | 2 106,84 | 2 150,57 | 2 195,20 | 2 240,76 | 2 287,27 | 2 334,74 | 2 383,19 |
|                     | 1     | 1 862,54 | 1 901,20 | 1 940,65 | 1 980,93 | 2 022,04 | 2 064,01 | 2 106,84 |



**Traitements mensuels de base des assistants parlementaires par grade  
(article 133 du RAA) au 1<sup>er</sup> juillet 2012 (en euros)**

| Grade              | 1        | 2        | 3        | 4        | 5        | 6        | 7        |
|--------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Traitement de base | 1 694,21 | 1 973,74 | 2 139,95 | 2 320,16 | 2 515,54 | 2 727,38 | 2 957,06 |
| Grade              | 8        | 9        | 10       | 11       | 12       | 13       | 14       |
| Traitement de base | 3 206,08 | 3 476,07 | 3 768,79 | 4 086,15 | 4 430,25 | 4 803,32 | 5 207,82 |
| Grade              | 15       | 16       | 17       | 18       | 19       |          |          |
| Traitement de base | 5 646,37 | 6 121,87 | 6 637,39 | 7 196,32 | 7 802,33 |          |          |

## LES ALLOCATIONS FAMILIALES

À l'instar des États membres qui appliquent une politique familiale incluant une composante pécuniaire, le statut contient un dispositif d'allocations familiales qui a vocation à mettre en œuvre une politique similaire pour le personnel des institutions européennes.

Comme indiqué à l'article 67 du statut, les allocations familiales sont composées d'une allocation de foyer, d'une allocation pour enfant à charge et d'une allocation scolaire. Ces allocations sont octroyées dans de strictes conditions, qui sont détaillées aux articles 1 à 3 de l'annexe VII, consacrée à la rémunération et aux remboursements de frais<sup>1</sup>.

L'allocation de foyer est fixée à un montant mensuel de 171,88 €, majoré de 2 % du traitement de base du fonctionnaire. Elle est versée aux fonctionnaires mariés et à ceux ayant un ou plusieurs enfants à charge ou ayant une autre charge de famille, quelle que soit leur situation matrimoniale (veuf, divorcé, séparé, célibataire). Les partenariats hors mariage sont reconnus dès lors que l'accès au mariage n'est pas possible.

Le fonctionnaire ayant un ou plusieurs enfants à charge bénéficie d'une allocation de 375,59 € par mois et par enfant. L'allocation est versée pour les enfants de moins de 18 ans et ceux qui, âgés de 18 ans à 26 ans, suivent une formation scolaire ou professionnelle. Sur décision de l'administration, elle peut être doublée lorsque l'enfant est atteint d'un handicap ou d'une maladie de longue durée qui impose de lourdes charges au fonctionnaire.

1. Les montants indiqués sont ceux fixés au 1<sup>er</sup> juillet 2012.

Enfin, le fonctionnaire bénéficie d'une allocation scolaire d'un montant de 254,83 € pour chaque enfant à charge âgé de plus de cinq ans fréquentant un établissement scolaire ou universitaire payant. L'allocation est doublée dans certains cas, notamment en cas d'éloignement de l'établissement pour scolariser l'enfant dans sa langue. Pour les enfants âgés de moins de cinq ans et n'étant pas scolarisés dans une école primaire, le montant de l'allocation est de 91,75 € par mois.

## LES INDEMNITÉS DE DÉPAYSEMENT ET D'EXPATRIATION

Le statut prévoit le versement d'une indemnité de dépaysement ou d'expatriation destinée à compenser les surcoûts et désavantages de l'expatriation inhérente à un recrutement dans une institution européenne, qui a pour corollaire de devoir transférer sa résidence et, le cas échéant, sa famille sur le lieu d'affectation et de s'intégrer dans un nouvel environnement.

Conformément à l'article 69 et à l'article 4 de l'annexe VII du statut, l'indemnité de dépaysement est égale à 16 % du montant total du traitement de base, ainsi que de l'allocation de foyer et de l'allocation pour enfant à charge. Elle ne peut dans tous les cas être inférieure à 509,43 € par mois.

Elle est accordée :

- au fonctionnaire qui n'a pas et n'a jamais eu la nationalité de l'État sur le territoire duquel il est affecté et qui n'a pas, dans les cinq années et demi précédant son entrée en fonctions, habité ou exercé son activité professionnelle sur le territoire de cet État. Dans ce dernier cas, les services effectués pour un autre État ou une organisation internationale ne sont pas pris en compte ;
- ou à celui qui a ou a eu la nationalité de l'État sur le territoire duquel il est affecté mais a habité en dehors de ce territoire pendant les 10 années précédant son recrutement, sauf s'il travaillait pour un autre État ou une organisation internationale.

Enfin, le fonctionnaire qui n'a jamais eu la nationalité de l'État sur le territoire duquel est situé son lieu d'affectation, mais y résidait dans les cinq années et demi qui précédaient son engagement, a droit à une indemnité d'expatriation égale à un quart de l'indemnité de dépaysement, soit 4 % du montant correspondant.

En conséquence, tous les fonctionnaires ne perçoivent pas l'indemnité de dépaysement ou d'expatriation, notamment ceux qui ont la nationalité de l'État hôte et ceux qui y vivent plusieurs années avant leur recrutement. C'est principalement le cas des ressortissants belges et luxembourgeois, qui sont en l'occurrence les plus représentés au sein des institutions européennes.

## REMBOURSEMENT DE FRAIS ET AUTRES INDEMNITÉS

Le statut prévoit le versement d'indemnités et le remboursement de frais au moment du recrutement et du départ à la retraite, afin de compenser les coûts liés au changement de résidence et au déménagement, souvent assez élevés du fait de l'éloignement géographique de certains États membres du siège des institutions. Ces indemnités sont donc également liées au statut d'expatrié de la plupart des fonctionnaires et agents des institutions européennes.

Il s'agit des indemnités suivantes :

- une indemnité d'installation (article 5 de l'annexe VII), versée au fonctionnaire ou à l'agent tenu de changer de résidence pour venir travailler dans une institution. Elle est égale à un mois de traitement de base ou à deux mois s'il a droit à l'allocation de foyer. Pour l'agent temporaire/contractuel, le montant de l'indemnité est versée en totalité si la durée de l'engagement est égale ou supérieure à trois ans ;
- une indemnité journalière (article 10 de l'annexe VII) versée lorsque le fonctionnaire ou l'agent doit changer de résidence pour venir travailler dans les institutions, mais n'a pas encore formellement déménagé. Elle est versée pendant 120 jours pour un montant de 31,83 € par jour au fonctionnaire ou à l'agent temporaire/contractuel engagé pour une durée d'au moins un an qui ne perçoit pas l'allocation de foyer et pendant 180 jours pour un montant de 39,48 € lorsqu'il a droit à l'allocation de foyer ;
- une indemnité de réinstallation (article 6 de l'annexe VII), versée au fonctionnaire lors de la cessation de ses fonctions. Cette indemnité est aussi accordée à l'agent temporaire/contractuel qui a accompli plus d'un an de service et qui se réinstalle dans un lieu situé à au moins 70 km de son dernier lieu d'affectation. Elle est égale à un mois de traitement de base ou à deux mois si le fonctionnaire a droit à l'allocation de foyer. L'agent temporaire qui a accompli plus d'un an et moins de quatre ans de service bénéficie d'une indemnité de réinstallation dont le montant est proportionnel à la durée du service accompli.

Les articles 7 et 9 de l'annexe VII prévoient en outre que les frais de voyage et de déménagement des fonctionnaires, agents temporaires et contractuels, de leurs conjoints et personnes à charge, peuvent être remboursés :

- à l'entrée en service : pour les frais entre le lieu de recrutement et le lieu d'affectation ;
- à la cessation définitive des fonctions : pour les frais entre le lieu d'affectation et le lieu d'origine ;
- lors toute mutation entraînant un changement de lieu d'affectation.

Enfin, conformément à l'article 8 de l'annexe VII, le fonctionnaire ou l'agent qui a droit à une indemnité de dépaysement ou d'expatriation, ainsi que son conjoint et les personnes à sa charge, a droit chaque année au paiement forfaitaire des frais de voyage entre son lieu d'affectation et son lieu d'origine. Lorsqu'il est situé à l'extérieur du territoire d'un État membre de l'Union ou de l'AELE, le lieu d'origine est considéré comme étant la capitale de l'État membre dont le fonctionnaire est ressortissant.

Le paiement forfaitaire est effectué sur la base d'une indemnité calculée par kilomètre et correspondant à la distance géographique séparant le lieu d'affectation du fonctionnaire de son lieu d'origine.

### **L'ÉQUIVALENCE DU POUVOIR D'ACHAT ENTRE LES DIFFÉRENTS LIEUX D'AFFECTATION AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE**

En vertu du principe de l'équivalence du pouvoir d'achat entre les fonctionnaires européens quel que soit leur lieu d'affectation au sein de l'Union, le statut prévoit à son article 64 et à son annexe XI que la rémunération du fonctionnaire est affectée d'un coefficient correcteur.

Le coefficient correcteur est d'une valeur 100 pour la Belgique et le Luxembourg, qui sont les sièges de la plupart des institutions européennes. Son pourcentage varie en fonction des autres lieux d'affectation et peut avoir une valeur inférieure, égale ou supérieure à 100.

Ce coefficient est destiné à compenser la différence (positive ou négative) de coût de la vie entre le lieu d'affectation du fonctionnaire, d'une part, et la Belgique et le Luxembourg, d'autre part. En effet, le fonctionnaire qui n'est pas affecté dans un de ces deux pays ne doit pas être désavantagé ou recevoir un bénéfice si le coût de la vie est inférieur ou supérieur sur son lieu d'affectation.

### **RÉGIME PÉCUNIAIRE APPLICABLE AUX FONCTIONNAIRES ET AGENTS AFFECTÉS DANS UN PAYS TIERS**

À l'instar des fonctionnaires des services diplomatiques nationaux, les fonctionnaires et autres agents en poste dans des pays tiers, principalement dans les 139 délégations de l'Union, bénéficient, indépendamment du traitement de base afférant à leur grade, d'un régime pécuniaire qui prend en compte la spécificité de leur affectation. Ce régime est principalement défini à l'annexe X du statut.

Leur traitement de base est affecté d'un coefficient correcteur. À cette fin, des coefficients correcteurs spécifiques sont calculés pour les pays tiers selon les mêmes critères que ceux applicables dans les États membres.

**Coefficients correcteurs applicables à la rémunération des fonctionnaires  
et autres agents du statut par État membre (date d'effet : 1<sup>er</sup> juillet 2013)**

| État membre / ville | Coefficients correcteurs applicables<br>à la rémunération des fonctionnaires<br>et autres agents |
|---------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Bulgarie            | 57,5                                                                                             |
| Roumanie            | 69,8                                                                                             |
| Lituanie            | 71,9                                                                                             |
| Pologne             | 73                                                                                               |
| Lettonie            | 76,1                                                                                             |
| Hongrie             | 76,1                                                                                             |
| Estonie             | 78,9                                                                                             |
| Croatie             | 80,0                                                                                             |
| République Tchèque  | 80,0                                                                                             |
| Slovaquie           | 80,2                                                                                             |
| Portugal            | 83,1                                                                                             |
| Chypre              | 83,7                                                                                             |
| Malte               | 84,4                                                                                             |
| Slovénie            | 85,4                                                                                             |
| Grèce               | 91,2                                                                                             |
| Espagne             | 96,3                                                                                             |
| Allemagne           | 96,8                                                                                             |
| Bonn                | 94,9                                                                                             |
| Karlsruhe           | 92,8                                                                                             |
| Munich              | 108,2                                                                                            |
| Italie              | 104,4                                                                                            |
| Varese              | 92,8                                                                                             |
| Autriche            | 108,3                                                                                            |
| Pays-Bas            | 108,9                                                                                            |
| Irlande             | 113,0                                                                                            |
| France              | 117,4                                                                                            |
| Finlande            | 123,7                                                                                            |
| Suède               | 132,9                                                                                            |
| Danemark            | 134,8                                                                                            |
| Royaume Uni         | 139,2                                                                                            |
| Culham              | 107,6                                                                                            |

Source : Règlement (UE) n° 1461/2013 du Conseil du 17 décembre 2013 – JOUE L 353/24 du 28 décembre 2013.

Par ailleurs, conformément à l'article 10 de l'annexe X, une indemnité de conditions de vie leur est versée en cas d'affectation dans un pays tiers où les conditions de vie ne peuvent être considérées comme équivalentes à celles des États membres.

L'indemnité de conditions de vie est fixée pour chaque lieu d'affectation en tenant compte, notamment, des paramètres suivants : l'environnement sanitaire et hospitalier, les conditions de sécurité, les conditions climatiques, le degré d'isolement et les autres conditions locales. Elle fait chaque année l'objet d'une évaluation et, le cas échéant, d'une révision.

Elle correspond à un pourcentage d'un montant de référence constitué du traitement de base, de l'indemnité de dépaysement, de l'allocation de foyer et de l'allocation pour enfant à charge, déduction faite des retenues obligatoires prévues par le statut.

Une prime supplémentaire peut également être accordée, en plus de l'indemnité de conditions de vie, dans les cas où un fonctionnaire est réaffecté dans un lieu considéré comme difficile ou très difficile, dans la limite de 5 % du montant de référence.

En outre, une indemnité complémentaire et temporaire est versée au fonctionnaire lorsque les conditions de vie sur le lieu d'affectation mettent en danger sa sécurité physique. Cette indemnité est fixée en pourcentage du montant de référence et est principalement versée lorsque, sur recommandation de l'administration, le fonctionnaire ne s'installe pas avec sa famille ou d'autres personnes à sa charge sur son lieu d'affectation.

Par ailleurs, l'allocation scolaire est déplafonnée, dans la limite de trois fois le double du montant de base, de façon à pouvoir couvrir les frais réels de la scolarité, souvent plus élevés pour les écoles internationales dans les pays tiers.

Enfin, les articles 5 et 23 de l'annexe X prévoient que les institutions, soit mettent à la disposition du fonctionnaire un logement correspondant au niveau de ses fonctions et la composition de sa famille, soit lui remboursent le montant du loyer correspondant au type de logement auquel il a droit.

## LA MÉTHODE D'ADAPTATION SALARIALE

La méthode d'adaptation des rémunérations et des pensions des fonctionnaires européens a été adoptée pour la première fois par le Conseil en 1972 et a démontré son efficacité depuis plus de 40 ans en tant qu'instrument transparent et simple d'utilisation pour calculer leur évolution.

L'instauration d'une telle méthode a en effet permis d'éviter des négociations salariales annuelles difficiles et de longues grèves dans les institutions,

comme c'était le cas avant 1972. Elle a surtout permis d'assurer un parallélisme entre l'évolution des pouvoirs d'achat du personnel des institutions européennes et celle des fonctions publiques nationales.

La nouvelle méthode introduite dans le statut dans le cadre de la réforme de 2013 est la sixième depuis cette date. Tout en ayant introduit un certain nombre d'ajustements pour remédier à certaines imperfections, elle est fondée sur les mêmes principes que les précédentes.

L'actualisation des rémunérations est mise en œuvre conformément à l'annexe XI du statut des fonctionnaires, qui prévoit la prise en compte de différents paramètres calculés par l'office statistique de l'Union européenne (Eurostat). Celui-ci établit chaque année, avant la fin du mois d'octobre, un rapport portant sur l'évolution du coût de la vie en Belgique et au Luxembourg, sur les parités économiques entre Bruxelles et certains lieux d'affectation dans les États membres et, ce qui est sa principale caractéristique, sur l'évolution du pouvoir d'achat des rémunérations des fonctionnaires nationaux des administrations centrales.

### **Évolution du coût de la vie en Belgique et au Luxembourg (indice commun)**

Eurostat établit un indice pour mesurer l'évolution du coût de la vie pour les fonctionnaires de l'Union affectés en Belgique et au Luxembourg (et non plus uniquement en Belgique comme dans les méthodes précédentes). Cet indice commun est calculé en pondérant l'inflation nationale des deux pays, constatée entre le mois de juin de l'année précédente et le mois de juin de l'année en cours, selon la répartition du personnel des institutions européennes présents dans les deux États membres.

### **Évolution du pouvoir d'achat des rémunérations des fonctionnaires nationaux des administrations centrales (indicateurs spécifiques)**

Afin de mesurer l'évolution à la hausse et à la baisse du pouvoir d'achat des rémunérations dans les fonctions publiques nationales, Eurostat établit, sur la base des renseignements fournis avant la fin du mois de septembre par les instituts nationaux de statistique, des indicateurs spécifiques qui retracent les évolutions des rémunérations réelles des fonctionnaires nationaux des administrations centrales entre le mois de juillet de l'année précédente et le mois de juillet de l'année en cours.

Les indicateurs spécifiques sont établis sous une double forme :

- un indicateur pour chacun des groupes de fonctions prévus par le statut ;
- un indicateur moyen pondéré sur la base des effectifs des fonctionnaires nationaux correspondant à chacun des groupes de fonctions.

Chaque indicateur est établi en brut et en net. Pour le passage du brut au net, il est tenu compte des retenues obligatoires et fiscales.

Pour l'établissement des indicateurs bruts et nets pour l'ensemble de l'Union européenne, Eurostat utilise un échantillon composé de onze États membres (au lieu de huit précédemment), qui représentent environ 85 % du PIB de l'Union : Belgique, Allemagne, Espagne, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Autriche, Pologne, Suède et Royaume-Uni. Les résultats par État membre sont pondérés par leur part dans le PIB total de l'Union, mesurée en utilisant les parités de pouvoir d'achat.

### **Modalités de l'actualisation annuelle des rémunérations et des pensions**

Conformément à l'article 65 du statut, les rémunérations et les pensions sont actualisées avant la fin de chaque année avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> juillet. La valeur de l'actualisation est égale au produit de l'indice commun et de l'indicateur spécifique. L'actualisation est fixée en termes nets.

En pratique, la valeur de l'actualisation ainsi fixée est incorporée dans la grille des traitements de base figurant à l'article 66 du statut et aux articles 93 et 133 du RAA, ainsi qu'aux pensions et aux montants des différentes allocations et indemnités.

La Commission publie cette actualisation pour information dans la série C du Journal officiel de l'Union européenne dans les deux semaines qui suivent. Cette procédure n'est en réalité d'application que depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014. Auparavant, les adaptations étaient décidées *via* l'adoption formelle d'un règlement par le Conseil. Cette simplification reflète à la fois la volonté du législateur d'éviter une procédure d'adoption beaucoup plus longue, en codécision (le Parlement est devenu co-législateur sur le statut depuis le traité de Lisbonne) ou *via* des actes délégués, et la reconnaissance que la méthode n'est en fait que le résultat de calculs objectifs destinés à assurer le parallélisme de l'évolution du pouvoir d'achat des fonctions publiques nationales et européenne.

### **La clause de modération et la clause d'exception**

La clause de modération encadre toute augmentation ou perte importante de pouvoir d'achat pour une année donnée. La valeur de l'indicateur spécifique utilisé pour l'actualisation annuelle varie à l'intérieur d'une limite supérieure et inférieure à plus ou moins 2 %. Si la valeur de l'indicateur spécifique dépasse cette limite, le différentiel au-delà ou en-deçà des 2 % est régularisé neuf mois plus tard, au 1<sup>er</sup> avril de l'année suivante.



La clause d'exception limite l'augmentation du pouvoir d'achat des fonctionnaires européens en période de ralentissement de l'économie. Si les prévisions de la Commission indiquent que le PIB de l'Union pour l'année en cours est en diminution et que l'indicateur spécifique est positif, en fonction de l'ampleur de la baisse du PIB, une partie de cette augmentation est reportée à l'année suivante selon le schéma suivant :

| PIB de l'Union   | Taux de l'indicateur spécifique versé au 1 <sup>er</sup> juillet de l'année n | Taux de l'indicateur spécifique versé au 1 <sup>er</sup> avril de l'année n + 1 |
|------------------|-------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| [-0,1 % ; -1 %]  | 33%                                                                           | 67%                                                                             |
| [-1 % ; -3 %]    | 0%                                                                            | 100%                                                                            |
| inférieur à -3 % | 0%                                                                            | —*                                                                              |

\* Lorsque la baisse du PIB de l'Union est supérieure à 3 %, l'augmentation du pouvoir d'achat résultant de l'application de la méthode est accordée lorsque le produit intérieur brut retrouve son niveau d'avant la crise.

Ces deux clauses ont été introduites pour répondre aux fortes critiques formulées par plusieurs États membres, qui s'étaient traduits par des contentieux entre la Commission et le Conseil de l'Union européenne devant la Cour de justice pour l'adaptation des rémunérations et des pensions concernant les années 2009, 2011 et 2012.

Les États membres considéraient comme anormal que la clause de crise inscrite dans la méthode précédente ne permette pas de répercuter en temps réel les effets négatifs de la crise économique sur les rémunérations des agents européens. Cela était principalement dû à deux facteurs : d'une part, la difficulté à démontrer la « détérioration grave et soudaine de la situation économique et sociale » au sein de l'UE comme le requerrait le statut<sup>1</sup> et, d'autre part, le décalage de la prise en compte de l'évolution des rémunérations dans les fonctions publiques des États membres lors de l'adaptation annuelle des rémunérations et des pensions au niveau européen.

1. Article 10 de l'annexe XI du statut des fonctionnaires en vigueur avant le 1<sup>er</sup> mai 2004 et le 31 décembre 2013 : « En cas de détérioration grave et soudaine de la situation économique et sociale constatée à l'intérieur de l'Union, évaluée à la lumière des données objectives fournies à cet égard par la Commission, celle-ci présente des propositions appropriées au Conseil, qui statue (...) ».

Après plusieurs arrêts de la Cour en 2010<sup>1</sup> et 2013<sup>2</sup> concernant l'adaptation des rémunérations pour les exercices 2009 et 2011, les différents contentieux entre la Commission et le Conseil ont pu être réglés par voie de compromis à la suite à l'accord trouvé sur la nouvelle méthode d'adaptation des rémunérations et des pensions dans le cadre de la réforme de 2013<sup>3</sup>.

## LES PRÉLÈVEMENTS FISCAUX ET SOCIAUX

### LES PRÉLÈVEMENT FISCAUX

#### L'impôt sur le revenu

L'article 12 du protocole n° 7 sur les privilèges et immunités de l'Union européenne dispose que « *Dans les conditions et suivant la procédure fixée par le Parlement européen et le Conseil statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation des institutions concernées, les fonctionnaires et autres agents de l'Union sont soumis au profit de celle-ci à un impôt sur les traitements, salaires et émoluments versées par elle. Ils sont exempts d'impôts nationaux sur les traitements, salaires et émoluments versés par l'Union* ».

Les autres revenus que les fonctionnaires peuvent percevoir par ailleurs sont soumis aux impôts nationaux et locaux et sont acquittés dans le pays du domicile fiscal ou de résidence du fonctionnaire.

En application de ce protocole, le Conseil a adopté en 1968 un règlement<sup>4</sup> qui détermine notamment les personnels assujettis à l'impôt européen, l'assiette, la base imposable, ainsi que les barèmes de l'impôt. Cet impôt tient compte de la situation familiale et prévoit, à l'instar de la plupart des régimes fiscaux nationaux, que les prestations et allocations de caractère familial sont déduites de la base imposable.

---

1. Arrêt de la Cour du 24 novembre 2010, Affaire C-40/70, Commission c. Conseil de l'Union européenne.

2. Arrêt de la Cour du 19 novembre 2013, Affaire C-63/12, Commission c. Conseil de l'Union européenne.

3. En 2011 et 2012, dans le cadre d'une approche globale visant à régler les différends concernant les adaptations des rémunérations et des pensions pour les années 2011 et 2012, les adaptations sont respectivement de 0 % et de 0,8 % en application des règlements (UE) n°422/2014 et n°423/2014 du Parlement européen et du Conseil. En outre, dans le cadre du compromis politique sur la réforme du statut et du régime applicable aux autres agents, un gel des rémunérations et des pensions a été décidé pour les années 2013 et 2014.

4. Règlement du Conseil (CEE, Euratom, CECA) n°260/68 du 29 février 1968.

Il se compose de 14 tranches et le taux d'imposition varie de 8 % à 45 % pour le taux marginal. Il est perçu mensuellement par retenue à la source lors du paiement de la rémunération. Le produit collecté, de l'ordre de 650 M€ par an, est inscrit en recettes du budget de l'Union européenne.

### Le prélèvement de solidarité

L'introduction d'un prélèvement additionnel à l'impôt sur le revenu date de la fin de l'année 1981. Bien que créée pour une période limitée dans le temps, cet effort contributif supplémentaire a été considéré par le législateur européen comme une contrepartie au mécanisme annuel d'ajustement des rémunérations et des pensions, en particulier dans les périodes de crise et de restrictions budgétaires, et reconduit à chaque renouvellement de la méthode.

Cet impôt a reçu plusieurs appellations successives : prélèvement exceptionnel, contribution temporaire, prélèvement spécial et, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, prélèvement de solidarité. Celui-ci est à nouveau lié à la nouvelle méthode d'actualisation des rémunérations et des pensions et expire, comme elle, le 31 décembre 2023.

En application de l'article 66 bis du statut, le taux actuel de ce prélèvement est fixé à 6 %, à l'exception des grades les plus élevés (au-delà de l'AD 15 échelon 2), pour lesquels il est relevé à 7 %.

Le prélèvement de solidarité a pour assiette le traitement de base, après déduction :

- des contributions aux régimes de sécurité sociale et de pension, ainsi que de l'impôt dont serait redevable, avant toute déduction au titre du prélèvement de solidarité, un fonctionnaire de même grade et échelon, sans personne à charge, et
- d'un montant égal au traitement de base afférent au grade AST 1, échelon 1.

Comme l'impôt sur le revenu, le prélèvement de solidarité est retenu chaque mois à la source au moment du paiement de la rémunération et son produit, de l'ordre de 80 M€, est inscrit en recettes au budget général de l'Union européenne.

## LES PRÉLÈVEMENTS SOCIAUX

### Le régime commun d'assurance maladie

Les fonctionnaires et agents de la fonction publique européenne bénéficient de leur propre régime de sécurité sociale. En application de l'article 72 du statut, un régime commun d'assurance maladie (RCAM) assure

la couverture de leurs frais médicaux pour maladie, accident ou maternité. Les bénéficiaires du RCAM sont les personnels sous statut en activité et les pensionnés, ainsi que leurs enfants à charge, leurs conjoints ou partenaires matrimoniaux.

Les cotisations maladie et accident s'élèvent respectivement à 1,70 % et à 0,10 % du traitement de base.

Le taux de remboursement des frais exposés s'élève généralement à 80 %, dans la limite d'un plafond préalablement établi. Il peut atteindre un taux de remboursement de 85 % pour certaines consultations et examens médicaux et de 100 % en cas de maladie grave.

Le RCAM est financé entièrement en dehors du budget de l'Union et est, depuis l'origine, bénéficiaire. Son fonctionnement est assuré par un comité de gestion paritaire, un bureau central et des bureaux liquidateurs.

### Le régime d'assurance chômage

Le RAA prévoit un régime d'assurance chômage pour les agents temporaires, les agents contractuels et les assistants parlementaires. La cotisation chômage s'élève à 0,81 % de leur traitement de base.

Ce régime repose sur le principe de la complémentarité. L'agent qui quitte le service des institutions européennes doit en effet d'abord s'inscrire auprès d'un régime national avant de pouvoir bénéficier de l'allocation du régime d'assurance chômage de l'Union européenne.

De plus, les conditions d'octroi du bénéfice de l'allocation chômage sont strictement encadrées : l'agent doit avoir accompli une durée minimale de service de six mois, être sans emploi et disponible pour travailler et résider dans un État membre de l'Union européenne ; il ne doit pas être titulaire d'une pension d'ancienneté ou d'une allocation d'invalidité. Enfin, la cessation de service ne doit pas résulter d'une démission ou d'une résiliation du contrat pour un motif disciplinaire.

La durée d'indemnisation est égale au tiers de la durée du contrat d'engagement de l'agent et ne peut dépasser 36 mois. Le montant de l'allocation chômage est égal à 60 % du traitement de base pour la première année et se limite respectivement à 45 % et 30 % pour la deuxième et la troisième année.

## LE RÉGIME DE PENSIONS

Le fonctionnement du régime de pensions des fonctionnaires et autres agents de l'Union européenne est celui d'un fonds notionnel, assorti de

paramètres définis par le statut. Il se distingue à la fois d'un régime de pension par répartition et d'un fonds de pension habituel, géré comme un fonds d'investissement.

## LA NATURE DU RÉGIME DE PENSION

### Principe du fonds notionnel

Le fonds notionnel a été mis en place pour la Communauté économique européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique lors de l'adoption de statut de leurs fonctionnaires en 1962. La Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) disposait quant à elle d'un fonds de pension, qui a été remplacé par un fonds notionnel lors de la fusion des institutions des Communautés en 1967.

Le régime de pension de l'Union européenne ne repose pas sur un mécanisme de retraite par répartition. Dans un tel régime, les pensions des retraités sont couvertes par le taux de contribution versé par les actifs et, si l'équilibre ne peut être atteint, le budget général finance la différence par l'impôt. Des adaptations éventuelles des paramètres sont décidées ponctuellement par le législateur afin d'atteindre ou de se rapprocher de l'équilibre.

Il n'en va pas de même pour le régime de pensions de l'Union européenne, dans lequel les cotisations versées par l'employé couvrent les droits à pension actuariels qui lui seront versés lors de son départ à la retraite. Ainsi, les droits acquis via les cotisations au régime de pension au cours d'une année donnée ne sont pas directement liées aux dépenses de pensions de l'année en question.

En pratique, les cotisations du personnel ne sont pas réservées à un fonds de pension proprement dit, mais créditées au budget de l'UE au moment de leur perception. En revanche, la partie de la contribution incombant à l'employeur, n'est pas perçue et est considérée comme une dette actuarielle à l'égard du personnel des institutions, dont le budget de l'Union doit s'acquitter au fur et à mesure des départs à la retraite<sup>1</sup>.

Les institutions sont ainsi tenues de couvrir les prestations de retraite actuelles et futures des membres de leur personnel. Le statut prévoit en outre à son article 83 que les États membres garantissent collectivement le paiement de ces prestations.

---

1. Sauf dans le cas des agences qui perçoivent des financements extérieurs, qui versent au budget de l'UE la partie de la contribution incombant à l'employeur au prorata de ces financements.

## L'adaptation annuelle de la cotisation pension en fonction de l'équilibre actuariel

Le régime de pensions de l'Union européenne est donc fondé sur le principe d'un équilibre actuariel. Le statut prévoit que la cotisation déduite chaque mois sur le traitement de base des fonctionnaires et autres agents des institutions européennes participe à cet équilibre global et doit couvrir un tiers des droits acquis par ces derniers au cours d'une année donnée, les deux tiers restants étant couverts par la contribution de l'employeur.

À cette fin, la Commission vérifie chaque année le niveau de la cotisation sur la base d'une étude actuarielle et procède si besoin à son adaptation pour garantir la couverture des droits à hauteur d'un tiers. Ainsi, s'il ressort de l'évaluation actuarielle annuelle qu'un taux de contribution au régime de pensions différent de celui en vigueur devrait être appliqué pour couvrir les droits à pension acquis au cours de l'année en question, le taux est actualisé par la Commission.

Les contributions versées durant l'exercice en cours n'étant pas destinées à couvrir les prestations payées aux pensionnés pendant ce même exercice mais devant refléter l'équilibre actuariel du régime, elles peuvent être d'un montant supérieur ou inférieur. Le principe d'équilibre actuariel garanti en fait un équilibre sur le long terme et non un équilibre annuel.

Introduite par la réforme de 2004, cette méthode d'adaptation de la cotisation pension a fait évoluer chaque année le taux de contribution au régime de pensions des fonctionnaires de l'UE.

Il est ainsi passé de 8,25 % au 1<sup>er</sup> mai 2004 à un maximum de 11,6 % en 2010, avant de rebaisser ces dernières années sous l'effet combiné du relèvement de l'âge de la retraite et des recrutements issus des derniers élargissements (une population globalement plus jeune, avec une durée de cotisation plus longue place en effet automatiquement l'équilibre actuariel et par voie de conséquence la cotisation pension à un niveau plus bas).

Cette évolution à la baisse, mal perçue par certains États membres, a d'ailleurs été une source de contentieux entre la Commission et le Conseil, résolue dans le cadre de la réforme du statut de 2013<sup>1</sup>.

Le taux de contribution au régime de pensions a été fixé à 10,1 % du traitement de base au 1<sup>er</sup> juillet 2014<sup>2</sup>.

1. Règlement du Conseil n°1201/2014 du Conseil du 7 novembre 2014 adaptant, avec effet au 1<sup>er</sup> juillet 2011, au 1<sup>er</sup> juillet 2012 et au 1<sup>er</sup> juillet 2013, le taux de la contribution au régime de pensions des fonctionnaires et autres agents de l'Union européenne.

2. JOUE, série C « informations et communications » – C/444/11 du 12 décembre 2014.

Dans la grande majorité des États membres, le taux de contribution du personnel au régime de pensions est inférieur à celui du régime européen. Dans certains d'entre eux, le taux est à peu près égal ou inférieur à 5 % (Royaume-Uni, Chypre, Lituanie et Espagne), tandis que dans d'autres, il est compris entre 5 et 10 % (Finlande, Pays-Bas, République tchèque, Irlande, Grèce, Slovaquie, Luxembourg, Italie, Lettonie, Hongrie et Pologne).

## LES DIFFÉRENTS PARAMÈTRES DU RÉGIME DES PENSIONS

### L'âge de la retraite

L'âge normal de départ à la retraite correspond à l'âge auquel un affilié à un régime de retraite a le droit de bénéficier des prestations de retraite. L'âge obligatoire de la retraite est l'âge auquel l'employé doit arrêter de travailler. L'âge effectif de départ à la retraite est l'âge auquel une personne prend effectivement sa retraite.

S'agissant de la fonction publique européenne, les différents âges de départ sont fixés par le statut (article 52, annexe VIII et annexe XIII pour les règles de transition) :

- l'âge normal de départ à la retraite des fonctionnaires recrutés est fixé à 66 ans depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014. Pour les fonctionnaires recrutés avant cette date, en application de règles de transition, il est fixé entre 60 et 65 ans en fonction de leur âge et de leur date d'entrée en service ;
- l'âge obligatoire de la retraite est fixé à 67 ans, sur demande et dès lors que l'intérêt du service le justifie, et dans des circonstances exceptionnelles à 70 ans ;
- s'agissant de l'âge minimal de la retraite, le statut limite les possibilités de départ anticipé, afin que les fonctionnaires restent plus longtemps en activité. Ainsi, le dispositif permettant aux fonctionnaires de partir en retraite anticipée sans réduction des droits à pension a été supprimé par la réforme de 2013 et la possibilité de partir à la retraite anticipée avec réduction des droits a été relevée à 58 ans ;
- l'âge effectif de départ à la retraite dans les institutions de l'Union se situait entre 61 et 62 ans en 2008.

En règle générale dans les États membres, l'âge effectif de départ à la retraite est inférieur à l'âge normal de la retraite. Par exemple, en 2008, l'âge moyen de sortie du marché du travail dans les États membres<sup>1</sup> allait de 55,5 ans en Roumanie à 63,2 ans aux Pays-Bas et 63,8 ans en Suède,

---

1. Cf., *Vers des systèmes de retraite adéquats, viables et sûrs en Europe*, livre vert, Com (2015) 365 final du 7 juillet 2010.

en passant par 59,3 ans en France et en Pologne. L'âge moyen de sortie pour l'ensemble des États membres était de 61,4 ans.

### **Le taux d'accumulation**

En application de l'article 77 du statut, le taux d'accumulation en vigueur pour les fonctionnaires et autres agents de l'Union européenne est fixé à 1,80 % du dernier traitement de base pour chaque année de service.

Les règles de transitions de l'annexe XIII prévoient que le taux d'accumulation est de 2 % pour les fonctionnaires recrutés avant le 1<sup>er</sup> mai 2004 et de 1,9 % pour ceux recrutés entre le 1<sup>er</sup> mai 2004 et le 31 décembre 2013.

En outre, les fonctionnaires et agents ayant acquis des droits de pension dans un autre régime peuvent demander leur transfert dans le régime européen dans les dix ans qui suivent leur recrutement.

### **Le montant maximal de la pension**

Le montant maximal de la pension d'ancienneté des fonctionnaires et autres agents de l'Union européenne est fixé à 70 % du dernier traitement de base perçu pendant la dernière année de la carrière.

Pour atteindre ce taux maximal, les fonctionnaires et agents doivent alors travailler pendant près de 39 ans. Avec le relèvement à 66 ans de l'âge du départ à la retraite, ils devraient donc commencer leur carrière à 27 ans pour pouvoir percevoir une pension complète.

L'âge moyen du recrutement à la Commission européenne étant de 35 ans, la majorité du personnel ne pourra donc pas atteindre ce taux maximal. Ainsi, pour les fonctionnaires qui ont pris leur retraite en 2010, les droits à pension acquis correspondaient en moyenne à 63 % du montant maximal et, pour le personnel recruté après le 1<sup>er</sup> mai 2004, ils s'établiront à environ 57 %.

### **La majoration de la pension**

Le statut prévoit des incitations à acquérir des droits à pension supplémentaires si le fonctionnaire travaille au-delà de l'âge normal de la retraite (incitation dite « de Barcelone »). Cela lui permet notamment d'acquérir davantage de droits et de compenser, le cas échéant, une entrée tardive dans la fonction publique européenne.

En application de l'article 5 de l'annexe VIII du statut, le fonctionnaire qui reste en service après l'âge normal de départ à la retraite a ainsi droit à une majoration de sa pension égale à 1,5 % du traitement de base pris en compte pour le calcul de la pension, par année de service, sans toutefois



que le total de sa pension avec la majoration puisse excéder le taux maximal de 70 % de son dernier traitement de base.

### **Le bénéfice de la pension**

La pension ne peut être liquidée qu'après dix ans au service des institutions. De plus, elle ne peut être versée qu'une fois atteint l'âge normal de départ à la retraite, sauf demande de transfert auprès d'un autre régime de pension dans l'intervalle.

Toutefois, les fonctionnaires âgés d'au moins 58 ans peuvent choisir de quitter la fonction publique européenne avant l'âge de départ normal à la retraite et de bénéficier de leur pension immédiatement, mais se voient appliquer une réduction de 3,5 % par année d'anticipation.

Par ailleurs, les droits acquis par un fonctionnaire et agent ayant accompli moins d'un an de service lui sont reversés sous la forme d'une allocation départ. Lorsqu'il quitte la fonction publique européenne après un an mais avant les dix ans de service, les droits acquis sont versés dans un fonds de pension ou une assurance privée de son choix, sauf s'il a continué à cotiser à un autre régime de pension pendant ses années de service, auquel cas les droits lui sont reversés comme allocation de départ, déduction faite néanmoins des cotisations versées à l'autre régime de pension.

### **L'allocation d'invalidité**

Le fonctionnaire a droit à une allocation d'invalidité lorsqu'il est atteint d'une invalidité permanente considérée comme totale, le mettant dans l'impossibilité d'exercer des fonctions. Le taux de l'allocation d'invalidité est fixé à 70 % du dernier traitement de base du fonctionnaire.

Quand il a l'âge normal de départ la retraite, il cesse de percevoir l'allocation d'invalidité et les règles générales de la pension d'ancienneté s'appliquent.

### **Les pensions de reversion**

Conformément à l'article 79 du statut, le conjoint survivant d'un fonctionnaire décédé bénéficie, pour autant qu'il ait été son conjoint pendant au moins un an, d'une pension de survie égale à 60 % de la pension d'ancienneté du défunt.

L'article 80 prévoit par ailleurs que, lorsque le fonctionnaire est décédé sans laisser de conjoint ayant droit à une pension de survie, les enfants reconnus à sa charge ont droit à une pension d'orphelin.



Le régime pécuniaire des fonctionnaires et agents de l'Union fait clairement partie des éléments qui rendent attractif une carrière au sein des institutions européenne et compensent les aspects plus négatifs tel que le fait de devoir s'expatrier et de vivre loin de son lieu d'origine. Ce régime n'est toutefois pas plus avantageux que celui dont bénéficie le personnel des autres organisations internationales ou les fonctionnaires nationaux travaillant dans les services diplomatiques de leur État.

Dans les années à venir, le maintien d'un régime pécuniaire attractif sera sans aucun doute une des principales conditions pour continuer à recruter des fonctionnaires provenant de tous les États membres, hautement qualifiés et capables de travailler dans plusieurs langues sur des dossiers particulièrement complexes.



## Chapitre 5

# La modernisation de l'environnement de travail

**C**omme dans les droits du travail nationaux, le statut des fonctionnaires européens définit depuis l'origine les conditions de travail applicables aux fonctionnaires et autres agents employés par les institutions européennes. Il fixe ainsi la durée du travail hebdomadaire, les aménagements possibles, les différents types de congé et leur durée, etc. Au fil du temps et des progrès technologiques, ces conditions de travail ont évolué vers davantage de flexibilité. De plus, les institutions disposent de structures qui répondent aux besoins de leur personnel expatrié (crèches, garderies, écoles européennes), renforçant d'autant leur attractivité.

### L'ÉVOLUTION DES CONDITIONS DE TRAVAIL

Qu'il s'agisse de la durée du travail ou des congés, les règles générales régissant les conditions de travail des agents de la fonction publique européenne sont fixées par le statut et le RAA, notamment à son titre IV. Comme l'expliquent les chapitres 2 et 4 de la partie 1 consacrées aux réformes de 2004 et de 2013 (respectivement p. 31 et p. 61), ces règles ont évolué avec le temps pour s'adapter à l'évolution de la société et du monde du travail.

Le progrès technologique, en particulier l'utilisation généralisée des outils informatiques, a également permis de faire évoluer la relation au travail et a ouvert, le plus souvent en dehors du statut, de nouvelles possibilités dans la façon d'exercer ses fonctions.

Ces évolutions ont facilité la mise en place de politiques d'égalité des chances et de lutte contre les discriminations (cf. chapitres 2, p. 291 et 3, p. 298).

## LE TEMPS DE TRAVAIL : LES STANDARDS APPLICABLES ET LES FLEXIBILITÉS INTRODUITES

### La durée normale du travail fixée par le statut

Après avoir rappelé que « les fonctionnaires en activité sont à tout moment au service de leur institution », l'article 55 du statut stipule que « la durée normale du travail varie entre 40 et 42 heures par semaine, les horaires de travail étant établis par l'autorité investie du pouvoir de nomination ».

Pour mémoire, le minimum de 40 heures de travail hebdomadaire a été introduit par la réforme de 2013 en vue de compenser la baisse des effectifs de 5 % d'ici 2017, décidée lors de l'adoption du cadre financier pluriannuel 2014-2020. Il est d'application depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014 pour toutes les catégories de personnel, dans toutes les institutions et organes décentralisés appliquant le statut.

### Les possibilités statutaires de dérogation et d'aménagement du temps de travail

Indépendamment de la règle générale sur la durée normale du travail, le statut prévoit à ses articles 55 à 56 *quater* un certain nombre de dérogations et d'aménagements, dont les plus importants sont les suivants :

– La possibilité pour chaque institution d'« *introduire des mesures d'aménagement du temps de travail* » pour le personnel n'exerçant pas des fonctions d'encadrement. Insérée dans le statut par la réforme de 2013, cette disposition n'a fait que codifier une pratique qui s'est développée ces dernières années dans la plupart des institutions, consistant à permettre au personnel de moduler ses horaires quotidiens de début et de fin d'activité suivant un horaire flexible (ou *flexitime* selon l'expression anglaise couramment utilisée au sein des institutions) en fonction de la charge de travail ou de contraintes privées. Sur autorisation du supérieur hiérarchique et sous certaines conditions, le *flexitime* permet au personnel de récupérer les heures prestées au-delà des 40 heures sous forme de journées ou de demi-journées (seule possibilité au-delà des grades AST et AD 9). Chaque institution a adopté ses propres règles d'application qui définissent les plages horaires de présence obligatoire, la comptabilisation du temps de travail, ainsi que les conditions de récupération. Par exemple, la décision de la Commission autorise deux jours maximum de récupération par mois. Avec le temps, le *flexitime* est devenu une composante essentielle de la gestion des ressources humaines au sein des institutions européennes. Depuis juin 2014, la Commission en a même fait le régime de travail par défaut pour son personnel. La possibilité de moduler ses horaires de travail tout en tenant compte des besoins du service permet

en effet au personnel de mieux concilier les contraintes de sa vie professionnelle et de sa vie privée, notamment, comme le précise la décision de la Commission <sup>1</sup>, « *dans des situations où son statut d'expatrié ne lui permet pas de s'appuyer sur des réseaux familiaux* ». La décision indique également à juste titre que « *l'horaire flexible contribue de manière positive à l'équilibre entre hommes et femmes et à l'efficacité de l'organisation de la Commission* ». Le *flexitime* est donc une composante essentielle de la politique d'égalité des chances telle que présentée au chapitre 2 sur les parcours de carrière.

– La possibilité de travailler à temps partiel : l'autorisation est accordée par l'AIPN dès lors que cela est compatible avec l'intérêt du service pour une période pouvant aller de un mois à trois ans renouvelables. Plusieurs formules sont possibles, qui vont de 50 % à 95 % des heures normales de travail. Par ailleurs, le temps partiel ne peut être refusé dans une série de cas spécifiques, sauf, pour les deux derniers cités ci-dessous, ainsi que dans des situations exceptionnelles et pour des motifs impératifs d'intérêt du service :

- pour s'occuper d'un enfant de moins de 9 ans, d'un enfant de 9 à 12 ans dans la limite d'une réduction du temps de travail de 20 % ou d'un enfant de moins de 14 ans lorsque le fonctionnaire est un parent isolé ;
- pour s'occuper d'un membre de la famille gravement malade ou handicapé, pour une durée limitée à cinq ans sur l'ensemble de la carrière ;
- pour suivre une formation complémentaire, également pour une durée de cinq ans maximum sur toute la carrière ;
- avant de partir à la retraite, à partir de 58 ans et dans les 3 ans qui précèdent le départ.

La rémunération est réduite proportionnellement au temps travaillé (avec des conditions particulières au titre de la préparation à la retraite). Il en va de même pour les congés. La réforme de 2013 a également introduit une formule de temps partiel à 95 % avec maintien du salaire pour s'occuper d'un enfant de moins de 14 ans. Il s'agit d'une mesure exceptionnelle, réservée aux situations de difficultés graves et autorisée pour une période maximum de six mois renouvelable. Les allocations familiales sont maintenues (à l'exception de la part variable <sup>2</sup> de l'allocation de foyer). La contribution au régime d'assurance maladie reste entière. Le choix est ouvert pour celle au régime de pension (soit cotisation à 100 % du traitement de base, soit au prorata du salaire proportionnellement

1. Décision de la Commission du 15 avril 2014 relative au temps de travail – C(2014) 2502.

2. 2 % du traitement de base.

réduit pendant le temps partiel). Sur cette base, chaque institution a fixé ses propres modalités de mise en œuvre.

- La possibilité d'exercer son activité à mi-temps selon la formule de l'emploi partagé avec un autre agent et ce, sans limite dans le temps. Il s'agit d'une formule de travail intéressante, mais en pratique difficile à mettre en place donc très peu usitée.

- La possibilité d'adapter les horaires et de bénéficier d'indemnités pour des fonctionnaires soumis à des astreintes pour raison de service sur leur lieu de travail ou à leur domicile, à des conditions de travail pénibles et devant prêter un service continu ou par tours. Les modalités pratiques de ces différentes conditions de travail sont fixées dans des actes délégués et font l'objet d'un suivi annuel.

La possibilité d'effectuer des heures supplémentaires est quant à elle fortement encadrée, limitée à 150 heures maximum tous les six mois et n'est autorisée que dans des cas d'urgence ou de surcharge exceptionnelle de travail. De plus, seules les heures supplémentaires prestées par les agents aux grades les plus bas (SC 1 à 6 et AST 1 à 4) sont compensées par un congé de durée équivalente. Elles sont payées uniquement si l'agent n'a pu récupérer dans les deux mois qui suivent leur prestation.

Dans ce domaine toutefois, l'introduction du *flexitime* a sensiblement changé la donne et créé même parfois certaines confusions.

### Les flexibilités introduites hors statut

L'évolution des outils informatiques a permis aux institutions d'introduire davantage de flexibilité dans les conditions de travail et à ouvert la porte à de nouvelles formules. C'est principalement le cas du télétravail, qui consiste à autoriser le personnel à exercer ses fonctions en dehors du bureau, généralement au domicile, grâce à une connexion *via* des outils informatiques fournis par l'institution.

Le télétravail est donc par nature une formule qui offre une plus grande souplesse dans l'organisation du travail et qui est basée sur une gestion des ressources humaines axée sur la performance et les résultats et non sur la présence physique au bureau. Comme l'horaire flexible, il a vocation à permettre au personnel de mieux concilier vie professionnelle et vie privée et participe aux stratégies mises en place en faveur de l'égalité des chances.

Ne figurant pas dans le statut, le télétravail ne constitue pas un droit statutaire. Il reste donc facultatif et est fondé sur le volontariat. La plupart

des institutions l'ont cependant retenu et l'appliquent de façon parcimonieuse en fonction de l'intérêt des services et des capacités techniques disponibles.

Si la plupart des autres institutions l'ont introduit pour des métiers spécifiques (traducteurs notamment), la Commission est allée assez loin et, après une phase pilote qui a démontré les bénéfices réels que pouvaient en retirer non seulement le personnel mais aussi l'institution<sup>1</sup>, a développé à compter de 2010<sup>2</sup> une application plus large du télétravail au sein de ses services.

Elle retient deux formules possibles : le télétravail structurel, consistant à alterner sur une base régulière télétravail et travail au bureau, dans la limite de 50% de la durée de travail normale, selon des modalités définies d'un commun accord et formalisées dans une convention de télétravail, et le télétravail circonstanciel, pour des tâches qui peuvent être effectuées en dehors du bureau, en cas de problème temporaire, personnel ou de mobilité, et devant faire l'objet d'un accord écrit spécifique.

Certaines institutions ont également saisi l'opportunité de définition des modalités du travail à temps partiel pour introduire quelques aménagements dans la mise en œuvre des règles statutaires. La Commission a par exemple ouvert la possibilité d'horaires aménagés, fixés sur deux semaines consécutives, ainsi que l'acquisition de crédits de temps récupérés sous la forme de congés.

### LES DIFFÉRENTS TYPES DE CONGÉS<sup>3</sup>

De façon générale concernant les congés, l'article 60 du statut indique que, « *sauf en cas de maladie ou d'accident, le fonctionnaire ne peut s'absenter sans y avoir été préalablement autorisé par son supérieur hiérarchique* », sauf à risquer une procédure disciplinaire, se voir imputer l'absence irrégulière sur le congé annuel ou son salaire réduit proportionnellement.

---

1. Parmi les bénéfices retirés du télétravail, l'évaluation effectuée par la Commission identifie : « un degré élevé d'autonomie et de maîtrise du temps de travail, un meilleur équilibre entre vie privée et vie professionnelle, une plus grande responsabilisation, une réduction du stress, une plus grande motivation et par conséquent une meilleure performance du personnel, une réduction du temps des trajets et donc des sources de pollution générées par les déplacements. »

2. Décision de la Commission du 18 décembre 2009 relative à la mise en œuvre du télétravail dans les services de la Commission pour la période 2010 à 2015 – C(2009) 10224.

3. Ce paragraphe ne traite pas des congés correspondant à des positions administratives (congé de convenance personnelle, pour services militaires, parental, familial et dans l'intérêt du service) qui sont couverts au chapitre 2 (les parcours de carrière ou la gestion du capital humain), pp. 281-283.



Le statut prévoit plusieurs types de congés dont les fonctionnaires et les autres agents peuvent bénéficier. Les institutions ont parfois pris une marge de manœuvre dans la mise en œuvre de ces dispositions statutaires pour les interpréter et les compléter.

### Le congé annuel

L'article 57 du statut stipule que le « *fonctionnaire a droit, par année civile, à un congé annuel de 24 jours ouvrable au minimum et de 30 jours ouvrables au maximum (...)* », en dehors des jours fériés fixés par les institutions. Cette disposition s'applique par analogie aux autres agents, aussi bien au siège des institutions que dans les services déconcentrés et, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, les délégations de l'Union.

Jusqu'à cette date, ces dernières bénéficiaient en effet d'un congé annuel de trois jours et demi par mois de service mais, dans le cadre de la réforme de 2013, le législateur a tenu à harmoniser la durée des congés sur tous les lieux d'implantation.

Le statut a néanmoins prévu une phase transitoire pour les fonctionnaires et agents qui étaient déjà affectés dans un pays tiers au 1<sup>er</sup> janvier 2014<sup>1</sup>.

En pratique, la norme applicable est donc de deux jours de congé annuel par mois de travail, auxquels s'ajoutent un à six jours de congé supplémentaires octroyés en fonction du grade et de l'âge, dans la limite des 30 jours ouvrables autorisés par le statut.

Par ailleurs, un congé supplémentaire de deux jours et demi est accordé une fois par an pour se rendre dans son foyer d'origine au fonctionnaire qui bénéficie des indemnités de dépaysement et d'expatriation. Une décision spéciale sur la durée de ce congé peut être prise pour les fonctionnaires affectés en dehors du territoire de l'Union.

Ce congé supplémentaire dans le foyer, introduit par la réforme de 2013, remplace le congé autorisé dans le statut précédent pour délai de route entre le lieu d'affectation et le lieu d'origine qui pouvait aller jusqu'à six jours et était fortement critiqué par le Parlement.

L'annexe V du statut indique par ailleurs que le « *congé annuel peut être pris en une ou plusieurs fois, selon les convenances du fonctionnaire et compte tenu des nécessités du service. Il doit toutefois comporter au moins une période de deux semaines consécutives* ».

---

1. Dans la phase transitoire, le personnel déjà affecté dans un pays tiers au 1<sup>er</sup> janvier 2014 a droit à trois jours par mois en 2014 et deux jours et demi en 2015, avant de passer au régime normal de deux jours à compter de 2016.

L'annexe précise également les modalités d'application de la règle générale dans les différentes situations qui peuvent se présenter, en particulier lors de l'entrée en service (pas de congé autorisé avant trois mois, puis au prorata du temps de service), de la cessation des fonctions (possibilité de compensation ou de retenue financière, selon le cas), en cas de maladie (prolongation du congé sur justification d'un certificat médical) ou d'obligation d'annuler le congé (remboursement des frais encourus si annulation pour des raisons de service), ainsi que les possibilités de report sur l'année suivante (maximum 12 jours sauf si raisons imputables aux nécessités du service).

### Les congés spéciaux

L'article 57 ajoute que, « *en dehors [du congé annuel], [le fonctionnaire] peut se voir accorder, à titre exceptionnel, sur sa demande, un congé spécial* », dont les « *modalités d'octroi (...) sont fixées à l'annexe V du statut* ».

#### Liste non exhaustive des cas ouvrant droit à un congé spécial et sa durée (article 6, annexe V du statut)

|                                                                                                             |                                                                                |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|
| Mariage                                                                                                     | Quatre jours                                                                   |
| Déménagement                                                                                                | Jusqu'à deux jours                                                             |
| Maladie grave du conjoint                                                                                   | Jusqu'à trois jours                                                            |
| Décès du conjoint                                                                                           | Quatre jours                                                                   |
| Maladie grave d'un ascendant                                                                                | Jusqu'à deux jours                                                             |
| Décès d'un ascendant                                                                                        | Deux jours                                                                     |
| Naissance d'un enfant                                                                                       | Dix jours (à prendre dans les 14 semaines qui suivent la naissance)            |
| Naissance d'un enfant atteint d'un handicap ou d'une maladie grave                                          | Vingt jours (à prendre dans les 14 semaines qui suivent la naissance)          |
| Décès de l'épouse pendant le congé maternité                                                                | Nombre de jours correspondant au congé maternité restant                       |
| Maladie grave d'un enfant                                                                                   | Jusqu'à deux jours                                                             |
| Maladie très grave d'un enfant attestée par un médecin ou hospitalisation d'un enfant de moins de douze ans | Jusqu'à cinq jours                                                             |
| Décès d'un enfant                                                                                           | Quatre jours                                                                   |
| Adoption d'un enfant                                                                                        | Vingt semaines / vingt-quatre semaines en cas d'adoption d'un enfant handicapé |
| Perfectionnement professionnel                                                                              | Limite du programme professionnel fixé par l'institution                       |

L'article 6 de l'annexe V du statut prévoit également depuis la réforme de 2013 qu'un « *congé spécial (...) peut être accordé à titre d'exception au fonctionnaire qui s'acquitte d'un travail exceptionnel, allant au-delà des obligations normales* », au plus tard dans les trois mois qui suivent la reconnaissance par l'AIPN du caractère exceptionnel de ce travail.

En complément de la liste fixée par le statut, les institutions ont pu souhaiter couvrir d'autres cas particuliers. Ainsi, si l'on prend la Commission comme référence, on constate que sa décision sur les congés<sup>1</sup> autorise l'octroi d'un congé spécial notamment pour participer à une sélection organisée par un organisme européen, à une élection, exercer un mandat syndical ou électif, répondre à une convocation judiciaire, rechercher un emploi en fin de contrat... autant de cas dont la spécificité mérite qu'ils soient pris en compte.

Enfin, l'article 6 de l'annexe V du statut ouvre la possibilité d'un délai de route en cas de nécessité.

### Les congés maternité, maladie et accident

S'agissant du congé maternité, l'article 58 du statut indique que « *les femmes enceintes ont droit, sur production d'un certificat médical, à un congé de vingt semaines. Ce congé commence au plus tôt six semaines avant la date probable de l'accouchement indiquée dans le certificat et se termine au plus tôt quatorze semaines après la date de l'accouchement* ».

De plus, « *en cas de naissance multiple ou prématurée [avant la trente-quatrième semaine de grossesse] ou en cas de naissance d'un enfant atteint d'un handicap ou d'une maladie grave, la durée du congé est de vingt-quatre semaines* ».

Chaque institution arrête les modalités pratiques de mise en œuvre sur cette base.

Les congés pour maladie et accident sont traités à l'article 59 du statut. Le fonctionnaire doit dans ce cas en aviser son institution dans les meilleurs délais et justifier être empêché d'exercer ses fonctions en produisant, un certificat médical (obligatoire à compter du quatrième jour d'absence ou en cas d'absences de moins de trois jours supérieures à douze jours sur un an). Les absences jugées injustifiées sont imputées sur le congé annuel ou soumises à récupération financière.

Par ailleurs, le « *fonctionnaire en congé maladie peut, à tout moment, être soumis à un contrôle médical organisé par l'institution* » et « *si le contrôle ne peut avoir lieu pour des raisons imputables à l'intéressé, son absence est*

---

1. Décision de la Commission du 16.12.2013 relative aux congés – C(2013) 9051.

*considérée comme injustifiée à compter du jour où le contrôle était prévu* ». Le fonctionnaire peut demander l'intervention d'un autre médecin s'il n'est pas satisfait des conclusions du contrôle et une procédure d'arbitrage est alors mise en place.

En cas de congé maladie trop fréquents (plus de douze mois sur trois ans), l'institution peut saisir la commission d'invalidité. Si son état de santé l'exige, elle peut également mettre le fonctionnaire en congé d'office.

Enfin, dans le cadre d'une médecine préventive soucieuse de la santé du personnel, les fonctionnaires sont tenus de passer une visite médicale annuelle.

## LES STRUCTURES D'ACCOMPAGNEMENT

Les conditions d'installation matérielles, qu'il s'agisse des infrastructures ou des services offerts par les institutions à leur personnel jouent également un rôle essentiel dans l'environnement de travail de la fonction publique européenne.

Comme expliqué dans la partie 2, les services chargés de la logistique dans les différentes institutions emploient un personnel nombreux devant savoir couvrir des compétences très variées (ingénieurs, architecte, technicien d'immeuble, puéricultrice, chauffeur, cuisinier, etc.). La Commission les a regroupés dans deux offices administratifs, l'OIB à Bruxelles et l'OIL à Luxembourg, qui emploient respectivement près de 1200 et 450 personnes, dont une majorité d'agents contractuels.

## LES LIEUX DE TRAVAIL DU PERSONNEL

Parmi ces conditions matérielles, la localisation et la configuration des immeubles sont sans aucun doute un élément majeur des conditions de travail.

### L'implantation et la politique immobilière

Les institutions européennes (hors agences) occupent environ deux millions de m<sup>2</sup>, répartis principalement entre Bruxelles, Luxembourg et Strasbourg. À elle seule, la Commission européenne occupe près d'un million de m<sup>2</sup> sur ses deux principaux sites de Bruxelles et Luxembourg, avec 52 immeubles de bureaux à Bruxelles accueillant près de 22 000 personnes, et cinq à Luxembourg logeant près de 4 000 agents. Aux bureaux proprement dits, s'ajoutent des espaces pour les conférences, formations, archives, stockage de matériel...

À Bruxelles, le quartier européen reste le principal lieu d'implantation des institutions européennes. À Luxembourg, il s'agit surtout du plateau du Kirchberg.

Sur la base des règles édictées par le règlement financier, en particulier celles applicables en matière de passation des marchés, chaque institution définit une politique immobilière fondée à la fois sur une planification à moyen terme de ses besoins, portée à la connaissance de l'autorité budgétaire, et une mise en concurrence des opérateurs destinée à garantir le meilleur rapport qualité-prix et la transparence du marché.

Pour la Commission par exemple, le choix des immeubles repose sur quelques grandes lignes qui sont en principe également suivies par les autres grandes institutions :

- une conception architecturale de qualité, qui permet notamment d'affirmer de façon symbolique et positive la présence de l'institution et va souvent de pair pour les grands projets avec le lancement de concours d'architecture internationaux ;
- l'intégration dans le tissu urbain, afin de favoriser un équilibre harmonieux entre les bâtiments à usage de bureaux, résidentiel et commercial ;
- un environnement de travail confortable, sûr et sain ;
- l'amélioration de l'accessibilité des personnes handicapées ;
- la présence d'infrastructures sociales (écoles, crèches, garderies) à proximité ou sur le trajet entre le lieu de résidence et le bureau ;
- une réduction de l'empreinte écologique, notamment en encourageant la conception de bâtiments utilisant des matériaux durables, recherchant l'efficacité énergétique et bien desservis par les transports publics.

La mise en œuvre de cette politique immobilière passe par un dialogue permanent et des accords passés avec les autorités locales, en particulier à Bruxelles qui est le principal siège des institutions. À cette fin, une instance de dialogue, la task-force UE-Belgique a été mise en place et réunit des représentants des institutions implantées à Bruxelles et les différents niveaux (fédéral, régional et communal) des autorités belges.

De façon générale, les institutions européennes sont un acteur incontournable du marché immobilier et souvent associées par les autorités locales au lancement des grands projets d'urbanisme dans leur quartier d'implantation. Ce fut notamment le cas à Bruxelles pour la Commission européenne à la fin des années 2000 avec le projet urbain Loi (PUL) dans le quartier européen, qui devait redynamiser la rue de la Loi et a finalement été sensiblement réduit faute de moyens au regard du contexte de la crise économique.

## Les services disponibles

Les aménagements et les services offerts à l'intérieur des immeubles (cantines, cafétéria, espaces de convivialité...) contribuent également à créer de bonnes conditions de travail. La plupart des institutions en comptent plusieurs et contribuent à maintenir des services de qualité à des prix modérés.

Implantée sur plusieurs sites du fait de sa taille, la Commission compte à elle seule 18 cantines et 48 cafétérias sur Bruxelles et Luxembourg.

## LES STRUCTURES D'ACCUEIL ET DE SCOLARISATION DES ENFANTS

Le personnel des institutions étant majoritairement composé d'expatriés qui ont quitté leur pays d'origine pour s'installer avec leur famille au siège des institutions, les facilités offertes en matière de structures d'accueil et de scolarisation des enfants revêtent une importance particulière.

### Les écoles européennes

Les écoles européennes sont des établissements d'enseignement publics, créés sur la base d'une convention intergouvernementale à laquelle ont adhéré les États membres et la Commission européenne en tant que représentante de toutes les institutions de l'Union.

Elles ont vocation première à dispenser un enseignement aux enfants du personnel des institutions (dénommés catégorie I) dans leur langue maternelle, permettant ainsi le maintien des enfants dans leur milieu linguistique et culturel d'origine tout en facilitant leur scolarisation sur le lieu de travail de leurs parents.

Le principe est que l'enseignement est donné dans leur langue par des enseignants détachés par les États membres. La scolarité couvre les cycles maternel, primaire et secondaire et est sanctionnée par le baccalauréat européen qui donne accès à tous les établissements d'enseignement supérieur dans les États membres dans les mêmes conditions que les ressortissants nationaux.

La première école européenne a vu le jour à Luxembourg en 1953 à l'initiative d'un groupe de fonctionnaires de la Haute Autorité de la CECA. Il existe aujourd'hui 14 écoles européennes dans sept pays différents, dont quatre à Bruxelles et deux à Luxembourg. Les autres sont surtout placées auprès des centres de recherche de la Commission européenne, de la Banque centrale européenne (BCE) à Francfort et de l'office européen des brevets (OEB) à Munich, à Mol (Belgique), Bergen (Pays-Bas),

Karlsruhe (Allemagne) et Varese (Italie). Elles accueillent aujourd'hui plus de 24 000 élèves, principalement à Bruxelles et Luxembourg.

En réalité, autour de 50 % du personnel des institutions européennes scolarisent ses enfants dans une école européenne. Les autres fréquentent une école nationale ou une école internationale. *A contrario*, des ressortissants du pays hôte (catégorie III), des enfants d'expatriés travaillant dans d'autres organismes internationaux (l'OTAN à Bruxelles par exemple) ou dans de grandes entreprises privées qui passent une convention avec une école (catégorie II) fréquentent également les écoles européennes contre le paiement de frais de scolarité.

Le système s'est ouvert ces dernières années et, en 2008, une réforme a rendu possible d'agréer des écoles nationales pour délivrer le programme et le baccalauréat européens. Ces sections européennes sont ouvertes, soit dans des villes où sont implantées des agences européennes (écoles de type II)<sup>1</sup>, lesquelles contribuent à leur financement, ce qui facilite la scolarisation des enfants de leur personnel et renforce leur attractivité, soit auprès d'une école nationale qui en fait la demande (écoles de type III)<sup>2</sup>.

Les écoles sont dirigées par un conseil supérieur, composé des ministres de l'Éducation nationale des États membres (en pratique des fonctionnaires de ces ministères) et de représentants de la Commission, de l'OEB, des directeurs d'école, des enseignants et des parents. Le conseil supérieur a compétence dans les domaines pédagogique, budgétaire et administratif.

Le système est géré au quotidien par un secrétaire général nommé par le conseil supérieur pour trois ans (depuis 2012, Kari Kivinen, de nationalité finlandaise), qui dispose d'un bureau d'une cinquantaine de personnes. Chaque école est dirigée par un conseil d'administration et géré par un directeur détaché par un État membre. Des conseils d'inspection, composés d'inspecteurs des différents États membres, assurent par ailleurs le contrôle pédagogique des écoles.

Les écoles sont financées par les États membres, *via* le paiement du salaire des enseignants qu'ils détachent, les frais de scolarité versés par les élèves

---

1. Il en existe neuf en 2014 à : Dunshaughlin (Irlande) auprès de l'office alimentaire et vétérinaire de la Commission, Parme (Italie) auprès de l'agence EFSA, Héraklion (Grèce) auprès de l'agence ENISA, Strasbourg (France) auprès de l'agence EU-LISA, du Parlement européen et du Conseil de l'Europe, Manosque (France) auprès du centre de recherche ITER international, Helsinki (Finlande) auprès de l'agence ECHA, la Haye (Pays-Bas) auprès des agences Eurojust et Europol, Tallinn (Estonie) auprès de l'agence EU-LISA, Copenhague (Danemark) auprès de l'agence EEA, Londres (Royaume-Uni) auprès de l'agence EMA.

2. Deux écoles de type 3 ont été accréditées en 2014 : Rheinmain (Allemagne) et Brindisi (Italie).

qui ne sont pas des enfants du personnel des institutions (catégories II et III) et une subvention d'équilibre versée par le budget européen (de l'ordre de 164 M€, soit 60% environ du budget des écoles).

Dans le contexte actuel de forte contrainte budgétaire, certains États membres ont tendance à limiter le détachements d'enseignants, ce qui a pour corollaire d'obliger à recruter des enseignants localement, payés sur la subvention du budget européen, et de remettre en cause un des principes fondamentaux de l'enseignement dans les écoles européennes. Des discussions sont en cours pour trouver des solutions de financement alternatives satisfaisantes.

### Crèches et garderies postsecondaires

La plupart des institutions européennes offrent également à leur personnel des crèches pour les jeunes enfants avant leur scolarisation et des garderies postsecondaires pour accueillir les enfants après l'école et pendant les vacances. Des accords sont passés entre les institutions, ainsi qu'avec des structures locales, publiques ou privées, et chaque crèche est en principe ouverte au personnel des autres institutions.

À Bruxelles par exemple, la Commission dispose de quatre crèches, qui accueillent plus de 1 000 enfants de moins de 4 ans, et a passé des accords avec des crèches locales pour plus de 200 places. À Luxembourg, la crèche gérée par le Parlement européen et ouverte aux autres institutions accueille près de 250 enfants.

S'agissant des garderies postsecondaires, la Commission en a cinq à Bruxelles et quatre à Luxembourg, qui accueillent autour de 1 600 enfants de toutes les institutions sur chaque site. Les écoles européennes sont aussi utilisées après la classe.

La Commission organise également des séjours en centre aéré pendant les vacances de Pâques et d'été pour environ 550 enfants (principalement sur le site d'Overijse, près de Bruxelles).

La mise à disposition de ces structures d'accueil pour les enfants, qu'il s'agisse des crèches, des garderies, des centres aérés ou des écoles européennes peut sembler aller au-delà des missions et tâches des institutions européennes. Elles participent néanmoins grandement, non seulement à créer des conditions de travail favorables à davantage de performance, mais aussi à préserver l'attractivité des institutions pour répondre aux besoins d'expatriés qui ont quitté leur pays d'origine et les réseaux, familiaux en particulier, sur lesquels ils pourraient s'appuyer pour la garde et l'éducation de leurs enfants.





## Chapitre 6

# L'intervention du médiateur et la protection du juge

**C**omme tout citoyen, le «droit au juge» est ouvert au fonctionnaire européen, c'est-à-dire qu'il peut faire valoir ses droits devant une juridiction européenne qui tranchera le litige entre lui et l'institution qui l'emploie. Il lui est également loisible de demander au préalable l'aide au médiateur européen qui pourra, le cas échéant, proposer à l'institution concernée une solution amiable.

### LE RÈGLEMENT AMIABLE DES LITIGES PAR LE MÉDIATEUR EUROPÉEN

L'article 24 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et l'article 43 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne consacrent le droit d'introduire une plainte auprès du médiateur européen. Ce droit est accordé à tous les citoyens, donc également aux fonctionnaires et agents de l'Union européenne qui s'estiment lésés par les institutions européennes agissant en qualité d'employeurs.

Le médiateur peut donc recevoir des plaintes relatives à des cas de mauvaise administration de la part des institutions, organismes et agences de l'Union lorsque ces derniers n'agissent pas en conformité avec une règle ou un principe ayant force obligatoire. Le médiateur peut également ouvrir des dossiers de sa propre initiative, ce qui lui permet de lancer des enquêtes et de traiter des sujets de façon plus systémique.

Pour que le médiateur puisse ouvrir une enquête sur la base d'une plainte, celle-ci doit satisfaire certains critères de recevabilité. La plainte doit être introduite dans un délai de deux ans à compter de la date des faits. De plus, le médiateur ne peut pas intervenir quand une procédure est engagée

devant une juridiction, ni remettre en cause le bien-fondé d'une décision juridictionnelle. Enfin, en cas de plainte ayant trait aux relations de travail entre les institutions et leur personnel, les procédures internes de recours administratif doivent avoir été épuisées avant de pouvoir saisir le médiateur.

Lorsqu'une solution à l'amiable n'est pas possible ou que la recherche d'une telle solution s'avère infructueuse, le médiateur formule une recommandation à l'intention de l'institution concernée et, lorsqu'il n'est pas satisfait du suivi donné par cette dernière, il lui adresse un commentaire critique avant de clôturer l'affaire.

Le médiateur présente chaque année un rapport annuel d'activité à la commission des pétitions du Parlement européen, qui est compétente en la matière. Il n'est pas rare que cette commission parlementaire interpelle à son tour les institutions pour leur demander des explications supplémentaires ou qu'elle s'assure de la mise en œuvre des recommandations formulées par le médiateur.

En 2013, le médiateur a clôturé 76 enquêtes relatives à l'administration et au statut des fonctionnaires et 68 relatives aux concours et procédures de sélection, soit respectivement 16,5 % et 14,8 % de la totalité des enquêtes clôturées cette année. Ces affaires sont pour partie liées à la mise en œuvre du statut des fonctionnaires et à ses différentes règles d'application.

À titre d'illustration, dans le passé, le médiateur a mis en lumière d'éventuelles insuffisances dans la pratique suivie par les services de la Commission lors de la récupération par l'administration de paiements indûment versés. Il a ouvert une enquête sur le droit fondamental des fonctionnaires et agents à être entendus lorsque la Commission décide de récupérer des paiements excessifs. La Commission a modifié ses procédures pour s'efforcer de répondre aux recommandations formulées par le médiateur. Ce dernier a noté que les changements mis en œuvre par la Commission étaient acceptables à la lumière des garanties qu'il jugeait nécessaires.

## LES RECOURS JURIDICTIONNELS

### CONTENTIEUX DE LA LÉGALITÉ ET CONTENTIEUX DE PLEINE JURIDICTION

Le juge européen est compétent pour trancher les litiges entre les fonctionnaires et autres agents et les institutions européennes qui les emploient. Il intervient donc suite à un recours déposé par l'une ou l'autre de ces parties.

Le contentieux de la fonction publique européenne est principalement un contentieux de la légalité. Il permet au juge de vérifier qu'un acte juridique adopté par une institution est conforme à une règle de droit ayant un rang supérieur. En cas d'illégalité de l'acte administratif, le juge procède à son annulation. Ce pouvoir d'annulation ne s'accompagne toutefois pas d'un pouvoir d'injonction à l'administration. En raison de l'interdépendance mutuelle du juge et de l'administration, le juge ne peut se substituer à l'autorité investie du pouvoir de nomination.

L'annulation prononcée par le juge d'un acte administratif s'applique *ex tunc* et a donc pour conséquence de l'effacer rétroactivement de l'ordre juridique. Par ailleurs, il appartient à l'administration dont l'acte a été annulé de prendre, dans un délai raisonnable, les mesures nécessaires à l'exécution de l'arrêt.

Le contentieux de pleine juridiction permet au juge de se prononcer sur les litiges à caractère pécuniaire et de demander à l'administration de réparer le préjudice subi par le fonctionnaire en sus de l'annulation de l'acte.

## RECEVABILITÉ DES RECOURS JURIDICTIONNELS

### Épuisement des recours administratifs préalables

Le statut des fonctionnaires prévoit deux types de recours administratifs, d'une part les demandes, d'autre part les réclamations :

- en application de l'article 90, paragraphe 1, du statut « *Toute personne visée au présent statut peut saisir l'autorité investie du pouvoir de nomination d'une demande l'invitant à prendre à son égard une décision. L'autorité notifie sa décision motivée à l'intéressé dans un délai de quatre mois à partir du jour de l'introduction de la demande. À l'expiration de ce délai, le défaut de réponse à la demande vaut décision implicite de rejet susceptible de faire l'objet d'une réclamation (...)* » ;
- conformément à l'article 90, paragraphe 2 du statut « *Toute personne visée au présent statut peut saisir l'autorité investie du pouvoir de nomination d'une réclamation dirigée contre un acte lui faisant grief, soit que ladite autorité ait pris une décision, soit qu'elle se soit abstenue de prendre une mesure imposée par le statut. La réclamation doit être introduite dans un délai de trois mois. (...) L'autorité notifie sa décision motivée à l'intéressé dans un délai de quatre mois à partir du jour de l'introduction de la réclamation. À l'expiration de ce délai, le défaut de réponse à la réclamation vaut décision implicite de rejet susceptible de faire l'objet d'un recours au sens de l'article 91 du statut.* »

Selon les termes de l'article 91 du statut, un recours devant le juge européen « n'est recevable que :

- si l'autorité investie du pouvoir de nomination a été préalablement saisie d'une réclamation au sens de l'article 90, paragraphe 2 et dans le délai y prévu et
- si cette réclamation a fait l'objet d'une décision explicite ou implicite de rejet. (...) ».

Le législateur subordonne donc la recevabilité d'un recours juridictionnel à une procédure administrative préalable qui permet à l'administration de réexaminer la situation d'un fonctionnaire. L'intérêt de cette procédure précontentieuse est double : il permet, le cas échéant, de trouver une solution entre l'administration et le requérant afin d'éviter un recours juridictionnel ultérieur ; il formalise le différend entre l'administration et le fonctionnaire avant que le juge ne soit amené à trancher le litige lors de la phase contentieuse.

Il convient de noter deux exceptions à l'obligation du recours administratif préalable en application de l'article 90 : en cas de contestation d'une décision d'un jury de concours et en cas de contestation des appréciations mentionnées dans un rapport de notation.

### Nombre de requêtes et de réclamations en 2013

| Requêtes et réclamations                          | Nombre     |
|---------------------------------------------------|------------|
| Requêtes (article 90, paragraphe 1 du statut)     | 55         |
| Réclamations (article 90, paragraphe 2 du statut) | 733        |
| <b>Total</b>                                      | <b>788</b> |

Source : rapport RH 2014 de la Commission européenne.

### Nombre de réclamations par thème en 2013

| Thèmes des réclamations              | Nombre     |
|--------------------------------------|------------|
| Répétition de l'indû                 | 51         |
| Promotions                           | 51         |
| Droits lors de l'entrée en fonctions | 66         |
| Transfert des droits à pension       | 85         |
| Remboursement des frais médicaux     | 162        |
| Autres                               | 318        |
| <b>Total</b>                         | <b>733</b> |

Source : rapport RH 2014 de la Commission européenne.

## **Acte faisant grief de l'autorité investie du pouvoir de nomination**

Les actes faisant grief résultent d'une mesure à caractère général ou d'une décision à caractère individuel, qui produisent des effets de droit affectant directement et immédiatement les intérêts du fonctionnaire et modifiant sa situation juridique, tels que, par exemple, le rapport annuel d'évaluation, une décision de sanction disciplinaire ou le bulletin de salaire.

En outre, le juge a clarifié le fait que certains actes ne faisaient pas grief. Ce sont notamment les actes préparatoires, qui ne produisent aucun effet juridique, les décisions relatives à l'organisation interne d'un service ou les déclarations d'intention de l'administration.

## **Intérêt à agir du fonctionnaire à l'encontre d'un acte administratif lui faisant grief**

L'intérêt à agir peut se définir comme l'intérêt personnel qu'a le fonctionnaire ou l'agent à voir l'acte attaqué annulé. L'intérêt à agir s'apprécie non de façon abstraite, mais au regard de la situation personnelle du requérant au moment de l'introduction du recours.

Le juge évalue systématiquement si la situation juridique du requérant est « *immédiatement et directement affectée et s'il existe un intérêt légitime, né et actuel, suffisamment caractérisé à faire fixer judiciairement une question déterminée.* »<sup>1</sup> Selon une jurisprudence constante, le fonctionnaire n'est donc pas habilité à agir dans l'intérêt de la loi ou des institutions et ne peut faire valoir, à l'appui d'un recours en annulation d'un acte, que des griefs qui lui sont propres.

La requête en annulation d'un fonctionnaire sera frappée d'irrecevabilité pour défaut d'intérêt à agir, notamment dans deux cas : d'une part, lorsque, au moment de l'introduction du recours, il a eu gain de cause et que les raisons qui l'ont amené à déclencher la procédure précontentieuse n'existent plus et, d'autre part, si l'administration a pris une nouvelle décision qui donne satisfaction au requérant après l'introduction du recours.

## **Respect des délais en matière de contentieux du droit de la fonction publique**

En application de l'article 91, paragraphe 3, du statut, le recours devant le juge européen doit être formé dans un délai de trois mois. Ce délai court

---

1. Conclusion de l'avocat général Lenz dans l'affaire 204/85 Stroheli c/Cour des comptes CJCE, 21 janvier 1987.

à compter du jour de la notification de la décision prise en réponse à la réclamation ou à compter de la date d'expiration du délai de réponse à la réclamation (quatre mois).

Ainsi, le recours introduit avant l'expiration du délai de réponse à la réclamation est prématurée et donc irrecevable.

## **PROCÉDURE CONTENTIEUSE DEVANT LES DIFFÉRENTES JURIDICTIONS**

La Cour de justice constitue l'institution juridictionnelle de l'Union européenne. Sa mission consiste à examiner la légalité des actes et à assurer une interprétation et une application uniforme du droit de l'Union, y compris le droit de la fonction publique.

Elle se compose de trois juridictions : la Cour de justice elle-même, le Tribunal et le Tribunal de la fonction publique.

### **Le recours devant le Tribunal de la fonction publique**

Depuis 2004, le Tribunal de la fonction publique (TFP) est la juridiction spécialisée dans le domaine du contentieux de la fonction publique de l'Union européenne.

Avant sa création, cette compétence était exercée par le Tribunal de première instance (aujourd'hui dénommé Tribunal) et avant la création de dernier, en 1989, par la Cour de Justice.

Le TFP est composé de sept juges nommés par le Conseil de l'Union européenne, pour une période de six ans renouvelable, après appel à candidatures et avis d'un comité composé de sept personnalités parmi d'anciens membres de la Cour de justice et du Tribunal et de juristes possédant des compétences notoires. Les juges du TFP désignent leur président parmi eux, pour une période de trois ans renouvelable.

Le TFP siège en chambres composées de trois juges, ce qui correspond à la formation de jugement classique. Toutefois, lorsque la difficulté des questions de droit soulevées, l'importance de l'affaire ou des circonstances particulières le justifient, une affaire peut être renvoyée à l'assemblée plénière ou à la chambre siégeant avec cinq juges. *A contrario*, en l'absence de difficulté juridique les affaires attribuées à une chambre siégeant avec trois juges peuvent être jugées par le juge rapporteur statuant en qualité de juge unique.

En application de l'article 270 du TFUE, le TFP est compétent en première instance sur les litiges entre les institutions de l'Union européenne et leur personnel.

La procédure devant le TFP comprend, en principe, une phase écrite et une phase orale. Une requête écrite préparée en général par un avocat marque le début de la procédure. Le greffier du Tribunal signifie la requête à la partie adverse qui dispose d'un délai pour présenter un mémoire en défense. En principe, la partie requérante a la faculté de présenter une réplique dans un délai imparti, à laquelle la partie défenderesse peut répondre par une duplique.

Par ailleurs, le TFP peut, à tout stade de la procédure, examiner les possibilités d'un règlement amiable de tout ou partie du litige, proposer une solution de nature à mettre fin au différend et prendre les mesures appropriées en vue de faciliter un tel règlement.

Les décisions du Tribunal de la fonction publique peuvent faire l'objet, dans un délai de deux mois, d'un pourvoi limité aux questions de droit devant le Tribunal.

#### Affaires clôturées par an (2009-2013)

|                      | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|----------------------|------|------|------|------|------|
| Affaires introduites | 113  | 139  | 159  | 178  | 160  |
| Affaires clôturées   | 155  | 129  | 166  | 121  | 184  |
| Affaires pendantes   | 175  | 185  | 178  | 235  | 211  |

#### Affaires clôturées par thème en 2013

| Thèmes                                                      | Total      |
|-------------------------------------------------------------|------------|
| Affectation/Réaffectation                                   | 2          |
| Concours                                                    | 22         |
| Conditions de travail/Congés                                | 1          |
| Evaluation/Promotion                                        | 21         |
| Pensions/Allocation d'invalidité                            | 13         |
| Procédures disciplinaires                                   | 5          |
| Recrutement/Nomination/Classement en grade                  | 16         |
| Rémunération et indemnités                                  | 21         |
| Sécurité sociale/Maladie professionnelle/Accidents          | 6          |
| Résiliation ou non non-renouvellement du contrat d'un agent | 18         |
| Autres                                                      | 59         |
| <b>Total</b>                                                | <b>184</b> |

Source : rapport annuel 2013 de la Cour de Justice de l'Union européenne, p. 223.



## Le pourvoi devant le Tribunal de l'Union européenne

Depuis 1989, le Tribunal est une juridiction autonome par rapport à la Cour de justice. Il est notamment compétent pour régler, en premier ressort, les recours directs introduits par les personnes physiques et morales visant à annuler les actes des institutions, des organes et des agences de l'Union européenne.

Le contentieux de la fonction publique, dans lequel le Tribunal intervient en qualité de juge de cassation, forme une part résiduelle des litiges qu'il est amené à traiter.

La finalité d'un pourvoi est soit l'annulation, totale ou partielle, de la décision du Tribunal de la fonction publique, soit la confirmation, en tout ou partie, des conclusions présentées en première instance, à l'exclusion toutefois de toute conclusion nouvelle. Le pourvoi ne peut modifier l'objet du litige devant le TFP.

Au cours de l'année 2013, sur les 702 affaires clôturées par le Tribunal, 40 l'ont été au titre du droit de la fonction publique, la plupart des autres affaires relevant du droit de la concurrence et des aides d'état.

### Le réexamen des décisions sur pourvoi du Tribunal par la Cour de Justice

En application de l'article 256, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le premier avocat général de la Cour de justice peut, lorsqu'il estime qu'il existe un risque sérieux d'atteinte à l'unité ou à la cohérence du droit de l'Union, proposer à la Cour de justice de réexaminer certaines décisions du Tribunal.

La proposition doit être faite dans un délai d'un mois à compter du prononcé de la décision du Tribunal. La Cour décide, dans un délai d'un mois à compter de la proposition qui lui a été faite par le premier avocat général, s'il y a lieu de réexaminer ou non la décision.

Cette procédure permet de réformer totalement un arrêt du Tribunal, mais est en réalité très rarement utilisée.

### Les effets des décisions juridictionnelles

En application de l'article 266 TFUE, l'institution dont émane l'acte annulé ou dont l'absence de décision a été déclarée contraire aux traités est tenue de prendre les mesures nécessaires pour exécuter l'arrêt de la Cour de justice.

L'administration dispose d'un délai raisonnable pour se conformer aux dispositifs (annulation en tant que telle) et aux motifs (raisonnement du

juge explicitant l'annulation) de l'arrêt. L'obligation d'exécuter un arrêt est elle-même soumise au contrôle juridictionnel du juge européen.

## UNE JURISPRUDENCE INFLUENCÉE PAR LE DROIT SOCIAL EUROPÉEN ET LES DROITS FONDAMENTAUX

Lors de l'examen des litiges qu'il doit trancher entre les institutions et leurs agents, le juge se fonde principalement sur le statut des fonctionnaires et les diverses dispositions le mettant en œuvre. Mais le contentieux de la fonction publique européenne est également influencé par le droit social de l'Union, ainsi que par les droits fondamentaux.

De nombreuses directives européennes prévoient en effet des droits et obligations en matière d'emploi, d'égalité de traitement entre les hommes et les femmes, de sécurité et de santé au travail. Ces directives sont cependant applicables à tous les salariés et agents publics des États membres, sauf aux fonctionnaires et autres agents de l'Union. En effet, l'article 288 du TFUE dispose que *« la directive lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens. »*. N'en étant pas destinataires, les institutions européennes ne sont donc pas liées par les directives européennes.

Cela n'empêche toutefois pas le juge de la fonction publique européenne d'interpréter fréquemment le statut des fonctionnaires à la lumière du droit social de l'Union et de s'appuyer régulièrement sur ces directives. Le juge considère en effet qu'une directive lie de manière indirecte les institutions européennes dès lors que son effet normatif exprime un principe général du droit de l'Union.

De même, pour le TFP, une directive lie une institution lorsque celle-ci a *« (...) entendu donner exécution à une obligation particulière énoncée par une directive ou encore dans l'occurrence où un acte de portée générale d'application interne renvoie, lui-même, expressément aux mesures arrêtées par le législateur en application des traités »*.<sup>1</sup> Cette situation couvre notamment l'invocabilité des directives en application de l'article 1<sup>er</sup> sexies, paragraphe 2, du statut qui précise que *« les fonctionnaires en activité bénéficient de conditions de travail qui respectent les normes de santé et de sécurité appropriées, au moins équivalentes aux prescriptions minimales applicables en vertu des mesures arrêtées dans ces domaines en application des traités »*.

1. Arrêt du 30 avril 2009, Aayhan e. a./Parlement, affaire F-65/07, point 116.

De plus, l'invocabilité d'interprétation conforme est le troisième cas où le juge interprète les dispositions statutaires à la lumière d'une directive. Les institutions doivent tenir compte, dans leur comportement d'employeur, des directives adoptées en matière de droit du travail de sorte qu'il leur incombe d'interpréter les dispositions statutaires à la lumière du texte et de la finalité de ces directives pour atteindre le résultat visé par celle-ci.

Enfin, la Convention européenne des droits de l'Homme et la charte des droits fondamentaux sont des sources du droit qui façonnent de plus en plus le contentieux de la fonction publique européenne.

Le Tribunal de la fonction publique a régulièrement reconnu la portée juridique de la charte des droits fondamentaux dans sa jurisprudence. Il a rappelé que, *« en proclamant solennellement la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, le Parlement, le Conseil et la Commission ont nécessairement entendu reconnaître [à la charte] une signification particulière, dont il convient [...] de tenir compte pour l'interprétation des dispositions du statut et du RAA »*<sup>1</sup>.

Le TFP s'est notamment fondé sur cette constatation pour conclure que la résiliation d'un contrat à durée indéterminée devait être motivée en application de l'article 41, paragraphe 2, de la charte des droits fondamentaux qui prévoit l'obligation pour l'administration de motiver ses décisions.



L'intervention du juge permet d'exercer un contrôle de la légalité des actes des institutions de l'Union européenne dans le domaine statutaire. En définitive, la mission du juge va bien au-delà lorsque, lors des contentieux qu'il a à trancher, il veille au respect, par les institutions, des règles qui découlent du statut des fonctionnaires et qu'il interprète le droit de la fonction publique européenne à la lumière des droits fondamentaux et des principes inscrits dans le droit social européen.

---

1. Arrêt du 26 octobre 2006, Landgren/Fondation européenne pour la formation, affaire F-1/05, point 72.

# Conclusion

La vie professionnelle des agents de toute organisation et par voie de conséquence l'efficacité de leur intervention dans l'exercice de leurs fonctions peut fortement varier en fonction du régime juridique auquel ils sont soumis. C'est dire toute l'importance qu'a présenté à l'origine de la construction européenne le choix des pères fondateurs des Communautés européennes d'établir une fonction publique de carrière dans un cadre statutaire.

À ce titre, l'existence d'un statut des fonctionnaires de l'Union est en soi remarquable. En effet, la plupart des organisations internationales n'ont pas de fonctionnaires mais du personnel sous contrat. Le statut est donc une des caractéristiques propres à l'Union européenne, qui la distingue des autres organisations internationales et la rapproche en ce sens d'un État fédéral. Comme un État fédéral de fait, l'Union a besoin d'un personnel permanent, indépendant, soumis à des règles communes et surtout qui sert l'intérêt général de l'Union et de ses citoyens.

Le statut des fonctionnaires de l'Union européenne a déjà toute une histoire derrière lui. Il est le fruit d'une évolution qui n'est d'ailleurs pas achevée puisque le statut actuel prévoit que, le 31 décembre 2020 au plus tard, la Commission présentera au Parlement européen et au Conseil un rapport qui fera le bilan de son application. Il est probable que le législateur de demain sera à nouveau amené à amender certaines dispositions du statut pour mieux refléter les nouveaux choix politiques en matière de ressources humaines. C'est donc bien une des spécificités fondamentales du statut des fonctionnaires de l'Union européenne que d'être en perpétuelle évolution et de pouvoir s'adapter et faire face à de nouveaux défis.

À l'instar des réformes administratives engagées depuis plus de vingt ans dans les États membres, l'administration et la fonction publique européennes contribuent à l'objectif de faire plus et mieux avec moins, le tout dans un contexte budgétaire sous forte contrainte. Les réformes du statut de 2004 et de 2013 ont parfaitement illustré le souci des décideurs européens de réaliser des économies substantielles pour stabiliser la part des dépenses administratives et maintenir à un niveau élevé les dépenses opérationnelles de l'Union, qui bénéficient directement aux citoyens et aux entreprises.

Jusqu'à présent, les réformes statutaires et les restrictions budgétaires opérées n'ont toutefois pas remis en cause la capacité du statut à offrir

des perspectives de carrière aux fonctionnaires européens, ni celle des institutions à accomplir les tâches toujours plus nombreuses que leur ont conférées le traité et le législateur européens. Il sera néanmoins important à l'avenir que les institutions puissent continuer à disposer des ressources suffisantes à leur bon fonctionnement, à attirer le personnel qualifié nécessaire pour y faire face et à préserver l'équilibre géographique inhérent à la fonction publique européenne.

Un des moyens d'y parvenir sera sans aucun doute de développer une capacité d'analyse des besoins et une gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences afin de continuer à attirer de nouveaux talents au service des institutions, de nature à leur permettre d'apporter leur pierre à l'édifice de la construction européenne.

# Bibliographie

Statut des fonctionnaires et régime applicable aux autres agents de l'Union européenne :

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1962R0031:20140101:FR:PDF>

## Ouvrages

Olivier Costa et Nathalie Brack, *Le fonctionnement de l'Union européenne*, éditions de l'Université de Bruxelles, 2011, 253 pages.

Olivier Costa et Florent Saint Martin, *Le Parlement européen*, 2<sup>e</sup> édition revue et augmentée, La Documentation française, coll. « Réflexe Europe », 2011, 230 pages.

Sylvain Dalle-Crode, *Le fonctionnaire communautaire : droits, obligations et régime disciplinaire*, éditions Bruylant, 2008, 676 pages.

Renaud Dehousse (sous la dir. de), *L'Union européenne*, 4<sup>e</sup> édition, La Documentation française, coll. « Les Notices », 2014, 330 pages.

Yves Doutriaux et Christian Lequesne, *Les institutions de l'Union européenne après la crise de l'euro*, 9<sup>e</sup> édition entièrement revue et mise à jour, La Documentation française, coll. « Réflexe Europe », 2013, 314 pages.

Nicolas Dross, Laure Gaillochet, Martin Pouliot, Sandra Sornin, *Préparer les concours européens*, vol. 1, édition 2014, La Documentation française, coll. « FAC », 234 pages.

François-Gilles Le Theule, Julie Leprêtre (sous la dir. de), *La fonction publique européenne*, 2<sup>e</sup> édition revue et augmentée, École nationale d'administration, 2012, 264 pages.

Manuel Szapiro, *The European Commission, a practical guide*, John Harper Publishing, 2013, 400 pages.

## Articles

Jean-Luc Feugier et Marie-Hélène Pradines, « Agences de régulation de l'Union européenne : la conclusion d'un accord interinstitutionnel "historique" en juillet 2012 », *études européennes. La revue permanente des professionnels de l'Europe*, mis en ligne le 3 décembre 2012, <http://www.etudes-europeennes.eu/a-la-une/agnes-de-regulation-de-lunion-europeenne-la-conclusion-dun-accord-interinstitutionnel-lnhistoriquen-en-juillet-2012-3.html>

Jean-Luc Feugier et Marie-Hélène Pradines, « Les entreprises communes : des organismes atypiques au service de la recherche et de l'innovation européenne », *études européennes. La revue permanente des professionnels de l'Europe*, mis en ligne le 16 octobre 2014, <http://www.etudes-europeennes.eu/focus/les-entreprises-communes-des-organismes-atypiques-au-service-de-la-recherche-et-de-linnovation-europeennes-2.html>

Fabrice Andreone, « Le nouveau statut des assistants parlementaires dans l'Union européenne », *études européennes. La revue permanente des professionnels de l'Europe*, mis en ligne le 10 janvier 2010, <http://www.etudes-europeennes.eu/focus/le-nouveau-statut-des-assistants-parlementaires-dans-lunion-europeenne.html>

# Liste des encadrés, des tableaux et des graphiques

|                                                                                                                                                   |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Quelles sont les institutions régies par le statut des fonctionnaires et par le régime applicable aux autres agents (RAA) de l'Union européenne ? | 10  |
| Quels types de personnels composent la fonction publique européenne ?                                                                             | 11  |
| Où peut-on trouver le texte du statut des fonctionnaires européens ?                                                                              | 12  |
| Traités constitutifs et traités d'adhésion                                                                                                        | 28  |
| Traités intergouvernementaux (hors du cadre de l'Union européenne)                                                                                | 29  |
| Traités non ratifiés et jamais entrés en vigueur                                                                                                  | 29  |
| Le statut : dix titres et quinze annexes                                                                                                          | 73  |
| Le régime applicable aux autres agents (RAA) : huit titres et une annexe                                                                          | 74  |
| Les treize cas d'adoption de règlements de commun accord                                                                                          | 76  |
| Liste (non limitative) des dispositions générales d'exécution                                                                                     | 77  |
| Cadre financier pluriannuel (2014 – 2020) : rubrique 5 « Administration » (prix 2014) (en millions d'euros)                                       | 90  |
| Le budget 2014 : rubriques et montants (en millions d'euros)                                                                                      | 90  |
| La ventilation par institution (budget 2014) (en millions d'euros)                                                                                | 91  |
| La ventilation par nature de dépenses (budget 2014)                                                                                               | 92  |
| Le taux d'erreur estimé dans les différents domaines de dépenses                                                                                  | 93  |
| Contribution au taux d'erreur estimatif global, par type d'erreur                                                                                 | 94  |
| Évolution du nombre de postes autorisés dans les institutions européennes                                                                         | 96  |
| La composition de la Commission européenne présidée par Jean-Claude Juncker (date de prise de fonctions 1 <sup>er</sup> novembre 2014)            | 100 |
| Liste et effectifs des Directions générales, services et offices de la Commission européenne au 1 <sup>er</sup> janvier 2014                      | 104 |



|                                                                                                                                              |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Les principales étapes du processus décisionnel au sein de la Commission européenne                                                          | 112 |
| Composition de la Commission européenne par sexe, par tranche d'âge et par nationalité                                                       | 115 |
| Répartition des fonctionnaires et agents temporaires par grade et par sexe                                                                   | 116 |
| Répartition des agents contractuels par grade et par sexe                                                                                    | 116 |
| Répartition des fonctionnaires et agents temporaires par nationalité et par sexe                                                             | 117 |
| Répartition des agents contractuels par nationalité et par sexe                                                                              | 118 |
| Répartition des fonctionnaires et agents temporaires par âge et par sexe                                                                     | 119 |
| Répartition des agents contractuels par âge et par sexe                                                                                      | 119 |
| Nombre de sièges par État membre au Parlement européen en 2014 (traité de Lisbonne)                                                          | 128 |
| Groupes politiques (législature 2014-2019) et postes d'agents temporaires au Parlement européen en 2013                                      | 131 |
| Les 22 commissions et sous-commissions permanentes du Parlement européen (législature 2014-2019)                                             | 133 |
| Les effectifs des directions générales et des services du Parlement européen au 1 <sup>er</sup> septembre 2014                               | 136 |
| La prise de décision au Parlement européen                                                                                                   | 138 |
| Personnel recruté durant la période 2010-2013 (nombre d'agents)                                                                              | 141 |
| Répartition des postes au secrétariat général du Parlement européen par famille de métiers (au 31 décembre 2013)                             | 143 |
| Les dix formations du Conseil de l'Union européenne                                                                                          | 149 |
| L'organisation des travaux préparatoires du Conseil de l'Union européenne : COREPER, groupes d'experts, groupes de travail et autres comités | 150 |
| Directions générales et services du Conseil au 1 <sup>er</sup> janvier 2014                                                                  | 152 |
| Les différentes étapes de l'adoption des textes législatifs par le Conseil de l'Union européenne                                             | 156 |
| Le personnel du secrétariat général du Conseil (répartition par sexe)                                                                        | 160 |
| Répartition des fonctionnaires et agents temporaires par groupe de fonctions et par sexe                                                     | 161 |

|                                                                                                                           |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Nombre des fonctionnaires et agents par nationalité et par groupe de fonctions                                            | 162 |
| Répartition des fonctionnaires et agents temporaires par âge et par sexe                                                  | 163 |
| Liste des DG et services de la Cour et leurs effectifs respectifs au 1 <sup>er</sup> janvier 2014                         | 175 |
| Activités des trois juridictions depuis leur création et nombre d'affaires introduites et clôturées pour l'exercice 2013  | 177 |
| La répartition des compétences de la présidence et des chambres de la Cour des comptes (1 <sup>er</sup> juillet 2014)     | 183 |
| Postes autorisés au tableau des effectifs de la Cour des comptes au 31 décembre 2013                                      | 184 |
| Répartition des sièges par État membre au sein du Comité économique et social européen                                    | 197 |
| Les directions du Comité économique et social européen et leurs effectifs* au 31 décembre 2013                            | 199 |
| Répartition du personnel du Comité économique et social européen par groupe de fonctions et par sexe (31 décembre 2013)   | 203 |
| Répartition du personnel du Comité économique et social européen par nationalité (au 31 décembre 2013)                    | 204 |
| Répartition du personnel du Comité économique et social européen par tranche d'âge (situation au 31 décembre 2013)        | 206 |
| Les différents services et directions du Comité des régions et leurs effectifs* en 2014                                   | 212 |
| Les directions générales et services du Service européen pour l'action extérieure (hors délégations) en 2014              | 231 |
| Les agences européennes (année de création et siège)                                                                      | 246 |
| Structure du personnel des agences européennes                                                                            | 249 |
| Liste des compétences évaluées                                                                                            | 268 |
| Description des tests                                                                                                     | 277 |
| Les différents groupes de fonctions                                                                                       | 285 |
| Groupes de fonctions des agents contractuels (article 80 du RAA)                                                          | 285 |
| Taux multiplicateurs de référence destinés à l'équivalence des carrières moyennes dans les groupes de fonctions AST et AD | 289 |
| Taux multiplicateurs de référence destinés à l'équivalence des carrières moyennes dans les groupes de fonctions AST/SC    | 289 |

|                                                                                                                                                                    |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Types et nombre de procédures clôturées en 2013 à la Commission européenne                                                                                         | 312 |
| Types et nombre de décisions disciplinaires et non disciplinaires à la Commission européenne en 2013                                                               | 316 |
| Grille des traitements de base pour les fonctionnaires et agents temporaires AD et les AST au 1 <sup>er</sup> juillet 2012 (en euros)                              | 318 |
| Grille des traitements de base pour les fonctionnaires et agents temporaires AST/SC au 1 <sup>er</sup> janvier 2014 (en euros)                                     | 319 |
| Grille des traitements de base pour les agents contractuels au 1 <sup>er</sup> juillet 2012 (en euros)                                                             | 319 |
| Traitements mensuels de base des assistants parlementaires par grade (article 133 du RAA) au 1 <sup>er</sup> juillet 2012 (en euros)                               | 320 |
| Coefficients correcteurs applicables à la rémunération des fonctionnaires et autres agents du statut par État membre (date d'effet : 1 <sup>er</sup> juillet 2013) | 324 |
| Liste non exhaustive des cas ouvrant droit à un congé spécial et sa durée (article 6, annexe V du statut)                                                          | 345 |
| Nombre de requêtes et de réclamations en 2013                                                                                                                      | 356 |
| Nombre de réclamations par thème en 2013                                                                                                                           | 356 |
| Affaires clôturées par an (2009-2013)                                                                                                                              | 359 |
| Affaires clôturées par thème en 2013                                                                                                                               | 359 |

# Table des matières

|                                                                                                                                        |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Remerciements.....                                                                                                                     | 5         |
| Préface.....                                                                                                                           | 7         |
| Introduction.....                                                                                                                      | 9         |
| <br>Partie 1                                                                                                                           |           |
| <b>Unité, permanence et évolution du cadre statutaire européen..</b>                                                                   | <b>13</b> |
| <br>Chapitre 1                                                                                                                         |           |
| <b>Une fonction publique inscrite dans un cadre statutaire .....</b>                                                                   | <b>15</b> |
| Un statut qui tient compte de la spécificité européenne .....                                                                          | 15        |
| – Aux origines du statut.....                                                                                                          | 15        |
| – Les similitudes entre la fonction publique européenne et celle des organisations<br>internationales .....                            | 19        |
| – La singularité de la fonction publique européenne .....                                                                              | 21        |
| La stabilité du cadre statutaire des années 1960 à 2004 .....                                                                          | 22        |
| – Le statut des fonctionnaires des Communautés européennes .....                                                                       | 22        |
| • <i>Une fonction publique de carrière avec le concours comme sésame d'entrée</i> .....                                                | 22        |
| • <i>Des droits et des obligations visant à garantir l'indépendance des fonctionnaires européens</i> .....                             | 24        |
| • <i>Un régime pécuniaire complet et attractif</i> .....                                                                               | 24        |
| • <i>Un régime de pension spécifique</i> .....                                                                                         | 26        |
| – Le régime applicable aux autres agents des Communautés européennes (RAA) .....                                                       | 26        |
| • <i>Les agents temporaires : un régime proche de celui des fonctionnaires</i> .....                                                   | 27        |
| • <i>Les auxiliaires, un personnel d'appoint pour une courte durée</i> .....                                                           | 27        |
| • <i>Les agents locaux, main-d'œuvre privilégiée des représentations et des délégations<br/>                de la Commission</i> ..... | 27        |
| <br>Chapitre 2                                                                                                                         |           |
| <b>L'électrochoc de la réforme de 2004.....</b>                                                                                        | <b>31</b> |
| Mars 2000 – mars 2004 : quatre ans de discussions ininterrompues.....                                                                  | 31        |
| – Pourquoi une réforme du statut ? .....                                                                                               | 31        |
| – Le contexte général : la convergence de plusieurs facteurs internes et externes.....                                                 | 33        |
| – Du livre blanc sur la réforme administrative à l'adoption du nouveau statut.....                                                     | 34        |
| • <i>Mars 2000 – avril 2002 : la phase interne</i> .....                                                                               | 35        |
| • <i>Avril 2002 – mai 2003 : la négociation au Conseil</i> .....                                                                       | 36        |
| • <i>Mai 2003 – mars 2004 : l'accord global</i> .....                                                                                  | 37        |
| Les principaux résultats.....                                                                                                          | 38        |
| – Une nouvelle structure de carrière pour les fonctionnaires .....                                                                     | 38        |

|                                                                                                              |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| • Les administrateurs (AD – grades AD 5 à AD 16) recouvrent l'ancienne catégorie A.....                      | 38        |
| • Les assistants (AST – grades AST 1 à AST 11) regroupent les anciennes catégories B et C ....               | 39        |
| – Des avancées significatives mais controversées en matière linguistique.....                                | 40        |
| – Un régime salarial et indemnitaire peu touché et toujours attractif.....                                   | 41        |
| – Une révision limitée du régime de pension et une nouvelle méthode pour garantir l'équilibre actuariel..... | 42        |
| – Des innovations importantes pour les autres agents.....                                                    | 44        |
| – Des conditions de travail et une gestion du personnel modernisées.....                                     | 45        |
| <b>Chapitre 3</b>                                                                                            |           |
| <b>Des adaptations liées à l'actualité institutionnelle.....</b>                                             | <b>47</b> |
| 2009 : La création du statut des assistants parlementaires.....                                              | 47        |
| – Une mesure de simplification et de bonne gestion administrative.....                                       | 47        |
| – Des dispositions à mi-chemin entre extension et démembrement du statut unique.....                         | 50        |
| – Un premier bilan globalement positif.....                                                                  | 52        |
| La mise en place du Service européen pour l'action extérieure (SEAE).....                                    | 53        |
| – Le cadre normatif fixé par le traité et la décision du Conseil.....                                        | 53        |
| – La traduction statutaire et l'intégration des diplomates nationaux.....                                    | 55        |
| – Des premiers résultats satisfaisants.....                                                                  | 59        |
| <b>Chapitre 4</b>                                                                                            |           |
| <b>Le statut après la réforme de 2013.....</b>                                                               | <b>61</b> |
| Le contexte général.....                                                                                     | 61        |
| – L'origine de la réforme.....                                                                               | 61        |
| – Les acteurs impliqués et les dates clefs.....                                                              | 62        |
| Les principales mesures entrées en vigueur le 1 <sup>er</sup> janvier 2014.....                              | 65        |
| – Mesures générales.....                                                                                     | 66        |
| – Méthode d'actualisation des rémunérations et des pensions et prélèvement de solidarité.....                | 66        |
| – Pensions.....                                                                                              | 66        |
| – Agents contractuels.....                                                                                   | 66        |
| – Structure de carrière.....                                                                                 | 67        |
| – Gestion de la performance.....                                                                             | 67        |
| – Équilibre géographique.....                                                                                | 67        |
| – Éthique, droits et obligations.....                                                                        | 67        |
| – Adaptation des conditions d'emploi.....                                                                    | 68        |
| – Mise en œuvre du statut.....                                                                               | 68        |
| L'impact global de la réforme.....                                                                           | 69        |
| <b>Chapitre 5</b>                                                                                            |           |
| <b>L'unicité du statut à l'épreuve du cadre interinstitutionnel.....</b>                                     | <b>71</b> |
| La hiérarchie des normes statutaires.....                                                                    | 71        |
| – Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et le protocole sur les privilèges et immunités..... | 71        |
| – Le statut des fonctionnaires européens et le régime applicable aux autres agents.....                      | 72        |
| – Les autres règlements du Conseil et les actes quasi-législatifs.....                                       | 74        |
| – Les réglementations communes ou règlements de commun accord.....                                           | 76        |

|                                                                                                                                             |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| – Les dispositions générales d'exécution.....                                                                                               | 77        |
| – Les autres règles de mise en œuvre du statut et du régime applicable aux autres agents .....                                              | 78        |
| – La jurisprudence .....                                                                                                                    | 78        |
| La révision du statut : un processus en deux phases piloté par la Commission.....                                                           | 79        |
| – Phase interne à la Commission .....                                                                                                       | 79        |
| • Première étape : élaboration initiale du texte .....                                                                                      | 79        |
| • Deuxième étape : consultation interservices (CIS).....                                                                                    | 79        |
| • Troisième étape : concertation avec les organisations syndicales et professionnelles .....                                                | 80        |
| • Quatrième étape : présentation du texte au comité de préparation des questions statutaires et au collège des chefs d'administration ..... | 81        |
| • Cinquième étape : consultation du comité du statut.....                                                                                   | 81        |
| • Sixième étape : consultation du comité du personnel .....                                                                                 | 81        |
| • Septième étape : adoption du projet de règlement par la Commission .....                                                                  | 81        |
| – Phase interinstitutionnelle .....                                                                                                         | 81        |
| • Première étape : consultation des autres institutions concernées.....                                                                     | 81        |
| • Deuxième étape : première lecture .....                                                                                                   | 82        |
| • Troisième étape : deuxième lecture.....                                                                                                   | 82        |
| • Quatrième étape : conciliation .....                                                                                                      | 82        |
| • Cinquième étape : troisième lecture .....                                                                                                 | 82        |
| • Sixième étape : adoption et publication .....                                                                                             | 83        |
| La coordination interinstitutionnelle pour la révision et la mise en œuvre du statut .....                                                  | 83        |
| – Le comité du statut .....                                                                                                                 | 83        |
| – Le collège des chefs d'administration .....                                                                                               | 84        |
| – L'exigence de transparence : la création d'un registre des règles d'exécution du statut.....                                              | 85        |
| <b>Chapitre 6</b>                                                                                                                           |           |
| <b>Des dépenses administratives contraintes .....</b>                                                                                       | <b>87</b> |
| Les dépenses administratives dans le cadre financier pluriannuel et le budget annuel .....                                                  | 87        |
| – Le cadre financier pluriannuel 2014 – 2020.....                                                                                           | 87        |
| – Le budget 2014.....                                                                                                                       | 90        |
| La ventilation des dépenses administratives financées par la rubrique 5.....                                                                | 91        |
| Le contrôle des dépenses administratives .....                                                                                              | 92        |
| – Le rapport annuel de la Cour des comptes européenne et la déclaration d'assurance.....                                                    | 92        |
| – La procédure de décharge .....                                                                                                            | 94        |
| <b>Partie 2</b>                                                                                                                             |           |
| <b>La diversité interinstitutionnelle de la fonction publique européenne .....</b>                                                          | <b>95</b> |
| <b>Chapitre 1</b>                                                                                                                           |           |
| <b>La Commission européenne au centre du jeu .....</b>                                                                                      | <b>97</b> |
| Mission, organisation et fonctionnement .....                                                                                               | 97        |
| – La défense de l'intérêt commun de l'Union .....                                                                                           | 97        |
| • La Commission soumet des propositions législatives au Parlement et au Conseil.....                                                        | 98        |
| • La Commission gère et exécute les politiques et le budget de l'Union.....                                                                 | 98        |

|                                                                                                                     |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| • La Commission veille à l'application du droit de l'Union européenne<br>(de concert avec la Cour de Justice) ..... | 99  |
| • La Commission représente l'Union européenne sur la scène internationale .....                                     | 99  |
| – Une structure «hybride» .....                                                                                     | 99  |
| • Le niveau politique .....                                                                                         | 99  |
| • Au niveau des services .....                                                                                      | 103 |
| – Le credo de la collégialité .....                                                                                 | 109 |
| • Le niveau politique .....                                                                                         | 109 |
| • Au niveau des services .....                                                                                      | 110 |
| • Les différents types d'actes .....                                                                                | 111 |
| • Les différents types de procédure .....                                                                           | 112 |
| Effectifs et allocation des ressources .....                                                                        | 113 |
| – Une diversité qui reflète la taille et le rôle moteur de la Commission européenne .....                           | 113 |
| • Évolution globale .....                                                                                           | 113 |
| • Niveau de fonctions .....                                                                                         | 114 |
| • Sexe, nationalité et âge .....                                                                                    | 114 |
| • Les fonctions exercées .....                                                                                      | 120 |
| – Une meilleure allocation des ressources .....                                                                     | 120 |
| • La procédure annuelle d'allocation des ressources .....                                                           | 120 |
| • Les outils utilisés .....                                                                                         | 121 |
| Les grands enjeux de la politique RH .....                                                                          | 122 |
| – Les conséquences des évolutions récentes sur les besoins et les métiers .....                                     | 122 |
| – Faire face aux besoins et aux attentes du personnel dans un contexte de plus en plus<br>contraint .....           | 123 |

## Chapitre 2

|                                                                                  |            |
|----------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Le Parlement européen, atout démocratique de l'Union .....</b>                | <b>125</b> |
| Mission, organisation, fonctionnement .....                                      | 125        |
| – Entre pouvoir législatif et contrôle démocratique .....                        | 125        |
| • Pouvoir législatif : une prérogative partagée .....                            | 126        |
| • Pouvoir de contrôle .....                                                      | 126        |
| • Pouvoir budgétaire .....                                                       | 127        |
| – Entre souplesse d'organisation et structuration des travaux .....              | 128        |
| • Le niveau politique .....                                                      | 128        |
| • Au niveau des services .....                                                   | 135        |
| – Entre liberté des débats et encadrement des procédures .....                   | 137        |
| • Le niveau politique .....                                                      | 137        |
| • Au niveau des services .....                                                   | 140        |
| Effectifs et allocation des ressources .....                                     | 140        |
| – Une évolution des effectifs qui reflète celle de l'institution .....           | 140        |
| • Évolution globale .....                                                        | 141        |
| • Niveau de fonctions .....                                                      | 142        |
| • Sexe, nationalité et âge .....                                                 | 142        |
| • Les fonctions exercées .....                                                   | 143        |
| – Une allocation des ressources décidée au niveau politique .....                | 144        |
| • La procédure annuelle d'allocation des ressources et les outils utilisés ..... | 144        |
| Les grands enjeux de la politique RH .....                                       | 144        |

## Chapitre 3

|                                                                                                      |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Le Conseil européen et le Conseil de l'Union européenne, au plus près des États membres</b> ..... | 145 |
| Mission, organisation, fonctionnement .....                                                          | 145 |
| – La définition, l'adoption et la coordination des politiques de l'Union .....                       | 145 |
| – Un système présidentiel servi par une administration centralisée .....                             | 147 |
| • <i>Le niveau politique</i> .....                                                                   | 147 |
| • <i>Au niveau des services</i> .....                                                                | 151 |
| – Une machine à produire des conclusions et des textes législatifs .....                             | 155 |
| • <i>Le niveau politique</i> .....                                                                   | 155 |
| • <i>Au niveau des services</i> .....                                                                | 157 |
| Effectifs et allocation des ressources .....                                                         | 158 |
| – Une administration de mission qui a dû s'adapter à de nombreux changements institutionnels. ....   | 158 |
| • <i>Évolution globale</i> .....                                                                     | 158 |
| • <i>Niveau de fonctions</i> .....                                                                   | 159 |
| • <i>Sexe, nationalité et âge</i> .....                                                              | 160 |
| • <i>Les fonctions exercées</i> .....                                                                | 164 |
| – Une gestion des ressources humaines maîtrisée .....                                                | 164 |
| • <i>La procédure annuelle d'allocation des ressources</i> .....                                     | 164 |
| • <i>Les outils utilisés</i> .....                                                                   | 165 |
| Les grands enjeux de la politique RH .....                                                           | 165 |
| – Des défis importants à relever, compliqués par certaines spécificités .....                        | 165 |
| • <i>Attirer et retenir le personnel dans un contexte contraint</i> .....                            | 165 |
| • <i>Organiser davantage de mobilité et de polyvalence au sein de l'institution</i> .....            | 166 |
| • <i>Maintenir un équilibre géographique satisfaisant</i> .....                                      | 166 |
| – Développer des outils mieux adaptés à la gestion prévisionnelle des effectifs.....                 | 166 |

## Chapitre 4

|                                                                                                                           |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Les Cours ou la protection de l'Union et de ses citoyens</b> .....                                                     | 169 |
| La Cour de Justice de l'Union européenne, le juge européen .....                                                          | 169 |
| – Mission, organisation, fonctionnement.....                                                                              | 169 |
| • <i>L'autorité judiciaire de l'Union européenne</i> .....                                                                | 169 |
| • <i>Un partage de la charge de travail entre les juridictions et les chambres</i> .....                                  | 171 |
| • <i>Une procédure longue, minutieuse et impartiale</i> .....                                                             | 176 |
| – Effectifs et allocation des ressources.....                                                                             | 177 |
| • <i>Une croissance qui témoigne d'une plus grande activité de la Cour</i> .....                                          | 177 |
| • <i>Un effort de gestion prévisionnelle fondée sur l'analyse des besoins et une affectation souple des emplois</i> ..... | 179 |
| – Les grands enjeux de la politique RH .....                                                                              | 179 |
| • <i>Des difficultés pour recruter sur les emplois administratifs</i> .....                                               | 179 |
| • <i>...malgré l'attractivité de la fonction de référendaire</i> .....                                                    | 180 |
| La Cour des comptes européenne, l'auditeur externe .....                                                                  | 180 |
| – Mission, organisation, fonctionnement.....                                                                              | 180 |
| • <i>Rendre compte de l'utilisation des fonds européens</i> .....                                                         | 180 |
| • <i>Une structure en miroir</i> .....                                                                                    | 182 |
| • <i>Un processus itératif entre auditeurs et audités</i> .....                                                           | 185 |



|                                                                            |     |
|----------------------------------------------------------------------------|-----|
| - Effectifs et allocation des ressources.....                              | 186 |
| • Une institution mobilisée et recentrée sur son cœur de métier.....       | 186 |
| • Processus d'allocation des ressources.....                               | 189 |
| - Les grands enjeux de la politique RH.....                                | 190 |
| • L'objectif et les priorités de la Cour pour la période 2013-2017.....    | 190 |
| • La mission et les objectifs dans le cadre de la stratégie 2013-2017..... | 191 |

## Chapitre 5

|                                                                                            |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Les comités consultatifs et les autres organes de l'Union européenne.....</b>           | <b>195</b> |
| Le comité économique et social européen, voix de la société civile au niveau européen..... | 195        |
| - Mission, organisation, fonctionnement.....                                               | 195        |
| • Faire entendre la voix de la société civile organisée.....                               | 195        |
| • Une organisation fortement structurée.....                                               | 196        |
| • Un fonctionnement rationalisé.....                                                       | 201        |
| - Effectifs et allocation des ressources.....                                              | 202        |
| • Une situation globalement très satisfaisante.....                                        | 202        |
| • Une utilisation des ressources planifiée et optimisée.....                               | 207        |
| - Les grands enjeux de la politique RH.....                                                | 207        |
| Le comité des régions ou l'Europe des territoires.....                                     | 208        |
| - Mission, organisation, fonctionnement.....                                               | 208        |
| • Impliquer les collectivités locales.....                                                 | 208        |
| • Une organisation qui a su s'adapter aux besoins de l'institution.....                    | 209        |
| • Fonctionnement.....                                                                      | 213        |
| - Effectifs et allocation des ressources.....                                              | 213        |
| • Une majorité de jeunes administrateurs qui dynamise le comité.....                       | 213        |
| • Des outils de gestion RH en développement.....                                           | 215        |
| - Les grands enjeux de la politique RH.....                                                | 216        |
| Le médiateur européen : une aide au citoyen dans sa vie quotidienne.....                   | 216        |
| - Mission, organisation, fonctionnement.....                                               | 216        |
| • Faire face à la mauvaise administration.....                                             | 216        |
| • Une structure légère, proportionnelle à sa taille.....                                   | 217        |
| • La recherche de règlements amiables.....                                                 | 218        |
| - Effectifs et allocation des ressources.....                                              | 219        |
| • Une croissance exponentielle tirée par l'augmentation des plaintes et des enquêtes.....  | 219        |
| • Processus d'allocation des ressources.....                                               | 220        |
| - Les grands enjeux de la politique RH.....                                                | 221        |
| Le contrôleur européen de la protection des données et la protection de la vie privée..... | 221        |
| - Mission, organisation, fonctionnement.....                                               | 221        |
| • Contrôle, conseil et coopération.....                                                    | 221        |
| • Une administration légère et opérationnelle.....                                         | 222        |
| • Une multiplicité de tâches.....                                                          | 223        |
| - Effectifs et allocation des ressources.....                                              | 224        |
| • Vers une stabilité relative.....                                                         | 224        |
| • Vers des allocations mieux ciblées sur les compétences.....                              | 225        |
| - Les grands enjeux de la politique RH.....                                                | 225        |

## Chapitre 6

|                                                                                                         |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Le Service européen pour l'action extérieure : le corps diplomatique de l'Union européenne</b> ..... | 227 |
| Mission, organisation, fonctionnement .....                                                             | 227 |
| – Gérer les relations diplomatiques de l'Union .....                                                    | 227 |
| – Une organisation complexe .....                                                                       | 228 |
| • <i>Le niveau politique</i> .....                                                                      | 228 |
| • <i>Au niveau des services</i> .....                                                                   | 229 |
| – L'exercice difficile d'une double compétence .....                                                    | 233 |
| • <i>Le niveau politique</i> .....                                                                      | 233 |
| • <i>Au niveau des services</i> .....                                                                   | 233 |
| Effectifs et allocation des ressources .....                                                            | 234 |
| – De nombreuses spécificités dans la composition du personnel .....                                     | 234 |
| • <i>Évolution globale</i> .....                                                                        | 235 |
| • <i>Niveau de fonctions</i> .....                                                                      | 235 |
| • <i>Sexe, nationalité et âge</i> .....                                                                 | 235 |
| • <i>Les fonctions exercées</i> .....                                                                   | 236 |
| – Processus d'allocation des ressources .....                                                           | 237 |
| • <i>La procédure annuelle d'allocation des ressources</i> .....                                        | 237 |
| • <i>Les outils utilisés</i> .....                                                                      | 237 |
| Les grands enjeux de la politique RH .....                                                              | 237 |

## Chapitre 7

|                                                                                           |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Les agences européennes, une variété à encadrer</b> .....                              | 241 |
| Les différents types d'agences et les grands principes organisationnels .....             | 241 |
| – Les agences décentralisées .....                                                        | 241 |
| – Les entreprises communes .....                                                          | 244 |
| – Les agences exécutives .....                                                            | 244 |
| La particularité du personnel des agences et des règles encadrant leur politique RH ..... | 248 |
| – Effectifs et typologie du personnel .....                                               | 248 |
| – Application du statut et du RAA .....                                                   | 249 |
| Les réponses apportées aux spécificités des agences .....                                 | 252 |
| – Les aménagements de la réforme du statut de 2013 .....                                  | 252 |
| – Les défis qui restent à relever .....                                                   | 253 |
| • <i>Engager les meilleurs spécialistes</i> .....                                         | 253 |
| • <i>Poursuivre une carrière au sein des agences</i> .....                                | 254 |
| • <i>Optimiser les nouvelles possibilités de mobilité entre les agences</i> .....         | 255 |

## Partie 3

|                                                 |     |
|-------------------------------------------------|-----|
| <b>Le développement des politiques RH</b> ..... | 259 |
|-------------------------------------------------|-----|

## Chapitre 1

|                                                |     |
|------------------------------------------------|-----|
| <b>Les défis du recrutement</b> .....          | 261 |
| Les fonctionnaires de l'Union européenne ..... | 261 |
| – Le respect de l'équilibre géographique ..... | 261 |

|                                                                        |     |
|------------------------------------------------------------------------|-----|
| – Les critères d’admissibilité à la fonction publique européenne ..... | 262 |
| – Les conditions de diplômes .....                                     | 263 |
| – Le principe du concours .....                                        | 264 |
| • Les types de concours .....                                          | 264 |
| • L’organisation des concours .....                                    | 264 |
| • Le choix du grade du concours .....                                  | 265 |
| • Les jurys de concours .....                                          | 266 |
| • Les différentes phases du concours externe .....                     | 266 |
| – Le processus de recrutement .....                                    | 268 |
| • L’examen médical .....                                               | 269 |
| • Le classement en grade et en échelon .....                           | 269 |
| • La vérification de l’absence de conflit d’intérêt .....              | 269 |
| • Le stage probatoire .....                                            | 270 |
| Le personnel sous contrat .....                                        | 271 |
| – Les agents temporaires .....                                         | 272 |
| • Les différentes catégories d’agents temporaires .....                | 272 |
| • Les conditions d’admissibilité et d’engagement .....                 | 272 |
| • Modalités de sélection .....                                         | 273 |
| • Durée des contrats .....                                             | 274 |
| – Les agents contractuels .....                                        | 275 |
| • Les différentes catégories d’agents contractuels .....               | 275 |
| • Les conditions d’admissibilité et d’engagement .....                 | 275 |
| • Classement en grade et en échelon .....                              | 276 |
| • Modalités de sélection des agents contractuels .....                 | 277 |
| • Durée des contrats .....                                             | 278 |
| • Possibilité de concours internes pour les agents contractuels .....  | 278 |
| – Les agents locaux .....                                              | 278 |
| – Les conseillers spéciaux .....                                       | 278 |
| Les autres personnels .....                                            | 279 |
| – Les experts nationaux détachés .....                                 | 279 |
| – Les intérimaires .....                                               | 279 |
| – Les prestataires de services .....                                   | 280 |

## Chapitre 2

|                                                                                                                 |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Les parcours de carrière ou la gestion du capital humain .....</b>                                           | <b>281</b> |
| Les positions statutaires .....                                                                                 | 281        |
| Le pourvoi des postes .....                                                                                     | 283        |
| Les paramètres du système de carrière .....                                                                     | 284        |
| – La gestion de la carrière .....                                                                               | 284        |
| • Les groupes de fonctions des fonctionnaires, agents temporaires et agents contractuels .....                  | 284        |
| • Les parcours de carrière au sein des groupes de fonctions des fonctionnaires et des agents contractuels ..... | 285        |
| • La gestion de la performance et l’évaluation des fonctionnaires .....                                         | 287        |
| • Le traitement de l’insuffisance professionnelle .....                                                         | 287        |
| – Les moyens de progression dans la carrière .....                                                              | 288        |
| • Progression à l’ancienneté .....                                                                              | 288        |
| • La promotion .....                                                                                            | 288        |

|                                            |     |
|--------------------------------------------|-----|
| • La procédure de certification .....      | 290 |
| • L'accès aux fonctions d'encadrement..... | 290 |
| • La mobilité.....                         | 292 |
| • L'orientation professionnelle.....       | 293 |
| • Développement des compétences.....       | 294 |
| • Cessation définitive des fonctions.....  | 294 |

### Chapitre 3

|                                                                                                                                              |            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Des droits et des obligations ou l'importance croissante de l'éthique .....</b>                                                           | <b>297</b> |
| Les libertés statutaires .....                                                                                                               | 297        |
| – Les libertés statutaires et les privilèges et immunités .....                                                                              | 297        |
| • Le droit à la liberté de conscience et d'opinion .....                                                                                     | 297        |
| • Le droit à la liberté d'expression.....                                                                                                    | 298        |
| • Le droit de participer à la vie politique et d'être élu .....                                                                              | 298        |
| • Le droit à la liberté syndicale et au droit de grève.....                                                                                  | 299        |
| • Le droit à l'assistance.....                                                                                                               | 300        |
| • Le droit à la sollicitude.....                                                                                                             | 300        |
| • Le droit à la confiance légitime.....                                                                                                      | 301        |
| • Le droit de désobéir.....                                                                                                                  | 301        |
| • Le droit d'accès à son dossier .....                                                                                                       | 302        |
| – Les privilèges et immunités des fonctionnaires européens .....                                                                             | 302        |
| Les obligations statutaires .....                                                                                                            | 303        |
| – L'obligation de loyauté et d'impartialité .....                                                                                            | 303        |
| – L'obligation de préserver le lien de confiance .....                                                                                       | 303        |
| – L'obligation d'indépendance .....                                                                                                          | 303        |
| – L'obligation de la dignité de la fonction.....                                                                                             | 304        |
| – L'obligation de s'abstenir de toute forme de harcèlement .....                                                                             | 304        |
| – L'obligation de déclarer l'activité lucrative du conjoint.....                                                                             | 305        |
| – L'obligation de demander l'autorisation de l'administration pour exercer une activité<br>extérieure lors de l'exercice des fonctions ..... | 305        |
| – L'obligation de demander l'autorisation pour exercer une activité professionnelle<br>après la cessation des fonctions .....                | 306        |
| – L'obligation de résidence.....                                                                                                             | 307        |
| – L'obligation d'assister et de conseiller la hiérarchie .....                                                                               | 307        |
| – L'obligation de réparer un dommage causé à l'institution .....                                                                             | 307        |
| – L'obligation de rapporter des fraudes ou des dysfonctionnements graves .....                                                               | 307        |
| Le régime disciplinaire .....                                                                                                                | 309        |
| – La suspension du fonctionnaire .....                                                                                                       | 309        |
| – Droit pénal national et droit disciplinaire .....                                                                                          | 310        |
| – L'absence de prescription en matière disciplinaire.....                                                                                    | 311        |
| – La fonction d'enquête administrative .....                                                                                                 | 312        |
| – La procédure disciplinaire .....                                                                                                           | 313        |
| • Le conseil de discipline .....                                                                                                             | 313        |
| • La procédure devant le conseil de discipline.....                                                                                          | 314        |
| • La prise de décision et les sanctions disciplinaires.....                                                                                  | 315        |

## Chapitre 4

|                                                                                                                                             |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Les conditions pécuniaires, un enjeu majeur de l'attractivité</b> .....                                                                  | 317 |
| La rémunération des fonctionnaires et autres agents .....                                                                                   | 317 |
| – La grille des traitements de base des fonctionnaires et des autres agents .....                                                           | 318 |
| – Les allocations familiales .....                                                                                                          | 320 |
| – Les indemnités de dépaysement et d'expatriation .....                                                                                     | 321 |
| – Remboursement de frais et autres indemnités .....                                                                                         | 322 |
| – L'équivalence du pouvoir d'achat entre les différents lieux d'affectation au sein de l'Union européenne .....                             | 323 |
| – Régime pécuniaire applicable aux fonctionnaires et agents affectés dans un pays tiers .....                                               | 323 |
| – La méthode d'adaptation salariale .....                                                                                                   | 325 |
| • Évolution du coût de la vie en Belgique et au Luxembourg (indice commun) .....                                                            | 326 |
| • Évolution du pouvoir d'achat des rémunérations des fonctionnaires nationaux des administrations centrales (indicateurs spécifiques) ..... | 326 |
| • Modalités de l'actualisation annuelle des rémunérations et des pensions .....                                                             | 327 |
| • La clause de modération et la clause d'exception .....                                                                                    | 327 |
| Les prélèvements fiscaux et sociaux .....                                                                                                   | 329 |
| – Les prélèvements fiscaux .....                                                                                                            | 329 |
| • L'impôt sur le revenu .....                                                                                                               | 329 |
| • Le prélèvement de solidarité .....                                                                                                        | 330 |
| – Les prélèvements sociaux .....                                                                                                            | 330 |
| • Le régime commun d'assurance maladie .....                                                                                                | 330 |
| • Le régime d'assurance chômage .....                                                                                                       | 331 |
| Le régime de pensions .....                                                                                                                 | 331 |
| – La nature du régime de pension .....                                                                                                      | 332 |
| • Principe du fonds notionnel .....                                                                                                         | 332 |
| • L'adaptation annuelle de la cotisation pension en fonction de l'équilibre actuariel .....                                                 | 333 |
| – Les différents paramètres du régime des pensions .....                                                                                    | 334 |
| • L'âge de la retraite .....                                                                                                                | 334 |
| • Le taux d'accumulation .....                                                                                                              | 335 |
| • Le montant maximal de la pension .....                                                                                                    | 335 |
| • La majoration de la pension .....                                                                                                         | 335 |
| • Le bénéfice de la pension .....                                                                                                           | 336 |
| • L'allocation d'invalidité .....                                                                                                           | 336 |
| • Les pensions de reversion .....                                                                                                           | 336 |

## Chapitre 5

|                                                                                         |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>La modernisation de l'environnement de travail</b> .....                             | 339 |
| L'évolution des conditions de travail .....                                             | 339 |
| – Le temps de travail : les standards applicables et les flexibilités introduites ..... | 340 |
| • La durée normale du travail fixée par le statut .....                                 | 340 |
| • Les possibilités statutaires de dérogation et d'aménagement du temps de travail ..... | 340 |
| • Les flexibilités introduites hors statut .....                                        | 342 |
| – Les différents types de congés .....                                                  | 343 |
| • Le congé annuel .....                                                                 | 344 |
| • Les congés spéciaux .....                                                             | 345 |
| • Les congés maternité, maladie et accident .....                                       | 346 |

|                                                                                                |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Les structures d'accompagnement.....                                                           | 347        |
| – Les lieux de travail du personnel.....                                                       | 347        |
| • L'implantation et la politique immobilière .....                                             | 347        |
| • Les services disponibles .....                                                               | 349        |
| – Les structures d'accueil et de scolarisation des enfants .....                               | 349        |
| • Les écoles européennes .....                                                                 | 349        |
| • Crèches et garderies postsecondaires .....                                                   | 351        |
| <b>Chapitre 6</b>                                                                              |            |
| <b>L'intervention du médiateur et la protection du juge.....</b>                               | <b>353</b> |
| Le règlement amiable des litiges par le médiateur européen.....                                | 353        |
| Les recours juridictionnels .....                                                              | 354        |
| – Contentieux de la légalité et contentieux de pleine juridiction .....                        | 354        |
| – Recevabilité des recours juridictionnels .....                                               | 355        |
| • Épuisement des recours administratifs préalables .....                                       | 355        |
| • Acte faisant grief de l'autorité investie du pouvoir de nomination.....                      | 357        |
| • Intérêt à agir du fonctionnaire à l'encontre d'un acte administratif lui faisant grief ..... | 357        |
| • Respect des délais en matière de contentieux du droit de la fonction publique .....          | 357        |
| – Procédure contentieuse devant les différentes juridictions .....                             | 358        |
| • Le recours devant le Tribunal de la fonction publique .....                                  | 358        |
| • Le pourvoi devant le Tribunal de l'Union européenne .....                                    | 360        |
| • Le réexamen des décisions sur pourvoi du Tribunal par la Cour de Justice .....               | 360        |
| • Les effets des décisions juridictionnelles.....                                              | 360        |
| Une jurisprudence influencée par le droit social européen et les droits fondamentaux.....      | 361        |
| <br>Conclusion .....                                                                           | <br>363    |
| Bibliographie.....                                                                             | 365        |
| Liste des encadrés, tableaux et graphiques .....                                               | 367        |

## Déjà parus

### Série « Institutions & Politiques »

*Les institutions de l'Union européenne après la crise de l'euro*

Yves Doutriaux et Christian Lequesne, 2014

*La politique migratoire de l'Union européenne*

Corinne Balleix, 2013

*Les politiques de l'Union européenne*

Philippe Delivet, 2013

*L'Europe sociale*

Étienne Grass, nouvelle édition, 2013

*La Cour de justice de l'Union européenne et le droit du contentieux européen*

Éléonore von Bardeleben, Francis Donnat, David Siritzky, 2012

*Le Parlement européen*

Olivier Costa, Florent Saint Martin, 2<sup>e</sup> éd., 2011

### Série « Débats »

*Les Européens aiment-ils (toujours) l'Europe ?*

Bruno Cautrès, 2014

*Faut-il enterrer la défense européenne ?*

Nicole Gnesotto, 2014

*Le Royaume-Uni doit-il sortir de l'Union européenne ?*

Pauline Schnapper, 2014

*À quoi sert la Banque centrale européenne ?*

Edwin Le Héron, 2013

*Que reste-t-il du couple franco-allemand ?*

Cécile Calla, Claire Demesmay, 2013

*L'Europe peut-elle se passer d'un gouvernement économique ?*

Jean-François Jamet, 2<sup>e</sup> éd., 2012

*La construction européenne est-elle démocratique ?*

Nicolas Levrat, 2012

*L'Union européenne peut-elle devenir une grande puissance ?*

Maxime Lefebvre, 2012

*L'euro est-il un échec ?*

Michel Dévoluy, 2<sup>e</sup> éd., 2012

## À paraître prochainement dans la série « Débats »

*L'Europe peut-elle faire face à la mondialisation ?*

*L'Union européenne favorise-t-elle vraiment la paix ?*

# Réussir les concours européens



Réf. 9782110095657  
Volume 1 **21 €**

**Les tests de présélection  
sur ordinateur** - Tous les tests  
sont réunis dans cet ouvrage

- Comprendre l'esprit des concours européens
- S'inscrire en ligne dans les meilleures conditions
- Acquérir une méthode adaptée à chacune des quatre séries de tests
- S'entraîner avec plusieurs centaines d'exercices corrigés



Réf. 9782110088598  
Volume 2 **21 €**

**Épreuves de sélection et  
démarches de recrutement**

- Mieux connaître les exigences des quatre épreuves de sélection
- S'entraîner à chacune d'elles à l'aide d'exercices rédigés en anglais et de leur corrigé
- Adopter une démarche efficace de recherche de poste, une fois le concours réussi

Les auteurs, pour la plupart administrateurs à la Commission européenne, assurent aussi des formations dans le cadre des préparations aux concours européens de l'IEP de Paris.

**EN VENTE**

sur [www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr)  
chez votre libraire

 **La  
documentation  
Française**