

**GRASPE**

**Groupe de Réflexion sur l'avenir du Service Public Européen  
Reflection Group on the Future of the European Civil Service**

**Cahier n° 25  
Juin 2015**

**Sommaire**

G

R

A

S

P

E

<b>Éditorial : L'Europe en crise ou crise de l'Europe ?</b>	<b>3</b>
<b>Un service d'action extérieure sans véritable cap</b>	<b>7</b>
<b>Interview de M. Pierre Vimont, lors de son départ du SEAE</b>	<b>13</b>
<b>The Social Chimera of the Economic and Monetary Union</b>	<b>18</b>
<b>Pour une réorientation des politiques économiques en Europe</b>	<b>30</b>
<b>Colloque sur l'histoire de la Commission (période 1973-1986)</b>	<b>37</b>
<b>La citoyenneté européenne et les dispositifs participatifs de l'Union européenne</b>	<b>41</b>
<b>« La Tragédie de l'Union Européenne, Désintégration ou Renaissance? » par George Soros</b>	<b>51</b>
<b>Chronique de la fonction publique européenne</b>	<b>60</b>

*Changer l'état des choses est aisé,  
l'améliorer est très difficile*

**ERASME**

Diffusion strictement limitée aux personnels des Institutions européennes

Éditeur responsable : Georges VLANDAS

Responsable de la rédaction : Tomas GARCIA AZCARATE

Secrétaire de rédaction : Jacques BABOT

Rédaction : Stephane ANDRE, Fabrice ANDREONE, Jacques BABOT, Thimios BOKIAS, Laurent BONTOUX, Paul CLAIRET, Yves DUMONT, Wolfgang ENTMAYR, Anders HINGEL, Philippe KERAUDREN, Andréa MAIRATE, Jacques PRADE, Paolo PONZANO, Vlassios SFYROERAS, Bertrand SORET, Jean-Paul SOYER, Catherine VIEILLEDENT, Sylvie VLANDAS.

Site web et maquette : Jean-Paul SOYER

### Contributeurs

Michel AGLIETTA  
Philippe AIGRAIN  
Stéphane ANDRÉ  
Fabrice ANDREONE  
Jacques BABOT  
Angelo BAGLIO  
Bernard BARTHALAY  
Gilles BERTRAND  
Olivier BODIN  
Thimios BOKIAS  
Laurent BONTOUX  
Anastassios BOUGAS  
Didier BOUTEILLER  
Kostas BOTOPOULOS  
Francisco CABALLERO SANZ  
Bernard CAISSO  
Pino CALO  
Paraskevas CARACOSTAS  
CAVALEIRO  
AZEVEDO Rui  
Paul CLAIRET  
Jacques DELORS  
Victoria DAVYDOVA  
Maria Eduarda DE MACEDO  
Bertrand DELPEUCH  
Isabelle DEMADE  
Jean-François DREVET  
DUFRASNE Marie  
Yves DUMONT  
Wolfgang ENTMAYR

Elie FAROULT  
Tomas GARCIA AZCARATE  
Fernando GARCIA FERREIRO  
Didier GEORGAKAKIS  
Isabel GONZALEZ FORTES  
Mireille GRUBERT  
Dimitris HATZISTRATIS  
Anders HINGEL  
Thomas HENOKL  
Michel HUSSON  
Franco IANNIELLO  
Sylvie JACOBS  
Olivier JEHIN  
Philippe KERAUDREN  
Eneko LANDABURU  
Notis LEBESSIS  
Roberto LENTI  
Jean-Charles LEYGUES  
Julie LEPRETRE  
Joël LE QUÉMENT  
Alain LIBEROS  
Jose Manuel LOPEZ CEJUDO  
Beatrice LUCARONI  
Andrea MAIRATE  
Olivier MERLE  
Francisco MOLERA APARICIO  
Ugur MUL DUR

Benoît NADLER  
Koen NOMDEN  
Béatrice ORNSTEDT  
Jaime PEREZ VIDAL  
Ines PERIN  
Paolo PONZANO  
Jacques PRADE  
Dorian PRINCE  
Antoine QUERO MUSSOT  
Nicolas SABATIER  
Manuel SANCHIS i MARCO  
Ludwig SCHUBERT  
Burkart SELIN  
Giovanni SERGIO  
Elli SFYROERAS  
Vlassios SFYROERAS  
Kim SLAMA  
Georges SPYROU  
Bertrand SORET  
Jean-Paul SOYER  
Michel STAVVAUX  
Elena STROE  
Béatrice THOMAS  
Roger VANCAMPENHOUT  
Philippe VAN PARIJS  
Catherine VIEILLEDENT-MONFORT  
Georges VLANDAS  
Timothée VLANDAS  
Henri WEBER  
Werner WOBBE

*Les articles publiés dans ce numéro ne reflètent pas nécessairement le point de vue de chacune des personnes ayant participé aux travaux de Graspe.*

© GRASPE 2015

Retrouvez nos numéros précédents : <http://graspe.eu>  
e-mail : [courrierlecteur@graspe.eu](mailto:courrierlecteur@graspe.eu)

## Éditorial : L'Europe en crise ou crise de l'Europe ?

L'Europe traverse la crise plus grave de son histoire depuis la période de l'après-guerre. Elle n'est pas seulement économique, mais aussi sociale, politique et morale. Où est l'Europe des idéaux et des valeurs humaines qui a mobilisé des générations de citoyens et qui nous a transmis un message d'espoir et de confiance ?

L'heure n'est guère à l'optimisme. Le continent européen est malade. Le PIB par habitant reste inférieur à son niveau de 2007. Le niveau d'investissement productif a chuté de plus de 20% par rapport à la situation d'avant-crise. Malgré les timides signes de reprise, le chômage reste très élevé en Europe, atteignant 27% en Grèce et 23% en Espagne, dont plus de la moitié sont des jeunes. Les classes moyennes ont été frappées par la pauvreté à cause de la baisse des salaires réels imposée par la Troïka.

La zone euro apparaît plus que jamais en voie de désintégration. Au lieu de combler les écarts de développement entre les États, elle a produit une divergence croissante alimentée par des transferts de ressources des pays pauvres vers les riches. Il n'y a pas eu de réponse solidaire à la crise, et les atermoiements de l'Union Européenne n'ont fait qu'aggraver celle-ci. L'Europe a réagi tardivement pour mettre en place des instruments de gestion de la crise. Le but de l'euro n'est-il pas de créer une Europe plus unie ?

Malgré les sauvetages successifs, la Grèce est aujourd'hui incapable de faire face à sa dette et de collecter les impôts et en même temps elle doit répondre aux besoins urgents d'une partie de la population vivant dans des conditions précaires.

Depuis 2009, l'économie grecque a perdu 88 milliards de son produit intérieur brut soit une diminution de plus d'un quart. Alors que l'Europe et le FMI s'obsèdent à mener un bras de fer avec le gouvernement de gauche radicale Syriza, on finit par oublier que la crise grecque est d'abord humaine. On ne parle pas assez de la grave crise humanitaire que traverse le pays où une partie de la

population ne parvient pas à se nourrir. En mars, la Commission Européenne débloqua une aide d'urgence de 2 milliards pour des raisons humanitaires mais s'empêcha de préciser que ces fonds devaient être dépensés pour la 'croissance et la cohésion sociale' (!). Cette somme est minuscule par rapport aux prêts concédés à la Grèce pour payer ses créanciers.

Les créanciers veulent pousser la Grèce vers une situation de cessation de paiements. Il est aujourd'hui évident que l'austérité a mis en faillite l'économie grecque qui de ce fait se retrouve confrontée à une grave crise de 'liquidité'. Des économistes sérieux, non suspects de sympathie 'gauchiste' comme Charles Wyplosz<sup>1</sup> ou Paul de Grauwe avouent que la Grèce a été punie sévèrement en lui imposant des surplus primaires élevés difficilement acceptables en pleine récession. Certes, la Grèce a besoin de réformes pour sa survie économique. Toutefois, il faut s'accorder sur la signification de ces réformes dont certaines sont nécessaires en particulier dans le domaine fiscal pour mettre fin à une situation insoutenable d'évasion fiscale. D'autres réformes concernant le marché du travail, par exemple, viseraient à baisser les salaires réels pour faciliter les ajustements structurels ou encore les privatisations qui deviendraient difficiles à assumer par un État exsangue disposant de peu d'actifs publics.

Nous sommes à un point de non-retour. Si l'union monétaire est réversible, la spéculation repartira. Si la Grèce faisait partie d'un véritable système fédéral, elle pourrait bénéficier de garanties du système fédéral. Si le Texas ou la Californie se déclarait en faillite, il n'y aurait aucun effet domino, c'est-à-dire que la crise de la dette se transformerait en crise bancaire. Si cela s'avérait impossible pour la Grèce de faire face à ses dettes, elle n'aurait pas d'autre possibilité que de sortir de l'Union monétaire. Car elle ne pourrait pas permettre que son système bancaire soit insolvable en entraînant davantage de chômage et d'instabilité politique. Le fonds de la question est de savoir si la BCE est disposée à soutenir le système bancaire grec en cas de défaut de l'État grec sur la dette publique.

### **Crise de citoyenneté**

L'autre crise est la crise de la citoyenneté européenne, sans doute plus grave de celle de la zone euro, car elle mine les fondements de la démocratie européenne. La désaffection vis-à-vis des institutions européennes a atteint des sommets. Le Parlement européen s'est vu octroyer au fil des traités, des pouvoirs accrus pour faire face au

<sup>1</sup> Voir notamment : <http://www.telos-eu.com/fr/europe/les-prochains-defauts-de-paiement-de-la-grece.html>

‘déficit démocratique’ de la construction européenne. En revanche, les taux de participation aux élections européennes n’ont jamais été aussi bas. Dans le pays qui a le plus bénéficié des aides européennes, la Pologne, un conservateur anti-européen a été élu. Au Royaume Uni, le premier ministre Cameron a été réélu sur la base d’un programme qui prévoit un référendum sur la sortie de l’Union Européenne. Les populismes de tout bord font florès sur les thèmes de l’euro, de l’immigration et du protectionnisme. Dans le Sud de l’Europe, s’organisent des mouvements de réaction aux politiques d’austérité, en Grèce avec Syziza et en Espagne avec Podemos.

Depuis la crise, on assiste à un échec du projet de solidarité européenne. L’Union est guidée aujourd’hui par des intérêts purement économiques, qui se réduisent souvent à un terrain d’affrontement entre les pays créanciers et les pays débiteurs. Le projet d’intégration politique est passé au second plan, renvoyé aux calendes grecques. « Il faut unir non pas des États, mais des citoyens », disait Jean Monnet. Aujourd’hui, cet idéal semble trahi par la suprématie des égoïsmes nationaux.

## **Un new Deal pour l’Europe**

Depuis 2010, l’Union Européenne et ses États ont entrepris des politiques économiques qui n’ont fait qu’aggraver la crise plus sévère qu’ailleurs et sa propre cohésion interne. Si l’économie européenne avait été gérée selon les préceptes de la ‘bonne économie’, nous aurions, disent les experts un surplus de produit intérieur brut d’environ 17% à l’échelle européenne. En revanche, il s’est produit au cours de ces dernières une terrible dévastation des biens publics sacrifiés sur l’autel de la grande finance au nom de la stabilité macroéconomique !

Même si elle a mis en place des instruments de gestion de crise, son système de gouvernance économique doit être largement réformé dans le sens d’un renforcement des institutions européennes. Mais ces réformes, sans lesquelles la zone euro reste vulnérable à d’autres crises, doit s’accompagner d’une véritable stratégie de croissance et d’emplois car la politique monétaire, aussi vigoureuse soit-elle, ne saurait suffire à assurer un développement économique sur des bases durables.

Le plan Juncker, avec la constitution d’un fonds de garantie géré par la Banque Européenne d’Investissement est un pas important allant dans cette direction. Etant donné que les intérêts restent voisins de zéro, il convient de réaliser des investissements publics structurants – soutenus par la BEI et autres institutions financières

internationales – qui puissent créer des emplois à court terme et engendrer des retours élevés sur le long terme.

Lancée en 2014, [l'initiative citoyenne pour un plan spécial pour le développement durable et l'emploi va dans ce sens](#). Elle réclamait un programme d'investissements publics pour la production et le financement de biens publics européens, notamment en matière d'énergie renouvelables, recherche et innovation, réseaux d'infrastructure, agriculture écologique, protection de l'environnement et patrimoine culturel ; un Fonds de Solidarité Européen pour financer des emplois pour les jeunes ; l'augmentation des ressources propres du budget européen à travers une taxe sur les transactions financières et la taxe sur les émissions de carbone. Un plan ambitieux, certes, mais réaliste, qui s'est heurté au mur de l'indifférence des États.

Récemment, le philosophe allemand Jürgen Habermas a démontré que les déficiences de l'Union monétaire étaient dues au manque de régulation politique au niveau européen. La méthode inter-gouvernementale a montré ses limites car elle est fondamentalement inefficace et non démocratique, donc sans légitimité. Cette tension entre les impératifs économiques et financiers de résoudre la crise et l'absence d'un pouvoir politique européen démocratiquement élu conduit à la fragmentation politique de l'Europe. Il est plus que jamais nécessaire d'inventer des procédures de transfert de la souveraineté au niveau supranational sans affaiblir des procédures démocratiques nationales. C'est au niveau de la zone euro qu'il faut faire preuve d'imagination pour formaliser des institutions capables de coordonner les politiques économiques pertinentes qui puissent répondre aux besoins et aux aspirations des citoyens. Bref, notre modèle européen doit être profondément remanié pour mettre l'Europe sur la voie d'une croissance soutenable et largement inclusive.

## Un service d'action extérieure sans véritable cap

Né du Traité de Lisbonne et mis en place avec la décision du 23 juillet 2010, le service européen pour l'action extérieure (SEAE) a eu bien du mal à trouver ses marques, durant ses quatre premières années d'existence, suscitant, au sein du personnel, nombre d'interrogations et même de départs et, à l'extérieur, un tir nourri de critiques provenant des observateurs, journalistes et universitaires, et des responsables d'autres institutions nationales et européennes. S'il n'est jamais aisé de mettre en place un nouvel organisme, ce mal-être et ces critiques reflètent bien une réalité, celle d'un animal institutionnel hybride, handicapé par sa propre constitution sur la base de la règle des trois tiers (un tiers de fonctionnaires de la Commission, un tiers de personnels provenant du secrétariat général du Conseil et un tiers de diplomates nationaux) et qui n'a pas encore réussi à se forger une identité commune. Pire, l'ancien Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité n'est jamais parvenu à lui fixer un cap. Une réforme en profondeur est devenue indispensable pour permettre au SEAE de gagner en efficacité et sortir de son rôle de supplétif des diplomaties nationales.

Le SEAE comprend 3402 personnels (chiffres de mai 2014) dont 793 avec un statut diplomatique. Ces personnels sont répartis entre le quartier général à Bruxelles (1507 personnes) et 138 délégations (1895 personnes) représentant l'UE dans 163 pays et 8 organisations internationales. A noter que dans les délégations, il y a toujours environ 3500 agents de la Commission qui continuent à dépendre de leur hiérarchie, même s'ils travaillent sous l'autorité du chef de délégation issu du SEAE. Dans 70 de ces localisations, il y a moins de dix États membres de l'UE représentés et dans 50 pays, on trouve moins de 5 représentations nationales d'États membres. Depuis la création du SEAE, des délégations ont été ouvertes au Sud-Soudan, en Libye, au Myanmar et aux Emirats Arabes Unis. La délégation en Nouvelle-Calédonie est devenue assez logiquement un bureau de la Commission et deux délégations ont été fermées au Suriname et au Vanuatu. Cet effectif et sa répartition à travers le monde met à la disposition du Haut représentant/vice-président de la Commission européenne, ce que

l'on peut considérer comme la plus vaste et la plus complexe direction générale, même si celle-ci a été placée par les chancelleries sur une sorte d'orbite géostationnaire pour lui garantir un statut quasi-intergouvernemental. Contrairement à une idée reçue, le SEAE n'est pas une institution, mais simplement un organe chargé d'assurer un service pour le compte des trois grandes institutions. Rappelons que le TUE énumère, dans son article 17, les sept institutions que comporte l'Union : le Parlement européen, le Conseil européen, le Conseil des ministres, la Commission européenne, la Cour de justice, la Cour des comptes et la Banque européenne d'investissement.

Sous la pression du Parlement européen, le budget du service européen pour l'action extérieure vient de connaître une très nette progression. Il était de 518,628 millions (soit 213 millions pour le quartier général à Bruxelles et 306 millions pour les délégations) en 2014 et atteindra 602,837 millions en 2015. Au début de la procédure budgétaire, le Conseil n'était prêt à concéder qu'un montant de 526 millions, le Parlement allant jusqu'à réclamer 620 millions. Cette croissance du budget de fonctionnement du SEAE s'inscrit dans une progression d'ensemble des crédits destinés à l'action extérieure en 2015. Sur un budget général de 141 milliards, le chapitre « Global Europe » qui regroupe l'ensemble des crédits destinés à l'action extérieure, à l'exception du Fonds européen de développement (FED) et du financement des coûts communs des opérations militaires qui relève du mécanisme Athéna (ces deux instruments étant gérés de façon intergouvernementale), est doté de 7,422 milliards d'euros (contre 6,840 milliards en 2014). Ce montant comprend notamment :

- la politique de voisinage (1,579 milliard) ;
- l'instrument de pré-accession (1,555 milliard) ;
- la coopération au développement (2,141 milliards) ;
- l'aide humanitaire (918,848 millions) ;
- le budget PESC qui progresse de 234,825 millions d'euros en 2014 à 267,907 millions en 2015.

### **Une structure hybride et déconnectée**

Conformément au Traité, les effectifs ont été constitués sur la base de trois tiers. A l'heure actuelle, 33% de l'effectif global est constitué de diplomates provenant des États membres : 24,1% au sein du quartier général et 45,5% dans les délégations, respectivement. Ils occupent 67% des postes de direction au sein du quartier général et sur 126 chefs de délégations, 53 sont des diplomates nationaux. Si le recours à des diplomates nationaux a permis d'assurer une participation relativement équilibrée de ressortissants des États membres aux différents niveaux de



responsabilités au sein du SEAE et un rattrapage pour les États membres qui ont rejoint l'UE depuis 2004 (ils occupent désormais 21% des postes AD et AST, ce qui correspond à leur proportion de la population de l'UE), certaines nationalités (c'est le cas en particulier des Belges) demeurent surreprésentées. Ce patchwork pose le problème de la culture commune difficile à faire émerger, d'autant plus que les diplomates nationaux savent très bien qu'à l'issue d'une période de huit ans (étendue de deux ans supplémentaires dans des circonstances exceptionnelles) ils retourneront dans leur administration d'origine (article 6 de la décision du 26 juillet 2010). A noter qu'en principe depuis le 1er juillet 2013, le recrutement est ouvert à des personnels des autres institutions de l'UE. Une ouverture à laquelle, les États membres, représentés au sein du comité consultatif sur les nominations, continuent de résister, les chancelleries cherchant à freiner toute autonomisation du SEAE. Particulièrement lentes et opaques, les procédures de recrutement/nomination font ainsi l'objet de véritables marchandages – et parfois de promotions accélérées – complètement déconnectés des règles normales de gestion des ressources humaines et plus encore du service d'un « intérêt général européen » qui reste à identifier.

Le diagnostic posé par la Cour des comptes européenne dans son rapport spécial n°11 de 2014 en dit long sur l'inadaptation du service légué par Catherine Ashton. Si la Cour n'est pas tendre avec la gestion du personnel, elle déplore tout autant l'absence de stratégie et de priorités, avec pour conséquences des interventions tardives, sous-dimensionnées et mal préparées, qui semblent n'avoir d'autre raison d'être que de satisfaire tel ou tel État membre particulièrement insistant. Dans le domaine de la gestion des crises (17 missions et opérations, dont cinq de nature militaire, déployant environ 7000 personnels civils et militaires), on observe ainsi une multiplication des micro-missions faisant appel à moins d'une centaine de personnels, lesquelles sont de surcroît souvent actives dans la même région, voire le même pays. Les retards de prise en compte de la dégradation de la situation sécuritaire dans le Sahel (pas moins de 18 mois de débats avant le lancement de la mission EUTM Mali), le déploiement chaotique des missions EUAVSEC au Sud-Soudan et EUBAM Libya, dont la première a dû être fermée sans avoir jamais été opérationnelle et la seconde est actuellement gelée, les missions/opérations maintenues en vie artificiellement (EUFOR Althéa, EUSEC RDC, EUBAM Rafah...) sont autant de témoignages de cette absence totale de vision politique.

Si les intérêts qui sont à la base d'une véritable politique étrangère n'ont jamais été clairement identifiés, « l'approche globale » tant vantée dans les documents issus du SEAE demeure essentiellement

cosmétique. Comme le note à juste titre la Cour des comptes, elle se heurte à l'excessive complexité des structures du SEAE qui ne permet pas une coopération adéquate entre les différents départements au sein même du service. La coopération avec la Commission européenne sur les implications extérieures des politiques internes laisse également à désirer et aucun département spécifique n'a été mis en place pour gérer des questions aussi importantes que le changement climatique ou encore la sécurité énergétique. A sa manière, sous l'impulsion des chancelleries, le SEAE risque ainsi de reproduire progressivement le type de déconnexion existant dans les États membres entre l'initiative législative sectorielle assumée par des départements ministériels spécifiques (ou dans le système européen par la Commission) et les négociations internationales conduites par des diplomates dont les préoccupations sont plus diversifiées.

La complexité est aussi omniprésente dans la vie quotidienne des délégations où coexistent deux chaînes de décision et de gestion financière, de façon à respecter le règlement financier et à préserver le contrôle budgétaire (Cour des comptes et Parlement européen) sur la quasi-totalité des financements de l'action extérieure (voire plus haut) qui demeurent de la compétence de la Commission européenne. Même si l'on est en droit de s'interroger sur la pertinence du modèle américain (l'approbation des nominations d'ambassadeurs entraînant du lobbying et des retards), ces questions de gestion financière, autant que la transparence du processus de nomination et le besoin de s'assurer que les vues de la représentation parlementaire sont dûment prises en compte, expliquent l'insistance du Parlement européen à demander qu'après leur désignation par le Haut représentant/vice-président, les nouveaux chefs de délégation soient officiellement confirmés dans leur poste par la commission concernée du Parlement européen avant leur entrée en fonction (rapport Brok et Gualtieri).

### **Une réforme en profondeur**

Dans son rapport du 29 juillet 2013 sur la révision du fonctionnement du SEAE, Catherine Ashton allait partiellement dans le sens souhaité par la Cour des comptes. Parmi ses recommandations figuraient ainsi le renforcement de la capacité du SEAE dans la gestion des aspects horizontaux de la politique extérieure (sécurité énergétique, environnement, changement climatique, migration, anti-terrorisme, réglementation financière et gouvernance économique globale) ou encore la co-localisation de la salle de situation du SEAE et du centre de réponse aux crises de la Commission pour créer un centre unique de réponse aux crises 24/7 au niveau de l'UE. Mais son argumentation visait surtout à

poursuivre la « cannibalisation » des services de la Commission, avec notamment :

- le transfert au SEAE des activités de communication sur les politiques extérieures qui sont encore du ressort de la Commission ;
- le transfert des activités qui continuent à relever de la DG DEVCO, notamment l'instrument de stabilité, l'assistance aux élections dans les pays tiers et les programmes de soutien à la démocratie et aux droits de l'Homme ;
- la simplification de la gestion financière dans les délégations et l'autorisation de la combinaison des crédits du SEAE et de la Commission.

En revanche, le rapport restait silencieux sur les autres problèmes tels que les procédures de recrutement, les redondances, la complexité et les problèmes de communication et de coopération à l'intérieur du SEAE comme au niveau interinstitutionnel.

C'est pourtant bien une réforme en profondeur qui s'impose au SEAE pour sortir d'une double logique d'autonomisation vis-à-vis de la Commission européenne et de service des États membres. L'idée qui avait conduit la Convention européenne de 2002 à créer ce service reposait sur la nécessité de donner à l'Union européenne un outil efficace au service d'une politique étrangère commune. Il ne s'agissait ni de créer une vingt-neuvième diplomatie reposant sur le plus petit dénominateur commun, ni d'instaurer un supplétif au service des diplomaties nationales dont le coût annuel (à vingt-sept) s'établissait en 2011 à 7,5 milliards d'euros. Au-delà de l'économie que pourrait générer une rationalisation des dispositifs diplomatiques des États membres (par co-localisation, coopération et/ou intégration accrue) estimée selon les think tanks entre 1 et 3 milliards par an, c'est à l'esprit qui a guidé la Convention qu'il faut aujourd'hui revenir. Cela signifie notamment :

-mettre en chantier cette stratégie qui fait si cruellement défaut ; - améliorer la coopération interinstitutionnelle ;

- tirer profit de toutes les structures dont dispose le Haut représentant (institut d'études de sécurité de l'UE, agence européenne de défense, IntCen, SatCen, etc.) pour développer une capacité d'analyse et d'anticipation et une réelle initiative politique ;

- promouvoir le débat sur les orientations stratégiques au niveau du Conseil des ministres (c'est le sens de la démarche de Mme Mogherini qui vise à organiser un débat mensuel sur un dossier spécifique) ;

- reprendre le travail de simplification des procédures de planification et de gestion de crise. Si le dynamisme affiché par

Federica Mogherini depuis son entrée en fonction, sa volonté d'accorder le même intérêt à la sécurité et la défense qu'aux affaires étrangères et son ambition de relancer la réflexion stratégique, tout comme l'importance qu'elle semble attacher à son rôle de vice-président de la Commission européenne sont de bon augure, sa marge de manœuvre continuera cependant d'être contrainte par le calendrier électoral dans les États membres, le poids croissant des euroscepticisms et les résistances des administrations nationales à une plus grande intégration de la politique étrangère.

Envoyez vos réactions et contributions à : [courrierlecteur@graspe.eu](mailto:courrierlecteur@graspe.eu)

Retrouvez tous les numéros de GRASPE sur notre site

**GRASPE.EU**



## Interview de M. Pierre Vimont, lors de son départ du SEAE

*Changement d'homme, changement de style mais pas changement de fonction : le diplomate français Alain Le Roy a succédé officiellement<sup>2</sup>, dimanche 1er mars, à son compatriote Pierre Vimont au poste de secrétaire général du Service européen d'action extérieure (SEAE), ce mastodonte au sigle complexe que personne ne veut appeler le ministère européen des affaires étrangères.*

*Officieux numéro deux du SEAE, le secrétaire général est l'organisateur et le porte-voix de cette structure mise en place il y a cinq ans. Fort de son expérience, M. Vimont en fut même sa principale figure médiatique à Bruxelles, compte tenu du fréquent refus de la Britannique Catherine Ashton, première haute représentante entre 2009 et 2014, d'apparaître en public.*

*Les choses ont changé avec l'actuel chef de la diplomatie communautaire, l'ex-ministre italienne Federica Mogherini qui, depuis son entrée en fonction en novembre 2014, parcourt le monde comme Mme Ashton mais entend aussi incarner pleinement son « service » lors des nombreuses réunions, conseils et autres négociations menées à Bruxelles, qu'elles concernent directement sa difficile fonction de coordinatrice ou l'une des missions de ses commissaires adjoints au sein de la Commission – dont elle assume la vice-présidence.*

*Ancien secrétaire général adjoint des Nations unies, chargé des opérations de maintien de la paix, M. Le Roy est habitué à se mouvoir au sein de grandes structures complexes....*

---

<sup>2</sup> En savoir plus sur [http://www.lemonde.fr/europe/article/2015/03/02/passage-de-temoin-a-bruxelles-entre-deux-diplomates-francais\\_4585928\\_3214.html#We4ZQCjS5TkhSxP3.99](http://www.lemonde.fr/europe/article/2015/03/02/passage-de-temoin-a-bruxelles-entre-deux-diplomates-francais_4585928_3214.html#We4ZQCjS5TkhSxP3.99)

**Pierre Vimont au personnel du SEAE:  
"Soyez optimistes. Gardez confiance!  
Les crises offrent aussi des opportunités"**

M. Pierre VIMONT, Secrétaire Général Exécutif du Service Européen pour l'Action Extérieure (SEAE), quitte ses fonctions le 28 février, atteint par la limite d'âge. A la veille de son départ, nous avons rencontré celui qui aura été (... et restera) le premier Secrétaire Général d'un service diplomatique européen qu'il a grandement contribué à façonner et à asseoir dans le jeu institutionnel européen, sous l'autorité de deux Hautes Représentantes / Vice-Présidentes, Mmes. Ashton et Mogherini. En guise d'au revoir, il nous livre ses réflexions sur les défis du SEAE et sur le contexte international dans lequel "l'UE devra s'adapter pour continuer à jouer un rôle important d'équilibre sans renier ses valeurs".

*Q. Quels sentiments éprouvez-vous, M. Vimont, à la veille de quitter le bateau du Service Extérieur, après avoir été à la barre pendant plus de quatre ans? Vous vous dites que c'est dommage que ce soit déjà fini ou bien êtes-vous soulagé de passer le témoin?*

R. "Je dirais: un peu des deux. Un curieux mélange de nostalgie et d'émotions, après de nombreuses années passées dans la diplomatie, française d'abord puis européenne, mais j'ai aussi de la curiosité pour ce que sera ma nouvelle vie dans quelques jours. Je suis impressionné par le chemin important qui a déjà été fait par le SEAE depuis sa création mais le moment venu la sagesse veut qu'on passe le témoin à d'autres pour poursuivre le travail. Et je vous assure que le travail ne va pas vous manquer!"

*Q. Au moment où vous avez pris vos fonctions de Secrétaire Général Exécutif, il vous est arrivé, en toute honnêteté, d'exprimer des doutes sur la faisabilité de ce Service Extérieur et sur la possibilité de voir émerger une diplomatie européenne entre États Membres, Conseil et Commission. Vos doutes sont-ils aujourd'hui dissipés?*

R. "Tout à fait! Il n'y a pas de doute aujourd'hui que la création du SEAE était une bonne idée. La Haute Représentante et son service diplomatique contribuent à donner de la cohérence et de la continuité aux relations extérieures de l'UE, en recherchant l'unité de vue au sein du Conseil et en intégrant dans l'action extérieure toute la panoplie d'instruments à notre disposition, qu'il s'agisse de relations politiques, de développement, de commerce, etc. Mais

c'est compliqué, car il faut toujours trouver un équilibre délicat entre règles du Conseil et règles de la Commission ainsi que la complémentarité entre politiques de l'UE et de ses différents États Membres. Il faut bien se dire qu'en application du Traité de Lisbonne, nous avons mis en place un système qui n'existe nulle part ailleurs, dans nos institutions européennes. Il a fallu tout inventer! Et le mérite en revient à tous ceux qui travaillent dans cette maison."

*Q. Compte tenu du travail complexe qui est demandé au SEAE, considérez-vous que le Service Extérieur est aujourd'hui quantitativement et qualitativement équipé pour faire face à ses responsabilités?*

R. "Sur le plan quantitatif, on a toujours tendance au sein des administrations à demander plus de ressources. Mais il faut être réaliste et comprendre que le contexte économique et financier que nous connaissons nous impose aussi des limites. Sur le plan qualitatif, je ne suis pas le seul à le dire, nous avons au sein du SEAE des ressources humaines remarquables, beaucoup de compétence et d'engagement parmi le personnel. Peut-être faudrait-il faire preuve davantage d'imagination pour construire l'esprit de corps du Service, pour faire en sorte que chacun s'y sente bien quelle que soit son origine et son statut, pour que les situations individuelles soient bien prises en compte et éviter ainsi des sentiments d'injustice parmi le personnel."

*Q. Quel regard portez-vous aujourd'hui sur l'état des relations internationales et quel devrait être le rôle de l'UE dans un contexte international devenu très changeant?*

R. "Nous sommes dans un monde qui a perdu un peu sa boussole et qui est confronté à de nombreux foyers de crise. Un monde sans véritable leadership, avec des puissances régionales qui tentent d'émerger mais qui rencontrent aussi des difficultés pour s'affirmer. La spécificité des démocraties occidentales a toujours été de trouver en leur sein des formes d'équilibre entre laisser faire et protection des plus défavorisés. Ces modèles connaissent aujourd'hui des difficultés suite à la crise économique. Les démocraties se heurtent à des radicalisations. Il faut donc trouver de nouvelles formes d'équilibre, de cohésion sociale, en préservant nos valeurs (droits de l'homme, démocratie, État de droit). C'est ce qui nous permettra de nous projeter à l'extérieur et de séduire nos partenaires sur la scène internationale. Equilibre et stabilité, voilà ce que l'UE pourrait et devrait apporter dans le contexte international actuel. Les crises n'ont pas que du mauvais; elles offrent aussi des opportunités qu'il faut savoir saisir."

*Q. On reproche parfois à l'UE d'être plus réactive que proactive face aux événements du monde. Pour illustrer ce "reproche", les médias citent souvent l'avènement des "printemps arabes", la crise actuelle à l'est de l'Ukraine et la dégradation qui s'en est suivie des relations avec la Russie, autant d'événements que nous, Européens, n'aurions pas vu venir. Selon vous, ce reproche est-il fondé? Quelle serait la marge d'action de la HR/VP et du SEAE pour développer une politique extérieure plus proactive?*

R. "Quand on dit que nous sommes réactifs, il faut admettre qu'il y a de cela. J'ajouterais aussi d'autres cas comme la Syrie ou la Libye. Certes, nous éprouvons des difficultés à être proactifs. Mais n'oublions pas que dans la plupart de ces cas, les États Membres sont divisés sur les actions à entreprendre. Or, l'unité est essentielle pour l'efficacité de notre action. Il faut néanmoins apprendre à être plus audacieux, à faire des propositions que nous considérons nécessaires pour l'UE. Il ne faut pas hésiter, même si nous sommes critiqués par l'un ou l'autre État Membre. Je sais d'expérience que c'est plus facile à dire qu'à faire. Nous avons souvent tendance à nous contenter de trouver le plus petit commun dénominateur, c'est rassurant. Mais il faudrait avoir l'ambition de pousser le curseur pour aller plus loin, pour faire avancer les positions de l'UE. En la matière, la Haute Représentante et le SEAE jouent un rôle qui ne doit pas être sous-estimé. "

"Nous devons aussi avoir la lucidité et le courage de revoir des politiques et des schémas de coopération qui ne sont plus adaptés et qui sont rejetés par nos partenaires. La situation du voisinage au sud et à l'est en est un exemple, mais pas uniquement. Écoutons nos partenaires et faisons preuve d'inventivité."

*Q. Parmi tous les moments que vous avez vécus dans vos fonctions de Secrétaire Général Exécutif, est-ce que vous en garderez un plus particulièrement en mémoire?*

R. "Il y en a beaucoup que je vais garder en mémoire! Il y a eu bien entendu des moments forts sur le plan politique: par exemple, les négociations avec la Ligue Arabe, les discussions avec nos partenaires israéliens concernant les guidelines liées à la politique de colonisation des territoires occupés, la crise en Ukraine dans laquelle les deux Hautes Représentantes ont joué successivement un rôle essentiel pour maintenir l'unité du Conseil. S'agissant de la vie du SEAE, je mentionnerai les réunions annuelles avec l'ensemble des Chefs de Délégations. Elles donnent toujours lieu à des échanges très utiles. On a un peu tendance au Siège à oublier ceux qui sont sur le terrain. Or, le réseau des Délégations de l'UE constitue l'un des meilleurs succès et atouts du Service Extérieur."



*Q. En plus des bons souvenirs, garderez-vous des regrets aussi?*

R. "Il ne faut pas avoir de regret. Peut-être, aurais-je dû consacrer plus de temps à développer l'esprit de corps du Service, son identité commune. Même si j'ai toujours été conscient du fait que le processus d'intégration du SEAE serait long. Il faudra donc continuer à travailler dans ce sens."

"En guise d'au revoir, j'aimerais dire à tous mes collègues du Service Extérieur de rester optimistes et de garder confiance dans cette organisation formidable, de croire en la capacité de chacun à apporter son savoir-faire pour contribuer à améliorer l'action de l'UE sur la scène internationale."

*Q. Sans être trop indiscret, avez-vous déjà des projets pour "l'après 28 février 2015"?*

R. "On dit que pour vivre longtemps il faut faire de la musique et apprendre des langues nouvelles", répond Pierre Vimont avec un large sourire. "Je vais donc consacrer désormais une partie de mon temps à ce type d'activité. Par ailleurs, je vais tenter de garder le contact avec le monde des relations internationales, celui que je connais le mieux, et apporter ma contribution au sein de groupes de réflexions."

Au revoir, Monsieur Vimont. Et merci pour tout!...

*L'interview de M. Pierre Vimont a été réalisée par Saturnino Muñoz Gómez (MDR.C.1)*

# The Social Chimera of the Economic and Monetary Union

## Social Policy in the Context of European Economic Governance

The European Union's (EU) response to the financial and economic crisis that began in 2008 was characterised by an acceleration of structural reform programs and measures geared towards fiscal consolidation as a prerequisite for financial bailout packages. During the course of the crisis, these measures put tremendous strains on the social fabric of many Member States, sometimes compounding the impact of the crisis itself. As a result, the public discourse challenging these policies manifested itself in two distinct responses. On the one hand, populist parties seized the opportunity to promote their Euro-sceptic and nationalistic agenda, often with the promise of national solidarity and, on the other hand, there was a renewed call for a social dimension of European integration.

Social democracy's acceptance of a neo-liberal ideological hegemony led to the temporary demise of the social dimension of the EU throughout the early 2000s, only for it to tentatively reappear on the agenda following the financial and economic crisis. This was primarily a result of the deep impact of the crisis, as well as of the crisis response prescribed by the Troika (consisting of the European Commission, European Central Bank and International Monetary Fund) on Member States' social systems. For example, in Greece alone the health care budget was slashed by 25 per cent, leaving an estimated 800,000 persons without adequate access to health care.<sup>3</sup> This even prompted an enquiry by the European Parliament on the role and operations of the Troika, which in turn resulted in a critical report of its conduct in 2014.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Alexander Kentikelenis, Marina Karanikolos, Aaron Reeves, Martin McKee and David Stuckler, "Greece's Health Crisis: From Austerity to Denialism," *The Lancet* 383 (22 Feb. 2014).

<sup>4</sup> European Parliament, *Resolution on the Role and Operations of the Troika with Regard to the Euro Area Programme Countries*, 13 Mar. 2014, Strasbourg.

While the EU's formal competencies in the area of social policy remain limited, a commitment to a sincere social dimension of the EU could offer a credible alternative to populist right wing parties, which have taken advantage of the current wave of Euro-scepticism.

On 2 October 2013, the European Commission published the Communication on Strengthening the Social Dimension of the EMU<sup>5</sup>, in which it announced plans to introduce a number of measures to monitor and strengthen social policy aspects, for example by suggesting the introduction of a social indicator scoreboard, EU action and funding to reduce unemployment, financial solidarity on a European level, improved labour mobility within the EU, and a strengthened European social dialogue.<sup>6</sup>

Nonetheless, the Communication was received with reservations by many proponents of a Social Europe, including trade unions. The European Trade Union Confederation (ETUC) responded in a position paper that stated, “for the ETUC the issue at stake is whether the EMU can have a Social Dimension capable of balancing economic policy with Europe’s social objectives. Our overall assessment of the Communication is that the proposals presented will do little to achieve this.”<sup>7</sup>

Another reason for concern is related to the Communication's call for a stronger participation of the social partners (trade unions and employer organisations) in the European social dialogue. This is due to the fact that on the same day, the European Commission simultaneously published its Communication on Regulatory Fitness and Performance (REFIT): Results and Next Steps<sup>8</sup>, directly challenging the social dialogue and freezing for the first time a proposal on workplace health and safety in the hairdressing sector reached between the respective employer's organisation Coiffure EU and European trade union federation UNI Europa. This calls into question the sincerity of the Communication on Strengthening

---

<sup>5</sup> European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Strengthening the Social Dimension of the Economic and Monetary Union*, 2 Oct. 2013, Brussels.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> European Trade Union Confederation, *ETUC Position on the European Commission Communication on Strengthening the Social Dimension of Economic and Monetary Union*, 3-4 Dec. 2013, Brussels, <http://www.etuc.org/documents/etuc-position-european-commission-communication-strengthening-social-dimension-economic#.U3YgLF6dLwJ> (last accessed 16 May 2014).

<sup>8</sup> European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Regulatory Fitness and Performance (REFIT): Results and Next Steps*, 2 Oct. 2013, Brussels.

the Social Dimension of the EMU published on the very same day. Further dismay was caused by the reaction of the President of the European Commission José Manuel Barroso, who publicly denounced the proposal of the social partners in the hairdressing sector to transform their agreement into binding EU legislation. In an interview with the German public television ARD, he polemically declared that Europe does not need to regulate hairdressers' high heels, even though the agreement primarily concerns the use of chemicals in the sector whose employees are most at risk of work related skin disease.<sup>9</sup>

All this begs the question, why did the European Commission decide to meet the urgent need for a stronger social dimension of the EMU with such an unambitious Communication, and with proposals that were already contradicted by the European Commission itself on the very day they were announced? Some observers suggest that the European Commission was instead pursuing an entirely different agenda, guided by neo-liberal principles seeking to alter the shape and form of member states' social and economic frameworks. One commentator expressed the belief that hidden behind the social language of the Communication is "a Trojan horse for Social Europe,"<sup>10</sup> albeit with the consent of national governments.

The European Parliamentary elections have highlighted the need to reassert European social values in order to counter right-wing populism profiting from the social hardship provoked by fiscal consolidation. This might explain why new Commission President, Jean-Claude Juncker, sent out a clear message in favour of social Europe in his address to the European Parliament of 15 July 2014, a "deeper and fairer" Europe investing in jobs, combating social dumping, promoting labour mobility based on equal remuneration for "the same work at the same place", rebalancing "fiscal sustainability" with "social impact assessment", combating poverty and defending a social market economy not based on "ship owners and speculators becoming even richer, while pensioners can no longer support themselves."<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> José Manuel Barroso, *Wir brauchen keine EU-Regeln für Friseurinnen-Schuhe*, interview by Rolf-Dieter Krause. *Tagesschau*, 2 Oct. 2013, <http://www.tagesschau.de/ausland/interview130.html> (last accessed 16 May 2014).

<sup>10</sup> Ronald Janssen, "A Trojan Horse For Social Europe," *Social Europe Journal*, 17 Oct. 2013, <http://www.social-europe.eu/2013/10/a-trojan-horse-for-social-europe/> (last accessed 16 May 2014).

<sup>11</sup> A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change, Jean-Claude Juncker, Strasbourg, 15 July 2014) – Watch this space...

One way to assess and analyse the content of the social dimension in its current state is through the mechanisms of European Economic Governance, specifically the CSRs as these provide an overview of the EU's reform priorities in member states in the aftermath of the crisis and are an integral part of the European Semester and European Economic Governance.

**a) Fiscal policy**

Fiscal consolidation is certainly one of the most prominent and consistent priorities of the European Commission's recommendations, which is in line with and refers to the Stability and Growth Pact. This is a procedure, which monitors and issues corrective measures to assure that Member States' public deficit does not exceed three per cent of GDP and public debt does not exceed 60 per cent of GDP.

This CSR should first be the object of an impact assessment, encompassing other taxes such as the Financial transaction tax, the European corporate tax, the carbon tax which may have better yields and entail a fairer share of the burden among various categories of taxpayers. Such recommendations cannot be isolated from priorities such as the fight against tax evasion, reduction of fiscal competition and the broad agenda for own resources of the European budget. Nor can the competence of national parliaments in fiscal matters be ignored.

Since the 2011 reform called Six Pack the surveillance and enforcement mechanisms of the Stability and Growth Pact have been consolidated under the umbrella of the European Semester, and include financial sanctions against Member States which breach the parameters of the agreement. The Six Pack reform was further complimented by the so-called Two Pack in 2013 for even closer surveillance of Euro area Member States.<sup>12</sup> Accordingly, all Member States received recommendations that address this policy goal. In addition annually sixteen to seventeen countries received additional recommendations concerning age related expenditure.

The CSRs tend to take a dual approach to fiscal consolidation, usually promoting short-term expenditure cuts and reform of pension and retirement systems in order to enhance long term sustainability of public finances. Notably, the recommendations emphasise the expenditure side over the income side in 2011 and 2012, but begin to encourage measures to reinforce tax compliance and the fight against tax evasion as of 2012 and more so in 2013. Although this move to reinforce tax compliance and fighting tax

<sup>12</sup> Degryse, *European Economic Governance*.

evasion constitutes a qualitative shift towards the income side of public finance, the overall emphasis continues to lie with the expenditure side. In this context, the European Commission often recommends improving the cost efficiency of public services and health care, with a single-minded focus on cut-backs and savings that can put the welfare state as a whole on the defensive in such crucial areas.

Indeed, the way in which the European Commission phrases its recommendations establishes a policy hierarchy in which public services and health care are viewed as a cost variable in which the health outcomes and accessibility to services are sometimes sidelined.

Likewise, the European Commission recommends curbing age related expenditures “to ensure long-term sustainability of public finances”<sup>13</sup> for sixteen Member States in 2011 and 2012 and seventeen in 2013. In order to do so, the European Commission refers to measures such as reform of the pension systems, raising effective retirement age, linking the statutory retirement age to gains in life expectancy, aligning the retirement age of men and women, phasing out early exit pathways, encouraging private pension savings, and containing expenditure on long term care. To make these outcomes possible, the European Commission also gives auxiliary recommendations to improve access to long term-care services by shifting care provisions from institutional care to home care.

In the EU context, fiscal consolidation has been a key component of the European Commission's economic crisis response which is assumed to require deficit reduction and price stability as a prerequisite for economic recovery. Consequently, major cutbacks in public expenditure on public services and welfare provisions have become the order of the day. Also through the CSRs, there “is now a precedent for the EU to intervene directly in national health policy.”<sup>14</sup>

As a package, the fiscal consolidation recommendations strongly favour the neo-liberal model of reducing the capacity of the state to intervene, giving preference instead to low-wage, potentially exploitive market solutions over state provisions, with outcomes undermining the traditional social democratic model .<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> CSRs Malta 2013.

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Matthew Pennycook, *Does it Pay to Care? Under-Payment of the National Minimum Wage in the Social Care Sector* (London: Resolution Foundation, Aug. 2013).

## **b) Structural labour market reform**

One area in which the European Commission's priorities shifted somewhat in the time period between 2011 and 2013 is in its approach to labor legislation and employment protection. In 2011 several countries including France, Italy and Lithuania were advised to review legislation, including employment protection, dismissal rules, labour market flexibility, and the use of fixed-term contracts. The European Commission also asked Slovenia, to align rights and obligations of permanent and fixed-term contracts. In addition, the Czech Republic was advised to make better use of part-time and flexible work for families with children.

In 2012, France and the Netherlands received recommendations regarding employment protection and labour market rigidities, while Cyprus is supposed to promote self-employment and Lithuania flexible work arrangements. Labor market flexibility is sometimes thought of as beneficial to employees, as atypical work arrangements can sometimes accommodate individual requirements such as those of parents with children. However, flexibility often only applies to the needs of employers, such as in the case of zero-hour contracts, often used in the health care sector in the United Kingdom. Under the conditions of such contracts, employees are not guaranteed a minimum number of working hours, making their income uncertain and subject to fluctuations or failure to receive pay at all.

In terms of wages and wage formation, the European Commission consistently issued recommendations in 2011 to all Member States that have an automatic wage indexation system, which serves to protect low-income households from the increases in the cost of living due to inflation, “to take steps to reform... the system of wage bargaining and wage indexation to ensure that wage growth better reflects developments in labor productivity and competitiveness.”<sup>16</sup>

The overall implications of the European Commission wage policy preferences lead to divergences within and between member states, potentially facilitating the development of a dual track European economy and appearing to be a shift towards a neo-liberal model in which wages are reduced to an expenditure item, while social cohesion and equality based on fair income distribution in the social democratic sense is being abandoned in favor of business interests.

Partially as a consequence of the European Commission's

---

<sup>16</sup> CSRs Luxemburg 2011.

recommendations, as well as other developments at the national and European level, low wages are increasingly becoming a component of some Member States' economic fabric, especially where productivity is relatively low. They can sometimes even replace innovation as a means to gaining competitive advantage in the absence of external devaluation mechanisms.<sup>17</sup>

Another set of CSRs that responds to this development and further encourages employers to hire low paid labour is the recommendation to reduce the high taxation on labour and high social contributions and to shift taxation to other areas such as environmental tax and value added tax on consumption instead. In 2011, seven countries received recommendations in this regard and in 2012 this number increased to fourteen, and thirteen in 2013. The European Commission claims that this will be beneficial to job creation, in particular for low skilled workers and in the low wage sector.

Furthermore, the European Commission's suggestion to shift taxation to areas such as value added tax on consumption, without a complete reshuffle of the tax system, hit the low paid twice as hard as they spent the greatest share of their income on consumption, thereby carrying the brunt of the burden.<sup>18</sup> This is particularly the case in Belgium, where the recommendations for 2013 advise to shift taxation to heating fuels.

The CSRs concern for in-work poverty in some countries, e.g. Germany and Poland, could be seen as concession to the social democratic model. However, the dominant policy recommendations on low wages and low labour taxation point in a different direction.

### c) Labor activation

CSRs addressing labor activation were issued to fourteen countries in 2011, a number that increased to twenty-three in 2012 and twenty-five in 2013. In addition, the European Commission made recommendations to increase the availability of childcare at all stages of a child's development in line with the 2013 Barcelona targets,<sup>19</sup> to increase workforce participation, especially of women in seven countries in 2011, eight in 2012 and nine in 2013 consecutively. By increasing female workforce participation, the

<sup>17</sup> Ibid., 97-101.

<sup>18</sup> Office for National Statistics, *Poorest Households Spending More on VATable Items than in 1986*, 31 Oct. 2011, London, [http://www.ons.gov.uk/ons/dcp171776\\_239565.pdf](http://www.ons.gov.uk/ons/dcp171776_239565.pdf) (last accessed 16 May 2014).

<sup>19</sup> European Commission, *Barcelona Objectives*, 2013, Luxembourg: Publications Office of the European Union.



European Commission also attempts to foster gender equality and close the gender pay gap in line with the social democratic model. In addition, some countries such as Finland also received recommendations to extend working careers in order to align with gains in life expectancy and to assure long term labour supply.

The CSRs also frequently suggest to reform and modernise employment services to “enhance their capacity to match skill profiles with labor market demand,”<sup>20</sup> as well as “active labour market policies, including targeting measures on young people and the long-term unemployed.”<sup>21</sup> The CSRs further advise better access to life- long learning and other qualifying measures, which is essentially compatible with the social democratic model. This is the case in Germany where the CSRs consistently address the existing educational stratification and exclusiveness, which entails lifelong consequences, advising “to enhance participation in the labor market by improving equitable access to education and training systems,”<sup>22</sup> and to “raise educational achievements of disadvantaged groups.”<sup>23</sup> However, the majority of CSRs place an emphasis on individual qualifications, for example “better matching young people's qualifications to labor demand.”<sup>24</sup> In turn they place the responsibility for raising qualifications and skills singularly on the employee and the employment services in part relieving employers of their training responsibilities.

This language implies that individual failure alone is responsible for unemployment, a view that is even more pronounced in 2012 when the European Commission recommends several countries to link unemployment benefits with active labor market policies or reducing the amount over time to erase disincentives to work. For example by advising, “to pursue the initiated reform of the unemployment benefit system to reduce disincentives to work,”<sup>25</sup> suggesting that high benefits are responsible, when it is often low pay rates that create the actual disincentives.<sup>26</sup>

In short, the CSR labour activation measures compel workers to take on employment that does not pay a living wage, where they get caught up in a self-reinforcing cycle of low paid work and social transfers but without the opportunity to make the transition

---

<sup>20</sup> CSRs Bulgaria 2011.

<sup>21</sup> CSRs Estonia 2011.

<sup>22</sup> CSRs Germany 2011.

<sup>23</sup> CSRs Germany 2013.

<sup>24</sup> CSRs Luxemburg 2011.

<sup>25</sup> CSRs Belgium 2012.

<sup>26</sup> Andreas Peichl, Nico Pestel, Hilmar Schneider and Sebastian Siegloch, “Reform der Hartz IV-Hinzuverdienstregelungen: Ein verfehler Ansatz,” *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 12:1 (2011): 12-26.

to more stable employment.

#### **d) Education**

In the area of education CSRs can be grouped into three themes, one of which contains general recommendations on improving the quality of education, and reducing drop-out rates. The second theme concerns Hungary and Germany, which received recommendations to provide better access and opportunities to disadvantaged groups. More frequently though, CSRs of the third theme advise member states to match educational outcomes with labor market demand.

In addition, a number of CSRs advise to subject education to market mechanisms, with recommendations <sup>27</sup>making funding dependent on performance. This may increase the quality of select educational institutions, but it will inevitably create divisions between elite universities and the rest, making them more attractive to a select strata of students, while many other institutions may deteriorate and fall victim to the "market".

#### **e) Social inclusion**

Social Inclusion did not feature prominently in the CSRs until 2012.

The 2011 recommendations stand in contrast to a somewhat misleading language that uses terms such as "social inclusion" to advance essentially neo-liberal policies. For example, Bulgaria received the advice "to address the challenge of combating poverty and promoting social inclusion,"<sup>28</sup> while the European Commission suggests to do so solely via labour market activation measures as described above, including its premises of personal responsibility rather than universal rights. Likewise, Cyprus was recommended "to address the high at-risk-of-poverty rate for the elderly,"<sup>29</sup> under the pretext however, of curbing age related expenditure by, for example, extending the years of contribution on pensions, which would paradoxically increase the likelihood of failing to qualify, and thus increase the at-risk-of-poverty for the elderly.

The European Commission conducted a noticeable shift in its policy on social inclusion in 2012 when six countries received recommendations accordingly and seven in 2013.

In summary the European Commission seems to have responded to

---

<sup>27</sup> CSRs Czech Republic 2013.

<sup>28</sup> CSRs Bulgaria 2011.

<sup>29</sup> CSRs Cyprus 2011.

growing inequalities and social exclusion as of 2012, whereas this concern was strangely deemed marginal in 2011. Moreover, the number of such recommendations remains comparatively low and limited to worst-case examples, in sharp contrast to the omnipresence of fiscal consolidation and austerity that can put pressure on public services and benefit systems that are meant to alleviate poverty and inequalities.

#### **f) Social partner involvement**

The Commission Communication on Strengthening the Social Dimension of the EMU calls for a stronger role for the social dialogue and the social partners. Consequently, the role attributed to social partnership and social dialogue in the CSRs is a relevant factor in assessing real policy preference. In turn, the recommendations and expectations towards the social partners are potentially telling of hegemonic power relations within the European Commission.

While the overall number of recommendations in most policy areas increased in recent years, it is a striking feature that the reverse is true for CSRs calling on social partner involvement in the policy-making process. Whereas the European Commission called on eleven countries to involve social partners in the implementation of their recommendations in 2011, this number dropped to five and seven in 2012 and 2013 respectively.

The European Commission still expects social partner involvement in a number of policy areas described above, including pensions and effective and statutory retirement age, wage formation, as well as labor protection and labor rights.

However, the majority of cases in which the European Commission seeks social partner involvement concern the abolishment of wage indexation systems where these are in place. In effect, these measures weaken the bargaining position of trade unions and reduce coverage by collective agreements.<sup>30</sup> They essentially foster the kind of competitiveness that is based on internal devaluation.<sup>31</sup>

The likely outcome of this is contrary to the goals of social cohesion and greater equality. Instead the European Commission recommendations actually generate pressure on trade unions to accept downward convergence, signifying an institutional shift away from collectively negotiated workers' rights and trade union legitimacy.

<sup>30</sup> Katz, *Decentralization*, 12-14.

<sup>31</sup> Carchedi, "The EMU."

### **g) Economic policy**

As a result of bank bailouts that were deemed necessary in many countries in the wake of the financial crisis to revitalise struggling financial institutions, the European Commission issued a number of recommendations to restructure the banks concerned, in order to return them to private ownership and restore their normal functioning in the economy.

The majority of CSRs, however, deal with economic and competition policies in particular, with a view to fostering greater competition especially in the service- and retail sectors, as well as in network industries such as gas, electricity and transport. In this context, some countries were also advised to invest in network infrastructure, create incentives for research and development in the private sector, and open access to the provision of public services and public procurement. Further measures address the efficiency of public administration and other services and proposals to improve the quality and effectiveness of the judicial system in order to speed up court procedures and fight corruption. In addition, member states are often encouraged to open up regulated professions and reduce entry barriers.

In other areas too, the European Commission deems it necessary for member states to simplify or remove regulation perceived as restrictive by businesses for example by recommending them to “reduce the administrative burden for enterprises”<sup>32</sup> or “improve business environment by cutting red tape,”<sup>33</sup> This is a reoccurring theme in CSRs.

### **Conclusion: the Social Chimera of the EMU**

The impact of the crisis has clearly not led to a visible revival of Social Europe in EU policy making and economic governance. On the contrary, the European Commission's efforts, through the CSRs in particular, to simplify, undermine or remove social regulation put in place in member states in order to protect the fundamental rights of workers and citizens is particularly telling of hegemonic power relations in the EU. At the same time, CSR phrases such as “improving business environment” and “cutting red tape” were prominent in the European Commission REFIT agenda<sup>34</sup>, and its unprecedented decision to halt a proposal on work place health

---

<sup>32</sup> CSRs Spain 2011.

<sup>33</sup> CSRs Bulgaria 2013.

<sup>34</sup> European Commission, *REFIT*.

and safety already agreed by the social partners. To date, the Commission has not convincingly challenged this imbalanced view.

The same policy hierarchy is also reflected in the recommendations on structural labour market reform, which sought to reduce social security contributions for low wage workers and reduce tax on labour, with potentially detrimental effects on social welfare while enabling businesses to hire employees at lower wages.

All this resonates with the overall assessment of the European Trade Union Institute, that “the CSRs convey ideas associated with a particular 'model' of the EU, insofar as they are focused on growth and competitiveness while totally neglecting what constitutes the principal role of social policies, namely, to ensure social cohesion and some degree of redistribution.”<sup>35</sup>

For the moment, Social Europe continues to take a back seat in EU policy-making and neo-liberal hegemony remains in place. This brief analysis of the CSRs indicates that the overall policy outlook of European Economic Governance, except for a few cosmetic concessions to social democratic values, continues to be guided by neo-liberal principles as regards both economic and social policy.

The Commission Communication on Strengthening the Social Dimension of the EMU, in this sense, remains a Social Chimera. It is to be hoped, in the light of the recent European elections and the appointment of a new European Commission, that a revival of Social Europe might again gain ground.

---

<sup>35</sup> Degryse, Jepsen and Pochet, *The Euro Crisis*, 22.

# Pour une réorientation des politiques économiques en Europe

La Commission devrait-elle mettre la lutte contre les inégalités au centre de la stratégie économique qui permettra de retrouver un haut niveau d'emploi et la stabilité au sein de la zone Euro? C'est ce que l'on peut, sinon doit, conclure après avoir été à l'écoute des syndicalistes et nombreux chercheurs qui réunis pendant deux jours à Bruxelles par les instituts de recherche respectifs de la Confédération Européenne des Syndicats et du «Deutscher Gewerkschaftsbund» (DGB) dans le cadre des «Conversations Européennes» (Europäische Gespräche).

Rappelons- tout d'abord le consensus large qui prévaut maintenant chez les économistes: les inégalités fragilisent la croissance et sont un facteur d'instabilité macroéconomique. Si il existe un consensus sur le fait, des divergences existent sur la relation de cause à effet et sur les actions à entreprendre. Pour certains, le lien se fait au travers d'un surendettement des secteurs appauvris<sup>36</sup>. Pour d'autres comme le prix Nobel d'économie P. Krugman, qui est d'ailleurs intervenu aux «Gespraechen» en ce sens, la concentration des richesses et du pouvoir économique se traduit aussi par une concentration du pouvoir politique et biaise les orientations de politique économique au détriment des moins favorisés<sup>37</sup>. Pour d'autres encore, l'inégalité engendre un affaiblissement du capital humain par manque d'accès à la santé et à l'éducation<sup>38</sup>. Quant aux moyens pour réduire les inégalités, des divergences existent aussi : les économistes de tendance (socio-) libérale tendront à penser qu'il est préférable pour des raisons d'efficacité de laisser le marché du travail «déterminer» les salaires et de réduire les inégalités par l'impôt et les transferts ainsi que par l'investissement dans le capital humain. D'autres

<sup>36</sup> R. Rajan, 2012 (vers. F) , Crise : au-delà de l'économie, Edition Le Pommier, Paris.

<sup>37</sup> P. Krugman, 2012 (vers. F) Le prix de l'inégalité

<sup>38</sup> Jonathan D. Ostry, Andrew Berg, and Charalambos G. Tsangarides, 2014, Redistribution, Inequality and Growth, IMF Staff Discussion Note; OECD, Income Inequality Update, June 2014, Rising inequality: youth and poor fall further behind.

insisteront sur le rôle des institutions (droit du travail, négociations collectives, salaires minima, puissance des syndicats) dans la fixation des salaires<sup>39</sup>. Le modèle social de l'Europe continentale a d'ailleurs été fondé, avec des différences selon les pays, sur des institutions et un droit du travail qui renforcent le pouvoir collectif des salariés.

La montée des inégalités est un phénomène quasi- mondial et ne peut donc être imputée en soi à l'Union Européenne. Trois questions portant sur l'inégalité des revenus ont cependant été soumises aux décideurs européens pendant ces deux jours: la réglementation de la fiscalité et de la libre circulation des travailleurs permettent-elles dans l'état actuel de lutter de façon efficace contre les inégalités? Le paradigme pour ne pas dire l'idéologie qui régit les recommandations de politique économique aux États-Membres, notamment de la zone Euro, prend-il bien en compte la question des inégalités? Dispose-t-on au niveau européen d'un instrument de transfert dont les bénéficiaires seraient – comme l'a formulé L. Andor, l'ex- Commissaire à l'emploi et aux affaires sociales (2010-14) – les « victimes innocentes » des dysfonctionnements de la zone Euro? A ces trois questions, beaucoup d'intervenants ont répondu « non ». Quels sont les arguments? Et quelles conséquences pour la stabilisation économique, sociale et, in fine, politique de la zone Euro?

Il n'est pas nécessaire de revenir longuement ici sur les scandales occasionnés par l'absence d'une action efficace de l'Union Européenne en matière de transparence, d'échange d'information et de fiscalité des entreprises. Il est en outre notoire que la concurrence fiscale au sein même de l'Union Européenne a conduit à une course vers le bas des taux d'imposition sur les sociétés alors que le poids de cette dernière au sein de l'économie mondiale aurait pu être utilisé pour freiner cette tendance. Moins connu est le fait qu'il existe un lien entre l'imposition des sociétés et la capacité de taxer les hauts revenus individuels. En bref, la raison en est que les détenteurs de capitaux ont la possibilité de « choisir » leur base fiscale, bénéfices retenus de l'entreprise ou revenus individuels distribués. Le débat sur la fiscalité des entreprises dans l'Union Européenne exclusivement mené au nom de la compétitivité et de

---

<sup>39</sup> Pour l'analyse du rôle des institutions sur la formation des salaires voir par exemple Piketty, *Le capital au XXI<sup>ème</sup> siècle*, Chp. 9. Ou spécifiquement sur le rôle du syndicalisme voir dans la revue trimestrielle du FMI Florence Jaumotte et Carolina Osorio Buitron, 2015, *Le pouvoir et le peuple*, *Finances and Development* (March 2015) :

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/fre/2015/03/pdf/jaumotte.pdf>

l'efficacité doit l'être pour cette raison aussi au nom de la justice fiscale et de la redistribution<sup>40</sup>.

Pour un syndicaliste, la question posée par la libre circulation des travailleurs est simple : la réglementation actuelle permet-elle de garantir le principe « même salaire et mêmes standards sociaux, pour le même travail au même endroit » ? Le respect de ce principe est d'abord une question d'équité, mais encore un fondement essentiel du pouvoir de négociation syndical. On sait que la réglementation communautaire et la jurisprudence en matière de détachement des travailleurs s'avère insuffisante à cet égard d'autant qu'il est difficile de la faire respecter sur le terrain<sup>41</sup>. Pas plus que la montée des inégalités, l'affaiblissement du pouvoir syndical ne peut être entièrement imputé au fonctionnement de l'Union Européenne. La désindustrialisation et la fragmentation des modes de production sont à cet égard un facteur essentiel. En Allemagne, comme dans d'autres pays, les réformes des gouvernements Kohl, puis Schroeder, notamment la libéralisation du travail atypique (temporaire et intérimaire), y ont aussi très largement contribué. Mais, le chômage de masse et de baisse des salaires nominaux à la périphérie de l'Europe – et donc les opportunités accrues « d'importer » à bas coût du travail en provenance de l'Union Européenne - accélèrent maintenant l'érosion du pouvoir syndical dans les pays du nord. Une des conséquences de ces évolutions est que les coûts salariaux moyens continuent à n'augmenter que modérément en Allemagne en dépit d'un chômage bas et de conventions salariales relativement généreuses dans les secteurs phare de la métallurgie et de la chimie. Comme plusieurs intervenants l'ont mentionné, le « train » des négociations salariales a été démantelé : les secteurs forts de l'industrie allemande ne jouent plus le rôle de locomotive pour les secteurs faibles, en particulier services publics et privés. Ceci a quatre conséquences négatives: les inégalités se creusent en Allemagne, la demande interne y est contrainte, l'évolution des coûts salariaux allemands ne contribue pas ou trop peu à la réduction des écarts de compétitivité entre pays de la zone euro et l'Allemagne accumule des excédents d'épargne incompatibles avec une croissance équilibrée de tous les pays de la zone euro. Et le chemin ne semble pas être pris vers une hausse forte et rapide du salaire minimum qui, en l'état, semble être le seul moyen avec une

<sup>40</sup> Sur ce sujet, voir par exemple : Steffen Ganghof & Philipp Genschel, 2008, Taxation and democracy in the EU, Journal of European Public Policy, 15-1

<sup>41</sup> Voir ETUI Policy Brief, 5/2014, Letter-box companies and abuse of the posting rules: how the primacy of economic freedoms and weak enforcement give rise to social dumping ; voir sur un plan journalistique le reportage paru dans le Spiegel, 48/2014, Wie die Beschäftigung von Hungerlöhnern die deutsche Wirtschaft stützt.



accélération des investissements publics de contrecarrer ces tendances.

La stratégie préconisée et mise en œuvre pour réduire les déséquilibres de balance des paiements au sein de la zone euro est celle d'une « désinflation compétitive ». Le moyen pour y arriver est clairement énoncé: « Downward wage rigidities linked to wage-setting frameworks and other labour market institutions are mentioned among the major impediments to competitive disinflation. It is not by chance that the relatively few successful cases of competitive disinflations were carried out in countries with decentralised wage settings institutions and flexible labour and product markets (e.g., Latvia). This also means that bold structural reforms to remove downward rigidities are a necessary prerequisite for successful competitive disinflation processes in countries with regulated labour markets. »<sup>42</sup>. La nouvelle Commission ne semble pas avoir abandonné ce paradigme : « Moreover, major reforms in the labour market, such as decentralised wage bargaining and more flexible wage arrangements, notably in some vulnerable Member States, ... will also support job creation. »<sup>43</sup> Il ne fait pas de doute que cette stratégie a été et continue à être mise en œuvre. Une analyse détaillée, pays par pays, des réformes du marché du travail depuis le début de la crise conclut: « In the context of the economic crisis, labour law in most countries has undergone profound reform, characterised by an explosion of inequalities and insecurity for workers. »<sup>44</sup>. Un ressort de ces réformes, portées par le discours économique dominant, sont d'une part la concurrence institutionnelle, « the race to the bottom », que se livrent les pays de l'Union en raison de la faiblesse de la réglementation européenne en matière de droit du travail. Mais ces réformes ont aussi lieu à la suite des « recommandations spécifiques par pays » de la Commission ou sont exigées dans les conventions préparées par la Troïka et que les pays débiteurs ont dû signer. L'affaiblissement du pouvoir de négociation collective, la désindexation des salaires et la fixation des salaires minima étaient et restent particulièrement visés par les conseils de la Commission.

Au-delà de l'impact sur les inégalités, quelles sont les conséquences économiques de cette stratégie? A court terme, la décélération des salaires nominaux contraint la demande de consommation et ajoute aux effets de l'austérité budgétaire. La désinflation compétitive se traduit avant tout par un flirt dangereux

<sup>42</sup> ECFIN Economic brief, November 2012, Slow but steady? Achievements and shortcomings of competitive disinflation within the euro area, co-signed by M. Buti, Director-General of DG ECFIN.

<sup>43</sup> DG ECFIN, European Economic Forecast Winter 2015, P. 5

<sup>44</sup> I. Schöman, Labour law reforms in Europe : adjusting employment protection legislation for the worse ?, ETUI Working Paper 2014.02, P. 51

avec la déflation que la Banque centrale tente désespérément de contrer au prix d'une création monétaire sans précédent mais dont les effets s'épuisent en heurtant le plancher de taux d'intérêt proches de zéro, sinon négatifs. La timide reprise actuelle paraît – et de loin – plus due à cette expansion monétaire, à la dévaluation de l'euro, à une réorientation tant attendue et encore insuffisante de la politique budgétaire des États-membre et à la baisse du prix du pétrole qu'aux effets des réformes structurelles et de la réduction des dépenses publiques cumulées depuis cinq ans. Les coûts à long terme de ce dosage de politiques sont substantiels. Pour ne s'en tenir qu'aux coûts économiques et sociaux: pauvreté, insertion professionnelle ratée d'une génération, sous-investissement dans la formation et les infrastructures, tant dans le privé que le public, érosion de la représentativité et de la légitimité des partenaires sociaux, manque de ressources allouées à la transition écologique et technologique...

Un autre aspect a été introduit par l'ancien Commissaire à l'emploi László Andor : dans la configuration actuelle, il note l'absence de stabilisateur automatique central, permettant une redistribution en fonction des besoins asymétriques des pays de la zone euro au bénéfice des «victimes innocentes ». Une telle redistribution est nécessaire tant pour des raisons d'équité que pour stabiliser la demande. L. Andor propose donc de mutualiser une partie de l'assurance chômage des pays de la zone euro tout en imposant un certain nombre de conditions tant aux bénéficiaires individuels qu'aux régimes nationaux. La discussion politique et technique d'une telle assurance dépasserait largement le cadre de cette contribution. Quel lien à établir avec les régimes nationaux ? Quelles conditions à mettre pour ces régimes et au niveau des bénéficiaires individuels ? Quelle source de financement ? Quel lien avec les fonds sociaux européens existants ? Un point a cependant été souligné dans la discussion et mérite d'être retenu. Le projet est présenté comme devant aider les pays à faire face à une succession de chocs asymétriques et pourrait en principe bénéficier à chaque pays à tour de rôle. Il est cependant évident que dans la situation actuelle le soutien indispensable aux revenus des plus défavorisés nécessitera des transferts durables du centre vers la périphérie. Toutes les parties intéressées à la stabilité de la zone euro, et les pays du centre en restent les premiers bénéficiaires économiques, devraient d'une façon ou d'une autre être prêts à cet effort de solidarité quel que soit la façon dont il s'organise.

Si l'on écoute les participants des discussions de ces deux jours, l'agenda européen de la consolidation de l'Euro est vaste. Sa conception et sa mise en œuvre doivent tenir pleinement compte de la lutte contre les inégalités, voire être structuré par cette ambition et non par la recherche de la compétitivité. Il s'agit d'une nécessité

économique tout autant que sociale et politique. Il serait bon que la Commission applique à cet agenda la même notion d'urgence et d'inévitabilité que celle imposée à certains États-membre en crise. Sans prétention à l'exhaustivité, il inclut :

- Recommander plus fermement les mesures à prendre dans les pays excédentaires pour soutenir la demande par l'investissement, notamment public.
- Veiller à une exécution rapide du plan d'investissement Juncker, en surveiller l'impact sur l'emploi, l'ajuster lorsque nécessaire et tirer les leçons rapidement si des retards apparaissent dans son exécution ;
- Redonner aux États-membre une capacité individuelle et collective de taxer le capital et les hauts revenus ; jusqu'à présent la Commission Juncker s'est contentée de proposer une directive améliorant la transparence sur les « tax ruling ». Pour le reste, il faudra se contenter d'un plan d'action sur la fiscalité des entreprises que Pierre Moscovici a promis de présenter avant l'été. Or, ce dernier sujet est sur la table depuis des années et l'on aurait pu espérer une démarche plus allante et rapide.
- Pousser l'agenda de la taxe sur les transactions financières ou, si impraticable, faire des propositions alternatives ;
- Poursuivre un agenda social ambitieux, pour éviter le dumping social, y compris pour prévenir la fraude et les pratiques abusives.
- Eviter les recommandations de flexibilisation « prêtes à porter » dans le domaine des réformes du marché du travail, en évaluer l'impact social et institutionnel avec précaution, stopper la régression des droits sociaux et ouvrir des perspectives de progression, préserver la capacité de négociation collective des partenaires sociaux sans quoi il n'y aura de dialogue social et macroéconomique efficace ni au niveau national ni au niveau européen; promouvoir la discussion sur le salaires minima. Il faut mettre fin à la marchandisation toujours plus rapide de la force de travail par le marché intérieur faute de quoi les principaux concernés vont continuer à se détourner du projet européen et le rejet de l'Europe sera irréversible ;
- Développer un discours politique fort sur la nécessité de soutenir dans un effort de solidarité européen les individus

les plus pauvres, quel que soit le lieu de résidence et engager une réflexion publique sur le mécanisme à mettre en place ;

En bref, il s'agit de remettre la solidarité entre les gens, les régions et les pays au cœur de la construction européenne et de toutes les politiques économiques et financières menées au niveau européen et renverser le bilan désastreux des deux Commissions Barroso en la matière. A cette aune, il ne semble pas que la Commission Juncker qui se veut être celle de la dernière chance et la majorité parlementaire qui la soutient aient déjà bien mesuré l'ampleur de la réorientation nécessaire.

# Colloque sur l'histoire de la Commission (période 1973-1986)

*à Louvain-la-Neuve*

L'introduction du Prof. Dujardin au volume 2 de l'histoire de la Commission illustre, entre les lignes, le paradoxe qui a caractérisé les années allant de 1973 à 1986 pour ce qui concerne le rôle de la Commission dans le processus d'intégration européenne. En dépit des crises économiques, monétaires et pétrolières (quadruplement du prix du pétrole), et probablement grâce à ces crises, la période en question a vu la naissance de nouvelles politiques communautaires (politique régionale, politique de l'environnement, politique de la recherche, politique sociale, etc...) qui seront reconnues et consolidées soit dans l'Acte unique, soit dans le Traité de Maastricht comme étant des nouvelles compétences de l'Union (environnement, recherche, cohésion économique et sociale, protection des travailleurs sur les lieux de travail dans l'Acte unique; éducation, culture, protection de la santé et des consommateurs dans le Traité de Maastricht) et/ou qui ouvriront la voie à des nouveaux chantiers, comme l'objectif 1992 du marché intérieur sans frontières ou l'Union économique et monétaire, qui seront poursuivis et achevés par la Commission Delors.

Il s'agit en large partie du phénomène connu sous la dénomination de "creeping competence", c'est à dire l'utilisation de l'art 235 du Traité de Rome (ou clause de flexibilité) permettant au Conseil de la Communauté d'agir, sur proposition de la Commission, même en l'absence d'une base juridique spécifique dans le Traité, lorsque le même Conseil estimait qu'une action de la Communauté était nécessaire. Ces actions ont donné lieu à un contentieux avec la délégation danoise à la fin des années '70 car celle-ci estimait, non sans quelque raison, que cette procédure aboutissait à contourner les dispositions du Traité. Toutefois, dans la plupart des cas, la Commission européenne n'aurait pas pris l'initiative de soumettre des propositions relatives à la "zone grise" des compétences communautaires si elle n'avait pas reçu des impulsions politiques venant du Conseil, voire du Conseil européen nouvellement créé, à travers l'adoption de résolutions, déclarations ou autres actes de "soft law" (voir la déclaration du Conseil et des Ministres de l'environnement de 1973 qui a ouvert la voie à une politique communautaire de l'environnement, la résolution du Conseil et des Ministres de l'éducation de 1976 qui a fait de même pour une politique communautaire de l'éducation, les impulsions du Conseil

européen en matière de santé de 1979, etc...). Par conséquent, la critique danoise aurait dû s'adresser non seulement à la Commission européenne mais aussi aux gouvernements des États membres qui avaient voté à l'unanimité les actes mentionnés ci-dessus (sans compter le fait que l'art 235 exigeait lui-même l'accord unanime du Conseil).

Le paradoxe évoqué ci-dessus est représenté par le fait que la Commission a pris l'initiative - de sa propre volonté autonome ou sur impulsion des États membres - de nouvelles mesures ou politiques communes justement dans la période où son rôle institutionnel avait commencé à décliner en raison à la fois de la "montée en puissance" du rôle de la Présidence du Conseil et de l'utilisation très réduite du vote majoritaire dans la période 1966-1984 (voir à cet égard les statistiques sur le vote majoritaire citées dans le volume 2 sur l'histoire de la Commission).

D'ailleurs, comme cela est mentionné correctement dans le livre, les deux phénomènes vont de pair : dans une période où les décisions législatives étaient prises presque toujours par consensus après des années de discussions (il aura fallu 20 ans pour définir les poids et dimensions des camions, 18 ans pour la reconnaissance des diplômes des architectes, 16 ans pour le libre établissement des pharmaciens, etc.), il était logique que la Commission ne fasse pas usage de son droit de modifier sa proposition initiale afin de rechercher une décision majoritaire, alors que la Présidence du Conseil avait tout intérêt à proposer les soi-disant "compromis de la Présidence" afin d'aboutir à un consensus unanime pendant son semestre de Présidence du Conseil.

Les rares tentatives de mettre fin à la règle tacite du consensus unanime ont échoué au cours la période visée (à titre d'exemple, le représentant italien se déclara prêt au milieu des années '70 à se faire minoriser sur l'ouverture d'un contingent tarifaire pour les agrumes en provenance de Chypre à condition que cette règle fut appliquée à l'avenir dans d'autres occasions. Mais les autres États membres avaient préféré ne pas minoriser l'Italie dans le cas d'espèce). Cette pratique a conduit au renforcement du rôle de la Présidence du Conseil : celle-ci ne se limitait pas à proposer des solutions de compromis alternatives aux propositions de la Commission mais parfois aussi à récrire les propositions de cette dernière pendant les travaux des groupes (voir à cet égard dans le livre le témoignage pertinent de Pierre Bockstael au sujet d'une Présidence britannique).

Il est vrai, comme le souligne à juste titre dans le livre le Prof. Mangenot, que la fonction de Présidence du Conseil s'est progressivement "communautarisée" car l'État membre en exercice

s'est rendu compte d'exercer une fonction "communautaire" et non pas "nationale", mais cette prise de conscience n'est pas intervenue de la même manière dans les "grands" États membres par rapport aux "petits" ou "moyens" États. Il y a lieu de rappeler, à cet égard, que les Présidences de "grands" États membres confiaient souvent l'élaboration des solutions de compromis aux services nationaux de coordination des affaires communautaires (Foreign Office, SGCI, etc..), alors que les Présidences des pays du Benelux confiaient normalement la même tâche au Secrétariat du Conseil, en liaison souvent avec les services compétents de la Commission européenne). A titre d'exemple, il suffit de rappeler le compromis de la Présidence britannique sur l'harmonisation des accises sur les boissons alcoolisées, élaboré à Londres, qui prévoyait un rapport de 1 à 3 entre la taxation de la bière et celle du vin, compromis qui ne fut pas accepté par les pays producteurs de vin et qui bloqua pendant dix ans le dossier de l'harmonisation des accises. Un autre exemple a été le compromis de la Présidence allemande, élaboré à Berlin, sur la libéralisation progressive du transport routier, qui octroyait des contingents très élevés d'autorisations de transport aux pays de transit (dont l'Allemagne), alors que les pays périphériques (Irlande, Danemark, Grèce et Portugal) auraient obtenu un nombre très réduit d'autorisations. Cette solution ne fût pas acceptée à l'époque par la Commission (dont l'accord était nécessaire pour voter à la majorité qualifiée) et la Présidence allemande fut obligée à modifier son compromis (il s'agit d'un des rares cas où la Commission n'a pas accepté un compromis de la Présidence en vue d'un vote majoritaire).

La détérioration de son rôle institutionnel n'a pas empêché la Commission d'aboutir à la création du Fonds régional en 1975, de lancer les premières initiatives d'Union monétaire qui déboucheront sur la création du SME en 1979, de faire adopter les premières mesures de politique sociale (notamment les trois directives sur la protection des droits des travailleurs contre les licenciements collectifs, les transferts d'entreprises et l'insolvabilité des employeurs), de politique de la recherche (le programme ESPRIT), de politique énergétique (le niveau des stocks pétroliers) et d'environnement. Alors que les propositions de politique industrielle du Commissaire Spinelli (contrats de développement industriel, entreprises communes, etc. ) se sont heurtées au veto de certains États membres, le Vicomte Davignon réussit à faire face à la crise de l'industrie sidérurgique avec son système des quotas de production.

Enfin, l'arrêt "Cassis de Dijon" de 1979 marqua un tournant dans la politique de création d'un véritable marché intérieur. Non seulement la Commission engage au début des années '80 une vaste gamme d'actions contre les protectionnismes nationaux mais elle

tire les conséquences de l'arrêt pour éviter des nouvelles entraves aux échanges et pour faire reconnaître les spécificités nationales en matière alimentaire (les bières, les chocolats, les confitures et autres produits circuleront librement malgré leurs méthodes de fabrication différentes). Une seule directive générale sur la reconnaissance des diplômes permettra le libre établissement de toutes les professions après trois ans de formation alors qu'il avait fallu 16 ou 18 ans pour faire circuler librement les architectes, les médecins et pharmaciens.

Enfin, le Président Delors réussit le double objectif de faire accepter par les Chefs d'État l'achèvement du marché intérieur en 1992 et le rétablissement du vote majoritaire (de même qu'il fit jouer à la Commission un rôle unique et irremplaçable de négociateur d'un nouveau Traité). En revanche, les Présidents successifs de la Commission devront donner des gages aux Chefs d'État pour se faire accepter à la tête de la Commission (voir le cas du Président Santer avec la devise "Agir moins pour agir mieux", du Président Prodi avec la réforme administrative de la Commission et du Président Barroso avec la consultation préalable des grands États et l'absence de vote en Commission). Un cas particulier a été celui du Président Juncker qui a dû incorporer dans son programme présenté au PE les cinq priorités définies au préalable par le Conseil européen.



**Document**

# **La citoyenneté européenne et les dispositifs participatifs de l'Union européenne**

*Entretien avec Marie Dufrasne, chercheuse à l'Université Saint-Louis - Bruxelles et spécialiste de la participation citoyenne.*

Cet entretien est extrait de l'émission radio « La Semaine de l'Europe » sur la RTBF consacrée à l'actualité européenne qui a été réalisée par les journalistes Anne Blanpain, Florence Hurner, Alice Debatis et Olivier Hanrion. L'émission du 12 avril<sup>45</sup> était entièrement consacrée au citoyen européen à l'occasion de la journée de l'Initiative Citoyenne Européenne (ICE), cet outil lancé il y a trois ans pour rapprocher le citoyen de l'Union. Et visiblement il y a encore un peu de travail.

Marie Dufrasne vous êtes notre invitée, vous êtes chercheuse en communication et en science politique à l'université Saint-Louis. Vous êtes spécialiste de cette participation européenne. Avec vous, nous allons explorer le fossé qui s'est creusé entre l'Europe et les citoyens, mais surtout les passerelles qui ont été construites pour essayer de mettre un terme à ce fossé. La première de ces passerelles, lancée avec tambours et trompettes, c'est l'Initiative Citoyenne Européenne. Elle a été introduite dans le traité de Lisbonne. Alors l'idée, c'était de mettre en place un outil de démocratie directe dans l'UE, de permettre aux citoyens d'avoir une influence sur les politiques européennes. Concrètement, elle permet aujourd'hui au citoyen européen d'inviter la Commission à prendre une initiative législative dans les domaines relevant de sa compétence mais attention, il y a des conditions à respecter : la demande doit avoir le soutien d'au moins 1 million de citoyens

<sup>45</sup> L'émission est podcastable à l'adresse <http://www.rtf.be/radio/podcast/player?id=2008316>

européens issus d'au moins 7 des 28 États membres de l'Union, avec un seuil minimum pour chaque pays. En Belgique, il est de 12 750.

Et puis, il faut aussi que le sujet relève des compétences de l'Union européenne. Depuis 3 ans d'ailleurs, l'Europe a reçu 51 propositions mais seules 31 entraînent précisément dans le champ de compétences de la Commission. Sur ces 31 initiatives, il n'y en a eu que 2 qui ont suivi le processus jusqu'au bout et qui ont déjà reçu une réponse de la Commission ; et il y a une troisième initiative qui est en cours d'examen par la Commission et la réponse est attendue avant le 3 juin.

On va revenir sur la toute première initiative. Celle qui a finalement rassemblé le plus d'espoir, elle s'appelle *Right to Water*. Ses promoteurs demandent que l'eau soit considérée comme un bien public. Ils ont récolté 1.800.000 signatures. Ils ont remis leur projet en avril 2012 et trois ans plus tard, le combat continue. Nous les retrouvons lors de leur sitting organisé le 27 mars sur la place du Parlement européen.

Ils sont belges, grecs, italiens, irlandais, portugais, français, allemands et espagnols. Des citoyens des quatre coins de l'Europe sont réunis sur la Place du Parlement. « *Nous avons prévu une action européenne pour nous faire signaler auprès de la Commission européenne, pour qu'on ne nous oublie pas* ». Xavier Laurent est coordinateur francophone pour la Belgique de l'ICE *Right to Water*. Le chemin a été long pour faire entendre leur voix jusqu'aux institutions, et surtout semé d'embûches. « *Pour n'importe quelle organisation, c'est très compliqué parce qu'il faut 7 citoyens de 7 pays différents de l'UE, et qui vont devoir disposer d'au moins la structure nécessaire pour réaliser ça. C'est la première difficulté logistique* ». Une première difficulté logistique à laquelle s'ajoute la lourde tâche de récolter 1 million de signatures au sein des États membres. Les logiciels de vérification des voix varient, cette complexité ne facilite pas la tâche. « *Ça peut paraître facile au vu des signatures qu'on a récoltées, mais c'est extrêmement compliqué. D'abord nous avons 2 voies : la récolte des signatures papier et la récolte des signatures électroniques qui est encore plus compliquée parce qu'il fallait pouvoir avoir l'autorisation de la Commission européenne et de chaque État membre sur la manière de récolter électroniquement des données authentiques et vérifiées individuelles, par citoyen* ». Des citoyens qui auraient donc plus de poids sur la politique européenne ? Pas si sûr nous explique Xavier Laurent : « *la directive telle qu'elle est organisée aujourd'hui ne permet la participation citoyenne non pas des citoyens mais de grandes structures comme de grosses ONG, des organisations syndicales, etc. qui, elles, ont les moyens*

*de mobiliser largement à travers toute l'Europe.* » Dans le cas de *Right to Water*, c'est la Fédération syndicale européenne des services publics : elle a permis de mobiliser un grand nombre de citoyens européens contre la privatisation de l'eau. Elle a ouvert le chemin aux citoyens, ils sont maintenant déterminés à transformer ce ruisseau en fleuve.

L'autre ICE examinée par la Commission *Un de nous* est portée par des associations religieuses. Elles, de leur côté, elles demandent l'arrêt du financement public européen des pratiques impliquant la destruction volontaire de la vie humaine avant la naissance. En d'autres termes, cette initiative est anti avortement. La Commission européenne n'a pas accepté cette initiative, elle a répondu à ses promoteurs que la législation actuelle était suffisante. Il faut noter que la Commission a l'obligation de répondre aux promoteurs de l'initiative et de justifier son avis, qu'il soit positif ou négatif. Enfin, une troisième initiative citoyenne intitulée *Stop Vivisection* a recueilli d'1 million de signatures. La Commission a jusqu'au début du mois de juin pour y répondre.

Marie Dufrasne, cette ICE quand on entendait l'initiateur de *Right to Water*, on n'avait pas tellement envie de se lancer dans ce genre de longue procédure...

MD : « *Non, et c'est justement le problème. Je pense que cette ICE est en train de péricliter, il n'y en a plus que 3 qui sont en cours pour l'instant. Il y a également un problème par rapport à la réforme : cette ICE, après 3 ans d'existence, doit être réformée et on voit déjà que la Commission européenne, qui vient de remettre un rapport, estime pour sa part qu'elle est complètement 'implémentée'. Quand on entend ce terme 'implémenter', j'ai envie de dire que justement il y a pas mal de problèmes dans le discours des institutions aussi, et qui créent beaucoup de désenchantement chez les citoyens, les promoteurs de ces ICE qui sont effectivement frustrés et déçus. Ça commence à se savoir que c'est un outil qui fonctionne mal et lorsqu'il fonctionne d'après les règles, la plupart des demandes ne sont pas prises en compte. La Commission européenne remet des réponses officielles mais qui sont extrêmement formalisées, qui sont très juridiques, qui sont peu compréhensibles pour un citoyen lambda et même pour certaines associations spécialisées sur les questions européennes. Et donc on voit là, de nouveau, ce décalage classique entre un discours institutionnel et des attentes de citoyens qui veulent en fait une participation plus politique et pas une participation qui se limite à un formulaire en ligne, à toute une série de règles. Est-ce qu'on construit de la participation citoyenne via des formulaires en ligne ? Je ne pense pas. Et quand on voit ce discours, vous avez parlé de démocratie directe, en fait c'est plutôt un mécanisme de mise à l'agenda, et encore, qui n'est pas direct. C'est justement là*

*le problème, c'est que toute une série de citoyens qui s'insèrent dans ce mécanisme ont énormément d'espérances et en fait sont tout à fait déçus. »*

C'est pire que s'il n'y en avait pas alors ? Si on vous entend bien...  
MD : *« Non ce n'est pas pire. Je pense que l'opportunité est là mais il faut réformer ce mécanisme. Il faut que les réponses de la Commission soient plus transparentes, soient plus consistantes également, soient plus détaillées et vraiment entament un réel dialogue avec le citoyen. C'est ça le but poursuivi je pense. Ce dispositif, tel qu'il est prévu, ne prévoit pas (à part une audition auprès du Parlement) de dialogue. Or, je pense que par exemple un bureau spécial auprès de la Commission, ou un comité pourrait recevoir les promoteurs, pourrait discuter avec eux et que le dialogue à ce moment-là s'enclenche. Mais je ne pense pas que, tel que le dispositif est actuellement prévu, le dialogue soit possible à ce stade. Par ailleurs, presque la moitié des ICE lancées sont refusées (un peu plus de 40%) parce que les promoteurs qui sont pourtant issus d'associations (donc ici on ne parle pas du citoyen lambda, vous l'avez bien montré dans votre reportage). Ces citoyens n'arrivent pas à jongler très précisément avec la législation européenne, ce qui est bien compréhensible. Et il n'y a pas d'interface, il n'y a pas, par exemple, un médiateur qui pourrait recevoir les gens en amont, leur expliquer simplement, pointer avec eux les articles de la législation qui sont concernés et les aider. Et alors là, on instaure un réel échange. »*

Justement, vous parliez d'associations qui organisent ce genre d'initiative. Et qui voient leur initiative rejetée. Nous nous sommes intéressés à l'ICE qui a été lancée contre le traité transatlantique de libre échange

Une ICE qui a bien recueilli le million de signature, mais la demande d'enregistrement a été refusée. Et Marie Dufrasne, vous parliez justement de la réponse de la Commission. Ici, dans son motif de refus, la Commission dit tout simplement que l'initiative est « manifestement en dehors du cadre des attributions de la Commission ». L'initiative citoyenne a été soutenue notamment par le CNCND (le Centre National de Coopération au Développement). Michel Cermak, chargé de recherche au CNCND, ne cache sa déception : *« On a soumis un petit texte, ça c'est très simple. Ça tient en 4 lignes, ça demande l'arrêt des négociations du traité transatlantique et la non ratification du traité avec le Canada. Ce petit texte est soumis à la Commission qui a 3 mois pour nous répondre. Et juste à la fin de ce délai, elle nous dit qu'elle refuse qu'on lance l'ICE pour toute une série de raisons juridiques. Le problème, il est surtout politique. On est face à un traité qui menace la démocratie. L'initiative citoyenne est censée être un*

*outil de démocratie directe, à peu près le seul qu'on ait en Europe et apparemment il ne peut pas être utilisé pour ce traité qui est le sujet de politique européenne qui préoccupe le plus les citoyens européens ces dernières années. On a décidé dès le mois d'octobre 2014 de lancer malgré tout l'ICE de manière autogérée. Finalement c'est comme une pétition et on a récolté en trois mois le million de signatures. »*

Et vous allez en faire quoi de toutes ces signatures récoltées. Parce que, finalement, ce n'est pas une ICE officielle...

*« On a introduit un recours auprès de la Cour de Justice européenne sur la base juridique du refus de la Commission, on espère bien gagner ce recours. Donc, si la Cour nous dit 'finalement, vous aviez le droit de faire cette initiative citoyenne', bonne nouvelle, elle est déjà faite, on a déjà les signatures. Donc on ne perd pas le temps de la procédure. »*

C'est une fausse démocratie ? C'est une illusion de démocratie que donne la Commission ?

*« On pourrait aller jusque-là, en tout cas, quand on entend le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, qui disait 'cette commission européenne c'est la Commission de la dernière chance pour l'Europe. Soit on entend le citoyen européen, soit on aura échoué dans le projet européen', c'est quand même des mots très forts. On peut dire que, comme premier signal après l'entrée en vigueur de sa Commission, ne pas accepter cette ICE c'est déjà mal parti pour entendre les voix des citoyens. »*

Marie Dufrasne, on n'entend pas la voix des citoyens en Europe ? Il y a des illusions de démocratie comme avec l'ICE ?

MD : *« Je pense que les différents outils démocratique et participatifs que la Commission ou les autres institutions mettent en place sont toute une série d'opportunités mais ils sont mal conçus et également mal gérés. »*

C'est volontaire ?

*« Alors non, je ne pense pas que ce soit volontaire, mais je pense qu'il y a parfois un manque d'idée, un manque de bonnes pratiques et également un manque de moyens et de volonté d'allouer des moyens. Je prends des exemples : il y avait, entre 2006 et 2010, un forum de débat en ligne qui s'appelait 'Debate Europe', mis en place par la Commission européenne. Des milliers et des milliers de citoyens ont débattu de politique européenne, c'était vraiment une très bonne idée à la base. Sauf qu'en fait, quand on creusait un petit peu, on se rendait compte que personne à la Commission européenne n'avait dans ses attributions la gestion et le suivi de ce forum qui tournait en fait en vase clos. Il y a eu un petit rapport de quelques pages qui a été fait, il n'y a eu aucun suivi. Alors que les*

*gens qui débattaient sur ce forum, on leur avait en fait annoncé qu'ils allaient être entendus, qu'ils pouvaient faire des propositions politiques. Deuxième exemple : l'année européenne des citoyens en 2013 qui s'est poursuivie en 2014. Toute une série de dialogues avec des commissaires européens et des élus politiques nationaux se sont organisés partout en Europe. L'idée était géniale. Et qu'est-ce que c'était finalement ? C'était une série de questions préconçues, avec très peu d'aller-retour entre la salle et les Commissaires présents. Et surtout une conception de la citoyenneté européenne et du débat très cadenassée autour de 'être citoyen européen c'est avoir des droits qui sont circuler librement et séjourner dans un état membre'. Point. Donc, les occasions sont là mais elles sont mal gérées, elles sont mal conçues. Et surtout, elles créent malheureusement toute une série de frustrations et de déceptions. Vous citiez cette ICE Stop TTIP, je trouve que c'est une catastrophe de communication également. La Commission a, à mon avis, raté une occasion de montrer qu'elle prend le citoyen en compte, même si c'était pour après rejeter cette ICE. Mais le dialogue aurait pu être entamé. »*

Justement, en parlant des institutions, ce n'est pas l'institution la plus connue, mais il y en a quand même une qui s'inquiète de l'échec ou du mauvais fonctionnement de l'ICE, c'est la Médiatrice européenne. Emily O'Reilly, la Médiatrice, demande que les organisateurs soient mieux orientés, que le Parlement et le Conseil soient plus impliqués. Et que les États membres fassent en sorte que tous les citoyens puissent signer une ICE. Elle demande aussi un processus décisionnel plus transparent sur les actions que prend la Commission suite à une initiative citoyenne. Avant de partir à sa rencontre, on peut peut-être rappeler ce qu'elle fait : elle examine les plaintes à l'encontre des institutions, organes et agences de l'UE. Tout le monde peut la contacter, les citoyens bien sûr, mais aussi des ONG, des entreprises, des institutions européennes qui estiment que des institutions, des agences de l'Europe ne respectent pas la loi. Par exemple, on parle concrètement ici de discrimination, d'abus de pouvoir ou de pratiques inéquitables. Une fois par an, elle présente son rapport d'activité au Parlement Européen. La Médiatrice a 2 bureaux un à Strasbourg et un ici à Bruxelles. Nous nous sommes rendus dans ses bureaux de Bruxelles.

Madame la Médiatrice, je suis un citoyen européen et je veux introduire une plainte. Qu'est-ce que je dois faire ?  
« *Et bien c'est très facile. Si vous allez sur le site internet, vous allez trouver un formulaire que vous pouvez nous soumettre, vous pouvez aussi nous envoyer un mail ou nous téléphoner. Ce service est absolument gratuit. J'ai le pouvoir de voir n'importe quel document dont j'ai besoin pour mon enquête, même s'il est*

*confidentiel. J'ai aussi le pouvoir de demander à n'importe quel officiel de venir et de discuter avec moi de questions soulevées dans le dossier. Ce sont donc des pouvoirs très forts. Ensuite, je décide si je peux accepter la plainte ou la clôturer. Parfois, je vais refermer le dossier mais avec une remarque sur ce qu'a fait l'institution ».*

*« Je m'appelle Olivier Verheecke, je suis conseiller juridique principal au bureau de la Médiatrice. »*

Est-ce que vous avez un exemple de plainte qui a déjà été introduite et que vous avez pu résoudre ?

*« Une plainte a été introduite il y a quelques années par une ONG belge qui était active dans un projet en République Démocratique du Congo. L'ONG en question était une ONG active dans le domaine des réfugiés et avait reçu des subventions de la Commission européenne. A un moment, cette ONG, pour justifier les coûts qu'elle avait encourus et pour obtenir le remboursement de la Commission, avait demandé à la Commission si elle pouvait utiliser une manière alternative de justifier les coûts. Dans un courriel la personne responsable à la Commission avait dit explicitement 'oui on donne notre accord'. La Commission avait néanmoins laissé faire un audit. Et suite à l'audit, elle a demandé un remboursement de 150.000 euros. Bien sûr, les auditeurs n'étaient pas au courant de l'échange de courriels entre l'ONG et la Commission. Ils se sont adressés au Médiateur. Le Médiateur a fait une enquête. Suite à cette enquête, on a fait une proposition à l'amiable et la Commission a remboursé 100.00 euros à cette ONG. »*

Quand il y a une plainte et que le dossier est traité par la Médiatrice, elle émet des recommandations. Elle ne peut rien imposer ?

*« Les recommandations ne sont pas contraignantes, elles n'ont pas une valeur juridique contraignante. On ne peut pas imposer des amendes, on ne peut pas annuler des décisions. Mais l'institution du Médiateur a une grande autorité morale. Les institutions respectent les recommandations, les propositions de la Médiatrice. »*

Alors, Marie Dufrasne, vous l'avez dit, l'ICE ça suscite plus de frustrations que de résultats positifs. Est-ce que le Médiateur européen, qu'on vient d'évoquer, c'est la prise directe entre l'Europe et les citoyens ?

MD : *« En fait, la médiatrice a, de sa propre initiative, lancé une consultation et une enquête sur l'implémentation de l'ICE. La Médiatrice a remis un rapport à la Commission et elle a demandé à la Commission de se prononcer. Il n'y a eu quasi aucune suite*

*malheureusement. Ce rapport était, à mon avis, assez éloquent sur ce problème. Elle a vraiment mis en lumière ce problème entre une initiative qui est perçue par les citoyens, par les associations comme un mécanisme politique, d'envie de pouvoir s'inscrire dans ce processus de décision ; et une gestion de la part de la Commission qui est purement bureaucratique, très formaliste. La Médiatrice a demandé à la Commission d'être beaucoup plus consistante et constante dans ses décisions parce que par exemple la Médiatrice a révélé que plusieurs initiatives avaient reçus des traitements différenciés et qu'il y avait bien là un problème politique, qu'il y a parfois deux poids deux mesures dans les décisions que la Commission européenne prend. »*

Le problème de la Médiatrice, c'est que ce ne sont que des recommandations, la Commission n'est pas obligée de les suivre.

*MD : « Et sur de la mal administration. Là, on est de nouveau au niveau de la plainte, quand finalement les dégâts sont déjà faits. Alors, je pense que si la Commission, en amont des prochaines ICE, tenait compte de ce rapport de la Médiatrice, je pense que ce serait beaucoup plus constructif. La Médiatrice pointe aussi un problème qui à mon avis dénote bien de cette hémorragie de l'ICE, c'est le fait qu'énormément de promoteurs qui se sont déjà saisis de l'ICE ou qui ne comptent plus le faire finalement, se distancient par rapport à ce mécanisme pour aller auprès du Parlement européen qui est un organe qu'ils estiment beaucoup plus politique. »*

Après l'ICE et la Médiatrice, on comptait justement vous parler du Parlement Européen et de sa très peu connue commission des pétitions. Son nom le dit assez clairement, les eurodéputés qui sont membre de cette commission étudient toutes les pétitions envoyées par des citoyens. Elles peuvent être adressées par un citoyen seul, par un comité, par une entreprise ou même par une ONG. Bien évidemment, il faut qu'elle porte sur un sujet qui relève des compétences de la Commission et qu'elle concerne directement les demandeurs.

Cette fois le système se veut très simple : vous pouvez envoyer votre pétition par la poste ou sur le site du Parlement, dans toutes les langues de l'Union. Et puis vous pouvez aussi signer une pétition qui existe déjà. Le Parlement européen propose une base de données où sont répertoriées toutes les pétitions qui ont déjà été soumises. D'ailleurs le nombre a augmenté : en 1985 les citoyens européens ont déposé 200 pétitions, l'année dernière, on en dénombrait plus de 2000.

Comment ça se passe concrètement ? La commission des pétitions se réunit tous les mois. Nous nous sommes rendus à l'une de ces séances. Ce jour-là, les députés ont traité 58 pétitions : elles



portaient sur l'environnement, le handicap, l'agriculture, la santé ou encore le commerce. Et c'est l'eurodéputé socialiste français Edouard Martin qui fait le guide.

*« Nous avons des centaines de pétitions qui nous arrivent chaque mois. Toutes sont épluchées, étudiées de manière consciencieuse. Celles qui méritent d'avoir un débat ici en commission, nous avons le débat entre nous. Le pétitionnaire souvent vient expliquer et donner ses arguments. »*

Vous pouvez vraiment prendre des décisions ? Obtenir des résultats pour les citoyens ?

*« Non, nous ne sommes pas là pour prendre des décisions. Nous, nous sommes là pour inciter, pour obliger même la Commission à faire son travail. Si la pétition est recevable et que ici, nous autres qui siégeons dans la commission, nous estimons qu'elle reste ouverte, il y a obligation, je dis bien obligation, de la part de la Commission de faire une réponse motivée au pétitionnaire. Si elle repère une non application du droit européen de la part de l'État membre qui est pointé par le pétitionnaire, l'État membre peut être, y compris sanctionné financièrement. Il y a déjà eu des cas où les pays ont été sanctionnés. Le problème qu'il y a aujourd'hui, on a du mal à y faire face, c'est entre guillemets le fait que nous sommes 'victimes du succès' de la pétition. Nous avons beaucoup de pétitions, et c'est vrai que cela prend beaucoup de temps. La preuve c'est que nous sommes très très en retard, nous avons plus de 8000 pétitions en retard, de par l'ancienne mandature. Certains pétitionnaires sont en attente depuis plusieurs années et ça c'est terrible. C'est un vrai problème de démocratie, donc là il faudrait renforcer les moyens de la commission PETI, de manière à ce que la réponse arrive plus vite au citoyen. Et c'est comme ça qu'on va donner plus de crédibilité à la chose publique et à l'Europe. »*

Marie Dufrasne, pour donner plus de crédibilité à l'Europe, est-ce c'est vraiment les moyens qui seraient une des solutions ?

*MD : « Des moyens, je pense qu'il y en a, c'est une question d'organisation et de volonté politique. Quand on parle de la pétition auprès du Parlement ou de l'ICE, il y a toute une série de choses dont il faut également se réjouir et que les institutions, je pense, ne mettent pas suffisamment en avant. Il y a aussi une question de communication. Quand on vous accoste dans la rue pour que vous signiez une ICE, ça contribue à faire connaître l'UE mais également à impliquer les citoyens, que les gens aient l'impression de se sentir écoutés, inclus. Cela, il faut s'en réjouir. Je pense qu'ils ne communiquent pas suffisamment sur l'ICE. Quand on parle de la pétition aussi, cela reste un mécanisme relativement élitaire mais je pense que là on a une prise directe en tant qu'association ou en tant que citoyen avec des élus, avec un comité qui les reçoit, qui débat et qui fait rapport. Donc on a*

*vraiment cet ancrage. Et puis pour revenir à l'ICE, on a cette possibilité de débat transnational et c'est finalement que l'ICE permet, que la pétition permet moins. C'est réellement de mettre ensemble, de fédérer toute une série d'associations aux niveaux locaux ou nationaux et de créer réellement un réseau transnational d'associations autour d'une thématique. Et c'est peut-être en ça que c'est intéressant par rapport à une citoyenneté européenne en émergence, c'est de se dire qu'on crée peut-être là une sphère discursive, une sphère de débat autour d'un enjeu, d'une question européenne. Et cela, il faut s'en réjouir. Et c'est ça que les institutions doivent mettre plus en avant. Certes ça demande des moyens, mais également une finesse d'analyse politique, une volonté politique qui, pour l'instant, n'apparaît pas quand on voit les rapports de la Commission. Ils restent énormément sur les chiffres : 6 millions de citoyens qui ont signé, autant rejetées, etc. On reste dans un cadre très formel, très juridique et je pense qu'on doit beaucoup plus communiquer tout ce potentiel quand on parle de citoyenneté européenne. Je pense qu'un des moyens de créer, de faire vivre cette citoyenneté européenne, c'est de vivifier les associations qui se battent justement pour toute une série d'enjeux européens. »*

**Fiche de lecture**

**« La Tragédie de l'Union Européenne, Désintégration ou Renaissance? »**

*Par George Soros avec Gregor Peter Schmitz*

**Qui ne s'est pas demandé si l'Union Européenne arrivait bientôt à sa fin? Entre la crise de l'euro, le chômage de masse, une politique extérieure ambiguë, des intérêts nationaux de plus en plus travaillés par un sentiment anti-européen... Il n'est que légitime de se poser la question.**

Curieusement, c'est un monstre financier impitoyable qui se place aujourd'hui dans la lignée des pères fondateurs de l'Europe. Principal acteur mondial de la spéculation sur les devises, initiateur des hedge funds, ayant failli renverser le système économique mondial plusieurs fois, George Soros, veut mettre fin « à la tragédie Européenne ». Dans ce nouveau livre, ce spéculateur humaniste se dévoile passionnément Européen. Pour lui, l'unité européenne est ce qui se rapproche le plus d'une société ouverte. Il se bat pour sortir l'Europe de « *son cauchemar* ».

Dans cet entretien percutant entre George Soros et Gregor Peter Schmitz, le correspondant Europe du Der Spiegel, George Soros livre aux décideurs et citoyens européens, un plan armé d'arguments en béton - la seule façon de mettre fin au drame de l'Union Européenne. D'après lui, une série d'erreurs et de malentendus politiques, économiques et financiers ont été commis. L'approche actuelle de la crise de la zone euro en faveur de l'austérité et des réformes structurelles prônée par l'Allemagne pourrait fonctionner un jour à long terme. Mais comme l'aurait peut-être observé Keynes, à long terme, cela tuera l'Union Européenne.

Existe-t-il quelqu'un de plus qualifié pour critiquer le système capitaliste<sup>46</sup> d'aujourd'hui que celui qui a réussi au sein de ce même système?

## **Le cauchemar de l'Union Européenne et l'Allemagne**

Pour lui, ce que vivent aujourd'hui les Européens, est similaire à un cauchemar: on se trouve pris d'une situation qui paraît sans issue et, pourtant, tout ce qu'il y a à faire, c'est de se réveiller. Il suffit pour cela de reconnaître que les règles qui gouvernent l'euro ne sont plus appropriées et doivent être changées.

La politique actuelle de l'Allemagne – préserver l'euro en faisant les plus petites concessions possibles et au dernier moment, est pour George Soros, le cauchemar récurrent de l'Europe. Que les citoyens et les politiciens allemands le veuillent ou non, l'Allemagne est responsable de la politique économique et financière de l'Union. Certes, l'Allemagne ne peut imposer sa volonté aux autres. Mais aujourd'hui, aucune mesure ne peut même être proposée sans avoir demandé, au préalable, la permission de l'Allemagne.

Tout le monde reconnaît largement dans les institutions financières et chez les experts, que la zone euro est menacée de déflation, à l'exception de l'Allemagne. Ce consensus comprend le FMI, le Département du Trésor aux États-Unis, et la BCE, à l'exclusion de la banque centrale allemande et de ses alliés. George Soros craint que contrairement à un nombre de pays qui ont traversés des périodes de stagnation et qui ont survécu comme l'Amérique Latine ou le Japon, l'Union Européenne étant une association volontaire et inachevée de nations, pourrait ne pas survivre à une longue période de stagnation.

Dans une telle association, il faut un sens de la solidarité, pas seulement de la compétition. Donc contrairement à une politique de punition résultant de la stratégie du gouvernement Allemand, M. Soros met en cause l'euro et non les pays endettés pour ce qui est arrivé. « *L'Allemagne a une responsabilité, non seulement pour des motifs historiques, mais également parce que cette union monétaire mal conçue était un projet essentiellement allemand* ». Il est intéressant de rappeler que le Traité de Maastricht a essentiellement été rédigé par la Banque centrale allemande et que l'euro était

---

<sup>46</sup> ROBIN Jean-Pierre, Bibliothèque des Essais, Revue de Presse pour Figaro, 21 Novembre 2014, Editions Saint-Simon. Disponible en ligne, <http://www.editions-saintsimon.com/wp-content/uploads/2014/10/figaro-soros.pdf>

essentiellement un projet franco-allemand. Mais les dirigeants de l'Europe, notamment la chancelière Merkel, ne sont pas disposés à étudier des solutions qui nécessiteraient une modification du Traité (citons la clause de renflouement) ce qui est pourtant nécessaire d'après ce que suggère George Soros, pour que l'Europe puisse se réveiller.

## La Désintégration

La crise de l'euro est l'une des conséquences directes du krach de 2008. Cette dernière a révélé certains défauts de conception majeurs de l'euro, négligés jusque-là par les marchés et les autorités. Ces méprises intellectuelles ont alors modifié le monde réel par réflexivité<sup>47</sup>. Et il est tout simplement erroné et peu judicieux de s'entêter à suivre des règles décidées autrefois pour l'Union monétaire, si elles ont démontré qu'elles n'étaient pas adaptées.

Lorsque l'UE a conclu le Traité de Maastricht, en 1991, l'économie mondiale se trouvait aux premiers stades d'une expansion qui a duré vingt-cinq ans. Puis est arrivé le krach de 2008. Cela a complètement modifié les conditions économiques et financières. George Soros rappelle qu'en Septembre 2008, la façon dont l'Allemagne a géré la situation après la faillite de *Lehman Brothers*, a décisivement encouragé la crise de l'euro. Notamment lorsque les marchés financiers étaient sur le point de s'effondrer et que les autorités financières ont dû rassurer les marchés en déclarant qu'elles ne permettraient pas que d'autres banques d'importance systémique fassent faillite. Une autre gestion de la situation aurait évité la crise de l'euro.

Rétrospectivement, pour George Soros, la première étape d'un processus de désintégration de l'Union Européenne est arrivée lorsque la chancelière Merkel a exigé que le sauvetage des banques relève de la responsabilité individuelle de chaque pays. Si Angela Merkel avait accepté que l'UE soutienne les banques de toute la zone euro, le cours de l'histoire aurait été modifié. Il n'y aurait pas eu de crise monétaire, et la crise bancaire, qui est encore profonde actuellement aurait pu être réglée au niveau Européen. Mais les marchés n'ont rien compris à tout cela et pendant un an environ, après la faillite de *Lehman Brothers* les différentiels de taux d'intérêt sont restés très bas, de manière peu réaliste, parce que la Banque centrale européenne escomptait toujours les obligations

<sup>47</sup> Théorie de la Réflexivité, voir par exemple: The Financial Times Limited 2015, Soros: *General Theory of Reflexivity*, October 26, 2009. Article disponible en ligne à l'adresse, <http://www.ft.com/cms/s/2/0ca06172-bfe9-11de-aed2-00144feab49a.html#axzz3bA0rq2ab>

d'État dans les mêmes conditions, de sorte que les marchés surfaient sur une vague d'optimisme. Et puis la situation de la Grèce a éclaté au grand jour et les marchés se sont alors rendus-compte qu'elle pouvait réellement faire défaut.

## La politique européenne actuelle

L'Allemagne est de loin le pays le plus puissant d'Europe et, dans une période de tourmente financière, la seule qui soit assez solide pour fournir les garanties nécessaires. Surtout quand jusqu'à présent, c'est principalement l'Allemagne qui empêche les autres pays d'avancer vers des solutions paneuropéennes telles que les « euros bonds » et une véritable union bancaire.

La politique européenne actuelle crée de la stagnation et décourage l'investissement en redirigeant les ressources vers l'Allemagne et en exigeant le remboursement des dettes selon des conditions punitives. Mais le mantra selon lequel « *presque tous les économistes sont d'accord sur le fait que l'Europe ne pourra se rétablir que si les pays en crise adoptent des mesures d'austérité et des réformes* »... est totalement inexact d'après George Soros. Ce qui est dit ici, «... *presque tous les économistes...*» concerne les économistes allemands. Mais hors de l'Allemagne, la majorité des économistes pensent exactement le contraire, à savoir que l'austérité budgétaire est une mauvaise politique. Et il l'affirme même qu'elle constitue une énorme erreur politique.

Ce qui a réussi en Allemagne avant la crise ne fonctionnera évidemment pas pour les autres. Par exemple, les réformes structurelles « réussies » du gouvernement Schröder, ont été entreprises durant une époque où le reste de l'Europe et le monde bénéficiait d'une période d'expansion, et l'Allemagne a pu à l'époque se relancer par ses exportations. Promouvoir l'application de la loi est une pierre angulaire de toute société qui fonctionne. Mais lorsque les lois sont mauvaises, elles doivent être modifiées ou enfreintes. « En ce moment même, les autorités européennes obéissent à des traités obsolètes et provoquent énormément de souffrances inutiles ».

Le leadership de l'Allemagne va à l'encontre de tout ce qui a présidé au processus d'unification, fondé sur la coopération et non la domination. Afin de limiter ses responsabilités au minimum, l'Allemagne force les pays endettés à équilibrer leurs budgets, tout en posant aussi un problème politique. Car l'Union Européenne, qui devait être une association volontaire d'états égaux, s'est transformée en une relation entre créanciers et débiteurs, dans laquelle le créancier dicte ses conditions au débiteur incapable de payer. Les créanciers exercent donc une influence beaucoup plus

importante sur les politiques des pays endettés, que les pays endettés sur les politiques des pays créanciers.

Ce cheminement est injuste, non seulement envers les investisseurs mais envers les pays qui se sont lourdement endettés en raison de la façon dont l'euro était géré, et non de leur propre gestion de leurs affaires. A la seule exception de la Grèce, d'autres pays, comme l'Espagne, géraient très bien leurs budgets et sont entrés dans la crise avec des ratios d'endettement inférieurs à ceux de l'Allemagne. Pourtant, à cause de l'instauration de primes de risque élevées, ils sont désormais beaucoup plus endettés. Donc la façon dont les renflouements des banques se sont déroulés, en modifiant les règles après-coup et en rendant les obligations d'État risquées rétrospectivement est très injuste. Cela convient peut-être à l'Allemagne mais cela fait réellement beaucoup de mal à d'autres pays. Et même en Grèce, les gens qui ont trichés ne sont pas ceux qui souffrent aujourd'hui.

### **La racine de la crise de l'euro ou la contradiction allemande**

L'Allemagne d'Angela Merkel présente une contradiction interne, avec d'un côté, un engagement profond envers l'euro et, de l'autre, une très forte détermination à n'assumer qu'un minimum de responsabilités pour le faire fonctionner. Cette contradiction est à la racine de la crise de l'euro. Cela signifie que les pays créanciers, comme l'Allemagne, apportent leur soutien aux plus faibles avec extrêmement de réticence et ne font que le strict minimum. Cela pousse les pays lourdement endettés dans un piège déflationniste. Faire des économies budgétaires dans une période où la demande est insuffisante réduit encore plus cette dernière, parce que les états doivent opérer des coupes sombres dans les dépenses publiques, au lieu de fournir des indemnités de chômage et un véritable filet de sécurité sociale.

La chancelière Merkel a exigé que chaque pays s'occupe de ses propres banques, elle a mis la pression sur les pays périphériques, qui étaient déjà surendettés dans ce qui était bien une devise étrangère, et les a forcés à adopter les mêmes dispositions procycliques ayant conduit à la Grande Récession des années trente. Le reste du monde a tiré une leçon de cette expérience mais, apparemment, pas le gouvernement allemand.

L'Allemagne a réussi à imposer un nouvel ordre à l'Europe, que Georges Soros considère inacceptable, comme il le confie dans son nouveau livre. Pour lui, les Allemands devraient se rappeler de ce qui a réellement mis Hitler au pouvoir. Ce n'est pas l'hyperinflation

de Weimar, qui s'est achevée en 1923, mais le terrible chômage généré par la grande récession de 1929-1932. En 1928, les Nazis avaient seulement remporté 3% des voix au Reichstag, et ce n'est qu'après 1930, après que l'Amérique eut arrêté de prêter de l'argent à l'Allemagne et que le chômage eut bondi de 8 à 30%, que les nazis ont réellement commencé à remporter des suffrages. Lorsque l'Allemagne a arrêté de prêter de l'argent à la Grèce, au Portugal et à l'Espagne, après la crise de 2008, le taux de chômage s'est envolé à presque 30%: espérons que cela ne donnera pas les mêmes conséquences politiques.

Comme le peuple allemand, la chancelière Merkel est satisfaite de la façon dont elle a géré la crise. Elle a été réélue avec une majorité renforcée et elle continue à faire le strict minimum pour préserver l'euro. Ainsi, elle a obtenu l'allégeance des pro-européens et de ceux qui comptent sur elle pour préserver les intérêts nationaux de l'Allemagne, ce qui est un véritable exploit.

**Comme dans la tragédie grecque où Œdipe tue son père sans le savoir, « le coupable est lui-même victime de sa propre ignorance ».**

L'euro ne va pas disparaître et les dispositions prises en réaction à la crise représentent le nouvel ordre régnant sur la zone euro. Mais cela confirme les pires craintes de George Soros. C'est le cauchemar dont il parle et « nous avons peu de chances de nous éveiller rapidement » comme il ne cesse de répéter. L'Allemagne est le seul pays en situation de pouvoir modifier l'ordre existant car aucun pays endetté ne peut le défier à moins de se voir immédiatement sanctionné par les marchés financiers et les autorités européennes.

George Soros dénonce une série d'erreurs commises par les dirigeants de l'Union Européenne, et notamment le gouvernement allemand, qui ont aggravé la crise financière et de l'euro. Selon lui, l'Allemagne semble ignorer être la puissance leader de l'Europe et ne veut pas assurer une « hégémonie bienveillante », seule capable de la sortir de son cauchemar. Ce livre vise principalement à convaincre le public et le gouvernement allemand du rôle hégémonique de l'Allemagne aujourd'hui, car tandis que l'Allemagne se distingue comme puissance impériale, comme hégémon de l'Europe, le public allemand refuse cette position à cause du souvenir douloureux d'Hitler...

La politique actuelle du gouvernement allemand résulte d'un déni et du refus d'assumer les responsabilités et les engagements qui incombent à une puissance impériale. Cela fait de l'Allemagne un oppresseur et un exploiteur qui s'ignore.



Mais les Allemands sont cependant sur la voie d'une prise de conscience : ils ont modifié leur politique d'austérité. Il faut reconnaître que l'Allemagne a cessé d'enfoncer les pays endettés. Cela dit, la perspective de stagnation est toujours là. Prenons l'exemple des euro-bonds. Ils ont longtemps été comparés au plan Marshall. Les Allemands soutiennent que le plan Marshall n'a coûté aux Américains que quelques pourcents de leur PIB, alors que les euro bonds couteraient un multiple du PIB allemand. C'est une fausse analogie. Le plan Marshall représentait une dépense effective, les euros bonds n'impliqueraient qu'une garantie qui ne serait jamais appelée. Comme George Soros l'a déjà expliqué, plus les garanties sont convaincantes, moins elles ont de chances d'être invoquées. Nous avons besoin des eurobonds. Sinon, nous allons nous retrouver dans une Europe où l'Allemagne sera pas perçue comme un leader mais comme un oppresseur et un exploiteur. Elle ne sera ni aimée ni admirée par le reste de l'Europe mais plutôt détestée et confrontée à la résistance.

## Le Plan

Lorsque George Soros critique la politique allemande, il se fonde essentiellement sur des critères moraux, intellectuels et économiques. Il part du principe que le Traité de Maastricht est fondé sur une théorie économique fautive, défendue essentiellement par la banque centrale et le gouvernement allemand.

En s'admettant en tant qu'hégémon bienveillant, l'Allemagne se doit d'aider les pays endettés et non de les punir en faisant le strict minimum pour sauver l'euro, comme elle le fait maintenant. Pour George Soros, les dispositions actuelles sont intolérables. Au plus fort de la crise de l'euro, l'Allemagne avait accepté un certain nombre de réformes systémiques, dont la plus importante était l'union bancaire. Mais la pression financière s'est relâchée et l'Allemagne a réduit les concessions qu'elle avait faites.

Il semblerait que les Allemands ne comprennent pas toutes les implications de leur choix. Dans les circonstances actuelles, il faudrait soit que l'Allemagne accepte sa position dominante, et les obligations et les responsabilités qui vont avec. Dans ce cas, l'Allemagne deviendrait une puissance impérialiste bienveillante, un peu comme les États-Unis au sortir de la seconde guerre mondiale. Soit, l'Allemagne devrait quitter l'euro et permettre, ainsi, au reste de l'Europe et aux pays endettés, d'en prendre possession. La dette cumulée étant libellée en euros, la question de savoir qui reste en charge de l'euro fait toute la différence. Si l'Allemagne sortait, l'euro serait dévalué. Les pays endettés retrouveraient de la compétitivité, leurs dettes seraient concrètement diminuées et, avec la BCE sous leur contrôle, le

risque de défaut disparaîtrait, sans que cela n'affaiblisse la zone euro.

Beaucoup se demandent pourquoi le contribuable allemand devrait payer les dettes des autres. Avec un plan comme celui de Soros, cela n'arrivera pas. Toutes les dettes souveraines actuelles seraient converties en eurobonds, mais chaque pays demeurerait responsable de ses propres dettes. Alors chaque pays pourrait reprendre ses dépenses. Toute nouvelle dette relèverait de la seule responsabilité du pays émetteur et les marchés financiers, se souvenant de l'expérience récente, appliqueraient des primes de risque sévères. Cette discipline serait plus stricte que l'actuelle.

## Conclusion

Pour sauver l'Union Européenne de sa tragédie, George Soros explique que l'Allemagne devrait assumer pleinement son rôle de leader, quitte à accepter les sacrifices nécessaires de sa part surtout lorsque « *Seule l'Allemagne peut mettre un terme au cauchemar qui affecte l'Europe* ». Pour mettre fin au cauchemar, il faut que l'Allemagne joue le rôle d'un « hégémon bienveillant », assumant sa responsabilité pour soutenir la reconstruction de l'Europe périphérique, tout comme les États-Unis ont soutenu la reconstruction de l'Allemagne de l'après-guerre avec le plan Marshall.

La différence c'est que l'Amérique avait entrepris le plan Marshall avec effacement de la dette, alors que l'Allemagne exige, aujourd'hui, le remboursement total des dettes, sans proposer de plans permettant la renaissance économique et la reconstruction politique de l'Europe. Refuser son rôle de leader, ne contribue qu'à accentuer la paralysie actuelle de la zone<sup>48</sup>.

En saluant au passage le livre et le projet *Europa* de Valéry Giscard D'Estaing<sup>49</sup>, George Soros y ajoute pour sa part deux actions immédiates pour sauver l'Union européenne: d'abord un « new deal » entre l'Allemagne et la France pour sortir l'Europe de sa spirale de déflation; à l'Allemagne d'abandonner son obsession d'équilibre budgétaire à courte vue, à la France de mettre en œuvre ses réformes structurelles. A l'Europe, ensuite, en particulier la

---

<sup>48</sup> GRONDAHL Marie-Pierre, Entretien avec George Soros, « *L'Europe doit se réveiller et s'armer* », face aux menaces, Paris Match 2013. Disponible en ligne à l'adresse, <http://www.parismatch.com/Actu/Economie/George-Soros-L-Europe-doit-se-reveiller-et-s-armer-650698>

<sup>49</sup> Voir la critique de ce livre dans notre livraison précédente n°24

zone euro, d'utiliser à plein ses capacités d'endettement pour financer un plan d'infrastructures<sup>50</sup>.

De l'éventuelle sortie de l'Europe du Royaume-Uni dont les conséquences seraient très négatives pour l'Europe mais aussi pour les intérêts, l'industrie et le business britanniques<sup>51</sup>, à la lutte de la société civile ukrainienne ou du problème de l'immigration au nouvelles divisions de l'Europe, George Soros s'inquiète car les Européens ne se rendent pas compte que leur liberté est en danger. Leur mode de vie, c'est à dire leur liberté, le modèle de l'Europe fondée sur le droit ne peuvent perdurer que si l'Europe renouvelle son union.

Non seulement l'Union européenne ne remplit pas les fonctions pour lesquelles elle a été créée, mais elle semble aussi être une mécanique brisée du point de vue de la gouvernance internationale. Il faut la réparer d'autant plus que se profile une menace exogène: la résurgence du nationalisme en Russie, avec un gouvernement agressif qui entend agir par la force plutôt que par le droit.

Le plus célèbre des investisseurs mondiaux, et l'un des hommes les plus riches de la planète est un Européen convaincu. Pour lui, l'Europe doit se réveiller d'urgence et s'armer. Ses prédictions au sujet de l'actualité géopolitique et sociale européenne évoquées dans son livre paru en 2013, s'accomplissent une à une (la guerre en Ukraine, la montée constante d'un sentiment anti-européen, la position de plus en plus eurosceptique du Royaume-Uni, la perception de l'Allemagne en tant qu'opresseur, l'hostilité anti-euro causée par les mesures d'austérité). Il serait grand temps serait pour les décideurs et citoyens européens de lire et de prendre au sérieux les propos de George Soros.

---

<sup>50</sup> Le Figaro Magazine, *Le Making of Soros-Giscard, Une Première Mondiale*, Esprits Libres, propos recueillis par Patrice de Méritens, 21 Novembre 2014.

<sup>51</sup> ROCCO Anne-Marie, Rencontre avec George Soros, *Pour le financier américain, le modèle européen n'a pas de prix*, CHALLENGES n.410 – 20 Novembre 2014.

# Chronique de la fonction publique européenne

GRASPE accueille à partir de ce numéro des articles qui s'inscrivent dans le fil d'une *chronique de la fonction publique européenne*.

Nous publions ci-après un premier texte centré autour de la branche du droit communautaire qui régit les droits et obligations des fonctionnaires et agents de l'UE. L'objectif de cette contribution est de recenser les différents types de normes qui composent le corpus juridique de la fonction publique européenne, à l'exclusion de la jurisprudence, en partant des normes les plus élevées pour aller vers la base de la hiérarchie normative.

# ***HIÉRARCHIE DES NORMES ET SOURCES DU DROIT DE LA FONCTION PUBLIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE***

**FABRICE ANDREONE<sup>1</sup>**  
**DOCTEUR EN DROIT PUBLIC ET EN SCIENCE POLITIQUE**  
**ADMINISTRATEUR PRINCIPAL**  
**COMMISSION EUROPÉENNE**  
**DIRECTION GÉNÉRALE DE LA RECHERCHE ET DE L'INNOVATION**

*L'ensemble des règles qui s'appliquent aux fonctionnaires et autres agents de l'UE constitue un véritable droit de la fonction publique de l'Union européenne. Ce corpus juridique est composé de différentes normes juridiques, dont l'élément central et principal est le statut. Cette branche du droit qui régit les droits et obligations des fonctionnaires et agents de l'UE respecte une hiérarchie des normes, dont les traités communautaires constituent la norme de rang le plus élevé.*

*L'objectif de cette contribution est de recenser les différents types de normes qui composent le corpus juridique de la fonction publique européenne, à l'exclusion de la jurisprudence, en partant des normes les plus élevées pour aller vers la base de la hiérarchie normative. Sauf mention spécifique, ce texte se réfère uniquement aux textes actuellement en vigueur et ne mentionne pas les règles abrogées.*

*La dernière révision du statut des fonctionnaires de l'UE (règlement (UE, Euratom) n° 1023/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 modifiant le statut des fonctionnaires de l'Union européenne et le régime applicable aux autres agents de l'Union européenne (JO L 287 du 29.10.2013, p. 15)), révisé le cadre juridique de la fonction publique européenne. On doit mentionner en particulier la possibilité introduite par cette révision de modifier les montants et les chiffres prévus dans le statut, sans adoption d'un acte juridique, et la délégation d'actes par le législateur communautaire à la Commission en vertu de l'art. 290 TFUE.*

*Suite à cette dernière modification du statut, il semble donc aujourd'hui opportun de présenter le cadre juridique révisé de la fonction publique de l'Union européenne. Le présent texte aborde tout d'abord le droit primaire de la fonction publique européenne, puis le droit dérivé, que se soit le statut et l'ensemble des règlements qui s'appliquent à la fonction publique européenne ou bien les normes qui mettent en œuvre les dispositions statutaires.*

---

<sup>1</sup> Ce texte est rédigé à titre personnel, par l'auteur. Il n'engage en aucune manière l'Union européenne ou la Commission européenne

**SECTION I: LE DROIT PRIMAIRE DE LA FONCTION PUBLIQUE DE L'UNION EUROPEENNE**

Il est frappant de constater que les dispositions des traités communautaires relatives à l'administration et à la fonction publique communautaires sont peu homogènes et éparpillées dans le corps des textes des traités, comme si elles ne constituaient pas une priorité. Il convient de distinguer entre les dispositions des traités communautaires et celles qui relèvent des protocoles et annexes aux traités.

**I- Les dispositions des traités communautaires**

La principale disposition du traité prévoit l'adoption et la modification du statut des fonctionnaires de l'UE. Toutefois, les traités fondateurs comprennent également d'autres dispositions à propos du personnel de l'UE.

**A- Adoption et modification du statut des fonctionnaires de l'Union européenne**

Les traités communautaires prévoient l'adoption d'un statut pour le personnel au service des institutions communautaires. Ils établissent également la procédure d'adoption et de modification du statut. Il semble important de présenter ici l'évolution de cette procédure, depuis l'adoption du traité CECA.

A l'origine, l'article 78, par. 3, 2<sup>ème</sup> §, du traité de Paris (*traité instituant la Communauté du charbon et de l'acier du 18 avril 1951, p 69*) prévoit que le régime pécuniaire des agents de la CECA est adopté par une commission dite des quatre Présidents (Président de la Haute Autorité, Président du Conseil, Président de la Cour de justice et Président du Parlement). Sur base de cette disposition, cette commission arrête le premier statut du personnel de la Communauté (il n'existe alors qu'une seule Communauté: la CECA), le 28 janvier 1956<sup>2</sup>. Elle adopte une version révisée de ce texte, le 15 février 1962. Les articles 212 CEE et 186 CEEA (*traité instituant la Communauté économique européenne (CEE) du 25 mars 1957, p. 145 et traité instituant la Communauté économique européenne (CEE) du 25 mars 1957, p. 145.*) confient la compétence d'adoption du statut des personnels de la CEE et d'Euratom au Conseil qui décide à l'unanimité. Dans ce contexte, la Commission « collabore » avec le Conseil, sans qu'une proposition de l'exécutif communautaire, ne soit mentionnée *expressis verbis*, par ces deux dispositions. En revanche, la procédure législative de modification des statuts des personnels CEE et Euratom, prévue dans les articles 212 par. 2 CEE et 186 par. 2 CEEA, constitue une variante de la méthode communautaire, tout en étant différente de la procédure d'adoption. En effet, la Commission retrouve sa place centrale et son monopole de proposition législative, sur la base de laquelle le Conseil décide à la majorité qualifiée, après consultation des institutions intéressées. Les deux traités fixent également un délai de quatre ans, à compter de leur entrée en vigueur<sup>3</sup>, pendant lequel il n'est pas possible de modifier le statut des fonctionnaires. Dans le contexte de la fusion des exécutifs communautaires, l'article 24 du traité de fusion (*JO L 152 du 13 juillet 1967, p. 9*) prévoit l'adoption d'un statut unique qui s'applique aux fonctionnaires et agents, quelle que soit leur institution de rattachement ou leur Communauté d'origine. La procédure d'adoption et de modification de ce statut unique, est fixée par l'article 24, par. 1<sup>er</sup>, 2<sup>ème</sup> §, du traité de

---

<sup>2</sup> Il entre en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1956.

<sup>3</sup> Il n'était donc pas possible de changer le statut avant le 1<sup>er</sup> janvier 1962, considérant que les deux traités sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1958. Or, les statuts CEE et CEEA ont été adoptés tardivement par le Conseil, en date du 18 décembre 1961 et ne sont entrés en vigueur que le 1<sup>er</sup> janvier 1962. Ainsi, ces deux textes pouvaient être modifiés dès le lendemain de leur entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> janvier 1962. (*Règlement n°31 CEE et n°11 CEEA, publié au JO 45, 14.6.1962, p. 1385.*)

fusion qui applique la procédure des articles 212, par. 2 CEE et 186, par. 2 CEEA<sup>4</sup>: les Etats membres adoptent ou modifient le statut des fonctionnaires des Communautés européennes, à la majorité qualifiée, sur base d'une proposition de la Commission. Suite à l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, le 1<sup>er</sup> mai 1999, les dispositions de l'article 24 par. 1<sup>er</sup>, 2<sup>ème</sup> § du traité de fusion sont reprises par l'article 283 TCE.

Aujourd'hui et depuis l'adoption du traité de Lisbonne, le 1er décembre 2009, l'article 283 TCE est renuméroté et devient l'article 336 TFUE<sup>5</sup>. A cette occasion, le mode décisionnel applicable au domaine statutaire a été modifié. On est passé de la procédure de consultation (décision du Conseil, après consultation du Parlement européen, sur base d'une proposition de la Commission) à la procédure législative ordinaire: codécision, à la majorité qualifiée, après consultation des autres institutions intéressées. Le Parlement européen devient ainsi co-législateur dans le domaine statutaire; ce qui retire le pouvoir de décision aux seuls Etats membres. On doit noter cette spécificité de l'Union européenne par rapport aux organisations internationales du régime commun des Nations Unies ou aux organisations qui relèvent de la coordination (OCDE, Conseil de l'Europe, etc.)

La première révision de substance du statut<sup>6</sup>, pour laquelle le Parlement européen est intervenu en tant qu'autorité législative, sur un pied d'égalité avec le Conseil, concerne l'adoption de dispositions spécifiques au bénéfice des agents du Service Européen d'Action extérieure (Règlement (UE, Euratom) n° 1080/2010 du Parlement européen 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; JO L 311 du 26.11.2010, p. 1).

On doit noter qu'en dehors de l'article 336 TFUE, les autres dispositions des traités qui touchent au personnel de l'Union européenne sont plutôt disparates.

#### *B Les autres dispositions des traités qui s'appliquent aux fonctionnaires et agents de l'Union européenne*

L'article 270 TFUE<sup>7</sup> fonde la compétence de la juridiction communautaire pour trancher les conflits entre les institutions et les agents, découlant de l'application du statut et du droit statutaire dérivé. Afin de garantir l'indépendance de la fonction publique de l'UE, et par delà des organes communautaires, il n'a pas semblé approprié de confier l'examen des litiges entre les fonctionnaires et institutions aux tribunaux des Etats membres. C'est la raison pour laquelle, dès l'institution de la CECA, l'examen de ce type de litige a été confié au juge communautaire, même en l'absence de disposition particulière dans le texte du traité de Paris<sup>8</sup>. Toutefois, cette règle a été explicitée dans le traité instituant la Communauté économique européenne (*article 179 CEE*) et dans celui créant la Communauté européenne de l'énergie atomique (*article 152 CEEA*). Les dispositions de l'article 270 TFUE sont appliquées par le titre VII du statut (*art. 90 à 91 bis du statut*), ainsi que par le régime applicable aux autres agents (*art. 46, 73, 117 et 124 RAA*). Il faut noter que la compétence en première instance dans le domaine du contentieux de la fonction publique communautaire est passée de la Cour

<sup>4</sup> Lors de la Conférence Intergouvernementale de 1997, certains Etats membres ont essayé de remettre en cause le monopole législatif de la Commission dans le domaine statutaire. Cette tentative a finalement échoué. La Commission a conservé ses prérogatives dans ce domaine.

<sup>5</sup> Article 336 TFUE (*ex-article 283 TCE*): "*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.*"

<sup>6</sup> C'est à cette occasion que le statut des fonctionnaires des Communautés européennes est devenu le statut des fonctionnaires de l'Union européenne.

<sup>7</sup> Article 270 TFUE (*ex-article 236 TCE*): "*La Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour statuer sur tout litige entre l'Union et ses agents dans les limites et conditions déterminées par le statut des fonctionnaires de l'Union et le régime applicable aux autres agents de l'Union.*"

<sup>8</sup> CJCE, 19 juillet 1955, *Kergall c/Assemblée*, aff. C-1/55, *Rec.* p. 9.

de justice au Tribunal de première instance, par la décision du Conseil du 24 octobre 1988 (*JOCE L 319 du 25 novembre 1988, p. 1*). Elle a ensuite été attribuée au Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne (TFP), par une décision du Conseil du 2 novembre 2004 (*JO L 333 du 9 novembre 2004, p. 7*)<sup>9</sup>.

L'article 339 TFUE<sup>10</sup> détermine, quant à lui, les dispositions applicables à l'obligation de confidentialité qui incombe aux fonctionnaires communautaires. Il s'agit là d'une stricte obligation de confidentialité qui concerne les fonctionnaires et l'ensemble des agents soumis au statut et au RAA. Son contenu est explicité dans les articles 17 à 19 du statut, 11 et 54 du RAA qui reprennent et précisent cette obligation qui doit se concilier avec la liberté d'expression des fonctionnaires, également citoyens européens (TPI, 19 mai 1999, *Connolly c/ Commission*, aff. jointes T-34/96 et T-163/96, *RecFP* p. I-A-87 et II-463 ; CJCE, 6 mars 2001, *Connolly c/ Commission*, aff. C 274/99, *Rec. p. I-1611*; TPI, 14 juillet 2000, *Cwik c/ Commission*, aff. T-82/99, *RecFP* p. IA-155 et II-713 ; CJCE, 13 décembre 2001, *Cwik c/ Commission*, aff. C-340/00-P, *Rec. 2001, p. I-10269*). On doit noter que cette obligation va bien au-delà des fonctionnaires et autres agents de l'UE; puisqu'elle s'applique également aux membres des institutions: Commissaires, Membres du Conseil et du Conseil européen, Membres du Parlement européen, Juges de la Cour, Membres de la Cour des comptes et Membres du Board de la Banque Centrale Européenne (BCE). Elle s'applique également aux membres qui siègent dans les différents Comités de l'Union européenne.

Enfin, l'article 340, par. 4 TFUE<sup>11</sup> détermine la responsabilité extracontractuelle des agents de l'Union européenne en précisant qu'elle est déterminée par le statut et le RAA. Les fonctionnaires et agents ne sont, en principe, pas responsables vis-à-vis de tiers, des fautes commises dans l'exercice de leurs fonctions qui auraient entraîné un préjudice à ces derniers. Dans de telles circonstances, la responsabilité est assumée par l'institution d'affectation du fonctionnaire qui peut être condamnée, par la Cour, à réparer le dommage causé. Elle peut ensuite se retourner contre le fonctionnaire ou l'agent pour lui réclamer réparation totale ou partielle du préjudice subi (subrogation), dans le cadre des dispositions de l'article 22 du statut et les articles 11, 54 et 124 du RAA. La responsabilité des fonctionnaires et agents subsiste pour les actes commis en dehors de l'exercice de leurs fonctions. Dans ce cas, ils peuvent être assignés en réparation devant les juridictions nationales compétentes. Dans de telles circonstances, l'immunité de juridiction, dont ils bénéficient, est systématiquement levée par l'institution à laquelle ils sont affectés.

Outre les traités, les protocoles annexés à ceux-ci s'appliquent également au personnel au service de l'Union.

---

<sup>9</sup> On doit noter qu'aujourd'hui la Cour propose aux Etats membres de supprimer le TFP et d'attribuer la **compétence** du contentieux de la fonction publique communautaire au TPI, comme avant 2004. Cette proposition a pour objectif de rapatrier les sept du juge du TFP vers le TPI et de doubler le nombre de membres du TPI, en trois étapes, pour résorber le contentieux général.

<sup>10</sup> Article 339 TFUE (*ex-article 287 TCE*): "Les membres des institutions de l'Union, les membres des comités ainsi 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, et notamment les renseignements relatifs aux entreprises et concernant leurs relations commerciales ou les éléments de leur prix de revient".

<sup>11</sup> Article 340 par. 4 TFUE (*ex-article 288 par. 3 TCE*): "La responsabilité personnelle des agents envers l'Union est réglée dans les dispositions fixant leur statut ou le régime qui leur est applicable".



## **II- Les protocoles et annexes aux traités communautaires**

Les protocoles constituent une source juridique complémentaire aux traités pour le droit de la fonction publique de l'UE. L'article 51 TUE ainsi que la jurisprudence considèrent les protocoles comme faisant partie intégrante des traités; ce qui leur donne une force juridique identique aux traités eux-mêmes (CJCE, 18 mars 1986, *Commission c/Belgique*, aff. 85/85: Rec. 1986, p.1161). Sur cette base, le protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes (PPI)<sup>12</sup> (*JO L 152 du 13 juillet 1967, Chap. V, p. 14 et 15*) qui définit le régime fiscal et d'immunité de juridiction applicable au personnel de l'Union européenne, est intégré au droit primaire de la fonction publique européenne. Il est à noter que dans certaines affaires, les institutions peuvent décider de lever l'immunité d'un fonctionnaire ou d'un agent.

Outre le droit primaire, il convient d'examiner l'ensemble des éléments constitutifs du droit dérivé de la fonction publique communautaire et en premier lieu son élément central: le statut.

### **SECTION II- LE DROIT DÉRIVÉ QUI S'APPLIQUE À LA FONCTION PUBLIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE: LE STATUT ET L'ENSEMBLE DES RÈGLEMENTS COMMUNAUTAIRES S'APPLIQUANT AU PERSONNEL DES INSTITUTIONS**

Il s'agit ici de présenter le statut et les autres règlements du Conseil qui s'appliquent aux fonctionnaires et autres agents ainsi que les normes qui permettent de modifier le texte statutaire

#### **I- Le statut des fonctionnaires de l'UE<sup>13</sup> et les autres règlements du Conseil qui s'appliquent à la fonction publique européenne**

En application des dispositions des traités; le statut définit les droits et obligations des agents, dotés de la qualité de fonctionnaires, qui travaillent au service des institutions européennes. Ainsi, le fonctionnaire européen est un agent, dont le lien avec son institution est qualifié de statutaire: "*est fonctionnaire de l'Union, au sens du présent statut, toute personne qui a été nommée dans les conditions prévues à ce statut 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*" (art. 1<sup>er</sup> bis par. 1<sup>er</sup> du statut), quel que soit l'institution ou l'organe auprès duquel il est affecté ou quel que soit son lieu d'affectation.

Conformément à son article 1<sup>er</sup> ter, le statut assimile différents organes communautaires aux institutions, au sens du traité, pour l'application du texte statutaire<sup>14</sup>. On doit noter que la Banque centrale européenne<sup>15</sup> est la

<sup>12</sup> A noter que le protocole unique de Communautés européennes est annexé au traité de fusion du 8 avril 1965.

<sup>13</sup> Règlement (CEE, Euratom, CECA) n° 259/68 du Conseil du 29 février 1968, entré en vigueur le 5 mars 1968, publié au JOCE L 56 du 4 mars 1968, p. 1.

<sup>14</sup> Article 1er ter du statut: "*sauf dispositions contraires du présent statut, a) le service européen pour l'action extérieure (ci-après dénommé "SEAE"), b) le Comité économique et social européen, c) le Comité des régions, d) le médiateur de l'Union européenne, et e) le contrôleur européen de la protection des données sont assimilés, pour l'application du présent statut, aux institutions de l'Union.*"

<sup>15</sup> Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne - Protocole n°4 sur les statuts du système européen de banques centrales et la Banque centrale européenne, article 36: "*Le Conseil des gouverneurs arrête, sur proposition du Directoire, le régime applicable au personnel de la BCE. La Cour de justice est compétente pour connaître de tout litige entre la BCE et ses agents dans les limites et selon les conditions prévues par le régime qui leur est applicable*" (*JO C83 du 30.03.2010, p.*

seule institution, au sens du traité (*art. 13 par. 1 TUE*), dont le régime des agents n'est pas couvert par le statut. De même, la Banque européenne d'investissement (BEI) n'est pas assimilée à une institution européenne pour l'application du statut des fonctionnaires de l'UE. Par conséquent, ces deux institutions possèdent leur propre règlement du personnel qui diffère du statut des fonctionnaires de l'Union européenne. En revanche, depuis le 1<sup>er</sup> mai 2004<sup>16</sup>, l'ensemble du personnel au service des agences de l'Union européenne<sup>17</sup> est couvert par le statut des fonctionnaires de l'UE (*art. 1 bis par. 2 du statut*<sup>18</sup>).

Outre les fonctionnaires, ce texte s'applique également à tous les agents engagés par contrat par l'Union européenne, conformément à la distinction introduite par le traité de fusion du 8 avril 1965 entre fonctionnaires et autres agents.

Enfin, s'agissant d'un règlement, la valeur juridique et la portée de ce texte sont en tous points similaires aux autres règlements communautaires. Le statut s'impose donc non seulement à l'ensemble des institutions et organes de l'UE mais également aux États membres, car il possède toutes les caractéristiques définies par l'article 288 par. 2 TFUE<sup>19</sup> (CJCE, 20 octobre 1981, *Commission c/Belgique*, aff. 137/80, *Rec.* 1981, p. 2393; CJCE, 4 déc. 2003, *Kristiansen*, aff. C-92/02, *Rec.* 2003, p.I-14597).

Le statut des fonctionnaires de l'UE est divisé en deux grandes parties: la première définit le régime des droits et obligation des fonctionnaires; alors que la seconde – appelée régime applicable aux autres agents (RAA) - fixe les droits et obligations des agents liés par contrats avec les institutions de l'Union.

#### A- *Le statut des fonctionnaires de l'Union européenne et le Régime applicable aux autres agents*

Nous allons tout d'abord présenter le statut des fonctionnaires puis le régime applicable aux autres agents.

##### 1- Le statut des fonctionnaires de l'Union européenne

Il est tout d'abord nécessaire de revenir au début de la construction européenne : Arrêté le 28 janvier 1956 par la commission des quatre présidents, le statut du personnel de la Communauté (la CECA) entre en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1956. Une version révisée de ce texte est adoptée par cette même commission, le 15 février 1962. Les deux statuts CEE et CEEA sont arrêtés par le Conseil, le 18 décembre 1961. Entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1962 (Règlements n° 31 (CEE) et n° 11 (CEEA) *JO 45 du 14.6.1962, p. 1385*), ils fixent le statut des fonctionnaires et le régime applicable aux autres agents de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique. Le statut unique des fonctionnaires des communautés européennes, adopté le

---

245). Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne – Protocole n°5 sur les statuts de la Banque Européenne d'Investissement– article 7 par. 3, sous h) dispose que le Conseil des gouverneurs arrête le règlement intérieur (*JO C83 du 30.03.2010, p. 253*). L'article 31 du règlement intérieur de la BEI prévoit que: "*Les règlements relatifs au personnel de la Banque sont fixés par le Conseil d'administration. Le Comité de direction en adopte les modalités d'application conformément à l'article 23 du présent règlement.*"

<sup>16</sup> Ce n'était pas toujours le cas avant cette date. Par exemple le Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (CEDEFOP) ou la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de travail (EUROFOUND) avaient chacune un statut du personnel.

<sup>17</sup> A l'exception notable de certaines agences du deuxième pilier: Agence européenne de l'armement (EDA), Centre satellitaire de l'UE (EUSC), Institut d'études de sécurité de l'UE (ISS), Collège européen de police (CEPOL), Unité de coopération judiciaire de l'Union européenne (Eurojust), Institut d'études européennes de Florence

<sup>18</sup> Article 1<sup>er</sup> bis par.2: "*La définition figurant au paragraphe 1 s'applique également aux personnes nommées par les organismes de l'Union (ci-après dénommés "agences") auxquels le présent statut s'applique en vertu des actes qui les établissent. Les références faites aux institutions dans le présent statut s'entendent également comme faites aux agences, sauf disposition contraire du présent statut.*"

<sup>19</sup> Article 288 par. 2 TFUE: « *Le règlement a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout État membre.* »

29 février 1968, est la conséquence des dispositions de l'article 24 du traité de fusion et de l'unicité de l'administration communautaire, érigée en principe. Ce texte résulte de la modification du texte des statuts CEE et Euratom, dont les dispositions sont étendues à l'ensemble des fonctionnaires et agents, au service des Communautés européennes (*JO L 56 du 4.3.1968, p. 1*), moyennant certaines adaptations et transitions pour les agents auparavant au service de la CECA. Formellement, le statut des fonctionnaires des Communautés remplace les trois statuts existants jusqu'alors<sup>20</sup>.

La dernière version du statut des fonctionnaires de l'UE est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2014<sup>21</sup>. Elle comporte cent treize articles structurés de la manière suivante: dispositions générales (*titre Ier, art. 1er à 10 quater*), droits et obligations du fonctionnaire (*titre II, art. 11 à 26 bis*), carrière du fonctionnaire (*titre III, art. 27 à 54*), conditions de travail du fonctionnaire (*titre IV, art. 55 à 61*), régime pécuniaire et avantages sociaux du fonctionnaire (*titre V, art. 62 à 85 bis*), régime disciplinaire (*titre VI, art. 86 à 89*), voies de recours (*titre VII, art. 90 à 91 bis*), dispositions particulières applicables au Service européen d'action extérieure (SEAE) (*titre VIII bis, art. 95 à 99*)<sup>22</sup>, dispositions particulières et dérogatoires applicables aux fonctionnaires affectés dans un pays tiers (*titre VIII ter, art. 101 bis*), dispositions transitoires et finales (*titre IX, art. 110 à 113*).

Le texte actuel est complété par treize annexes, dont la fonction est de préciser plusieurs dispositions mentionnées dans le corps du texte ou de prévoir les procédures et les modalités d'application de certaines dispositions: définition des emplois types visés à l'article 5 §4 du statut (*annexe I*); composition et modalités des organes prévus à l'article 9 du statut (*annexe II*); procédure de concours (*annexe III*); modalités d'octroi de l'indemnité prévue aux articles 41 et 50 du statut (*annexe IV*); modalités de l'activité à temps partiel (*annexe IV bis*); modalités d'octroi des congés (*annexe V*); modalités de rémunération et de compensation des heures supplémentaires (*annexe VI*); règles relatives à la rémunération et aux remboursements de frais (*annexe VII*); modalités du régime des pensions (*annexe VIII*); procédure disciplinaire (*annexe IX*); dispositions particulières et dérogatoires applicables aux fonctionnaires affectés dans un pays tiers (*annexe X*); modalités d'application des articles 64 et 65 du statut (*annexe XI*); disposition d'exécution de l'article 83 bis du statut (*annexe XII*); mesures de transition applicables aux fonctionnaires de l'Union - article 107 bis du statut (*annexe XIII*) et emplois types pendant la période transitoire (*annexe XIII.1*).

Comme on peut le constater, le statut et ses annexes définissent, avec un très grand soin et dans le détail, l'ensemble des droits et obligations des fonctionnaires au service de l'Union européenne.

## 2- Le régime applicable aux autres agents (RAA) de l'Union européenne

Lié au statut au sein d'un même règlement, ce régime définit les normes applicables aux différents types d'agents, liés par contrat avec une des institutions ou organes de l'UE, en les traitant de manière spécifique et séparément. Le texte du RAA opère essentiellement par renvois, analogies et exceptions au statut pour déterminer les droits et obligations de ces agents.

<sup>20</sup> Article 1er, par. 1er du règlement n°259/68: "*Le statut des fonctionnaires de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique, ainsi que le statut des fonctionnaires de la Communauté européenne du charbon et de l'acier sont remplacés par le statut des fonctionnaires des Communautés européennes prévu à l'article 2 du présent règlement.*"

<sup>21</sup> Cette dernière version consolidée ne reprend n'est pas à jour pour la détermination de certains coefficients correcteurs; tels qu'il résulte de l'adaptation intermédiaire, résultant de la procédure d'actualisation (*JO C 180 du 13 juin 2014, p. 8 et 9*). Cf. *Infra*.

<sup>22</sup> A noter que le titre VIII dispositions particulières applicables aux fonctionnaires des cadres scientifiques ou techniques des Communautés (*titre VIII, art. 92 à 101*) a été abrogé en 2004.

C'est ainsi que les 142 articles du RAA sont structurés autour des cinq catégories d'agents "engagés par contrat par l'Union"<sup>23</sup>, afin de définir leurs droits et obligations: dispositions générales (*titre I<sup>er</sup>, art. 1<sup>er</sup> à 7 bis*); des agents temporaires (*titre II art. 8 à 56*); des agents contractuels (*titre IV, art. 79 à 119*); des agents locaux (*titre V, art. 120 à 122*); des conseillers spéciaux (*titre VI, art. 123-124*), des assistants parlementaires (*titre VII, art. 125 à 139*); dispositions transitoires (*titre VIII, art. 140*) et dispositions finales (*titre IX, art. 141 à 142 bis*). Une annexe est ajoutée à ces dispositions pour décrire les mesures transitoires applicables aux agents relevant du RAA. On doit noter que le titre III qui traitait des agents auxiliaires a été supprimé avec la dernière révision du statut: il était prévu de ne plus recruter ce type d'agent après le 31 décembre 2006. Cette catégorie de contrats n'est donc plus utilisée aujourd'hui.

A contrario, la jurisprudence a clairement établi que la qualité d'agent de l'UE ne peut être reconnue à des personnes dont l'employeur n'est pas une institution communautaire, ou un organe assimilé à une institution. C'est ainsi que le juge n'a pas reconnu la qualité d'agent temporaire à des personnes mises à disposition d'une institution de l'UE par une société d'intérim, étant une société de droit privé qui ne peut être assimilée à une institution relevant du droit de l'Union (TPI, 6 juill. 2001, *Dubigh et Zaur-Gora c/ Commission*, aff. T-375/00: Rec. FP, p. II-733). D'après la Cour, il n'est ainsi pas possible d'étendre la terminologie du statut ou du RAA, par analogie, à des situations qui ne sont pas explicitement visées par le texte statutaire.

En revanche, le juge a considéré que le statut et le RAA ne constituent pas une réglementation exhaustive de nature à interdire l'engagement de personnes en dehors du cadre réglementaire ainsi établi. Au contraire, la capacité que possède la Communauté de nouer des relations contractuelles soumises au droit d'un État membre s'étend à la conclusion de contrats de travail ou de prestations de services (CJCE, 6 déc. 1989, *Françoise Mulfinger e.a. c/Commission des Communautés européennes*, aff. C-249/87, Rec. p. 4127). Toutefois, dans un arrêt subséquent, le TPI a précisé que le Joint European Torus (JET), entreprise commune communautaire, ne pouvait conclure des contrats de droit privé national « avec des sociétés de main-d'œuvre ou de prestation de services en vue d'échapper à l'application de dispositions statutaires ». Pour le Tribunal, « les fonctions attribuées par les traités aux institutions communautaires ne sauraient être confiées à des entreprises extérieures mais doivent être accomplies par des personnels placés sous un régime statutaire » (TPI, 5 octobre 2004, *Stephen Sanders e.a. c/Commission des Communautés européennes*, aff. T-45/01 ; Rec. 2004 II-03315; FP-I-A-00267; FP-II-01183).

Outre le statut, d'autres règlements spécifiques s'appliquent aux fonctionnaires et autres agents de l'UE.

#### B- Les autres règlements qui s'appliquent à la fonction publique de l'Union européenne

Le protocole sur les privilèges et immunités (PPI), annexé au traité de fusion du 8 avril 1965, permet notamment aux fonctionnaires et autres agents de l'UE de bénéficier d'une immunité de juridiction, d'exemptions fiscales et de facilités au regard des réglementations monétaires. Ces privilèges sont conférés exclusivement dans l'intérêt de l'Union européenne, afin d'assurer l'indépendance de celle-ci vis-à-vis des États membres. Il est possible d'opérer une distinction entre les privilèges fiscaux et les autres privilèges accordés aux fonctionnaires et autres agents de l'UE (titre V, art. 12 à 16 du PPI).

Les dispositions du protocole sur les privilèges et immunités relatives à l'impôt communautaire sont mises en œuvre par deux règlements. Le premier, adopté notamment sur base de l'article 13 du protocole sur les privilèges et immunités, fixe les conditions et la procédure d'application de l'impôt communautaire. Il s'agit du règlement (CEE, Euratom, CECA) n° 260/68 du Conseil du 29 février 1968, portant fixation des conditions et de

<sup>23</sup> Art. 1<sup>er</sup>, par.1 du RAA: "Le présent régime s'applique à tout agent engagé par contrat par l'Union. Cet agent a la qualité: d'agent temporaire, d'agent contractuel, d'agent local, de conseiller spécial, d'assistant parlementaire accrédité."

la procédure d'application de l'impôt établi au profit des Communautés européennes (*JO L 56 du 4.3.1968, p. 8*). Le second détermine les catégories du personnel assujetties à cet impôt. Il s'agit du règlement (*Euratom, CECA, CEE*) n° 549/69 du Conseil, du 25 mars 1969, déterminant les catégories des fonctionnaires et agents des Communautés européennes auxquelles s'appliquent les dispositions des articles 12, 13 deuxième alinéa et 14 du protocole sur les privilèges et immunités des Communautés (*JO L 74 du 27.3.1969, p. 1*). A l'instar du statut, ces règlements ont été modifiés à de nombreuses reprises. Le premier règlement relatif aux conditions et à la procédure d'application de l'impôt communautaire, a été modifié à 14 reprises, depuis son adoption (*dernière modification du 30 septembre 2002: JO L 264 du 2.10.2002, p. 15*). Le second règlement a été modifié dix fois (*dernière modification du 15 mai 2009: JO L 121 du 15.5.2009, p. 1*).

Outre ces deux règlements qui définissent le régime fiscal des fonctionnaires européens, le règlement (*UE*) n°1417/2013 du Conseil, du 17 décembre 2013, portant fixation de la forme des laissez-passer délivrés par l'Union européenne (*JO L 353 du 28.12.2013, p. 26*) met en œuvre l'article 6, par. 1<sup>er</sup>, du PPI qui s'applique aux Membres des institutions mais également aux fonctionnaires relevant du statut et aux autres agents, relevant du RAA. Pour ce qui touche au personnel des institutions, les articles 23, par. 3, du statut, 11 par. 1<sup>er</sup> et 81 du RAA énoncent les conditions dans lesquelles ces laissez-passer sont délivrés. Ce règlement se substitue au règlement (*CECA, CEE, Euratom*) n° 1826/69, du Conseil, du 15 septembre 1969 (*JO L 235 du 18.9.1969, p.1*); qui reste toutefois d'application, pendant une période transitoire jusqu'au 24 novembre 2015. Le nouveau texte a pour objectif de s'adapter au contexte né de la création de l'UE et du Service européen d'action extérieure (SEAE), mais aussi de se conformer au niveau de sécurité nécessaire pour ce type de document, tout en respectant la confidentialité des données des personnes. Par ailleurs, ce règlement confère à la Commission des compétences d'exécution dans cette matière.

Il importe maintenant d'aborder la procédure qui permet de modifier le statut et le RAA.

## **II- Les actes qui modifient les dispositions du statut des fonctionnaires de l'Union européenne**

Le statut constitue la pièce maîtresse du droit de la fonction publique européenne. Etant un règlement communautaire, il ne peut, en principe, être modifié que par une norme de même rang: un règlement du Parlement européen et du Conseil. Or, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, certaines dispositions statutaires peuvent être modifiées, en l'absence de règlement communautaire.

### **A- La modification du statut par le biais de règlements**

En principe, la modification d'une disposition statutaire constitutive d'un règlement, requiert l'adoption d'une norme de même rang, à savoir un règlement modificatif. De la même manière, le législateur doit arrêter un règlement pour déroger à une ou plusieurs dispositions du statut; afin de traiter de situations particulières et limitées dans le temps.

#### **1- Les règlements qui modifient le statut**

Bien qu'ayant connu une grande stabilité sur le fond, entre 1968 et 2004, date de la première grande réforme, le texte statutaire a fait l'objet de 95 modifications (115 modifications, au 22 octobre 2013), par le biais de règlements modificatifs.

Ces modifications ont été arrêtées par le biais de deux types de règlements. La première catégorie a pour objectif de modifier la substance d'une ou plusieurs dispositions statutaires, en utilisant la procédure législative ordinaire (*art. 336 TFUE*). La même procédure s'applique également à la modification des règlements communautaires qui s'appliquent au personnel de l'UE (Cf. les deux règlements sur l'impôt communautaire et sur les laisser-passer).

La seconde catégorie de règlements modificatifs a pour but d'adapter les montants et les chiffres du texte statutaire. En effet, l'article 65 du texte statutaire prévoit que le Conseil examine annuellement le niveau des rémunérations des fonctionnaires et agents de l'UE et qu'il décide, s'il est nécessaire, de procéder à une adaptation des salaires. Dans les années 1970, l'inflation galopante a attaqué fortement le pouvoir d'achat des personnels communautaires. La mauvaise volonté des Etats membres pour adapter les rémunérations des fonctionnaires communautaires, a entraîné des mouvements sociaux. C'est ainsi que le Conseil a accepté d'encadrer son pouvoir d'appréciation dans le domaine des salaires, tel que conféré par l'article 65 du statut et d'arrêter un système d'adaptation (autrement appelé "méthode") des rémunérations et pensions des personnels de l'UE, fixé dans le contexte d'une décision prise par ce même organe, pour une période de temps déterminée<sup>24</sup>. A partir de 1991, ce mécanisme a été inséré dans le statut, pour une période de 10 ans, donnant ainsi des garanties plus fortes aux fonctionnaires concernant l'évolution des rémunérations. Ce mécanisme, tel qu'il découle de réforme du 22 octobre 2013, échoit au 31 décembre 2023 (*annexe XI du statut*).

Jusqu'à 2013, date d'échéance du précédent mécanisme, le résultat de la méthode d'adaptation des rémunérations et pensions était incorporé dans le statut, par le biais de l'adoption annuelle d'un règlement modificatif qui révisait les montants et les chiffres mentionnés dans le texte statutaire, à l'exception de toute disposition substantielle. Ce texte était arrêté selon une procédure ad hoc, définie à l'article 65 du statut, et dérogeait à la procédure ordinaire de modification du statut (*article 336 TFUE*). En effet, ce règlement modificatif du statut était adopté uniquement par le Conseil, à la majorité qualifiée, sur base d'une proposition de la Commission. C'est probablement la raison pour laquelle la Cour de justice a considéré que "*L'adaptation annuelle des rémunérations prévue à l'article 65 du statut ne constitue qu'une mesure d'exécution de nature plus administrative que normative qui se situe dans le cadre de l'application, par le Conseil, de cette disposition.*" (CJCE, 5 juin 1973, *Commission c/Conseil*, 81/72, Rec. p.575, point 10).

La révision du statut du 22 octobre 2013 a remplacé cette seconde catégorie de règlements modificatifs, par une procédure dite d'adaptation qui ne nécessite plus l'adoption formelle d'un acte, mais requiert simplement la publication des montants statutaires modifiées dans le Journal Officiel (Cf. *infra*).

Il est nécessaire d'examiner la catégorie des actes qui permettent de déroger aux dispositions du statut.

## 2- Les règlements qui dérogent à certaines dispositions statutaires

A la différence d'un règlement modificatif qui intègre de nouvelles dispositions dans le dispositif statutaire, en remplacement de dispositions devenues obsolètes; les dispositions de règlements dérogatoires au statut ne sont pas intégrées dans ce texte; puisqu'elles visent des situations spécifiques qui ne peuvent être résolues par l'application stricte du statut. On doit noter que ces actes sont adoptés, selon la procédure législative en vigueur dans le domaine statutaire (*art. 336 TFUE*).

---

<sup>24</sup> Décision du Conseil des 20 et 21 mars 1972 (*Relevé des décisions prises par le Conseil lors de sa 192<sup>ème</sup> Session tenue les 20 et 21 mars 1972*, document R/987/72, 16 mai 1972), décision du 26 juin 1976 (non publiée) et décision 81/1061/*Euratom, CECA, CEE* du Conseil du 15 décembre 1981, portant modification de la méthode d'adaptation des rémunérations des fonctionnaires et autres agents des Communautés (*JO L 386 du 31 décembre 1981*, p. 6)

A ce jour, l'ensemble des règlements dérogatoires au statut a été adopté par le législateur communautaire pour déroger aux dispositions sur la sélection et le recrutement des fonctionnaires de l'UE (*art. 4 par. 2 et 3, 7 par. 1<sup>er</sup>, 27, 28 d), 29 par. 1<sup>er</sup> et 30 du statut*), en raison de l'élargissement de l'Union à un ou plusieurs nouveaux Etats membres. Il s'agit ainsi de permettre aux institutions de recruter sur base de la nationalité, pendant une période transitoire fixée dans chacun des textes, et de déroger ainsi au principe de sélection au mérite; afin d'atteindre dans un délai raisonnable un équilibre géographique incluant les nouveaux arrivants. Il existe à ce jour sept règlements dérogatoires de ce type<sup>25</sup>.

En parallèle aux dérogations mentionnées ci-dessus, les institutions adoptent, au moment de l'élargissement, des mesures particulières et temporaires de cessation de fonctions, au bénéfice des fonctionnaires et agents déjà présents au sein des institutions; afin d'atteindre plus rapidement l'équilibre géographique. De telles mesures ne sont plus utilisées depuis 2004, en raison de leur coût, considéré comme excessif par les Etats membres. Ces mesures diffèrent des dispositions régulières de cessation de fonction prévues notamment aux articles 41, 50 et 52 du statut et constituent également une forme de dérogation au statut<sup>26</sup>. Les institutions communautaires ont également utilisé des dispositions similaires de cessation de

<sup>25</sup> Règlement (*Euratom, CECA, CEE*) n° 2530/72 du Conseil, du 4 décembre 1972, instituant des mesures particulières et temporaires concernant le recrutement de fonctionnaires des Communautés européennes en raison de l'adhésion de nouveaux États membres ainsi que la cessation définitive des fonctions de fonctionnaires de ces Communautés (*JO L 272 du 5.12.1972, p. 1*); règlement (*CECA, CEE, Euratom*) n° 662/82 du Conseil, du 22 mars 1982, instituant des mesures particulières et temporaires concernant le recrutement des fonctionnaires des Communautés européennes en raison de l'adhésion de la République hellénique aux Communautés (*JO L 78 du 24.3.1982, p. 1*); règlement (*CECA, CEE, Euratom*) n° 3517/85 du Conseil du 12 décembre 1985 instituant, à l'occasion de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal, des mesures particulières et temporaires concernant le recrutement de fonctionnaires des Communautés européennes (*JO L 335 du 13.12.1985, p. 55*); règlement (*CE*) n° 626/95 du Conseil, du 25 mars 1995, instituant, à l'occasion de l'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède, des mesures particulières et temporaires concernant le recrutement de fonctionnaires des Communautés européennes (*JO L 66 du 24.3.1995, p. 1*); règlement (*CE, Euratom*) n° 401/2004 du Conseil, du 23 février 2004 instituant, à l'occasion de l'adhésion de Chypre, de l'Estonie, de la Hongrie, de la Lettonie, de la Lituanie, de Malte, de la Pologne, de la République tchèque, de la Slovaquie et de la Slovénie, des mesures particulières et temporaires concernant le recrutement de fonctionnaires des Communautés européennes (*JO L 67 du 5.3.2004, p. 1*); règlement (*CE, Euratom*) n° 1760/2006 instituant, à l'occasion de l'adhésion de de la Bulgarie et de la Roumanie, des mesures particulières et temporaires concernant le recrutement de fonctionnaires des Communautés européennes (*JO L 335 du 1er décembre 2006, p. 5*) et règlement (*UE*) n° 1216/2012 du Parlement européen et du Conseil 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 (*JO L 351 du 20.12.2012, p. 33*).

<sup>26</sup> Règlement (*Euratom, CECA, CEE*) n° 2530/72 du Conseil, du 4 décembre 1972 mentionné ci-dessus, complété par le règlement (*CECA, CEE, Euratom*) n° 1543/73 du Conseil, du 4 juin 1973, instituant des mesures particulières temporairement applicables aux fonctionnaires des Communautés européennes rémunérés sur les crédits de recherches et d'investissement (*JO L 155 du 11.6.1973, p. 1*) qui arrête des mesures similaires pour les fonctionnaires rémunérés sur des crédits recherche; règlement (*CECA, CEE, Euratom*) n° 2150/82 du Conseil, du 28 juillet 1982, instituant des mesures particulières et temporaires concernant la cessation définitive des fonctions de fonctionnaires des Communautés européennes en raison de l'adhésion de la République hellénique (*JO L 228 du 4.8.1982, p. 1*); règlements (*CECA, CEE, Euratom*) n° 3517/85 et 3518/85 du Conseil du 12 décembre 1985 instituant, à l'occasion de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal, des mesures particulières concernant la cessation définitive de fonctions de fonctionnaires des Communautés européennes (*JO L 335 du 13.12.1985, p. 55 et 56*), mis en œuvre par les décisions du Conseil n° 86/588/CEE, *Euratom, CECA* du 24 novembre 1986 fixant le nombre de fonctionnaires susceptibles de faire l'objet d'une cessation définitive de fonctions en 1987 (*JO L 339 du 2.12.1986, p. 31*); ; n° 88/13/CECA, *CEE, Euratom* du 22 décembre 1987 fixant le nombre des fonctionnaires susceptibles d'une cessation définitive de fonctions en 1988 (*JO L 6 du 9.1.1988, p. 37*); n° 89/55/CEE du 23 janvier 1989 fixant le nombre des fonctionnaires susceptibles d'une cessation définitive de fonctions en 1989 (*JO L 23 du 27.1.1989, p. 48*) et n°90/148/CEE du Conseil du 22 mars 1990 fixant le nombre de fonctionnaires susceptibles d'une cessation définitive de fonctions en 1990 (*JO L 81 du 28.3.1990, p. 36*) et par un règlement (*Euratom, CECA, CEE*) n° 2274/87 du Conseil du 23 juillet 1987 instituant des mesures particulières de cessation des fonctions d'agents temporaires

fonctions ad hoc, à deux reprises, pour assurer le renouvellement du personnel nécessaire à la restructuration du Centre Commun de recherche<sup>27</sup>. De telles dispositions ont également été utilisées, au moment de la préparation de la révision du statut, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2004; afin de permettre d'accélérer le processus de réforme en cours au sein des institutions communautaires.<sup>28</sup>

On a également pu constater l'adoption de textes similaires qui dérogent aux dispositions relatives à la sélection, de manière limitée dans le temps et sur base d'une situation objective; afin d'intégrer les personnels d'entités proches des Communautés, au sein des services de la Commission ou du Conseil. C'est ainsi que les personnes qui ont bénéficié de ces mesures n'ont pas été tenues de passer et de réussir un concours communautaire, en raison de leur situation professionnelle au moment de l'adoption du texte réglementaire. Tout d'abord, on peut citer deux règlements qui ont permis d'intégrer le personnel de l'Agence européenne de coopération (AEC), au sein de la Commission européenne, tant au siège qu'outre-mer, , comme fonctionnaire stagiaires: règlement (CEE) n° 3332/82 du Conseil, du 3 décembre 1982 (*JO L 162 du 21.6.1985, p. 1*), instituant des mesures particulières et transitoires pour le recrutement de 56 agents du siège de l'Association européenne de coopération en tant que fonctionnaires des Communautés européennes; règlement (*Euratom, CEE, CECA*) n° 3018/87 du Conseil, du 5 octobre 1987 (*JO L 286 du 9.10.1987, p. 1*), instituant des mesures particulières et transitoires pour le recrutement des agents outre-mer de l'Association européenne de coopération en tant que fonctionnaires des Communautés européennes. Par ailleurs, une décision du Conseil, prise sur base d'un protocole annexé au traité, peut également déroger aux dispositions du statut à propos du recrutement de fonctionnaires européens. Il en est ainsi de la décision 1999/307/CE du Conseil, du 1er mai 1999, fixant les modalités de l'intégration du secrétariat de Schengen au sein du Secrétariat général du Conseil (*JO L 119 du 7.5.1999, p. 49*). Ce texte a permis au Conseil de nommer 70 agents du Secrétariat Schengen comme fonctionnaires stagiaires au sein de son Secrétariat général (TPI, aff. *Andres De Dios e.a. c/Conseil*, T-166/99, 27 juin 2001, Rec. 2001 II-01857; FP-I-A-00139; FP-II-00645), sur base des dispositions du Protocole intégrant l'acquis de Schengen à l'Union européenne, annexé au traité d'Amsterdam (*JO C 340 du 10.11.1997, p. 93*).

Depuis plusieurs années, la procédure législative en vigueur dans le domaine statutaire est considérée, soit trop lourde, soit inappropriée, à l'occasion des nombreuses polémiques entre les Etats membres et les institutions européennes sur l'adaptation des rémunérations et pensions des fonctionnaires européens ou sur la détermination du taux de contribution de ceux-ci au régime de pensions, pour lesquelles la Cour est intervenue à plusieurs

---

des Communautés européennes (*JO L 209 du 31.7.1987, p. 1*); règlement (*CE, Euratom, CECA*) n° 2689/95 du Conseil, du 17 novembre 1995, instituant, à l'occasion de l'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède, des mesures particulières de cessation des fonctions d'agents temporaires des Communautés européennes (*JO L 280 du 23.11.1995, p. 4*).

<sup>27</sup> Règlement (*CECA, CEE, Euratom*) n° 1679/85 du Conseil du 19 juin 1985 instituant des mesures particulières et temporaires concernant la cessation définitive des fonctions de certains fonctionnaires des Communautés européennes appartenant aux cadres scientifique et technique (*JO L 162 du 21.6.1985, p. 1*) et règlement (CEE) n° 1857/89 du Conseil du 21 juin 1989 instituant des mesures particulières et temporaires de cessation définitive des fonctions de fonctionnaires des Communautés européennes (*JO L 181 du 28.6.1989, p. 2*).

<sup>28</sup> Règlement (*CE, Euratom*) n° 1746/2002 du Conseil instituant, dans le cadre de la réforme de la Commission, des mesures particulières concernant la cessation définitive des fonctions de fonctionnaires des Communautés européennes nommés dans un emploi permanent de la Commission des Communautés européennes (*JO L 264 du 2;10.2.2002, p. 1*); règlement (*CE, Euratom*) n° 1747/2002, du Conseil instituant, dans le cadre de la modernisation de l'institution, des mesures particulières concernant la cessation définitive de fonctions de fonctionnaires des Communautés européennes nommés dans un emploi permanent du Conseil de l'Union européenne (*JOCE L 164 du 10.2.2002, p. 5*); règlement (*CE, Euratom*) n° 1748/2002 du Conseil instituant, dans le cadre de la modernisation de l'institution, des mesures particulières concernant la cessation définitive de fonctions de fonctionnaires des Communautés européennes nommés dans un emploi permanent du Parlement européen et d'agents temporaires des groupes politiques du Parlement européen (*JOCE L 164 du 10.2.2002, p. 9*).



reprises. A la demande du Parlement européen, la révision du statut du 22 octobre 2013 comporte donc des dispositions qui permettent de déroger à la procédure de l'article 336 TFUE pour l'actualisation de données chiffrées, insérées dans le texte statutaire. La procédure de droit de modification du statut, conformément à l'article 336 TFUE, est, par conséquent, depuis lors réservée aux révisions substantielles du texte. L'adaptation des chiffres et des données du statut, sauf exception, passent par la procédure d'actualisation, définies dans les articles 64, 65 et 83 bis.

#### B- *La modification du statut par le biais de la procédure d'actualisation*

Comme on déjà pu le mentionner, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, il n'est plus nécessaire de recourir à une révision du statut, par le biais d'un règlement, pour adapter les montants et les chiffres du statut. Ces modifications sont intégrées dans le texte statutaire par le biais d'une procédure dite d'actualisation. Son originalité tient au fait que celle-ci ne nécessite de facto l'adoption d'aucun acte juridique formel. Cette procédure ne concerne que l'adaptation de données chiffrées qui figurent dans le statut, dans le domaine des rémunérations et des pensions, à l'exclusion de toute autre disposition.

On a pu constater qu'une approche similaire a déjà été adoptée, par le passé; ce qui d'ailleurs pourrait constituer un précédent. Le 2 mars 1999, la Commission a adopté une Communication à l'attention des autres institutions concernant la conversion en Euros des montants statutaires (Communication 1999/C 60/09; *JO n° C 60 du 2.3.1999*). Ce texte modifiait le statut ainsi que plusieurs autres règlements relatifs aux droits et obligations du personnel<sup>29</sup> pour permettre à la Commission de convertir en Euro les montants et chiffres mentionnés dans le texte statutaire, en Francs belges (FB), sans changement. On doit noter que ce texte a été adopté par la Commission sur base de l'article 7 du règlement (*CE, Euratom, CECA*) n° 2458/98 du Conseil du 12 novembre 1998 modifiant le règlement (*CEE, Euratom, CECA*) n° 259/68 fixant le statut des fonctionnaires des Communautés européennes, le régime applicable aux autres agents de ces Communautés, ainsi que les autres règlements applicables à ces fonctionnaires et agents de ces Communautés, en ce qui concerne la fixation des rémunérations, pensions et autres droits pécuniaires en euros (*JO L 307 du 17.11.98, p. 1*).

De même, la procédure d'actualisation, permet à la Commission d'adapter les montants chiffrés du statut, sur base des dispositions pertinentes et après publication au Journal Officiel de l'Union européenne.

De fait, cette procédure est définie par l'article 65 du statut et l'article 1<sup>er</sup>, par. 1<sup>er</sup> et 3 de l'annexe XI de ce même texte, pour le niveau des rémunérations et pensions. L'article 83 bis, par. 3 à 5, et l'article 1<sup>er</sup> de l'annexe XII du statut utilisent également cette procédure pour la détermination du niveau de contribution pension adéquat (pourcentage de la rémunération brute de base d'un fonctionnaire ou d'un agent); afin de maintenir l'équilibre actuariel du régime de pension des personnels de l'UE. L'adaptation des coefficients correcteurs s'effectue également par le biais de la procédure d'actualisation.

Pour ce qui concerne les rémunérations des fonctionnaires et autres agents, l'actualisation se fonde sur un rapport de la Commission qui détermine le coût de la vie à Bruxelles et Luxembourg (indice commun) et l'évolution des rémunérations des fonctionnaires des Etats membres, hors inflation (indicateur spécifique), au 1<sup>er</sup> juillet de chaque année. Sur base de ce rapport, la procédure d'actualisation annuelle des rémunérations adapte les montants:

- de l'allocation pour le congé parental (*art. 42 bis, par. 2 et 3 du statut*);
- des coefficients correcteurs appliqués aux rémunérations et pensions des fonctionnaires et agents de l'UE (*art. 64, par. 2 du statut; art. 65, par. 3, du statut; art. 10 de l'annexe XIII du statut*);

<sup>29</sup> Règlements (*Euratom, CECA, CEE*) n°2530/72, (*CECA, CEE, Euratom*) n° 1543/73), n° 2150/82, n° 1679/85, n° 3518/85, (*Euratom, CECA, CEE*) n° 2274/87, (*CEE*) n° 1857/89, (*CE, Euratom, CECA*) n° 2688/95 et n° 2689/95 du Conseil.

- des grilles de salaire des fonctionnaires, des agents contractuels et des assistants parlementaires (*art. 66 du statut; art 93 RAA et art. 133 RAA*);
- du niveau minimum de l'indemnité d'expatriation des fonctionnaires et des assistants parlementaires (*art. 69 du statut; art. 4, par. 1<sup>er</sup>, 2<sup>ème</sup> §, de l'annexe VII du statut et art. 134 RAA*);
- de la partie forfaitaire de l'allocation de foyer (*art. 1er, par. 1<sup>er</sup>, annexe VII du statut*);
- de l'allocation pour enfant à charge (*art. 2, par. 1<sup>er</sup>, annexe VII du statut*);
- de l'allocation scolaire (*art. 3, par. 1<sup>er</sup>, annexe VII du statut*);
- de l'allocation pour enfants de moins de 5 ans ne fréquentant pas un établissement scolaire (*art. 3, par. 2, annexe VII du statut*);
- de l'indemnité kilométrique aux fins de la détermination des frais de voyage (*article 7, par. 2, et article 8 par. 2, annexe VII du statut*);
- de l'indemnité journalière des fonctionnaires en cas d'installation ou de réinstallation (*art. 10, par. 1, annexe VII du statut*);
- de l'indemnité de secrétariat, maintenue *ad personam*, après le 30 avril 2004, pour les fonctionnaires qui en bénéficiaient à cette date (*art. 4 bis de l'annexe VII du statut en vigueur jusqu'au 30 avril 2004, actualisés conformément à l'art. 18, par. 1, de l'annexe XIII du statut*);
- de l'indemnité d'installation des agents temporaires et des agents contractuels (*art. 24, par. 3 RAA et art. 94 RAA*);
- des bornes supérieure et inférieure de l'indemnité de chômage des agents temporaires, des agents contractuels et des assistants parlementaires (*art. 28 bis, par. 3, 2<sup>ème</sup> § RAA; art. 96, par. 3, 2<sup>ème</sup> § RAA et art. 136 RAA*);
- de l'abattement forfaitaire aux fins du calcul de l'assiette de la contribution chômage des agents temporaires et des agents contractuels (*art. 28 bis, par. 7 RAA et art. 96, par. 7 RAA*).

On peut noter que tous les montants indiqués dans le statut ne sont pas concernés par cette procédure d'actualisation. A titre d'exemple, le montant de la prime de naissance accordé au fonctionnaire, à la naissance de chaque enfant (*art. 74 par. 1<sup>er</sup> du statut*), n'est pas repris dans l'article 65 par. 1<sup>er</sup>, par. 2 du statut qui définit les dispositions adaptées par la procédure d'actualisation. Par conséquent, la modification de tous les autres montants et chiffres statutaires qui ne sont pas mentionnés ci-dessus ne peut se faire que par un règlement modificatif du statut, adopté selon la procédure législative ordinaire de l'article 336 TFUE.

Pour ce qui concerne le domaine des pensions, l'équilibre actuariel du régime est basé sur deux facteurs: l'âge de la pension (*art. 52 et art. 77, par. 4, du statut*) et le taux de contribution au régime (*art. 83 bis par.3 du statut*). L'évaluation de l'équilibre du régime se fait de manière quinquennale, comme prévu à l'article 83 bis, par. 3, du statut<sup>30</sup>. Lors de cette évaluation, le taux de contribution est actualisé pour garantir le maintien de l'équilibre actuariel du régime. Par ailleurs, l'article 83, par. 4, et l'article 1<sup>er</sup>, par. 2, de l'annexe XII de ce texte, obligent la Commission à présenter annuellement une version actualisée de l'évaluation actuarielle quinquennale. Cette actualisation se base sur un rapport de la Commission qui détermine l'évolution démographique du régime (*art. 9, annexe XII du statut*), la moyenne, sur les 30 années précédant l'année en cours, des taux d'intérêt moyens réels observés pour la dette publique à long terme des États membres (*art. 10, annexe XII du statut*) et le taux de variation annuelle du barème des traitements des fonctionnaires nationaux (*art. 11, annexe XII du statut*), au 1<sup>er</sup> juillet de l'année en cours. La procédure annuelle d'actualisation relative aux dispositions statutaires applicables au régime des pensions adapte le pourcentage du traitement de base des fonctionnaires et agents mentionné à l'article 83, par. 2 du statut; afin de maintenir l'équilibre actuariel de ce régime. A ce propos, on doit noter que le

<sup>30</sup> Il faut noter que la Commission est également tenue de préparer un rapport quinquennal sur l'évaluation de l'âge de la pension, sur base de l'évolution de l'espérance de vie des fonctionnaires de l'UE et de l'âge de pension des fonctionnaires nationaux, conformément à l'article 77, par. 6, du statut. Sur base de ce rapport, elle peut faire des propositions sur l'âge de la retraite des personnels de l'UE (*art. 77, par. 7, du statut*), à adopter par le législateur statutaire, conformément à la procédure législative ordinaire (*art. 336 TFUE*).

seuil de déclenchement de l'actualisation est au minimum de 0,25 point entre le taux de contribution en vigueur et le taux nécessaire au maintien de l'équilibre actuariel (*art. 83 bis par. 4 du statut*). Par ailleurs, selon le prescrit de l'article 2, par. 1<sup>er</sup>, 2<sup>ème</sup> phrase, de l'annexe XII, l'actualisation ne peut varier que de + ou - 1% par rapport au taux de contribution de l'année précédente. Dans ce cas, la différence entre les deux taux n'est ni recouvrée ni intégrée dans les calculs actuariels postérieurs (*art. 2, par. 2, annexe XII du statut*). La procédure d'actualisation adapte également le taux pour le calcul de l'intérêt composé, utilisé dans les articles 4 et 8 de l'annexe VIII du statut (*article 12 de l'annexe XII du statut*).

Outre le statut, la procédure d'actualisation s'applique également à deux règlements communautaires, ayant une force juridique équivalente à ce texte. Elle permet tout d'abord de modifier les montants des différentes tranches de revenus, servant de base pour le calcul de l'impôt communautaires (*art. 4 du règlement (CEE, Euratom, CECA) n° 260/68 du Conseil sur l'impôt communautaire qui découle de l'art. 13 du Protocole sur les privilèges et immunités des fonctionnaires de l'UE*). Elle inclut également l'adaptation des montants de l'indemnité qui bénéficie aux fonctionnaires rémunérés sur les crédits du budget recherche, appelés à exercer leurs fonctions dans le cadre d'un service continu ou par tours (*art. 1<sup>er</sup>, par. 1<sup>er</sup>, 1<sup>er</sup> §, du règlement (CECA, CEE, Euratom) n° 300/76 du Conseil qui met en œuvre l'art. 56 bis, 2<sup>ème</sup> § du statut*).

Comme déjà mentionné, la spécificité de cette procédure réside dans le fait qu'elle ne nécessite aucune acte juridique ni intervention de l'autorité législative; bien que comportant des implications financières. Toutefois, la Commission a prévu une procédure spécifique, afin de s'assurer de la qualité des informations et d'assurer un contrôle adéquat. Il est prévu qu'à la mi-septembre de l'année en cours, la DG ESTAT (Eurostat) fournit à la DG HR (Human Ressources) les chiffres provisoires de l'actualisation (y inclus les coefficients correcteurs (*art. 64 du statut*)), l'index commun (*art. 1<sup>er</sup>, par. 2, annexe XI du statut*) et l'indicateur spécifique (*art. 1<sup>er</sup>, par. 4, annexe XI du statut*). Le rapport définitif qui propose le niveau d'actualisation, mentionné à l'article 65, par. 1<sup>er</sup>, du statut, est communiqué mi-octobre à la DG HR, pour autant que les offices statistiques nationaux aient respecté les délais qui leur étaient impartis. Fin octobre de l'année courante, la DG HR finalise le projet de rapport de la Commission concernant l'impact budgétaire de l'actualisation et l'envoie au Pay Master Office (PMO), en charge du paiement des rémunérations des agents; afin d'adapter le logiciel de paie; à la DG BUDGET, pour évaluation des conséquences budgétaires et au Groupe Techniques Rémunérations (GTR), pour informer les syndicats de fonctionnaires de l'UE des paramètres provisoires de l'actualisation. Le Comité Central du Personnel (CCP) est également informé. Début novembre, la DG HR lance une Consultation interservices (CIS), auprès du Service juridique, du Secrétariat général et des DG BUDG, ECFIN et ESTAT de la Commission. Mi-novembre de l'année en cours, le Directeur général de la DG HR envoie une note d'information à l'ensemble des institutions sur le niveau de l'actualisation et sur la date visée pour son application (en principe la semaine du 15 décembre, avec effet au 1<sup>er</sup> juillet de la même année). Il est également prévu une information des organes et agences de l'UE, de même que du Secrétariat général des Ecoles européennes. Sur base du résultat de la Consultation interservices (CIS), la DG HR lance ensuite la procédure d'adoption du rapport sur l'impact budgétaire de l'actualisation des rémunérations et pensions, par le Collège, dans le contexte d'une procédure écrite. Une fois le rapport adopté par la Commission, il est formellement envoyé au Parlement européen et au Conseil, par le Secrétariat général de la Commission, début décembre. A la date prévue pour l'actualisation (le 15 décembre de l'année courante, au plus tard), l'ensemble des institutions, organes et agences paient les salaires des fonctionnaires et agents de l'UE, selon les montants actualisés, et ces montants sont publiés au Journal Officiel, Série C, le même jour. En parallèle, l'ensemble du personnel est informé du résultat de la procédure d'actualisation.

On doit noter toutefois que, suite aux Conclusions du Conseil européen de février 2013, la procédure d'actualisation des rémunérations et pensions est suspendue pendant deux ans (*art. 65, par. 4, du statut*). Elle a toutefois été utilisée, pour la première fois; afin d'arrêter l'adoption de l'actualisation intermédiaire de certains

coefficients correcteurs, suite à une variation sensible du coût de la vie dans certains lieux d'affectation<sup>31</sup> (*art. 65, par. 2, du statut; art. 4, par. 1<sup>er</sup>, de l'annexe XI du statut*). Elle a également été employée pour actualiser les coefficients correcteurs applicables aux lieux d'affectation hors Union<sup>32</sup> (*art. 11 à 13, annexe X du statut; art. 10 et 118 RAA*). La procédure d'actualisation a été enfin utilisée pour l'adaptation du taux de contribution pension, au titre de l'année 2014 (*art. 83 bis, par. 4, du statut*)<sup>33</sup>.

Si le statut des fonctionnaires de l'UE est le texte central du droit dérivé de la fonction publique européenne; il est également nécessaire d'établir la typologie des actes qui mettent en œuvre les différentes dispositions statutaires.

### **SECTION III- LE DROIT DERIVE QUI S'APPLIQUE A LA FONCTION PUBLIQUE DE L'UNION EUROPEENNE: LES NORMES QUI METTENT EN ŒUVRE LES DISPOSITIONS STATUTAIRES**

Il existe une certaine hétérogénéité des normes qui mettent en œuvre ou interprètent les dispositions du statut, et les frontières entre ces catégories sont parfois un peu floues. Il s'agit ici d'établir une typologie de ces actes, en fonction notamment des acteurs concernés et des procédures utilisées. On distinguera les actes expressément prévus par le statut des actes sui generis.

#### ***Les actes de mise en œuvre prévus par le statut***

Le texte prévoit trois types de normes pour mettre en œuvre les dispositions statutaires. Cette typologie repose sur l'autorité qui est habilitée, par le statut, à adopter l'acte. Il s'agit de la Commission européenne dans le cas des actes délégués par le législateur communautaire; de l'ensemble des institutions de l'UE, tel que défini par le statut, pour ce qui concerne les réglementations communes (RC) et de chacune des institutions de l'UE, quand il s'agit d'adopter des Dispositions générales d'exécution (DGE).

#### ***A- Les actes délégués à la Commission européenne par le législateur communautaire pour la mise en œuvre de dispositions statutaires***

On doit tout d'abord noter que la catégorie des règlements d'application des dispositions statutaires, adoptés par le Conseil, sur proposition de la Commission<sup>34</sup>, a vocation à disparaître. La révision du statut du 22 octobre 2013 a supprimé cette catégorie d'actes; pour la remplacer par des actes délégués à la Commission, par le législateur communautaire.

Un seul règlement d'application subsiste toutefois, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014: il s'agit du texte qui met en œuvre les dispositions de l'article 83, par. 3, du statut relatif aux modalités de la liquidation du fonds de pension de la CECA (règlements n° 100/63/CEE, n° 5/63/Euratom, du 10 juillet 1963, fixant les modalités relatives à la liquidation des pensions des fonctionnaires visés à l'article 83 paragraphe 3 du statut, ainsi que la répartition des

<sup>31</sup> *Actualisation intermédiaire des coefficients correcteurs applicables à compter du 1er janvier 2014 aux rémunérations et aux pensions des fonctionnaires et autres agents de l'Union européenne*, JOUE C 180 du 13 juin 2014, p. 8.

<sup>32</sup> *Actualisation intermédiaire des coefficients correcteurs applicables aux rémunérations des fonctionnaires, agents temporaires et agents contractuels de l'Union européenne affectés dans les pays tiers*; JOUE C 180 du 13 juin 2014, p. 9.

<sup>33</sup> *Actualisation avec effet au 1<sup>er</sup> juillet 2014 du taux de la contribution au régime de pensions des fonctionnaires et autres agents de l'Union européenne*, JOUE C444 du 12 décembre 2014, p. 11.

<sup>34</sup> Il s'agit ici d'une procédure spécifique, différente de la procédure législative ordinaire (*art. 336 TFUE*).

charges résultant de la liquidation de ces pensions entre le fonds des pensions de la Communauté européenne du charbon et de l'acier et les budgets de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique<sup>35</sup> (*JO 130 du 24.8.1963, p. 2301*). Il est probable que la liquidation du fonds CECA ayant été réglée; il n'a pas été jugé nécessaire, par le législateur de modifier les dispositions relatives à l'article 83, par. 3 du statut.

Depuis le 22 octobre 2013, les articles 111 et 112 du statut permettent à la Commission d'adopter des actes délégués pour mettre en œuvre certaines dispositions du statut, en application de l'article 290 TFUE.

L'article 111 du statut prévoit que la Commission est habilitée à adopter des actes délégués, pour certaines dispositions qui touchent aux conditions de travail ainsi qu'à certains aspects de la mise en œuvre du régime des rémunérations et de la sécurité sociale des fonctionnaires de l'UE. Cette délégation de pouvoir est à durée indéterminée, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014 (*art. 112, par. 2, du statut*).

L'article 112 du statut prévoit un certain nombre de conditions à respecter, par la Commission, pour adopter de tels actes. Tout d'abord, l'article 112, par. 2, définit strictement les domaines de compétence pour lesquels la Commission peut légiférer par le biais d'actes délégués. En fait, cette procédure est utilisée, dans la plupart des cas, en remplacement de règlements de mise en œuvre du statut, régulièrement mis à jour par le Conseil, selon une procédure d'adoption proche de la procédure législative ordinaire<sup>36</sup>. Cette approche vise à décharger l'autorité législative de mesures techniques et sans réel contenu politique, dont l'adoption s'est avérée lourde et fastidieuse. Ainsi, l'exécutif communautaire devrait déterminer, par le biais d'un ou plusieurs actes législatifs délégués, les catégories de bénéficiaires, les conditions d'attribution et les taux des indemnités pour le service continu et par tours (*article 56 bis du statut*), pour le service d'astreinte (*article 56 ter du statut*) ou pour les travaux pénibles (*article 56 quater du statut*); mais également fixer les coefficients correcteurs applicables aux pays tiers (*art. 13 par. 3 de l'annexe VII*) et les modalités de perception de l'allocation chômage au bénéfice de certains anciens agents contractuels (*art. 28 bis par. 11 RAA et 96 par. 11 RAA*). Ces actes devraient, à terme, se substituer aux règlements de mise en œuvre existants qui, dans l'attente, continuent d'appliquer les dispositions statutaires ci-dessus mentionnées:

- règlement (*CECA, CEE, Euratom*) n° 300/76 du Conseil, du 9 février 1976, déterminant les catégories de bénéficiaires, les conditions d'attribution et les taux des indemnités qui peuvent être accordées aux fonctionnaires appelés à exercer leurs fonctions dans le cadre d'un service continu ou par tours (*JO L 38 du 13.2.1976, p. 1*)<sup>37</sup>;
- règlement (*CEE, Euratom, CECA*) n° 495/77 du Conseil, du 8 mars 1977, déterminant les catégories de bénéficiaires, les conditions d'attribution et les taux des indemnités qui peuvent être accordés aux fonctionnaires régulièrement soumis à des astreintes arrêté sur la base et en exécution de l'article 56 ter du statut (*JO n° L 66 du 12.3.1977, p.1*);
- règlement du Conseil (*CE, Euratom*) n° 858/2004 du Conseil déterminant les conditions d'attribution et les taux des indemnités prévus à l'article 56 ter du statut pour tenir compte des conditions de travail pénibles (*JO L 161 du 30.04.2004, p. 14*);
- règlement (*CE, Euratom*) n° 1066/2006 du Conseil du 27 juin 2006, adaptant à partir du 1er juillet 2006 le barème applicable aux missions des fonctionnaires et autres agents des Communautés européennes dans les États membres (*JO, n° L 194, du 14.07.2006, p. 1*)

<sup>35</sup> Ce règlement a été adopté alors que les statuts CEE et CEEA étaient en vigueur. Il n'a pas été abrogé, avec l'entrée en vigueur du statut unique en mars 1968; car ce texte reprend à l'identique les dispositions de l'article 83 par. 3 des statuts CEE et CEEA. Cf. *Supra*.

<sup>36</sup> "Le Conseil, statuant sur proposition de la Commission présentée après avis du comité du statut, détermine (...)"

<sup>37</sup> Que ce texte soit pris sous la forme d'un règlement (Cf. règlement (*CECA, CEE, Euratom*) n° 300/76 du Conseil) ou que ce règlement soit abrogé et remplacé par un acte délégué, conformément à l'article 112 du statut, les montants et chiffres auxquels il se réfère sont adaptés par le biais de la procédure annuelle d'actualisation.

- règlement (*CECA, CEE, Euratom*) n° 91/88 de la Commission, du 13 janvier 1988, fixant les dispositions d'exécution de l'article 28 bis du Régime applicable aux autres agents des Communautés européennes relatif à certaines modalités de perception de l'allocation de chômage au bénéfice de certains anciens agents contractuels communautaires (*JO, n° L 11 du 15.01.1989, p. 31*).

On doit noter également que la création ou suppression d'un coefficient correcteur pour un lieu d'affectation des fonctionnaires et agents de l'UE (*article 9 de l'annexe XI*) relève également de la procédure décisionnelle par le biais d'actes délégués<sup>38</sup>; alors qu'elle était décidée, avant le 1<sup>er</sup> janvier 2014, par le biais d'une modification formelle du statut et non par un règlement de mise en œuvre d'une disposition statutaire.

Cette procédure de délégation comporte deux filets de sécurité qui permettent aux deux branches de l'autorité législative de récupérer leur compétence législative, en cas de désaccord avec la Commission, à propos de ces actes délégués. L'article 112 par. 5 du statut prévoit que le Parlement européen et le Conseil disposent de deux mois pour émettre une objection à un acte arrêté par la Commission, par le biais d'un acte délégué, à compter de la date de notification de l'acte. Ce délai est étendu, de droit, à la demande de l'autorité législative. En cas de désaccord ponctuel, le Parlement européen et le Conseil peuvent s'opposer à un acte délégué, adopté par la Commission; sans remettre en cause la délégation elle-même. L'article 112 par. 3 du statut prévoit que l'autorité législative peut révoquer cette délégation de pouvoir, à tout moment, et récupérer sa compétence, sans que cela n'affecte les actes déjà adoptés. La révocation prend alors effet le jour de sa publication au Journal Officiel de l'Union européenne.

Ainsi, l'ensemble de ces dispositions devrait permettre de rendre plus simple le processus d'adaptation du statut, toute en permettant de rassurer l'autorité législative qui dispose des deux filets de sécurité mentionnés; en cas de désaccord avec les mesures adoptées par la Commission, par le biais de cette nouvelle procédure. On peut noter qu'à ce jour, la Commission n'a pas encore arrêté d'acte sur base de cette délégation de compétence, sans doute en raison de l'interprétation divergente qui l'oppose au Conseil dans cette matière.

Une autre catégorie d'actes permet de mettre en œuvre les dispositions du statut: les réglementations de commun accord entre les institutions.

#### *B- Les réglementations prises d'un commun accord par les institutions de l'Union européenne (RC)*

Ces réglementations de commun accord sont adoptées, en termes identiques, par toutes les institutions communautaires et organes assimilés à des institutions, au sens du statut. Suite à la révision du statut du 22 octobre 2013 et à la modification de l'article 110, la procédure d'adoption des RC a été revue pour tenir compte de la consultation des agences par la Commission (*art. 110, par. 3, du statut*). Elle comporte désormais les étapes suivantes: adoption d'un projet de texte par la Commission; sous forme d'une décision; consultation des agences par la Commission; avis du Comité interinstitutionnel du statut; adoption du texte par chaque institution, au sens du statut, sous forme de décision; validation de la procédure par le Président de la Cour de justice, après constatation du commun accord des institutions. La réglementation de commun accord entre alors en vigueur dans toutes les institutions, organes et agences de l'UE.

---

<sup>38</sup> Le niveau des coefficients correcteur, en cas de variation sensible du coût de la vie sur un lieu d'affectation, étant fixé par la Commission, sur base de la procédure d'actualisation, prévue à l'annexe XI du statut. *Cf. Supra*.

Il existe aujourd'hui dix réglementations adoptées de commun accord par les institutions de l'UE<sup>39</sup> : - réglementation relative aux articles 2 à 6 du règlement (CEE, Euratom, CECA) n° 3947/92 du Conseil (JOCE, n° L 404 du 31 décembre. 1992, p. 1), du 21 décembre 1992 modifiant, notamment, les articles 2 à 7 du statut afin d'instituer une commission paritaire commune aux institutions (art. 2 à 7 du statut, dernière version entrée en vigueur: 1er avril 2004);

- réglementation portant modalités de composition du Comité du statut (art. 10 du statut, dernière version entrée en vigueur le 1er novembre 2010);
- réglementation portant fixation de la liste des organismes à vocation communautaire auprès desquels le fonctionnaire peut être détaché sur sa demande (art. 37 par. 1<sup>e</sup>, point b, 2<sup>ème</sup> tiret et art. 110 du statut, dernière version entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2002);
- réglementation fixant les modalités d'application de l'article 45 §2 du statut (art. 45 par. 2 du statut, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007);
- réglementation fixant la liste des jours fériés des fonctionnaires des Communautés européennes (art. 61 du statut, entrée en vigueur le 1er octobre 1966);
- réglementation permettant aux institutions de confier à l'une d'entre elles l'exercice du pouvoir de fixer les règles régissant le remboursement des frais (art. 72 du statut, entrée en vigueur de la dernière version: 1er décembre 2005);
- réglementation relative à la couverture des risques d'accident et de maladie professionnelle des fonctionnaires des Communautés européennes (art. 73 du statut, entrée en vigueur de la dernière version: 1er janvier 2006);
- réglementation fixant les modalités d'octroi d'une aide financière complétant la pension d'un conjoint survivant affecté d'une maladie grave ou prolongée ou souffrant d'un handicap (art. 76 bis, entrée en vigueur 1<sup>er</sup> juillet 2006);
- réglementation fixant les modalités relatives aux transferts d'une partie des émoluments des fonctionnaires des Communautés européennes (art. 17 de l'annexe VII du statut dernière version entrée en vigueur: 1er mai 2004);
- réglementation fixant les modalités d'application des dispositions relatives à l'octroi de l'allocation de chômage aux agents temporaires (art. 28 bis, par. 10, RAA).

Si la catégorie des RC est bien délimitée, tant pour le nombre que pour la procédure d'adoption; la situation est plus floue pour les dispositions générales d'exécution.

#### C- Les dispositions générales d'exécution (DGE)

Le texte statutaire prévoit précisément les cas où chaque institution est tenue d'adopter des dispositions générales d'exécution; afin de clarifier et préciser certaines mesures. Ces DGE sont arrêtées par chacune des institutions, après avis du Comité interinstitutionnel du statut et consultation du Comité du personnel de l'institution concernée (art. 110, par. 1<sup>er</sup>, du statut), avant d'être portées à la connaissance du personnel (art. 110, par. 4, du statut). On doit noter que la juridiction communautaire a considéré qu'une institution ne peut utiliser une disposition générale d'exécution pour déroger à une règle statutaire (TPI, 1<sup>er</sup> décembre 1994, *Schneider c/ Commission*, aff. T-54/94, Rec. FP. p. II – 887).

Le statut mentionne, à 12 reprises, l'obligation pour les institutions, d'arrêter de telles dispositions:

- dérogation aux principes de recrutement (art. 27, par. 2, du statut; art. 12, par.1<sup>er</sup>, 3<sup>ème</sup> §, RAA);
- critères de classement en échelon lors du recrutement d'un fonctionnaire ou d'un agent contractuel (art. 32, par. 2, du statut; art. 86, par. 1<sup>er</sup>, 3<sup>ème</sup> §, RAA);

<sup>39</sup> On doit noter que la réglementation fixant les modalités relatives au remboursement des frais de transport pour missions effectuées dans des conditions particulièrement fatigantes (art. 12, § 2, §.3, de l'annexe VII du Statut; entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> août 1974), a été abolie, avec l'entrée en vigueur de la révision statutaire du 22 mars 2004.

- congé parental (*art. 42 bis, par. 1<sup>er</sup> du statut*);
- évaluation des fonctionnaires (*art. 43, par. 1<sup>er</sup> du statut*);
- procédure de certification des fonctionnaires (*art. 45 bis, par. 5, du statut*);
- remboursement des frais médicaux (*art. 72 du statut*<sup>40</sup>);
- allocations scolaires (*art. 3, par. 1<sup>er</sup>, annexe VII, du statut*);
- frais de déménagements (*art. 9, par. 1<sup>er</sup>, 3<sup>ème</sup> § de l'annexe VII du statut*);
- transferts de droits à pension (*art. 11, par. 2, 3<sup>ème</sup> § de l'annexe VIII du statut*);
- enquêtes administratives et procédures disciplinaires (*art. 2, par. 3, de l'annexe IX du statut*);
- dérogations aux dispositions du statut applicables aux agents en poste hors Union (*art. 1<sup>er</sup>, par.3, annexe X du statut*);
- évaluation des agents contractuels relevant de l'article 3 bis du RAA (*art.87, par. 1<sup>er</sup> RAA*).

A cette catégorie, on doit ajouter deux DGE que seules les agences doivent arrêter: classement des agents temporaires recrutés dans le contexte de l'article 2 f) du RAA<sup>41</sup> (*art. 54, par. 2, RAA*); procédures d'engagement et d'emploi des agents temporaires relevant de l'article 2 f) du RAA (*art. 56 RAA*).

Dans certains cas, le texte du statut se réfère à une décision et non pas à une DGE: décision sur les emplois types (*article 5, par. 4 du statut*); décision sur les frais afférents à la visite médicale (*art. 59, par. 6 du statut*). Dans d'autres cas, le texte statutaire mentionne des modalités de mise en œuvre – qui sont de fait des DGE facultatives: modalités de recours aux agents contractuels (*art. 79, par. 2, RAA*); modalités de recrutement des agents (*art. 12, par. 5, RAA; art. 82, par. 6, RAA*) et modalités de reclassement des agents locaux, employés dans l'UE, en agents contractuels (*art. 2, par. 3, de l'annexe unique au RAA*). Dans les cas de modalités ou de décisions, les institutions ne sont pas tenues de respecter les conditions fixées par l'article 110 pour l'adoption de ces textes.

A la catégorie des DGE clairement identifiée dans le statut, on doit ajouter qu'une institution peut adopter des dispositions générales d'exécution, sous forme de décision ("*décision portant dispositions générales d'exécution*"), pour préciser une ou plusieurs dispositions statutaires, voire encadrer l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, sans toutefois limiter ou réduire la portée du texte du statut (TPI, 14 décembre 1990, *Brems c/Conseil*, aff. T-75/89, *Rec. p. II-899*). Toutefois, à défaut de stipulation expresse, l'obligation d'édicter des mesures exécutives soumises aux conditions formelles de l'article 110 ne saurait être admise qu'à titre exceptionnel, à savoir lorsque les dispositions du statut manquent de clarté et de précision à un point tel qu'elles ne se prêtent pas à une application dépourvue d'arbitraire (TPI, 9 juill. 1997, *Echauz Brigaldi e.a. c/Commission*, aff. T 156/25: *Rec. FP, p. II-509*). On peut mentionner les DGE suivantes qui ne reposent sur aucune base statutaire formelle: gel d'échelon en cas de prestation insuffisante (*art. 44 par. 1<sup>er</sup> du statut*); promotions (*art.45 par 1<sup>er</sup> du statut*); travail à temps partiel (*art. 55 bis du statut*); allocations familiales (*art. 1<sup>er</sup> à 3, annexe VII du statut*); remboursement des frais de mission (*article 11 à 13 bis, annexe VII du statut*); prise en compte pour le calcul des droits à pension des périodes de service, accomplies précédemment à la remise en activité (*art. 4, annexe VIII du statut*); reclassement des agents contractuels relevant de l'article 3 bis du RAA (*art. 87, par. 3 RAA*).

On doit noter que dans la plupart des cas, les dispositions générales d'exécution, adoptées par la Commission, qu'elles soient prévues par le statut ou non, sont reprises par les autres institutions, soit à l'identique, soit avec quelques adaptations pour tenir compte de la taille ou de la structure de l'institution<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> Dans le cadre de la réglementation commune permettant aux institutions de confier à l'une d'entre elles l'exercice du pouvoir de fixer les règles régissant le remboursement des frais (*Cf. Supra*); la Commission adopte une Disposition générale d'exécution sur les taux de remboursement, conformément à l'article 72 par. 1 du statut.

<sup>41</sup> Il s'agit de la catégorie d'agent temporaire qui est posté dans les agences de l'UE.



Il est important que les textes d'application soient les mêmes dans l'ensemble des institutions et organes de l'UE; afin de préserver le principe d'unicité du statut et, de ce fait, le préserver d'interprétations trop divergentes, comme ce fut le cas par le passé. A titre d'exemple, on peut citer l'affaire du coefficient de multiplication, supérieur à 1, dans les dispositions transitoires, adoptées dans le contexte de la révision du statut, en 2004 (*article 7, annexe XIII du statut*) qui a été maintenu au Parlement européen et transformé en échelon, à la Commission (TFP, 4 septembre 2008, *Lafili c/ Commission*, aff. F-22/07, TPI, 2 juillet 2010, *Lafili c/ Commission*, aff. T-485/08 P. Rec. FP-I-A-1, p. 271; FP-II-A-1 p. 1437).

Afin de préserver l'unicité du statut et d'éviter de trop grandes divergences entre les mesures d'application du statut, l'article 110, par. 2, de ce même texte dispose que les règles d'exécution adoptées par la Commission s'appliquent par analogie aux agences. Toutefois, l'entrée en vigueur des DGE et règles d'application de la Commission, au sein des agences, est décalée de 9 mois dans le temps. Ce délai est calculé soit à partir de la date de l'entrée en vigueur de la disposition au sein des services de la Commission, soit à partir de la date d'information des agences; si celle-ci est postérieure à l'entrée en vigueur du texte. Dans les 9 mois, une agence, après consultation de son Comité du personnel, peut présenter à la Commission, pour accord, des règles d'application différentes. Elle peut aussi demander à l'exécutif communautaire de ne pas appliquer une DGE ou une mesure d'exécution. Dans ce dernier cas, la Commission peut accepter, rejeter cette requête ou demander à l'agence de présenter des règles d'exécution spécifiques. Enfin, une agence peut présenter une demande, à la Commission, relative à d'autres aspects du statut qui n'ont pas fait l'objet de mesures de mise en œuvre au sein de ladite institution. La Direction générale du personnel de la Commission a élaboré une Communication du Vice-président, M. Šefčovič, relative 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<sup>43</sup>. Ce texte met en place une procédure de contrôle des DGE et des règles de mise en œuvre pour ce qui concerne les agences. En fait, le Commissaire en charge du personnel est habilité par le Collège à décider dans cette matière, sur base des résultats d'une Consultation interservices (CIS).

Il convient de finaliser cette typologie des actes, en examinant les normes *sui generis* qui mettent en œuvre le statut. En principe, ces actes ne sont pas prévus par le statut.

### ***Les actes de mise en œuvre qui ne sont pas prévus par le statut: les normes sui generis***

Il s'agit de distinguer ici les normes *sui generis* utilisées couramment par les institutions de celles qui le sont, à titre plus exceptionnel

#### ***A- Les normes sui generis utilisés couramment par les institutions: les directives internes***

---

<sup>42</sup> D'ailleurs, le Comité du statut qui est saisi de l'ensemble de ces textes, conformément à l'article 110, par. 1<sup>er</sup> du statut, a mis en place une procédure d'avis spécifique, pour les textes identiques: le secrétariat du Comité du statut consulte les membres du Comité par procédure écrite. S'il y a identité des textes et que cette identité n'est pas contestée, le Comité ne discute pas du texte, puisqu'il a déjà été examiné. Si un membre conteste cette identité, le texte est donc inscrit à l'ordre du jour de la réunion suivant du Comité, pour discussion

<sup>43</sup> Document C(2014) 6543, 26 septembre 2014, 11 pages.

En bas de l'échelle des normes juridiques régissant le droit de la fonction publique de l'UE, on trouve les directives internes des institutions. La plupart de ces textes reprennent les Conclusions des Chefs d'administration de l'Union européenne.

A titre d'exemple on peut citer la Conclusion n° 262/14 qui interprète la notion de séparation légale pour le bénéfice de l'allocation de foyer (*art. 1<sup>er</sup>, par. 2, sous b), annexe VII du statut*). Cette disposition du statut octroie le bénéfice de ladite allocation aux fonctionnaires mariés ou aux fonctionnaires veufs, divorcés, séparés légalement ou célibataires, pour autant qu'ils aient un ou plusieurs enfants à charge. Ce texte interprète la notion de séparation légale en l'absence de définition unique dans le droit des 28 Etats membres, dans le cas où le fonctionnaire n'a pas d'enfant à charge. Ainsi, cette Conclusion dispose que toute décision judiciaire ou administrative, provisoire ou définitive, qui suspend ou met fin à tous ou à certains devoirs matrimoniaux des conjoints et prend acte de la vie séparée du couple, sans pour autant mettre fin au mariage, est considérée comme constitutive d'une séparation légale. Cette définition s'applique également aux partenariats non matrimoniaux lorsque ceux-ci sont soumis à des procédures et formalités comparables à celle du mariage pour y mettre fin ou en suspendre les effets. On peut également citer la conclusion n°263/14 des chefs d'administration, à propos de l'allocation de foyer en cas de changement des conditions d'accès au mariage pour les couples du même sexe (*art. 1<sup>er</sup>, par. 2, sous c), iv) de l'annexe VII*). Le statut prévoit que l'allocation de foyer est accordée au fonctionnaire ou agent enregistré comme partenaire stable non matrimonial, à condition que le couple n'ait pas accès au mariage civil. Cette Conclusion s'applique lorsque la situation du couple ou d'un de ses membres change; soit parce la législation nationale évolue, à l'instar de ce qui s'est passé en France avec l'adoption de la loi sur le mariage pour tous; soit parce que le couple déménage dans un Etat dans lequel le mariage civil est ouvert aux couples de même sexe. Ce texte prévoit le maintien de l'allocation de foyer sans interruption lorsque le couple se marie, pendant une période bien définie, avec une possibilité de prorogation exceptionnelle.

Les directives internes des institutions constituent une règle de conduite incitative que l'institution se fixe à elle-même, dont elle ne peut, en principe, s'écarter, sous peine de violation du principe d'égalité de traitement (CJCE, 30 janv. 1974, *Louwage c/Commission*, aff. 148/73: Rec., p. 1 et TPI, 24 janvier 1991, *Lathan c/Commission*, aff. T-63/89: Rec., p. II-19). A ce titre, le Tribunal de première instance leur a reconnu une qualité normative. Toutefois, une directive interne, adoptée par une institution, ne peut déroger aux dispositions du statut ou créer à l'égard des fonctionnaires et agents de l'UE des droits ou des obligations qui ne sont pas fondés par une disposition statutaire (CJCE, 21 novembre 1989, *Becker et Starquit c/Parlement*, aff. C-41/88 et C-178/88: Rec., p. 3807).

#### B- *Les normes sui generis utilisés à titre exceptionnel par les institutions*

Les catégories d'actes présentées ci-dessous ne sont utilisées qu'à titre exceptionnel. Elles concernent la création d'organes interinstitutionnels, d'une part, et les relations entre les institutions et les syndicats de fonctionnaires de l'UE, d'autre part.

##### 1- Les actes relatifs à la création et au fonctionnement d'organes interinstitutionnels de l'Union européenne

Une décision des institutions<sup>44</sup> de l'UE peut déléguer formellement, à un organe interinstitutionnel<sup>45</sup>, tout ou partie des pouvoirs dévolus à l'autorité investie du pouvoir de nomination (AIPN), par le statut, sur base de l'article 2, par. 2<sup>46</sup>, de ce même texte, à l'instar de la décision 2002/620/CE<sup>47</sup> du Parlement européen, du Conseil,

---

<sup>44</sup> Ici, on se réfère aux institutions au sens du statut et non au sens du traité. Cf. *Supra*.

<sup>45</sup> Le statut permet une délégation des pouvoirs d'AIPN à une des institutions.

<sup>46</sup> Les institutions peuvent déléguer à l'une d'entre elles ou à un organe « à l'exception des décisions relatives aux nominations, aux promotions ou aux mutations de fonctionnaires ».

de la Commission, de la Cour de justice, de la Cour des comptes, du Comité économique et social, du Comité des régions et du médiateur du 25 juillet 2002 portant création de l'Office de sélection du personnel des Communautés européennes (*JO L 197 du 26 juillet 2002, p. 53*). Ce texte délègue à l'Office européen de sélection du personnel (EPSO) la compétence d'AIPN des institutions de l'UE, dans le domaine de la sélection et des concours de l'UE (*art. 30, par. 1<sup>er</sup> du statut*<sup>48</sup>, et annexe III du statut).

Toutefois, les institutions peuvent également déléguer une compétence dévolue à l'autorité investie du pouvoir de nomination par le statut; par le biais d'une réglementation de commun accord entre les institutions. On peut citer le cas de l'adoption des règles relatives aux remboursements des frais médicaux, prévue par l'article 72, par 1<sup>er</sup>, du statut, déléguée à la Commission, par la réglementation commune permettant aux institutions de confier à l'une d'entre elles l'exercice du pouvoir de fixer les règles régissant le remboursement des frais.

On peut aussi noter que les institutions ont adopté des décisions portant sur la création et le fonctionnement de deux autres organes interinstitutionnels, sans transférer formellement de compétences dévolues à l'autorité investie du pouvoir de nomination par le statut. Il s'agit de la décision des institutions relative à la création et au fonctionnement de l'Office des publications (décision 69/13/*Euratom, CECA, CEE* du 16 janvier 1969 portant installation de l'Office des publications officielles des Communautés européennes (*JO L 13 du 18 janvier 1969, p. 19*) et de la décision 2005/118/*CE*<sup>49</sup> des institutions relative à la création de l'École d'administration (décision du Parlement européen, du Conseil, de la Commission, de la Cour de justice, de la Cour des comptes, du Comité économique et social européen, du Comité des Régions et du Médiateur portant création de l'École européenne d'administration du 26 janvier 2005 (*JO L 37 du 10 février 2005, p. 14*).

Ainsi, on peut constater que les décisions des institutions et des Secrétaires généraux de celles-ci sont utilisées dans les cas relativement rares de la création d'organes communautaires et peuvent être considérées comme *sui generis*. Il en est de même pour les actes spécifiques concernant les relations entre les institutions et les syndicats de fonctionnaires de l'UE.

## 2- Les actes spécifiques concernant les relations entre les institutions et les Organisations Syndicales et professionnelles (OSP)

Ces relations se tiennent soit au niveau interinstitutionnel, en particulier en cas de révision du statut, dans le contexte d'une décision du Conseil ; soit au niveau de chaque institution dans le contexte de règles définies par des accords entre les syndicats et chaque institution, dans un cadre quasi-contractuel.

- Au niveau interinstitutionnel: la décision du Conseil qui fixe la procédure de concertation, en cas de révision du statut

---

<sup>47</sup> Cette décision est mise en œuvre par la décision 2002/621/*EC* des secrétaires généraux du Parlement européen, du Conseil, de la Commission, du greffier de la Cour de justice, des secrétaires généraux de la Cour des comptes, du Comité économique et social, du Comité des régions et du représentant du médiateur du 25 juillet 2002 concernant l'organisation et le fonctionnement de l'Office de sélection du personnel des Communautés européennes (*JO L 197 du 26 juillet 2002, p. 56*)

<sup>48</sup> "Pour chaque concours, un jury est nommé par l'autorité investie du pouvoir de nomination. Le jury établit la liste d'aptitude des candidats."

<sup>49</sup> Cette décision est mise en œuvre par la décision 2005/119/*CE* des Secrétaires Généraux du Parlement européen, du Conseil, de la Commission, du Greffier de la Cour de justice, des Secrétaires Généraux de la Cour des comptes, du Comité économique et social européen, du Comité des Régions et du Médiateur concernant l'organisation et le fonctionnement de l'École européenne d'administration du 26 janvier 2005 (*JO L 37 du 10 février 2005, p. 17*).

Le Conseil a arrêté, le 23 juin 1981, une décision instituant une procédure de concertation (*document 6073/03, Bruxelles, 5 février 2003*), qui organise le dialogue social entre le législateur communautaire et les organisations syndicales et professionnelles, en cas de révision du statut. Dans le contexte de la procédure législative de consultation applicable; il semblait logique qu'une décision de l'autorité législative – le Conseil – détermine les modalités de consultation de la représentation du personnel au niveau interinstitutionnel.

Toutefois, on doit noter que cette décision n'a pas été adaptée pour tenir compte de l'application de la procédure de codécision au domaine statutaire et qu'elle est devenue ainsi obsolète<sup>50</sup>. Il serait approprié que l'autre branche du législateur soit associée dans cette procédure et que les représentants des OSP puissent participer, d'une manière ou d'une autre, au trilogue qui deviendrait alors, dans ce cas spécifique, une sorte de « *quadripartite* ». Par ailleurs, cette décision ne devait pas appartenir au Conseil seul mais il devrait s'agir d'une décision du Conseil et du Parlement européen.

- Au niveau de chaque institution: l'accord-cadre entre une institution et les organisations syndicales représentatives présentes en son sein

En application de l'article 10 quater du statut, la plupart des institutions ont conclu des accords avec les Organisations Syndicales et Professionnelles (OSP), à propos des questions de personnel. De tels accords ne peuvent ni modifier le statut, ni modifier les compétences du Comité du personnel.

Une première catégorie d'accords concerne les textes conclus entre, d'une part, une institution, et, d'autre part, une ou plusieurs organisations syndicales représentatives. Ces textes ont pour objectif de définir les critères et les seuils de représentativité des organisations syndicales, le cadre de la négociation des règles relatives au personnel, la réglementation du droit de grève des fonctionnaires et agents qui n'est pas prévue dans le statut (CJCE, 18 mars 1975, *Acton e.a. c/ Commission*, aff. jointes C-44, C-46 et C-49/74, Rec. p. 383), ainsi que les moyens mis à la disposition de la représentation du personnel. Ces accords s'apparentent à des contrats qui créent des droits et des obligations, entre les parties signataires.

On doit constater que la conclusion de tels accords ne nécessite pas la signature de toutes les organisations représentatives, présentes dans l'institution concernée; afin d'entrer en vigueur. Toutefois, ce type d'accord comporte parfois des seuils de représentativité pour devenir valides. De même, la résiliation de ce type d'accord, par une institution, ne comporte pas les mêmes conséquences que s'il est résilié par un syndicat.

A la Commission, plusieurs accords de ce type ont été conclus, au fil des années. Le premier texte date du 20 septembre 1974. A l'initiative du Collège, il est résilié le 5 décembre 2001, suite à une jurisprudence de la Cour qui constate l'incompatibilité des mesures de modernisation du dialogue social, adoptées dans le contexte de la négociation réforme de 2004, avec les dispositions de l'accord cadre de 1974 (TPI, 15 novembre 2001, *Lebedef c/ Commission*, aff. T 349/00, RecFP p. IA-225 et II-1031). Il est remplacé par un texte du 25 octobre 2002, dont la dernière version est entrée en vigueur le 18 décembre 2008. L'accord cadre entre la Commission et les syndicats est complété par un accord relatif aux ressources mises à disposition de la représentation du personnel, dont la première version a été adoptée le 4 avril 2001. Ce texte fixe de manière détaillée les ressources allouées à chaque syndicat, en fonction de sa représentativité. L'accord ressources est mis en œuvre annuellement par un protocole, afin de tenir compte de l'évolution de la représentativité des différentes organisations syndicales, sur base des résultats aux élections du Comité du personnel.

Des accords identiques ont également été conclus au sein des différentes institutions de l'UE. A titre d'exemple, on peut citer les textes suivants: accord conclu entre le Comité Economique et Social Européen et les

<sup>50</sup> Revue Française d'Administration Publique (RFAP) n°144 -2012/4, pages 1171 à 1173.

OSP de cette organisation, le 31 mars 1977; accord du 22 décembre 1978, entre le Conseil et les OSP du personnel du Secrétariat général du Conseil, révisé le 24 février 2006 et, plus récemment, accord conclu entre le Service européen d'action extérieure et les OSP du 17 février 2012.

On doit également noter qu'il existe une seconde catégorie d'accords contractuels entre la Commission et les syndicats de fonctionnaires, portant sur les questions de personnel et d'organisation administrative et produisant également des effets juridiques. Il s'agit de texte conclus, dans la perspective de la révision du statut. A titre d'exemple, on peut citer le contrat social de progrès<sup>51</sup>, signé en 1989 entre la Commission et les syndicats, avec pour objectif de garantir la paix sociale, dans la perspective du grand marché unique de 1993. Cet accord développe un cadre politique; afin de mobiliser l'ensemble du personnel, en vue de l'échéance du marché intérieur. Il se propose de renouveler la méthode d'adaptation des rémunérations qui vient à échéance en juin 1991 et de renforcer les mécanismes du dialogue social, en reconnaissant, à cette fin, le rôle des organisations de fonctionnaires communautaires. En contrepartie il réaffirme la volonté de la Commission de se développer comme une administration de mission, capable de répondre aux objectifs fixés par l'Acte unique européen, en promouvant une plus grande flexibilité des services, le décloisonnement des Directions générales et la décentralisation. De même, le Protocole d'accord du 28 octobre 2001, entre la Commission et les OSP, concernant le processus de négociation relatif à la proposition de modification du statut qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2004 (*document SEC (2001) 1697/9, du 30 octobre 2001*), vise essentiellement à donner aux syndicats signataires des garanties sur le processus de réforme (processus de concertation, renégociation du texte en cas de dénaturation de la proposition de la Commission par le Conseil voire retrait de sa proposition par le Collège) de même que sur la substance de la révision du statut (limitation du recours aux agents contractuels, adaptation des rémunérations et pensions etc.).

*Comme on a pu le constater le cadre juridique et le droit de la fonction publique européenne se sont développés au fil des années pour produire différents types d'actes et de normes qui répondent aujourd'hui à une hiérarchie relativement bien établie. Cette construction juridique illustre la complexité d'une administration et d'une fonction publique "hors sol" qui ne sont adossées à aucun appareil étatique ni à aucun territoire. Cette complexité est la conséquence de la construction de l'Europe telle qu'elle est aujourd'hui, sui generis, à mi chemin entre un Etat fédéral et une organisation internationale.*

*La présente contribution ne traduit d'ailleurs pas toute cette complexité puisque si elle s'y réfère, elle n'inclut pas la jurisprudence en tant que telle; alors qu'elle constitue sans aucun doute une autre source du droit de la fonction publique de l'Union européenne.*

---

<sup>51</sup> Commission européenne, *Contrat social de progrès (1989 – 1992)*, document sans référence, Bruxelles, 1989, 35 pages. Document interne