

Extrait du second rapport du Comité d'experts indépendants sur la Commission (10 septembre 1999)

Légende: Analyse des pratiques en vigueur et propositions visant à porter remède à la mauvaise gestion, aux irrégularités et à la fraude.

Source: EUROPARL - Comité d'experts indépendants. [EN LIGNE]. [s.l.]: Parlement européen, [12.09.2000].

Disponible sur http://www.europarl.eu.int/experts/default_fr.htm.

Copyright: (c) Parlement européen

URL:

http://www.cvce.eu/obj/extrait_du_second_rapport_du_comite_d_experts_independants_sur_la_commission_10_septembre_1999-fr-1a6ea74f-2830-460b-a58f-62ca86d4ce10.html

Date de dernière mise à jour: 22/10/2012

Second rapport du Comité d'experts indépendants sur la réforme de la Commission

Analyse des pratiques en vigueur et propositions visant à porter remède à la mauvaise gestion, aux irrégularités et à la fraude

[...]

1. Introduction

1.1. Le mandat

1.1.1. Dans son premier rapport, et dans le cadre du mandat qui lui avait été confié pour la première phase de ses travaux ¹, le comité d'experts indépendants (ci-après dénommé «le comité») a abordé les problèmes de responsabilité individuelle des membres de la Commission quant à certaines allégations de fraude, de mauvaise gestion et de népotisme.

1.1.2. Comme suite à la publication, le 15 mars 1999, du premier rapport du comité et aux événements qui ont suivi, la Conférence des présidents du Parlement européen a, au cours de sa réunion du 22 mars 1999, examiné et adopté une note relative à la portée du second rapport du comité. Plus précisément, elle a donné à ce dernier le mandat suivant :

« A la lumière des conclusions du premier rapport et après consultation des membres du comité, il est proposé de charger ce dernier d'élaborer son second rapport en mettant l'accent sur des recommandations visant à améliorer :

- les procédures d'octroi de contrats financiers et de contrats d'embauche de personnel intérimaire ou temporaire chargé de mettre en oeuvre des programmes ;

- la coordination des services de la Commission chargés de déceler et de traiter les cas de fraude, d'irrégularités et de mauvaise gestion financière (en particulier les services de contrôle interne et le contrôle financier) ;

- l'application et, éventuellement, l'adaptation du statut, à l'effet de renforcer la responsabilité des fonctionnaires en cas de fraude et de mauvaise gestion ».

1.1.3. Le lendemain, le Parlement européen adoptait une résolution confirmant le mandat du Comité d'experts en ces termes :

« attend le second rapport du Comité d'experts indépendants, contenant un examen plus approfondi de la culture, des pratiques et des procédures de la Commission et comportant en particulier des recommandations concrètes pour renforcer ces procédures et entreprendre toute autre réforme appropriée, à soumettre à l'examen de la Commission et du Parlement ; ce rapport devrait examiner notamment les procédures existantes pour l'attribution de contrats financiers et de contrats pour l'engagement de personnel intérimaire ou temporaire dans le cadre de la mise en oeuvre de programmes, les procédures de suivi des allégations de fraude, de mauvaise gestion et de népotisme (détection et traitement) et le traitement par la Commission des cas de fraude, de mauvaise gestion et de népotisme impliquant le personnel ; insiste pour que ce rapport soit achevé d'ici le début de septembre 1999 »²

1.1.4. Pour élaborer son second rapport, le comité s'en est tenu aux termes de ce mandat. Le rapport concerne donc la culture, les pratiques et les procédures de la Commission, en vue de la formulation de recommandations concernant les aspects couverts par le mandat, à savoir les procédures financières, les mécanismes de contrôle, la gestion du personnel, les mesures visant à lutter contre la fraude, etc. Dans la même optique, le deuxième rapport n'a pas pour objet, à la différence du premier, d'imputer des responsabilités. Les cas cités dans le présent rapport ne servent qu'à illustrer les éléments que le comité cherche à faire valoir.

1.1.5. L'approche retenue par le comité a été communiquée au Président du Parlement européen par le président du comité, par lettre du 3 août 1999 :

1. « Tout ce qui concerne les responsabilités individuelles ou collectives des Commissaires a été dit dans le premier rapport, déposé le 15 mars 1999. En aucune manière, le deuxième rapport ne reviendra sur ce genre de questions... Aucun des éléments qu'il contiendra ne saurait être de nature à mettre en jeu des responsabilités passées. Il sera consacré à l'analyse des procédures et des systèmes mis en place par l'ensemble des acteurs de l'Union européenne - Institutions et Etats membres - pour lutter contre la fraude, et s'efforcera simplement de présenter des analyses et des recommandations en vue d'accroître leur efficacité ».

1.1.6. Dans le droit fil de cette approche, le comité s'est abstenu, dans le présent rapport, de poursuivre l'examen, de revoir ou de mettre à jour des cas analysés dans le premier.

1.2. Structure du second rapport

1.2.1. Les aspects couverts par le second rapport sont déterminés par le mandat évoqué ci-dessus. Le rapport comprend une introduction succincte, six chapitres dont chacun comporte des recommandations précises, et quelques conclusions succinctes. [...]

1.2.2. Les chapitres du second rapport sont les suivants (*) :

Chapitre 1 : Introduction

Chapitre 2 : Gestion directe

Chapitre 3 : Gestion partagée

Chapitre 4 : Environnement de contrôle

Chapitre 5 : Lutte contre la fraude et la corruption

Chapitre 6 : Problèmes en matière de personnel

Chapitre 7 : Intégrité et responsabilité dans la vie politique et administrative européenne

Chapitre 8 : Remarques finales

1.3. Méthodes et langues de travail

1.3.1. Au cours de la première phase de ses travaux, le comité s'est acquitté de sa mission indépendamment du Parlement européen et de la Commission. Il a donc adopté ses propres méthodes et procédures de travail. Il a continué à les exercer sur la base des arrangements conclus au sujet de l'audition de fonctionnaires de la Commission et de la fourniture de documents pour information, à sa demande. Le comité remercie toutes les personnes qui ont contribué, par leurs déclarations et les informations qu'elles ont fournies, à la formulation

des idées reprises dans le présent rapport.

1.3.2. Les différentes parties du présent rapport ont été élaborées et adoptées dans l'une ou l'autre des deux langues de travail du comité, à savoir l'anglais et le français. Le comité décline toute responsabilité en ce qui concerne les versions linguistiques autres que les originaux, le Parlement européen assurant la traduction du texte. [...]

Recommandations du comité d'experts indépendants

Chapitre 2

Le développement d'une véritable doctrine contractuelle, la rénovation du cadre législatif réglementaire et budgétaire, et le renforcement de la responsabilité des ordonnateurs devraient contribuer à assainir la gestion de la Commission, dont les plus inquiétantes dérives se sont manifestées à travers le phénomène des BAT.

Recommandation 1

Le domaine contractuel doit dans son ensemble constituer une préoccupation à part entière de la Commission, dans le souci de la plus grande transparence. Les instructions doivent être édictées, et la formation adéquate dispensée. Le droit des marchés publics, au niveau communautaire, pêche par l'enchevêtrement des textes, de nature variée, qui en sont la source : sa codification doit être mise à l'étude, en vue, non pas de sur-réglementer, mais de rationaliser pour faciliter le travail des praticiens (cf. 2.1.17 (*)).

Recommandation 2

L'inadaptation du Règlement Financier aux exigences d'une gestion moderne et d'un contrôle efficace justifie qu'il soit fondamentalement revu. En tout état de cause, il doit s'inscrire dans une hiérarchie claire des normes communautaires et s'en tenir aux principes essentiels que toutes les institutions doivent respecter. Pour les détails, il doit renvoyer à des règlements propres à chaque institution (cf. l'ensemble du chapitre 2).

Recommandation 3

La conclusion d'un contrat - par procédure d'appel d'offres ou par procédure négociée -, le financement d'un projet dans le cadre de l'aide extérieure, ou l'octroi d'une subvention, constituent différentes modalités de dépense des deniers communautaires. A cet égard, le Règlement Financier doit énoncer les règles de base qui s'imposent à toutes les institutions - transparence de la prise de décision, non-discrimination, contrôle ex post de l'usage effectué - et mettre fin au désordre conceptuel qui règne en matière de contrats : la notion de contrat, les différents types de contrats, doivent être précisés (cf. 2.1.21 et s.).

Recommandation 4

La nomenclature budgétaire actuelle fondée sur la distinction imposée par le Règlement Financier entre une partie A pour les dépenses administratives et une partie B pour les dépenses opérationnelles est inapplicable en pratique. Elle subit de nombreux contournements au stade de l'imputation des crédits. Une nomenclature par politiques faisant apparaître le coût global de celles-ci, et dans laquelle les différentes dépenses seraient identifiées selon leur nature à l'intérieur d'une même destination doit être mise en place afin de faciliter l'évaluation et de permettre à l'autorité budgétaire d'exercer tout son contrôle (cf. 2.1.15 à 2.1.19).

Recommandation 5

Les dépenses effectuées au titre de la coopération avec les pays tiers constituent à l'heure actuelle un

domaine autonome et anarchique, si l'on considère la multiplicité des régimes juridiques le régissant. Les principes qui se dégagent des directives communautaires doivent s'appliquer non seulement aux marchés publics passés par la Commission elle-même, mais aussi à ceux qu'elle passe en tant que mandataire de bénéficiaires extérieurs des fonds communautaires (cf. 2.1.33 à 2.1.35).

Recommandation 6

Des règles applicables aux subventions doivent être élaborées. Dans la mesure où elles comportent une contrepartie, cause de leur octroi, elles doivent être assimilées à des contrats, tant pour la procédure d'octroi (mise en concurrence) que son contrôle (passage en CCAM) et la gestion (suivi dans les bases de données) (cf. 2.1.40).

Recommandation 7

Une lacune importante quant à la composition du comité d'évaluation subsiste : il doit y être remédié (cf. 2.1.28).

Recommandation 8

La programmation des contrats de prestations intellectuelles doit être systématisée. Il convient de proscrire la dispersion des moyens - humains et financiers - en une myriade de trop petits contrats impropres au contrôle, d'assurer la bonne compréhension des différentes procédures, de mettre l'accent sur le caractère crucial de la bonne définition de l'objet du contrat, et de garantir que l'Institution dispose des moyens de contrôler la bonne exécution du contrat (cf. 2.2.17 à 2.2.48).

Recommandation 9

La Commission doit demander à ses contractants et aux groupes d'intérêt d'indiquer, s'il y a lieu, la composition de leur conseil d'administration et l'identité des détenteurs de leur capital. A la fois dans un souci de pédagogie à leur égard et en vue d'assurer leur égalité rigoureuse, elle doit permettre aux soumissionnaires non retenus d'accéder aux dossiers de procédure de mise en concurrence (cf. 2.2.36 à 2.2.38 et 2.2.60 à 2.2.63).

Recommandation 10

Les ordonnateurs doivent être responsables, se sentir responsables, et être tenus responsables. Leur rôle doit être valorisé, notamment en veillant à qu'ils disposent des garanties nécessaires d'indépendance, voire de certains avantages en termes de carrière, ainsi que de toute la formation et l'information nécessaires. La mise en cause de leur responsabilité disciplinaire et pécuniaire ne doit pas rester une éventualité purement théorique. La dissociation de la décision d'engager la dépense et de la signature de la proposition d'engagement est préjudiciable à un esprit de responsabilité. Il devrait donc toujours y avoir sinon identité, du moins proximité entre l'ordonnateur et le signataire d'un contrat (seul acte engageant juridiquement la Commission à l'égard des tiers, alors que l'engagement n'est qu'une décision interne) (cf. 2.2.49 à 2.2.59).

Recommandation 11

Il doit être exclu que la Commission, ou un commissaire habilité par le collège, puissent être ordonnateurs (cf. 2.2.58).

Recommandation 12

Le conseil aux ordonnateurs en matière de contrats doit être développé. Pour cela, la cellule centrale des contrats, récemment constituée par la Commission, doit être dotée de moyens accrus, en ressources humaines et informatiques, de façon à fournir ex ante l'assistance nécessaire aux ordonnateurs pour monter leurs dossiers, à suivre ex post l'exécution des contrats les plus significatifs, et à en tirer les conclusions

nécessaires, en vue d'assumer l'adaptation permanente de la réglementation. A cet effet, la cellule centrale des contrats a besoin d'être mise en contact, à travers la commission consultative des achats et marchés (CCAM), avec les projets de contrats les plus importants ou les plus typiques. Ses représentants doivent donc y siéger et y constituer l'élément techniquement prépondérant (cf. 2.2.75 à 2.2.77).

Recommandation 13

La CCAM, cantonnée à l'heure actuelle à un contrôle quasi-mécanique de l'application des textes, et qui ralentit un processus déjà trop lourd, doit être réformée. Le nombre de dossiers traités doit être extrêmement limité. Leur sélection doit se faire sous la responsabilité personnelle du président de la CCAM, assisté du secrétariat de celle-ci et de la cellule centrale des contrats, travaillant en synergie. Les dossiers non sélectionnés doivent être immédiatement relâchés, en contrepartie d'un examen approfondi des quelques dossiers retenus pour leur exemplarité. Les réunions de la CCAM doivent se tenir à un niveau hiérarchique suffisamment élevé, mais tel cependant que les membres titulaires assistent effectivement à la majorité des séances. Sa composition doit être paritaire, de façon à en faire une enceinte de dialogue entre DG fonctionnelles et DG opérationnelles. Les seuils de saisine doivent être substantiellement relevés, plus ou moins selon les types de contrats (cf. 2.2.78 à 2.2.98).

Recommandation 14

La Commission doit enfin se doter d'un fichier central des contrats et des contractants : à défaut d'y parvenir dans le cadre du système SINCOM, les services centraux doivent examiner les alternatives (développement de la base de la CCAM) en concertation avec les ordonnateurs (cf. 2.2.64 à 2.2.73).

Recommandation 15

La multiplication et la diversification des tâches de gestion de la Commission, jointes à l'impossibilité d'y répondre par une expansion indéfinie du nombre de fonctionnaires, justifient une politique d'externalisation. A cet égard, il est nécessaire de maîtriser le recours aux ressources du secteur privé, de façon à respecter les exigences du service public. En outre, le Comité suggère que soit explorée de manière approfondie la solution d'agences d'exécution placées sous la tutelle exclusive de la Commission (cf. l'ensemble de la section 2.3).

Chapitre 3

L'extrême complexité de la législation rend la section Garantie du FEOGA vulnérable à la fraude et complique à l'extrême son contrôle. Le contrôle des dépenses de la section Garantie du FEOGA demeure une question d'actualité importante, malgré la réduction graduelle du pourcentage de la section Garantie du FEOGA dans le budget communautaire total. Des secteurs sensibles, tels que les restitutions à l'exportation et les soutiens directs au revenu, sont également les secteurs-clés sur lesquels la Commission doit faire porter une attention toute particulière. La récente clarification des responsabilités respectives de la Commission et des Etats membres en matière de paiements et de contrôles peut avoir une incidence positive, si des mesures de suivi adaptées sont prises. L'apurement des comptes auprès des Etats membres constitue l'acte final de gestion globale effectué par la Commission dans l'exercice du contrôle des dépenses des Etats membres relevant de sa responsabilité. Les conclusions de la Cour des comptes dans ses déclarations d'assurance annuelles révèlent que des montants plus élevés devraient être recouverts au moyen de l'apurement des comptes.

Recommandation 16

Toutes les décisions prises par la Commission dans le domaine de la section Garantie du FEOGA, soit comme administration soit comme collège, doivent l'être dans des conditions de totale indépendance. La Commission doit s'assurer que l'unité d'apurement des comptes peut travailler en toute indépendance et sans subir une quelconque pression ou influence venue de l'intérieur ou de l'extérieur (points 3.12.3. et 3.12.4.).

Recommandation 17

La Commission doit veiller à une application plus stricte des dispositions des règlements 1287/95 et 1663/95 qui portent sur l'agrément des organismes payeurs et la certification de leurs comptes (points 3.9.8. à 3.9.10.).

Recommandation 18

La Commission doit exercer pleinement son droit à effectuer des contrôles sur place dans les Etats membres dans un but de vérification et d'apurement des comptes, et exclure des comptes certifiés les montants relatifs à des erreurs comptables et à des transactions sous-jacentes irrégulières (point 3.10.6.).

Recommandation 19

Lorsque des faiblesses systématiques sont décelées, des taux plus élevés de correction forfaitaire devraient être appliqués pour les montants à recouvrer (points 3.8.6. et 3.12.2.).

Recommandation 20

Il y a matière à recouvrer des montants plus élevés au moyen d'un renforcement de l'exercice d'apurement. A cet effet, l'unité d'apurement des comptes doit voir ses effectifs s'accroître pour lui permettre de couvrir davantage de terrain tous les ans et d'effectuer des contrôles jusqu'au niveau du bénéficiaire final. Elle devrait se fixer un objectif de recouvrement lié au taux d'erreur constaté par la Cour des comptes dans ses déclarations d'assurance annuelles (point 3.12.2.).

Recommandation 21

Des intérêts devraient être appliqués par la Commission, à partir de la date du paiement par l'organisme payeur, sur les montants recouverts qui ont fait l'objet de la procédure de conciliation (points 3.11.1., 3.11.5. et 3.11.6.).

Recommandation 22

Le seuil des montants contestés qui peuvent être présentés à l'organe de conciliation devrait être augmenté, au besoin en les exprimant en tant que pourcentage de la valeur des transactions moyennes dans chaque Etat membre (point 3.11.3.).

Recommandation 23

La Commission devrait s'efforcer de réduire les délais de la procédure d'apurement en limitant le nombre d'étapes et, notamment, le nombre de phases distinctes dans lesquelles les Etats membres doivent se prononcer sur les recouvrements proposés et sur les observations formulées par la Commission à leur égard (point 3.10.9.).

Recommandation 24

La Commission devrait s'assurer que le cycle des inspections d'apurement des comptes des régimes de marché et de paiements directs soit suffisamment bref pour garantir que tous les grands domaines soient couverts dans une période de 24 mois, conformément à l'article premier du règlement 1663/95 (point 3.10.7.).

Recommandation 25

Dans le nouveau système, les décisions d'apurement peuvent porter sur des transactions effectuées au cours d'exercices distincts. La Commission devrait en conséquence s'assurer, dans un souci de transparence, que

ses rapports montrent les montants recouverts par l'intermédiaire de l'apurement de contrôle des paiements effectués au cours de chaque exercice comptable (points 3.10.5. à 3.10.8.).

Recommandation 26

La Commission devrait attacher une importance particulière au domaine des restitutions à l'exportation différenciées en fonction des destinations et veiller à ce que les garanties soient recouvertes dans leur totalité lorsque des fraudes sont décelées (points 3.13.2. à 3.13-5.).

Recommandation 27

La Commission devrait accorder la priorité à la mise en oeuvre appropriée du Système intégré de gestion et de contrôle (SIGC) (points 3.13.6. et 3.13.7.).

L'ampleur des Fonds structurels signifie que le contrôle quotidien des dépenses doit être exercé par les Etats membres. Le fait que la répartition des compétences entre la Commission et les Etats membres ait été éclaircie récemment par des textes législatifs ne veut pas dire qu'un bon équilibre ait été trouvé dans le partage des responsabilités. Un certain nombre de facteurs tendent à exonérer les Etats membres de leur responsabilité. La Commission doit veiller à ce que les Etats membres mettent en place des systèmes de contrôle efficaces.

Recommandation 28

Il convient d'intensifier les contrôles au sein de la Commission au moyen d'unités de contrôle interne renforcées dans les directions générales. Ces mesures sont nécessaires pour éviter que la Commission soit presque intégralement dépendante des Etats membres pour son information sur le respect des procédures et les irrégularités, ainsi que sur les possibilités ultérieures de poursuites. Cette recommandation est en conformité avec les propositions présentées au chapitre 4 du présent rapport concernant la décentralisation du contrôle financier et des méthodes d'audit interne professionnelles et modernes (points 3.17.2. à 3.17.9.).

Recommandation 29

Les vérifications de la Commission dans les Etats membres doivent être renforcées tant en quantité qu'en qualité, à savoir qu'elles doivent dépasser le stade de contrôle débouchant uniquement sur l'émission d'un avis par la Commission et un échange de vues. Ces vérifications devraient être destinées à déceler les irrégularités et déboucher, en conséquence, sur des corrections financières. Elles devraient être plus fréquentes dans les pays et les régions dont les structures administratives sont relativement défaillantes. Il s'ensuit que des moyens plus importants devraient être consacrés par la Commission aux contrôles dans les Etats membres. Le corollaire en est alors un renforcement des contrôles, et de leur efficacité, que la Commission mettrait en oeuvre à l'égard de telles structures dans tous les Etats membres (points 3.17.2. à 3.17.9.).

Recommandation 30

Le nombre des unités administratives impliquées dans la gestion des Fonds structurels devrait être diminué, et non pas augmenté. A cet effet, les directions de la DG VI chargées de la section Garantie du FEOGA ne devraient jouer aucun rôle dans les mesures de développement rural, qui devraient revenir aux directions responsables de la section Orientation. Le comité est d'avis qu'une seule direction générale devrait être chargée des nouveaux objectifs 1 et 2 (points 3.21.1. et 3.21.2.).

Recommandation 31

Le recours à des règles nationales distinctes pour déterminer l'éligibilité des projets, s'il est compatible avec les dispositions des traités, devrait être méticuleusement surveillé par la Commission afin de garantir une égalité de traitement de tous les citoyens de l'Union, au regard des Fonds structurels. Lorsque les règles

nationales ne peuvent garantir cette égalité de traitement, il appartient à la Commission de proposer de nouvelles fiches techniques sur l'éligibilité qui feront office de notes d'orientation (point 3.18.5.).

Recommandation 32

La Commission ne devrait pas accepter l'augmentation des déclarations de remboursement présentées par les Etats membres et devrait les retourner pour qu'elles lui reviennent corrigées (les augmentations de déclaration apparaissent lorsque les Etats membres présentent davantage de dépenses que celles auxquelles ils ont droit, laissant à la Commission le soin de sélectionner les projets éligibles à l'intérieur de ce montant plus élevé). Il appartient aux Etats membres de présenter leurs demandes de paiement de façon transparente et détaillée de sorte que toutes les parties puissent constater que les dépenses concernées étaient éligibles et que leurs effets peuvent être évalués (points 3.18.1. à 3.18.4.).

Recommandation 33

Les Etats membres doivent informer la Commission de toutes les substitutions de projets et de leur valeur. La Commission doit conserver systématiquement ces informations de façon à pouvoir apprécier l'intégrité et la cohérence des programmes. Les Etats membres devraient présenter, à des fins de comparaison, une proposition initiale sans substitutions et le résultat final avec substitutions. Cela permettrait à la Commission d'intervenir pour évaluer certains cas de réutilisation et de s'assurer qu'elle peut récupérer les sommes indûment payées par le budget communautaire.

Recommandation 34

Si les réformes susmentionnées aux points 3.24.1 et 3.24.6. n'étaient pas mises en oeuvre, la Commission devrait prendre l'initiative d'élaborer une proposition législative séparée.

Chapitre 4

L'existence d'une procédure où toutes les transactions doivent recevoir l'autorisation préalable expresse d'un service de contrôle financier distinct a été un élément déterminant qui a ôté aux gestionnaires de la Commission le sens de la responsabilité personnelle des opérations qu'ils autorisent tandis que, dans le même temps, rien n'était fait, ou très peu, pour prévenir des irrégularités graves du type analysé dans le premier rapport du Comité. En outre, la combinaison de cette fonction avec une fonction (faible) d'audit interne au sein d'une direction générale unique entraîne potentiellement des conflits d'intérêts de la part du contrôleur financier. Il convient donc de repenser à fond à la fois le contrôle interne et l'audit interne.

Recommandation 35

Il convient de mettre en place un service d'audit interne professionnel et indépendant dont les pouvoirs et activités seront basés sur les normes internationales en vigueur (cf. Institut des auditeurs internes ou IIA), et faisant directement rapport au Président de la Commission. La fonction centralisée de « pré-audit » à la DG XX devrait être supprimée et le contrôle interne - en tant que partie intégrante de la responsabilité hiérarchique immédiate - décentralisée vers les directions générales. L'une des missions principales du service d'audit interne proposé serait de contrôler l'efficacité et le rendement de ces systèmes de contrôle décentralisés. (cf. 4.18.16. infra) (4.7.1-2., 4.9.8., 4.13.3, 7.).

Recommandation 36

Les chaînes de responsabilités devraient être clarifiées et explicitées : tout directeur adjoint est responsable du contrôle financier dans son domaine de responsabilité, et doit en rendre compte. Le directeur général (et les directeurs des services indépendants) assume la responsabilité (générale) de toutes les questions opérationnelles de son service ou de sa direction générale, contrôle interne compris. Cette chaîne de responsabilités commence au niveau de la Commission, à travers le commissaire. Celui-ci (celle-ci) endosse par conséquent la responsabilité gestionnaire ultime de tous les dossiers financiers, contrôle financier

compris, ainsi que la responsabilité politique en tant que membre du Collège (4.9.5.-9.).

Recommandation 37

Toute direction générale doit pouvoir disposer de deux éléments fondamentaux, condition préalable d'une gestion financière efficace : (i) une fonction de contrôle interne spécialisée, placée sous la responsabilité d'un haut fonctionnaire faisant directement rapport au directeur général ; (ii) une fonction comptable placée sous la responsabilité d'un comptable délégué. Celui-ci travaille sous l'autorité hiérarchique du comptable de la Commission, mais reste responsable de la tenue des comptes et du traitement des opérations financières, mais uniquement de celles de la direction générale à laquelle il est rattaché.

Recommandation 38

Chaque direction générale établit son propre rapport financier annuel et ses propres comptes annuels, lesquels sont vérifiés par l'auditeur interne de la Commission, qui contrôle également l'information financière et les activités plus générales de la direction générale. Ces rapports sont examinés en premier lieu par la Commission qui les transmet ensuite aux institutions compétentes dans le cadre de la procédure de décharge (cf. 4.9.13.-17.).

Recommandation 39

Le service d'audit interne devrait fonctionner sous la responsabilité et l'autorité du Président de la Commission, indépendamment de tout autre service de la Commission. Par dessus tout, il devrait être un instrument de diagnostic entre les mains du Président, lui permettant d'identifier les faiblesses structurelles et organisationnelles de la Commission. Ses compétences, objectifs, pouvoirs et statuts devraient figurer dans un document de base (une « charte »). Son programme de travail devrait couvrir périodiquement toutes les activités de la Commission. Toutefois, il convient de ménager une certaine latitude pour l'exécution d'audits supplémentaires, sur une base ad hoc, à la demande du Président et/ou en fonction des besoins (cf. 4.13.3., 7., 9.).

Recommandation 40

Le directeur du service d'audit interne devrait être un membre hautement qualifié et expérimenté de la profession d'auditeur, spécialement recruté à cet effet. Son grade administratif devrait être équivalent à celui d'un directeur général. Même s'il fait rapport au Président, le directeur de l'audit interne est totalement indépendant pour la conduction des audits, le respect des normes professionnelles, le contenu des rapports, etc. (cf. 4.13.8.).

Recommandation 41

La procédure contradictoire interne entre le service d'audit interne et les entités contrôlées ne devrait pas durer plus d'un mois, à la suite de quoi le rapport d'audit serait publié à la discrétion du directeur du service d'audit interne (cf. 4.13.11.-12.).

Recommandation 42

Le Président de la Commission devrait présenter à celle-ci un rapport annuel du service d'audit interne, résumant ses activités, ses principales conclusions et décrivant les mesures engagées, ou à engager, par le Président. Ce rapport serait rendu public (cf. 4.3.13.-14.).

Recommandation 43

Chaque rapport d'audit du service d'audit interne serait adressé à la Cour des comptes. De même, l'ensemble des données comptables du service, des travaux préparatoires et des conclusions d'audit seraient mises à la disposition de la Cour des comptes. Ces documents devront présenter une qualité professionnelle suffisante

pour que la Cour puisse les utiliser (cf. 4.13.15.).

Recommandation 44

L'actuelle Inspection générale des services (IGS) devrait être intégrée au service d'audit interne nouvelle formule.

Recommandation 45

Une unité centrale spécialisée, responsable de la définition et du suivi des procédures financières et des mécanismes internes de contrôle, serait mise en place au sein de la DG XIX. Cette unité, qui n'aurait aucun rôle officiel dans le traitement des transactions individuelles (bien que pouvant prodiguer des conseils dans les cas difficiles), devrait néanmoins établir, pour l'ensemble de la Commission, des procédures et des règles de base de la gestion financière, et surveiller leur mise en oeuvre (cf. 4.9.1.-3.).

Recommandation 46

Tous les fonctionnaires intervenant dans les processus financiers devraient obligatoirement et régulièrement recevoir une formation aux règles et pratiques de la gestion financière. Ce serait la condition préalable de leur affectation à ce type de missions (cf. 4.9.1.-2., 4., 11.).

Recommandation 47

Les aspects formels d'une transaction devraient être vérifiés par le comptable délégué. Toute objection à une transaction devra être renvoyée à l'ordonnateur, lequel pourra alors décider, sous sa propre responsabilité, s'il y a lieu de passer outre à l'objection et de procéder à l'opération (cf. 4.9.12.).

Recommandation 48

Une nouvelle procédure administrative spécifique devrait être instaurée dans le cadre du titre V (modifié) du règlement financier, afin d'asseoir officiellement la notion de la responsabilité individuelle des ordonnateurs en cas d'erreurs ou d'irrégularités financières. A cette fin, un nouveau « Comité spécialisé en matière d'irrégularités financières » délibérerait sur la base de rapports établis par l'auditeur interne de la Commission. Si nécessaire, des procédures disciplinaires pourraient s'ensuivre (cf. 4.9.18.-28.).

Recommandation 49

A la lumière des recommandations qui précèdent, la DG XX actuelle n'aurait plus de raison d'être. Le personnel de la DG XX chargé de missions d'audit serait réaffecté au nouveau service d'audit interne, tandis que le reste du personnel de cette DG XX serait réaffecté, selon les besoins, à d'autres services de la Commission, notamment à ceux exigeant des compétences en matière de procédures financières (cf. 4.15.1.-2.).

Recommandation 50

La Cour des comptes pourrait rechercher, de la part de la Commission, des réactions plus constructives à ses observations d'audit en axant davantage l'audit sur les services, en présentant ses observations dans un style plus analytique, en donnant un aperçu synoptique de la situation constatée et en faisant davantage la part des besoins de gestion de la Commission (cf. 4.16.4.).

Recommandation 51

Il serait bon que dans sa « déclaration d'assurance » (DAS), la Cour indique plus précisément quels secteurs, quels systèmes et quelles procédures et, dans le cas d'une gestion partagée, quels Etats membres sont principalement affectés par les erreurs, ainsi que la nature de celles-ci (cf. 4.16.5.).

Recommandation 52

Il convient d'écourter sensiblement la durée de la procédure contradictoire entre la Cour des comptes et la Commission (et autres entités contrôlées). Ce processus ne doit pas devenir une négociation sur la « sévérité » ou tout autre aspect des observations de la Cour, mais tendre uniquement à établir les faits. L'objectif fondamental des audits de la Cour doit être d'identifier les remèdes de gestion requis à la Commission pour pallier les insuffisances relevées par la Cour (cf. 4.16.7.).

Chapitre 5

Le comité a décelé que le cadre juridique actuel de la lutte contre les cas de fraude mettant en péril les intérêts financiers des Communautés européennes est toujours incohérent et incomplet, essentiellement en raison du fait que la Commission (c'est-à-dire l'UCLAF/OLAF) ne possède que des pouvoirs et compétences relevant du droit administratif, lesquels ont toutefois des répercussions importantes dans le domaine du droit pénal. En conséquence, le cadre existant (i) néglige de reconnaître l'UCLAF/OLAF et de tirer parti de sa vraie nature, (ii) rend inefficaces les instruments juridiques en matière d'enquête, de poursuites et de sanction des fraudes et (iii) ne protège pas suffisamment les libertés individuelles.

Recommandation 53

L'indépendance de l'OLAF par rapport à la Commission en particulier doit être et rester un principe *fondamental* si l'institution doit jouer son rôle, rôle qui pour l'essentiel est axé sur une instruction judiciaire équitable et efficace (5.11.4-8).

Recommandation 54

L'OLAF doit forcer le respect et, partant, obtenir la coopération sans réserve du personnel et des institutions de l'UE, ainsi que des autorités policières et *judiciaires* des Etats membres, en garantissant que ses enquêtes sont - et doivent être considérées comme - indépendantes, rigoureuses, objectives, qu'elles ont bénéficié d'une procédure correcte, qu'elles sont suffisamment rapides et par-dessus tout, qu'elles produisent des résultats (5.9.4-7).

Recommandation 55

Les activités de l'OLAF doivent être soumises à la supervision d'une autorité judiciaire en vue de garantir le strict respect des procédures au cours de ses enquêtes, ainsi que la protection des droits civils des personnes directement ou indirectement concernées par les enquêtes. Dans ce contexte, l'actuel comité de supervision de l'OLAF, bien qu'il remplisse un rôle transitoire utile, ne peut être considéré comme adapté et devrait être remplacé par une chambre spéciale du Tribunal de première instance créée à cette fin (et, en appel, également, par une chambre de la Cour de justice) (5.12.5-5.12.9).

Recommandation 56

S'agissant de son rôle de centre de collecte de données et d'informations sur l'activité criminelle, l'OLAF doit prendre des mesures pour remédier aux déficiences de l'UCLAF (notamment identifiées par la Cour des comptes) en ce qui concerne l'exploitation des technologies de l'information. Tout en respectant les exigences imposées par la législation communautaire et les législations des Etats membres en matière de protection de données, il doit également s'efforcer de maximiser en la matière les synergies virtuelles avec les autorités nationales, ainsi qu'avec Europol (5.9.5, 5.11.10).

Recommandation 57

Pour le traitement des dossiers, l'OLAF doit pouvoir disposer, sur le plan des ressources humaines, de services appropriés, au moins aussi efficaces que les services équivalents des Etats membres. Il devrait

également veiller à ce qu'il soit remédié à certaines déficiences constatées dans le personnel de l'UCLAF, notamment par le recrutement de spécialistes possédant les compétences adéquates, venant s'ajouter au noyau de son personnel de recherche, dans les domaines (a) de l'audit et notamment, de la « comptabilité judiciaire », (b) des technologies de l'information, (c) des poursuites et (d) des procédures judiciaires dans les Etats membres. Au demeurant, le personnel de l'OLAF dans son intégralité devrait faire l'objet d'une sélection rigoureuse axée sur son adéquation par rapport aux objectifs qui sont ceux de l'OLAF, ce qui devrait exclure tout transfert « automatique » du personnel de l'UCLAF vers ce nouvel organe (5.11.9-13).

Recommandation 58

En guise de préparation à l'introduction du nouveau cadre juridique décrit ci-après, il conviendrait que les Etats membres (i) ratifient la convention sur la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, (ii) continuent à élaborer une définition commune des infractions pénales et procédures correspondantes et (iii) conviennent officiellement de normes communes en matière d'enquêtes judiciaires dans le cadre de la Convention européenne des droits de l'homme (5.13.2).

Recommandation 59

Conservant ces principes en mémoire, le comité recommande l'introduction en trois phases d'un nouveau cadre juridique permettant de poursuivre et de sanctionner les infractions pénales commises au détriment des intérêts financiers des Communautés européennes, en conformité avec la proposition exposée dans le présent rapport (section 5.13), laquelle peut se résumer comme suit:

- *Phase 1 : Nomination d'un procureur européen indépendant. Le procureur européen détiendrait des pouvoirs illimités (l'immunité officielle et la confidentialité n'y feraient pas obstacle) pour les délits commis par des membres et fonctionnaires des institutions et organes communautaires. Elle/il travaillerait en étroite collaboration avec le directeur de l'OLAF et préparerait les poursuites lorsqu'elles s'avèrent nécessaires. Les affaires seraient renvoyées pour poursuites devant les juridictions nationales appropriées. La légalité des enquêtes de l'OLAF et des décisions du *procureur européen* serait placée sous la supervision d'une chambre spéciale du Tribunal de première instance (5.13.4).*

- *Phase 2 : Création, dans chaque Etat membre, d'un service du parquet chargé des infractions de niveau communautaire qui serait compétent sur l'ensemble du territoire. Un tel service serait créé au sein de chaque parquet national et serait spécialement chargé des cas affectant entièrement ou partiellement les intérêts financiers des Communautés européennes. Ces services du parquet chargés des infractions de niveau communautaire agiraient en concertation avec les forces de police nationales et devant les tribunaux nationaux, conformément au droit pénal national. La légalité de leurs activités serait supervisée, dans chaque Etat membre, par un tribunal unique, celui du lieu où ces services du parquet se trouvent (5.13.5,7).*

Le *procureur européen* recevrait de l'OLAF toutes les informations susceptibles d'entraîner des poursuites et serait chargé de les transmettre, avec avis pertinent, au *service du parquet* approprié. Le *procureur européen* assurerait la liaison entre les *services du parquet chargés des infractions de niveau communautaire* de différents Etats membres, en les renseignant notamment sur les conflits de juridiction éventuels dans les affaires qui concernent plus d'un Etat membre et en faisant des recommandations concernant leur résolution. Le *procureur européen* adresserait aux institutions de l'Union européenne un rapport annuel sur ses activités et sur les mesures prises par le *service du parquet chargé des infractions de niveau communautaire* à la suite de ses recommandations (5.13.6).

- *Phase 3 : Constitution, à partir du procureur européen et des services du parquet chargés des infractions de niveau communautaire, d'un parquet européen unique et indivisible représenté dans les Etats membres par des parquets habilités à instruire toutes les affaires criminelles affectant les intérêts financiers des*

Communautés européennes. Le *parquet européen* fonctionnerait au travers de l'OLAF et des brigades nationales d'enquête. Dans le cadre des affaires d'infraction de niveau européen, cette phase de la réforme devrait faire de l'Union « l'espace de liberté, de sécurité et de justice » unique prévu par le traité (TUE article 29) (5.13.7).

Recommandation 60

La préparation de l'introduction en trois phases du nouveau cadre juridique devrait commencer immédiatement et sa mise en oeuvre devrait être réalisée en fonction du calendrier suivant :

première phase : en l'espace d'une année

seconde phase : dès que possible, ultérieurement

troisième phase : à convenir lors de la prochaine Conférence intergouvernementale (CIG) ou lors d'une CIG *ad hoc* ayant lieu un peu plus tard (5.13.9-10).

Chapitre 6

La politique du personnel appelle d'importantes réformes. Le changement des pratiques et des procédures est la condition indispensable pour assurer l'efficacité de l'action de la Commission et préserver son rôle traditionnel de moteur de la construction européenne. La véritable question n'est pas de modifier profondément le système statutaire actuel, mais d'en appliquer correctement les règles et les principes.

La Commission devrait appliquer vigoureusement le principe de la valorisation des mérites. Ainsi la qualité de l'organisation toute entière s'améliore, une atmosphère positive se répand à tous les niveaux de la hiérarchie et produit un effet d'exemplarité.

Dans cet esprit, la Commission devrait se doter d'une forte politique de carrière, pour stimuler l'engagement et les ambitions du personnel et éviter les risques de sclérose.

Recommandation 61

Des relations sociales et syndicales correctes à l'intérieur de la Commission sont essentielles. L'administration doit reconnaître le rôle des syndicats, mais de leur côté ceux-ci doivent éviter toute tentation de vouloir constituer une sorte de hiérarchie alternative et se concentrer sur les responsabilités essentielles qu'ils exercent pour le succès du processus de changement et de modernisation de la fonction publique européenne (62.34-38).

Recommandation 62

Le poids des équilibres nationaux à l'intérieur de la Commission devrait être réduit. A cette fin, il faudrait : favoriser une formation professionnelle visant à renforcer le caractère "européen" de la fonction publique dans les Institutions; encourager une véritable "multinationalisation" des cabinets ; revoir le nombre et la répartition des tâches entre les Directions générales, en fonction des exigences réelles de l'Institution et non pas des équilibres nationaux ; développer la flexibilité des "quotas nationaux"; assurer une rotation plus fréquente du personnel (6.2.18-33).

Recommandation 63

La politique de formation et de reconversion professionnelle devrait être conçue comme un processus qui débute dès la période de stage et se développe de façon permanente et obligatoire, tout au long de la carrière

du fonctionnaire. La Commission devrait consacrer davantage de moyens financiers aux actions de formation (6.3.6.-14).

Recommandation 64

La mobilité devrait être encouragée sans exceptions et au-delà d'un certain temps le changement de fonctions devrait être rendu impératif Ceci implique que la polyvalence constitue un mérite apprécié et primé au moment des promotions. Par ailleurs, la mobilité devrait être une *condition sine qua non* pour accéder à des fonctions de direction ou de gestion du personnel (6.3.15-18).

Recommandation 65

La responsabilisation du personnel exige que les tâches de chacun soient clairement définies et que les efforts déployés et les résultats obtenus par chaque fonctionnaire pour accomplir les tâches qui lui sont confiées soient reconnus, encouragés et récompensés (6.3.19-22).

Recommandation 66

La décentralisation joue un rôle important pour renforcer le sens de la responsabilité. Mais elle implique que les tâches qui en constituent l'objet soient bien définies et effectives. Ainsi, la pratique de créer ou maintenir des postes auxquels ne correspondent pas de véritables responsabilités (et une charge de travail adéquate) doit être regardée comme contraire non seulement à la rationalité et à l'efficacité, mais aussi au principe de responsabilisation. La décentralisation ne peut pas devenir synonyme de confusion. Il faut que le processus de décentralisation soit accompagné d'un renforcement de la programmation et de la coordination interne et qu'une véritable autorité de direction soit exercée (6.3.23-25).

Recommandation 67

Pour les "autres agents" de la Commission, et en particulier les agents temporaires, la pratique de la "temporalité ad infinitum" devrait être éliminée. Les agents temporaires devraient être nommés sur des emplois permanents, ce qui les obligerait statutairement à partir dans un délai de trois ans maximum. Parallèlement, le tableau des effectifs concernant les postes temporaires devrait être progressivement réduit (6.4.22-27).

Recommandation 68

Le recours aux apports extérieurs devrait être réduit, de manière que la dépendance de l'Institution vis-à-vis du personnel externe devient toujours moins importante que le recours à ce personnel redevienne exceptionnel et que ses conditions et modalités soient mieux réglementées (6.4.28-41).

Recommandation 69

Le système des concours externes pour le recrutement du personnel de la Commission devrait être profondément revu, car au fil du temps le nombre des candidats s'est considérablement accru et les procédures suivies se sont révélées inadéquates. On pourrait envisager de décentraliser les épreuves de présélection dans chaque Etat membre, d'accroître la pratique des concours par spécialité avec description plus précise des postes, et d'organiser des concours par langue.

Afin d'éviter les pratiques non transparentes qui se produisent entre l'établissement de la liste de réserve et l'embauche, les candidats ayant réussi à un concours devraient figurer sur des listes de mérite reflétant les résultats du concours. Tout écart, lors du recrutement effectif, de l'ordre de la liste, devrait être dûment motivé et rendu public.

Les concours internes pour la titularisation du personnel temporaire devraient être supprimés. Il faudrait en revanche maintenir le concours interne pour le passage des fonctionnaires d'une catégorie à une autre (6.5.4.-

25).

Recommandation 70

Une réforme du système des rapports et promotions est nécessaire pour réaffirmer la capacité de sélection et rétablir la crédibilité du régime des carrières. A cette fin, il faudrait renforcer la culture d'évaluation, réviser la forme des rapports et en simplifier les rubriques, établir des critères d'évaluation plus ponctuels et homogènes, recommander des notes plus différenciées et des commentaires plus circonstanciés et mieux motivés, encourager une participation plus active et responsable des fonctionnaires intéressés.

On pourrait même songer à un système de concours internes pour un nombre limité des postes disponibles, notamment pour les postes dits d'encadrement, pour lesquels les nominations sont décidées selon une procédure souple et donc exposées à des risques de favoritisme. Ce concours sur titres et examens confié à des jurys externes ou présidé par une personnalité extérieure - permettrait aux fonctionnaires les plus ambitieux et motivés de tenter leurs chances par une voie autre que celle de la promotion statutaire (6.5.28-42).

Recommandation 71

Au fil des années, les nominations des hauts fonctionnaires (A1 et A2) ont révélées des carences assez graves. L'établissement de règles ou pour le moins d'un code de conduite pour leur recrutement est une nécessité. Quant aux équilibres nationaux, on pourrait notamment penser à une progression de la flexibilité des "quotas", à une limitation temporelle du mandat, à l'interdiction de nommer un successeur de la même nationalité. Quant aux modalités de recrutement, à l'intérieur même de ces quotas il faudrait introduire des critères de sélection plus rigoureux et des procédures plus transparentes.

Bien que des améliorations ultérieures s'imposent, quant à la procédure à suivre, aux critères et aux modalités de sélection, le Comité considère que les réformes envisagées par la Commission nouvelle vont dans la bonne direction (6.5.43-58).

Recommandation 72

L'insuffisance professionnelle devrait faire l'objet d'une réglementation statutaire plus claire et précise. Une procédure distincte de celle concernant les fautes disciplinaires devrait être instituée (6.5.61-66).

Recommandation 73

La pratique en matière de responsabilité disciplinaire devrait être corrigée. En effet, elle a révélé des limites graves d'efficacité et de rapidité, avec des conséquences négatives pour la fonction publique européenne et pour son image.

En particulier :

- les règles concernant les conditions formelles et les modalités de la procédure, ainsi que la protection des droits individuels devraient être précisées ;
- la composition du conseil de discipline devrait être beaucoup plus stable et moins interne à la Commission, notamment en ce qui concerne le président. Un conseil de discipline interinstitutionnel pourrait aussi être envisagé. L'idée d'externaliser entièrement la partie de la procédure qui se déroule actuellement devant le conseil de discipline mérite également d'être exploitée, surtout en ce qui concerne les grades élevés ;
- la participation aux travaux du conseil de discipline d'un représentant de l'Autorité investie du pouvoir de nomination, pour le moins à toutes les phases de la procédure dans lesquelles le fonctionnaire et/ou son conseil sont présents, devrait être assurée ;

des barèmes disciplinaires établissant un cadre relativement fixe de correspondance entre fautes et sanctions, devraient être fixés pour éviter que des sanctions très différentes ne soient appliquées à des manquements identiques (6.6.11-34).

Chapitre 7

Le Comité considère que les codes de conduite élaborés par la Commission restent insuffisants et ne sont pas encore étayés par le cadre juridique nécessaire. L'attribution des responsabilités et la chaîne des délégations entre la Commission, les commissaires individuels et les départements sont mal définies et mal comprises par les intéressés. Enfin les concepts de responsabilité politique et d'obligation de rendre compte restent peu clairs et les mécanismes devant permettre leur application pratique insuffisants.

Recommandation 74

Le code de conduite à l'usage des commissaires devrait redéfinir le concept de responsabilité collective de manière à englober non seulement l'interdiction de mettre en cause les décisions adoptées par le Collège, mais également le droit et le devoir de chaque commissaire de se tenir informé sur les activités de tout autre commissaire et d'intervenir à cet égard le cas échéant en ayant par exemple des discussions franches et ouvertes avec d'autres commissaires au sein comme à l'extérieur du collège (7.5.1-4, 7.10.1-2).

Recommandation 75

Les cabinets des commissaires devraient se limiter à un maximum de 6 fonctionnaires de catégorie A. Le commissaire doit veiller au caractère multinational de son cabinet et des règles doivent être mises en place pour exclure toute possibilité d'octroi d'un traitement privilégié aux membres des cabinets à la fin de leur mandat (7.5.7-8).

Recommandation 76

Des règles claires devraient être établies concernant les critères applicables à la nomination des membres des cabinets des commissaires, en vue plus particulièrement d'éliminer la possibilité de favoritisme basé sur des relations personnelles. La transparence la plus complète en ce qui concerne toute relation personnelle entre un commissaire et un membre de son cabinet doit être assurée (7.5.9-10).

Recommandation 77

Les commissaires qui abusent de leur influence pour favoriser des compatriotes ou des intérêts nationaux plus larges dans tout secteur relevant de leur compétence commettent une infraction grave à leur obligation d'indépendance et devraient faire l'objet de sanctions appropriées (7.5.9-10).

Recommandation 78

Les commissaires doivent s'acquitter de leurs fonctions dans un esprit de parfaite neutralité politique. Il ne devrait pas leur être permis d'occuper des fonctions dans une organisation politique au cours de leur mandat (7.5.11-12).

Recommandation 79

La Commission doit établir des règles internes bien claires, qui devraient être rendues publiques, visant à assurer un maximum d'ouverture et de transparence en ce qui concerne les actes et les décisions de la Commission une fois que celles-ci ont été prises, ainsi que le chemin parcouru pour y arriver (7.6.3-7).

Recommandation 80

Le droit et l'obligation des fonctionnaires de signaler les cas d'actes délictueux présumés ou d'autres comportements répréhensibles aux autorités appropriées extérieures à la Commission devraient être définis dans le règlement du personnel et les mécanismes nécessaires mis en place. Le règlement du personnel devrait également protéger des conséquences préjudiciables imméritées de leur action les personnes qui, en signalant les actes répréhensibles, respectent leurs obligations à cet égard (7.6.8-11).

Recommandation 81

Un « Comité des normes régissant la vie publique », indépendant et permanent, devrait être constitué par accord institutionnel pour formuler et superviser les normes et, le cas échéant, fournir un avis sur des questions d'éthique et de normes de conduite dans les institutions européennes. Ce Comité des normes devrait approuver les codes de conduite spécifiques élaborés par chaque institution (7.7.1-5).

Recommandation 82

Tout le personnel de la Commission devrait suivre une formation professionnelle visant à favoriser la prise de conscience des questions d'éthique et à fournir des orientations à la fois d'un point de vue personnel et dans une perspective de gestion, sur la manière de faire face à des situations pratiques lorsqu'elles se présentent (7.7.6-9).

Recommandation 83

Le code de conduite relatif aux commissaires et à leurs départements devrait établir que chaque commissaire est responsable à la fois de la définition de la politique et de la mise en oeuvre de cette politique par ses départements. Le commissaire est par conséquent responsable devant la Commission en tant que Collège des activités de ses départements et est tenu de rendre compte au Parlement européen. Les fonctionnaires des départements sont responsables devant leurs directeurs généraux, qui à leur tour sont tenus de rendre compte au commissaire compétent (7.9.1-9).

Recommandation 84

Le Secrétaire général devrait être considéré comme l'interface principale entre les niveaux administratif et politique de la Commission. Il devrait veiller par-dessus tout à ce que les décisions de la Commission soient effectivement mises en oeuvre par l'administration (7.11.1).

Recommandation 85

Les membres de cabinets ne devraient pas être autorisés à s'exprimer au nom de leurs commissaires. Les cabinets ont pour fonction principale de fournir des informations et de faciliter la communication verticale (entre le commissaire et les services) et horizontale (entre les commissaires). En aucun cas le cabinet ne devrait empêcher la communication directe avec le commissaire, mais plutôt stimuler ce type de communication (7.12.1-6).

Recommandation 86

La Commission doit rendre compte au Parlement européen. A cette fin, elle est soumise à l'obligation constitutionnelle de ne rien cacher au Parlement, en fournissant à celui-ci la documentation et les informations complètes, précises et exactes nécessaires pour lui permettre de s'acquitter de son rôle institutionnel, notamment dans le contexte de la procédure de décharge et en rapport avec les commissions d'enquête. L'accès à l'information et à la documentation ne devrait être refusé que dans des circonstances exceptionnelles, dûment motivées et conformément aux procédures arrêtées entre les institutions (7.14.1-13).

Recommandation 87

L'application du principe de la responsabilité politique individuelle des commissaires devrait incomber au Président de la Commission. Le Président devrait avoir le pouvoir de démettre des commissaires individuellement, de modifier l'attribution des compétences entre ceux-ci ou de prendre toute mesure concernant la composition ou l'organisation de la Commission qu'il juge nécessaire pour renforcer la responsabilité politique. Le Président de la Commission doit rendre compte au Parlement européen de toute action (ou absence d'action) dans ce contexte. Ces pouvoirs présidentiels devraient être établis de manière explicite dans les traités, mais en attendant que ce soit le cas, tous les commissaires devraient accepter de se soumettre à ces principes (7.14.16-22).

Recommandation 88

Tout commissaire qui induit sciemment en erreur le Parlement ou omet de corriger dans les plus brefs délais une erreur d'information commise par inadvertance devrait présenter sa démission de la Commission. A défaut d'une offre de démission de la part de ce commissaire, le Président de la Commission devrait prendre les mesures appropriées à son égard (7.14.14).

Recommandation 89

Le Conseil devrait accorder une priorité politique accrue à l'élaboration de sa recommandation annuelle à l'intention du Parlement sur la décharge, ce qui renforcerait le statut politique du principal mécanisme institutionnel en vertu duquel la Commission est tenue responsable de la gestion financière (7.15.8-9).

Recommandation 90

Le Conseil et le Parlement devraient être obligés par le principe de la discipline budgétaire de prendre en compte les besoins en termes de ressources liés à toute politique qu'ils demandent à la Commission de mettre en oeuvre. La Commission devrait être en mesure de refuser d'assumer des nouvelles tâches pour lesquelles des ressources administratives ne sont pas disponibles et ne peuvent être assurées par un redéploiement (7.15.10).

Recommandation 91

La gestion des programmes communautaires, et en particulier toutes les questions de gestion financière relèvent de la seule responsabilité de la Commission. Les comités composés de représentants des Etats membres ne devraient par conséquent pas avoir le pouvoir de prendre des décisions concernant la gestion financière des programmes. Il conviendrait que soit exclu tout risque que la considération d'intérêts nationaux puisse jouer au détriment d'une saine gestion financière (7.15.11-14).

[...]

8. Remarques finales

8.1. Le Comité, tout au long de ce rapport, s'est attaché, conformément au mandat qui lui a été confié, à analyser les problèmes de gestion concrets, quotidiens, de la Commission. Il estime toutefois devoir relever, à l'issue de ce travail, qu'apparaît en filigrane la dimension politico-institutionnelle des faiblesses de la Commission : souvent, la Commission ne peut s'en remettre qu'à des demi-mesures, parce qu'elle ne dispose pas des moyens, notamment réglementaires, pour exercer pleinement ses responsabilités. Il n'appartenait pas au Comité de suggérer des réformes institutionnelles à entreprendre. Il reste que, clairement, la Commission doit avoir les moyens de ses responsabilités.

8.2. Le Comité n'a traité dans ce rapport, ainsi que son mandat le lui prescrivait, que de la gestion de la

Commission. Un certain nombre de recommandations formulées par le Comité pourrait cependant être mis à profit autant par la Commission que par les autres institutions. La délimitation du champ d'analyse du présent rapport n'exonère en rien ces dernières de leur devoir de réflexion sur leurs propres pratiques administratives et financières, sur leur contribution à l'architecture du système dans son ensemble, ainsi que sur l'amélioration de la culture politique des Communautés.

8.3. Un autre problème diffus rencontré de manière récurrente s'avère de nature plutôt culturelle : l'administration communautaire a tendance à privilégier les fonctions de conception et de négociation au détriment des tâches de gestion et de contrôle, moins considérées. "L'intendance suivra", tel semble le mot d'ordre d'une administration qui se voudrait plutôt visionnaire que gestionnaire. Aucune mesure ne peut traiter un problème de mentalité : le Comité estime cependant devoir encourager à cet égard à la réflexion et au débat interne.

8.4. Au cours de ses travaux, le Comité a constaté un grand nombre de défaillances dans le fonctionnement de l'administration communautaire. Cependant, ses membres ont été amenés à rencontrer beaucoup de fonctionnaires de la Commission, de niveaux et de fonctions très divers : dans la plupart des cas, ils ont pu apprécier leur compétence, leur souci du service public et leur volonté sincère de contribuer aux efforts nécessaires pour améliorer le système. Cette richesse humaine constitue l'un des acquis les plus importants à porter au crédit de la construction communautaire. Ne pas le laisser périr est une des responsabilités primordiales de la Commission.

(*) Note de ENA

Pour les chapitres, consulter:

http://www.europarl.eu.int/experts/default_fr.htm

¹ Voir premier rapport, section 1.1.

² Résolutions B4-0327, 0328, 0329, 0330, 0331, 0331 et 0333/99 du 23.3.1999, paragraphe 4.