



Bruxelles, le 24.6.2020
C(2020) 4240 final

COMMUNICATION À LA COMMISSION

La gouvernance au sein de la Commission européenne

Table des matières

1.	RÔLES ET RESPONSABILITÉS DU COLLÈGE ET DES DIRECTEURS GÉNÉRAUX/CHEFS DE SERVICE	3
1.1.	Le collège des commissaires	4
1.2.	Les directeurs généraux et les chefs de service	5
1.3.	Les agences exécutives.....	6
1.4.	Le conseil d'administration	7
2.	CADRE DE PERFORMANCE.....	7
2.1.	Fixation des objectifs.....	8
2.2.	Affectation des ressources	8
2.3.	Suivi et établissement des rapports concernant la réalisation des objectifs	9
2.4.	Évaluation.....	10
3.	RESPONSABILITÉ ET CONTRÔLE.....	10
3.1.	Le modèle décentralisé de gestion financière de la Commission européenne.....	10
3.2.	L'exécution du budget selon les principes de bonne gestion financière	11
3.3.	La gestion des risques au sein de la Commission européenne	12
3.4.	L'établissement de rapports sur la gestion du budget de l'UE	13
3.5.	Le comptable	14
3.6.	Le service financier central	15
3.7.	Le contrôle interne de la Commission européenne	16
3.7.1.	Le service d'audit interne et le comité de suivi des audits	16
3.7.2.	Lutte contre la fraude: Office européen de lutte antifraude (OLAF).....	17
3.8.	Le contrôle externe de la gestion financière de la Commission européenne.....	18
3.8.1.	La Cour des comptes européenne et la décharge donnée par le Parlement européen	18
4.	ÉTHIQUE: DES RÈGLES CLAIRES ET DES GARDE-FOUS EFFICACES.....	19
4.1.	La conduite du personnel de la Commission.....	19
4.2.	Les relations avec le public	19
4.3.	Les conflits d'intérêts	19
4.4.	La responsabilité financière des membres du personnel	19
4.5.	Respect de la législation: garantir des normes professionnelles élevées.....	20
4.6.	L'Office d'investigation et de discipline de la Commission.....	20

5.	AMÉLIORATION DE LA RÉGLEMENTATION, OUVERTURE ET TRANSPARENCE: LES PRINCIPES DE BASE.....	20
5.1.	L'amélioration de la réglementation	21
5.2.	La consultation des parties prenantes	22
5.3.	Le portail de la transparence.....	23
5.4.	Le registre de transparence	23
5.5.	Le système de transparence financière	24
5.6.	Une plus grande facilité d'accès aux documents.....	24

LA GOUVERNANCE AU SEIN DE LA COMMISSION EUROPEENNE

La Commission européenne est l'organe exécutif de l'Union européenne. Elle promeut l'intérêt général de l'Union et prend les initiatives appropriées à cette fin. Elle veille à l'application des traités et surveille l'application du droit de l'Union par les États membres, sous le contrôle de la Cour de justice de l'Union européenne. Elle exerce des fonctions de coordination, d'exécution et de gestion, exécute le budget et gère les programmes.

Le fonctionnement interne de la Commission repose sur plusieurs grands principes de bonne gouvernance: des responsabilités et des rôles clairement définis, un attachement marqué à la gestion de la performance et au respect du cadre juridique, des mécanismes clairs de justification de l'action menée, un cadre réglementaire inclusif et de grande qualité, l'ouverture et la transparence et des normes d'éthique élevées.

Le présent document vise à expliquer les dispositifs de gouvernance en place au sein de la Commission et la manière dont ceux-ci permettent à cette dernière de fonctionner en tant qu'institution moderne, tenue de rendre des comptes et privilégiant l'obtention de résultats.

1. RÔLES ET RESPONSABILITÉS DU COLLÈGE ET DES DIRECTEURS GÉNÉRAUX/CHEFS DE SERVICE

La Commission européenne possède un système de gouvernance unique, qui établit une nette distinction entre les structures politiques et les structures de contrôle administratif et qui définit clairement la chaîne des responsabilités et la responsabilité financière. Ce système trouve son origine dans les traités, mais la structure a évolué pour s'adapter à un environnement en mutation et pour rester alignée sur les meilleures pratiques définies dans les normes internationales en la matière, telles que le référentiel intégré de contrôle interne de 2013 du COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission), le cadre conceptuel de 2014 du Conseil des normes comptables internationales du secteur public ou les normes d'audit élaborées par l'Institut des auditeurs internes.

Le collège des commissaires représente le faite de cette architecture et assume la responsabilité politique collégiale de l'action de la Commission européenne. L'exécution opérationnelle est déléguée aux directeurs généraux et aux chefs de service, qui sont à la tête de la structure administrative de la Commission¹. Leurs responsabilités respectives sont décrites ci-dessous.

¹ Par conséquent, le terme «Commission européenne» est utilisé pour désigner tant l'institution (c.-à-d. le collège), formée par les membres de la Commission, que l'administration, gérée par les directeurs généraux de ses départements (ainsi que les personnes à la tête d'autres structures administratives comme les services, les offices et les agences exécutives) et qui appuie l'institution.

1.1. Le collège des commissaires

Le traité sur l'Union européenne (article 17) et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (articles 244 à 250) décrivent en détail les obligations légales qui incombent aux membres de la Commission, à titre individuel et collégial.

L'article 17 du traité sur l'Union européenne dispose que les membres de la Commission sont choisis en raison de leur compétence générale. Ils assument la responsabilité politique et la Commission est tenue de rendre des comptes au Parlement européen. Les membres de la Commission exercent leurs fonctions en pleine indépendance, c'est-à-dire qu'ils ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'aucun gouvernement, institution, organe ou organisme. Ils s'abstiennent de tout acte qui s'avère incompatible avec leurs fonctions ou l'exécution de leurs tâches. Le code de conduite des membres de la Commission² clarifie les obligations de ces derniers découlant des traités, en particulier en ce qui concerne le principe d'indépendance, la prévention et la gestion d'éventuels conflits d'intérêts, et l'obligation de s'acquitter de leurs fonctions dans l'intérêt général de l'Union. Un comité d'éthique indépendant conseille la Commission sur la compatibilité avec les traités des activités que d'anciens membres de la Commission envisagent d'exercer après leur mandat ainsi que sur toute question d'éthique en rapport avec le code.

Les membres de la Commission présentent leur démission si le président/la présidente le leur demande. En outre, les membres de la Commission, s'ils ne remplissent plus les conditions nécessaires à l'exercice de leurs fonctions ou s'ils ont commis une faute grave, peuvent être déclarés démissionnaires par la Cour de justice, à la requête du Conseil ou de la Commission.

En tant que collège, la Commission remplit sa mission sous la conduite politique de son président/sa présidente, qui présente les objectifs qu'il/elle entend poursuivre, sous la forme d'orientations politiques³. Le président/la présidente décide de l'organisation interne de la Commission, en vue d'assurer la cohérence, l'efficacité et la collégialité de son action. Ce principe de collégialité, qui régit l'ensemble des travaux de la Commission, signifie que tous ses membres participent sur un pied d'égalité au processus décisionnel et sont collectivement responsables, au niveau politique, de toutes les décisions et mesures prises par la Commission. Le président/la présidente peut aussi désigner des vice-président(e)s, autres que le/la haut(e) représentant(e) de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, parmi les membres de la Commission. Les vice-présidents assistent le président/la présidente dans l'exercice de ses droits et prérogatives, dans leurs domaines de compétence. Ils sont chargés d'un certain nombre de projets prioritaires bien définis et dirigent et coordonnent les travaux dans l'ensemble de la Commission, dans les domaines clés concernés par les orientations politiques du président/de la présidente. Les vice-présidents exécutifs ont une double fonction, car ils combinent leur vice-présidence avec la gestion d'un domaine d'action.

Les membres de la Commission sont chargés de mettre en œuvre les priorités politiques énoncées dans les orientations politiques du président/de la présidente et dans le

2 Décision de la Commission du 31 janvier 2018 relative à un code de conduite des membres de la Commission européenne [C(2018) 700].

3 Une Union plus ambitieuse: mon programme pour l'Europe, Orientations politiques pour la prochaine Commission européenne, 16 juillet 2019.

programme de travail de la Commission, avec l'appui de leurs cabinets et des services de la Commission. Dans le cadre de leurs tâches de coordination, les vice-présidents exécutifs, le/la haut(e) représentant(e)/vice-président(e) et les vice-présidents sont assistés par le secrétariat général, conformément aux modalités de travail spécifiques arrêtées en accord avec le président/la présidente. Leur rôle de pilotage et de coordination dans leurs domaines respectifs implique de réunir plusieurs commissaires et différents services de la Commission pour élaborer des politiques cohérentes et aboutir à des résultats.

La Commission accomplit également un large éventail de tâches financières et de gestion. Le dispositif interne mis en place par le collège constitue une structure de contrôles rigoureux et d'outils de gestion solides qui lui permettent d'assumer la responsabilité politique des décisions qu'il prend ainsi que des fonctions de coordination, d'exécution et de gestion, conformément aux traités⁴.

Le collège est politiquement responsable devant le Parlement européen, qui peut se prononcer sur une motion de censure visant la Commission (article 234 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne). Si une telle motion est adoptée, les membres de la Commission doivent démissionner de leurs fonctions.

En ce qui concerne le budget, le Parlement se prononce chaque année, sur recommandation du Conseil et compte tenu, entre autres, du rapport annuel de la Cour des comptes, sur la décharge à donner à la Commission pour l'exécution du budget de l'Union (article 319 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, pour plus de détails, voir point 3.8.1).

1.2. Les directeurs généraux et les chefs de service

Le président/la présidente décide de l'organisation interne de la Commission, en vue d'assurer la cohérence, l'efficacité et la collégialité de son action. Le collège établit la structure organisationnelle de la Commission, qui se compose de plusieurs directions générales et d'autres services formant un seul service administratif ayant pour mission de l'assister dans la préparation et l'exécution de ses tâches et dans la mise en œuvre de ses priorités et des orientations politiques définies par le président/la présidente.

Le règlement intérieur de la Commission⁵ et ses modalités d'application⁶, ainsi que les méthodes de travail de la Commission européenne⁷ adoptées par le collège au début de son mandat, forment le cadre des relations entre les membres de la Commission et leurs services. Ces relations sont fondées sur les principes de loyauté, de confiance et de transparence.

4 Article 17, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne.

5 JO L 308 du 8.12.2000, p. 26.

6 Annexe de la décision C(2010) 1200 de la Commission du 24 février 2010 modifiant son règlement intérieur, modifiée en dernier lieu le 22 avril 2020: Modalités d'application du règlement intérieur, modifié en dernier lieu par la décision C(2013) 3837 de la Commission.

7 P(2019) 2 – Communication de la présidente à la Commission – Les méthodes de travail de la Commission européenne, 1.12.2019

Des modalités de travail spécifiques sont établies entre chaque membre de la Commission et le ou les directeurs généraux placés sous son autorité. Ces règles prévoient, en particulier, que les services sont tenus d'alerter le membre de la Commission de toute information susceptible de mettre en cause sa responsabilité ou celle du collègue.

Les directeurs généraux et les chefs de service sont chargés de gérer leurs services dans le respect des règles et des normes établies par la Commission. Ils façonnent les structures organisationnelles de leurs services, sur la base des organigrammes adoptés par le collège, en vue de poursuivre les objectifs politiques de la Commission et d'exécuter les obligations juridiques et financières de celle-ci, tout en visant l'efficacité, la flexibilité et un niveau de performance élevé. Ils sont responsables de l'affectation des ressources au sein de leur service et chargés de veiller à ce que les différentes entités organisationnelles – directions, unités et autres structures – soient dotées du personnel nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches.

Sous la supervision du membre de la Commission compétent, les directeurs généraux sont également responsables de l'exécution opérationnelle du budget de l'UE. La délégation des pouvoirs d'ordonnateur est décidée annuellement par la Commission (voir le point 3).

Le secrétariat général est le service central de la Commission européenne en tant qu'institution et de son administration. Placé sous l'autorité du président/de la présidente, il est au service de l'ensemble du collège, supervise la mise en œuvre des priorités politiques de la Commission européenne et assure la collégialité, la cohérence, l'efficacité et la régularité de l'action de la Commission. À cette fin, le secrétariat général assume toute une série de fonctions en matière d'élaboration des politiques, de pilotage et de coordination, à la fois en amont et en aval des décisions de la Commission, tant en interne qu'au niveau externe.

Le service juridique, qui opère également sous l'autorité du président/de la présidente, joue un rôle double. D'une part, il fournit des conseils juridiques sur la forme et le contenu de toute proposition législative adressée au Parlement et au Conseil et de tout autre acte (règlement, directive, décision, recommandation ou avis) destiné à être adopté par la Commission, sur les procédures engagées contre les États membres pour non-respect du droit de l'Union et sur la conduite des négociations internationales. D'autre part, il représente la Commission dans toutes les procédures judiciaires, en particulier devant la Cour de justice de l'Union européenne.

1.3. Les agences exécutives

La Commission européenne délègue la mise en œuvre de certains programmes financiers à des agences exécutives. Les tâches d'exécution confiées à ces agences ne peuvent pas impliquer de pouvoirs discrétionnaires pour traduire les choix politiques en actions. L'organisation de la gouvernance au sein des agences exécutives est définie dans le règlement (CE) n° 58/2003 du Conseil portant statut de ces agences⁸. Sur la base d'une analyse coûts-avantages, la Commission européenne crée les agences exécutives et

⁸ Règlement (CE) n° 58/2003 du Conseil du 19 décembre 2002 portant statut des agences exécutives chargées de certaines tâches relatives à la gestion de programmes communautaires (JO L 11 du 13.1.2003, p. 1).

décide de la délégation des programmes de l'UE. Les agences exécutives ont la personnalité juridique.

La Commission européenne supervise les agences exécutives au moyen de plusieurs mécanismes de pilotage et de suivi. Chaque agence est gérée par un haut fonctionnaire de la Commission, détaché dans l'intérêt du service auprès de l'agence en qualité de directeur, et supervisée par un comité de direction composé de hauts fonctionnaires de la Commission européenne⁹ désignés par cette dernière. Le comité de direction adopte le programme de travail annuel de l'agence, comprenant des objectifs détaillés et des indicateurs de performance, ainsi que le rapport annuel d'activité de l'agence et son budget de fonctionnement.

1.4. Le conseil d'administration

Sous l'autorité du président/de la présidente, le conseil d'administration contribue à la gouvernance de la Commission en assurant la coordination et la supervision ainsi qu'en fournissant des conseils et des orientations stratégiques sur des questions de gestion institutionnelle. Il est ainsi chargé de la planification stratégique et de la programmation, de la gestion des ressources, de la gestion de l'information, de la gestion des risques, des technologies de l'information et de la cybersécurité, de la sécurité et de la continuité des activités, des activités de lutte contre la fraude et des audits de dimension institutionnelle. En 2018, les organes de gouvernance de la Commission ont été rationalisés¹⁰ et le conseil d'administration a reçu un nouveau mandat plus précis¹¹. Présidé par le/la secrétaire général(e), il rassemble régulièrement les directeurs généraux chargés du budget, des ressources humaines et de la sécurité, ainsi que le directeur/la directrice général(e) du service juridique. Les cabinets responsables y participent en tant qu'observateurs. Le chef de cabinet du membre présidant le comité de suivi des audits et le directeur/la directrice général(e) du service d'audit interne peuvent être invités à participer aux réunions du conseil d'administration lorsque des questions d'audit sont abordées. Pour mener ses travaux à bien, le conseil d'administration s'appuie sur plusieurs autres comités ou groupes spécialisés. Le collège est informé des travaux du conseil d'administration.

2. CADRE DE PERFORMANCE

Toutes les activités de la Commission sont réalisées pour permettre à celle-ci de s'acquitter des missions qui lui sont confiées par les traités, en vue d'atteindre les objectifs de l'Union européenne définis à l'article 3 du traité sur l'Union européenne. La Commission attache une grande importance à ce que les objectifs soient atteints de manière efficace et efficiente. Le cadre de performance en place établit une distinction entre les performances des services de la Commission, d'une part, et celles des programmes financés par le budget de l'Union et gérés par la Commission, les États membres ou d'autres organes, d'autre part (voir également le point 3).

9 Le comité de direction de l'Agence exécutive du Conseil européen de la recherche compte également parmi ses membres deux représentants du Conseil scientifique du Conseil européen de la recherche, qui ne sont pas des fonctionnaires de la Commission.

10 Communication à la Commission: Rationaliser et renforcer la gouvernance institutionnelle au sein de la Commission européenne [C(2018)7704 final du 21.11.2018].

11 Décision de la Commission relative au conseil d'administration [C(2018)7706 final du 21.11.2018].

En ce qui concerne les services de la Commission, la gestion de la performance passe par le cycle de planification stratégique et de programmation, qui comprend la fixation d'objectifs, l'affectation de ressources en fonction de ces objectifs, la gestion des risques (voir le point 3.3), un suivi et des rapports réguliers concernant la réalisation des objectifs, ainsi que des évaluations régulières.

Pour ce qui est des programmes financés par le budget de l'Union, la gestion de la performance est menée conformément aux exigences fixées dans les actes juridiques de base et d'exécution qui les régissent.

2.1. Fixation des objectifs

Au début de chaque mandat de la Commission, le président/la présidente publie des orientations politiques pour la durée du mandat. Afin d'assurer l'alignement des activités de la Commission sur les orientations politiques, les nouvelles initiatives doivent être validées au niveau politique et les orientations sont traduites chaque année en résultats concrets attendus, dans le programme de travail de la Commission. Dans le cadre du cycle de planification stratégique et de programmation, chaque service de la Commission européenne prépare un plan annuel de gestion sous l'égide d'un plan stratégique pluriannuel. Le plan stratégique définit la stratégie globale et les objectifs spécifiques pour la durée du mandat de la Commission, tandis que le plan de gestion dresse la liste des priorités et des résultats attendus pour une année donnée. Les objectifs sont accompagnés d'indicateurs permettant de mesurer les progrès accomplis dans leur réalisation. Grâce à ces indicateurs, les directeurs généraux peuvent planifier les activités et les ressources de la direction générale, en assurer le suivi et faire rapport à ce sujet, et veiller à ce que les ressources soient en adéquation avec les objectifs. Le programme de travail de la Commission ainsi que ses plans stratégiques et ses plans de gestion sont disponibles sur le [site de la Commission](#)¹².

Les objectifs des programmes financiers de l'UE sont fixés dans les actes juridiques de base et d'exécution régissant ces programmes. Ces actes définissent également des indicateurs permettant de mesurer les progrès accomplis, ainsi que des modalités de suivi, d'établissement de rapports et d'évaluation. Des informations détaillées sur la performance, décrivant les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs d'un programme donné, sont publiées chaque année dans un document de travail («fiche de programme») qui accompagne le projet de budget de l'Union européenne. En outre, un résumé des informations sur la performance présentées dans les fiches de programme (aperçu des performances des programmes) est annexé au rapport annuel sur la gestion et la performance.

2.2. Affectation des ressources

Le cadre financier pluriannuel fixe les montants annuels maximaux («plafonds») que l'UE peut dépenser dans différents domaines d'action («rubriques») sur une période d'au moins cinq ans. Il établit un cadre pour la programmation financière et la discipline budgétaire en assurant la prévisibilité des dépenses de l'UE et en limitant celles-ci aux niveaux définis.

En définissant les domaines auxquels l'UE devrait allouer des ressources au cours de la période visée, le cadre financier pluriannuel est l'expression des priorités politiques, ainsi

¹² https://ec.europa.eu/info/strategy/strategy-documents_fr.

qu'un instrument de planification budgétaire. Le budget annuel est adopté dans ce cadre. Sa structure permet de définir et de contrôler les dépenses consacrées à chaque politique et à chaque programme.

Pour ce qui est de l'affectation de ressources humaines aux services, la Commission veille à déployer son personnel de manière optimale entre ses différents services et au sein de ceux-ci, en fonction de ses priorités politiques, de ses obligations institutionnelles et légales, et des besoins organisationnels.

2.3. Suivi et établissement des rapports concernant la réalisation des objectifs

Un aspect essentiel de la gestion de la performance au sein de la Commission consiste à suivre et à mesurer en permanence les effets et les résultats des activités de cette dernière. Chaque année, dans le cadre du cycle de planification stratégique et de programmation, les services de la Commission produisent des rapports annuels d'activité qui décrivent l'avancement de la mise en œuvre et les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs stratégiques et des objectifs de gestion organisationnelle figurant dans leurs plans stratégiques et dans leurs plans de gestion, ainsi que les résultats obtenus en ce qui concerne la gestion financière et les objectifs de contrôle interne (voir le point 3.2).

Le rapport annuel d'activité est une composante essentielle de la chaîne de responsabilité, car il atteste la légalité et la régularité des opérations financières effectuées sous la responsabilité des directeurs généraux et autres chefs de service (voir le point 3 pour plus de détails).

La responsabilité de la performance pour ce qui concerne la réalisation des objectifs stratégiques de l'UE et des résultats obtenus grâce au budget de l'UE est partagée avec un large éventail d'acteurs des secteurs public et privé aux échelons européen et national. Les rapports annuels d'activité fournissent des informations sur la contribution de la Commission aux réalisations stratégiques et aux résultats obtenus grâce au budget de l'UE, et un rapport détaillé sur la performance des programmes financiers figure dans les fiches de programme jointes au projet de budget de l'Union européenne. Des informations supplémentaires sur les réalisations stratégiques sont fournies dans les rapports sectoriels et dans des rapports tels que le rapport général sur l'activité de l'Union européenne, publié chaque année¹³.

Les rapports annuels d'activité forment, avec les fiches de programme et les informations provenant des évaluations, la base du [rapport annuel sur la gestion et la performance du budget de l'UE](#). Ce rapport porte sur la performance, la gestion et la protection du budget de l'UE. Il décrit de manière exhaustive la façon dont ledit budget soutient les priorités politiques de l'Union européenne, les résultats obtenus grâce au budget de l'UE ainsi que le rôle joué par la Commission dans le contrôle du respect et la promotion des normes les plus élevées en matière de gestion financière. Il permet à la Commission de remplir les obligations juridiques prévues à l'article 318 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et dans le règlement financier (voir le point 3.4).

¹³ Établi conformément à l'article 249, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

2.4. Évaluation

Les évaluations servent à examiner les résultats et les effets des interventions de l'UE sous les angles de l'efficacité, de l'efficacité, de la cohérence, de la pertinence et de la valeur ajoutée de l'UE. Les conclusions des évaluations alimentent les nouvelles initiatives politiques, y compris les révisions législatives et l'amélioration des programmes de dépenses. Les initiatives ayant une incidence significative sont généralement accompagnées d'analyses d'impact qui examinent les options disponibles permettant de réaliser les objectifs stratégiques de la manière la plus efficace et efficiente possible. Elles tentent aussi de prévoir la manière dont les politiques feront ultérieurement l'objet d'un suivi et d'une évaluation. La Commission applique le principe consistant à « valuer avant d'agir» à la révision de la législation existante. Dans le cadre du programme REFIT, les évaluations permettent de jauger le potentiel de simplification de la législation existante et d'élimination des coûts r glementaires superflus. La Commission procède à des évaluations exhaustives de certains domaines politiques au moyen de bilans de qualité couvrant des secteurs ou sous-secteurs entiers ou des instruments de politique intersectoriels. Le comité d'examen de la réglementation examine la qualité des grandes évaluations et de tous les bilans de qualité. Les lignes directrices pour une meilleure r glementation¹⁴ et la boîte à outils y afférente comprennent un chapitre spécifiquement consacré aux évaluations.

3. RESPONSABILITÉ ET CONTRÔLE

La responsabilité globale de l'exécution du budget de l'UE incombe à la Commission européenne. Toutefois, pour les quelque 80 % des crédits budgétaires qui sont exécutés avec les  tats membres dans le cadre de la gestion partagée, une coopération étroite entre ces derniers et la Commission européenne est nécessaire pour que les crédits soient utilisés conformément aux principes de bonne gestion financière et que les intérêts financiers de l'UE soient bien protégés.

3.1. Le modèle décentralisé de gestion financière de la Commission européenne

Le modèle de prise de décision décentralisée en matière d'exécution budgétaire appliqué par la Commission européenne constituait un aspect essentiel de la réforme administrative de 2000¹⁵. La chaîne de responsabilité au sein de la Commission européenne est clairement définie dans le règlement financier. L'ordonnateur de la Commission européenne est le collège des commissaires. Celui-ci délègue des tâches de gestion financière aux directeurs généraux ou aux chefs de service, qui deviennent ainsi ordonnateurs d l gu s¹⁶. Ces derniers peuvent à leur tour déléguer des tâches aux directeurs, chefs d'unité ou autres, qui deviennent ainsi ordonnateurs subdélégués. La Commission européenne délègue également la mise en œuvre de certains programmes à des agences exécutives (voir point 1.3). Les directeurs des agences exécutives sont ordonnateurs délégués pour les crédits opérationnels des programmes financiers qu'ils

14SWD(2017) 350, Document de travail des services de la Commission intitulé «Better Regulation Guidelines» (et boîte à outils connexe).

15COM(2000) 200, Réforme de la Commission - Livre blanc, 5.4.2000.

16Ces délégations sont décidées chaque année dans les règles internes sur l'exécution du budget général de l'Union européenne à l'attention des services de la Commission.

exécutent: la Commission européenne reste responsable de ces crédits et reçoit la décharge pour leur exécution. Les directeurs des agences exécutives sont toutefois ordonnateurs du budget de fonctionnement des agences et reçoivent la décharge pour son exécution. Les dispositions de la Commission en matière de planification, de comptabilité, de systèmes de contrôle interne, d'audit interne, d'établissement de rapports et d'obligation de rendre des comptes sont pleinement applicables aux agences exécutives.

Les procédés et les modes de mise en œuvre peuvent varier selon les programmes et les modes de gestion. Les décisions en matière de dépenses peuvent être exécutées directement par la Commission européenne ou une agence exécutive, mais peuvent aussi l'être indirectement par l'intermédiaire d'une autre institution ou d'un autre organe tel que les entreprises communes et les organes visés à l'article 185 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ou en collaboration avec ceux-ci. Une grande partie du budget fait l'objet d'une gestion partagée avec les États membres, notamment dans les domaines des fonds structurels et de l'agriculture. Des tâches d'exécution budgétaire sont également confiées à des agences nationales, au Groupe Banque européenne d'investissement, à des pays tiers, à des organisations internationales (comme la Banque mondiale ou l'Organisation des Nations unies, par exemple) et à d'autres entités¹⁷. Dans tous ces cas, le règlement financier et/ou les conventions de délégation définissent les mécanismes de contrôle et d'établissement de rapports que ces entités doivent mettre en place et les mesures de surveillance que la Commission doit prendre.

3.2. L'exécution du budget selon les principes de bonne gestion financière

En tant qu'ordonnateurs délégués, les **directeurs généraux** sont **responsables de la bonne gestion financière des ressources**¹⁸, ce qui implique notamment de veiller à ce que ces dernières soient utilisées aux fins prévues et de mettre en place des systèmes de contrôle rentables pour que les objectifs de contrôle interne de la Commission soient atteints. Les dispositions mises en place devraient permettre à l'ordonnateur délégué de fournir une assurance raisonnable quant au fait que les activités opérationnelles et les contrôles sont efficaces, efficaces et économiques, que les opérations sont légales et régulières, que les rapports financiers et les rapports de gestion sont fiables, que les fraudes font l'objet de mesures de prévention et de correction, que les actifs et les informations sont préservés et que de solides informations sont communiquées concernant la réalisation des objectifs opérationnels. Les ordonnateurs délégués fournissent également l'assurance raisonnable que des contrôles appropriés sont en place en ce qui concerne les technologies de l'information. Ils peuvent subdéléguer formellement à des membres du personnel ad hoc la tâche d'autoriser les dépenses et les recettes en leur nom, tout en restant responsables en dernier ressort et tenus de rendre des comptes. Ils peuvent également coopérer avec d'autres ordonnateurs délégués en mettant une partie de leurs ressources de contrôle en commun pour créer des services communs spécialisés de manière à mettre en œuvre conjointement certains aspects de leurs activités de contrôle.

¹⁷Dans des cas exceptionnels, des conventions de délégation sont conclues avec des agences décentralisées de l'UE et d'autres organes de l'UE.

¹⁸ Voir l'article 33 du règlement financier.

Lorsqu'ils exécutent le budget de l'UE, les ordonnateurs délégués doivent respecter les dispositions du règlement financier et établir un cadre de contrôle interne adéquat conforme au **cadre de contrôle interne**¹⁹ de la Commission. Conformément aux principes de contrôle interne de 2013 du COSO, le cadre est constitué de cinq composantes du contrôle interne, qui sous-tendent 17 principes, chacun s'appuyant sur plusieurs caractéristiques. Ces caractéristiques, qui peuvent être mises en œuvre selon les particularités de la direction générale, aident le directeur général à concevoir et à réaliser les contrôles internes, ainsi qu'à évaluer si les principes pertinents sont appliqués et fonctionnent dans l'ensemble. Les services de la Commission sont tenus de respecter ces principes et de mettre en place un cadre de contrôle interne solide et fiable pour faire en sorte que les objectifs soient atteints. Outre le contrôle financier, les principes touchent aussi à des aspects liés, par exemple, à l'intégrité et à l'éthique (voir le point 4), à la gestion des ressources humaines, à la communication et à la préservation des informations. Chaque ordonnateur délégué peut s'appuyer sur un ou deux membres de l'encadrement intermédiaire ou supérieur chargés de la gestion des risques et du contrôle interne afin de superviser et de suivre la mise en œuvre des systèmes de contrôle interne au sein du service concerné de la Commission.

En outre, le secrétariat général et la direction générale du budget, en collaboration avec les services centraux de la Commission, fournissent des orientations et des conseils, encouragent les bonnes pratiques, surveillent la bonne mise en œuvre des lignes directrices de l'institution et recommandent des améliorations du système de contrôle interne global et des principes qui sous-tendent le cadre de contrôle de base, y compris au regard de la mise en œuvre des principes de contrôle interne et des caractéristiques relevant de leurs domaines de compétence respectifs.

3.3. La gestion des risques au sein de la Commission européenne

Les principes de base qui sous-tendent la gestion des risques au sein de la Commission sont exposés dans la communication à la Commission intitulée «Vers une gestion des risques efficace et cohérente dans les services de la Commission»²⁰. Dans le cadre du cycle de planification stratégique et de programmation, l'approche de la Commission en matière de gestion des risques passe par un processus permanent, proactif et systématique de recensement, d'évaluation et de gestion des risques. La gestion des risques est assurée à tous les niveaux de la Commission. Les ordonnateurs délégués sont chargés de recenser et d'évaluer les risques qui pourraient empêcher la réalisation des objectifs fixés dans leur domaine particulier et, le cas échéant, de prendre des mesures de manière à les atténuer.

Les risques qui affectent plusieurs services et pour lesquels la réponse est la plus efficace lorsqu'elle est coordonnée par plusieurs services sont considérés comme transversaux. Les risques hautement prioritaires sont classés comme critiques et notifiés au secrétariat général et à la direction générale du budget. Ceux-ci organisent un processus d'évaluation par les pairs afin d'échanger les meilleures pratiques en ce qui concerne ces risques critiques.

¹⁹C(2017) 2373 final, Communication à la Commission de M. Oettinger, membre de la Commission, en accord avec le président Juncker, sur la révision du cadre de contrôle interne, 19.4.2017.

²⁰SEC(2005)1327, Communication à la Commission «Vers une gestion des risques efficace et cohérente dans les services de la Commission», 20.10.2005.

Le secrétariat général et la direction générale du budget fournissent au conseil d'administration les résultats du processus d'examen par les pairs, ainsi qu'une liste de tous les risques critiques qui leur ont été communiqués par les directions générales, en indiquant les risques liés aux priorités de la Commission.

Le conseil d'administration supervise le processus de gestion des risques. Il étudie notamment la liste des risques critiques, prend des décisions au cas par cas quant à la nécessité d'inviter les directions générales responsables à discuter de leur réponse aux risques et transmet au service d'audit interne des informations consolidées sur la liste des risques critiques ainsi que d'éventuels commentaires supplémentaires. Le service d'audit interne transmet ces informations au comité de suivi des audits dans le cadre de son examen de son plan d'audit.

Le conseil d'administration sera informé des conclusions du conseil d'administration en ce qui concerne la gestion des risques.

Le comité des technologies de l'information et de la cybersécurité supervise les risques informatiques.

3.4. L'établissement de rapports sur la gestion du budget de l'UE

Les principaux instruments utilisés pour satisfaire à l'obligation de rendre des comptes sont les rapports annuels d'activité, le rapport annuel sur la gestion et la performance (voir le point 2.3) et les comptes annuels (voir le point 3.5).

Chaque rapport annuel d'activité contient une déclaration d'assurance signée par le directeur général ou le chef de service, en sa qualité d'ordonnateur délégué, en ce qui concerne ses responsabilités financières et de contrôle (voir le point 2.3.), ainsi qu'une déclaration d'un ou plusieurs représentants des instances dirigeantes de la direction générale/du service concernant l'exhaustivité et la fiabilité des informations communiquées (y compris les informations sur la performance et la gestion financière)²¹. Le projet de rapport annuel d'activité et les réserves éventuelles sont examinés par le secrétariat général et la direction générale du budget, qui communiquent leurs remarques, si nécessaire, au terme d'une procédure d'évaluation collégiale. Le projet de rapport annuel d'activité fait l'objet de discussions avec le membre de la Commission compétent avant la signature du rapport final. Il comprend, comme prévu dans le règlement financier, une description de l'environnement de contrôle et des différentes tâches et responsabilités de tous les acteurs concernés, ainsi que des informations sur les résultats des contrôles et l'assurance donnée pour la gestion des fonds de l'UE par les entités chargées de l'exécution.

Le rapport annuel sur la gestion et la performance du budget de l'UE décrit la manière dont la Commission a géré le budget de l'UE et résume la situation dans des domaines tels que la réalisation des objectifs de contrôle interne, la gestion des risques pour la légalité et la régularité des opérations financières, les résultats des mesures prises pour protéger le budget de l'UE²², le rapport coût-efficacité des contrôles et les stratégies antifraude. Il aborde également un certain nombre de questions transversales importantes

²¹ C(2017) 2373 final, Communication à la Commission de M. Oettinger, membre de la Commission, en accord avec le président Juncker, sur la révision du cadre de contrôle interne, 19.4.2017 – Annexe 3.

²² Depuis le rapport annuel sur la gestion et la performance de 2016, l'ancienne communication sur la protection du budget de l'UE est incluse dans le rapport annuel sur la gestion et la performance.

soulevées par des organes tels que le Parlement européen, le Conseil, la Cour des comptes européenne et le service d'audit interne de la Commission. En adoptant le rapport annuel sur la gestion et la performance, la Commission assume sa responsabilité politique à l'égard de la gestion du budget de l'UE, qui englobe la responsabilité du travail de ses services.

Les comptes annuels consolidés²³ de l'UE fournissent des informations financières sur la mise en œuvre du budget de l'UE et reflètent donc les informations transmises par chaque direction générale ou service, ainsi que celles des autres institutions et agences. En adoptant les comptes annuels, la Commission assume sa responsabilité politique à l'égard de la gestion financière du budget de l'UE.

Le rapport annuel sur la gestion et la performance et les comptes annuels font partie d'un ensemble intégré de rapports financiers et de rapports sur l'obligation de rendre des comptes qui permettent à la Commission européenne de communiquer des informations exhaustives sur le budget de l'UE, conformément à l'article 247 du règlement financier²⁴ et au cadre conceptuel de l'information financière à usage général à l'intention des entités publiques²⁵, dans un souci d'amélioration de la transparence et de la justification de l'action menée.

Cet ensemble de rapports est mis à la disposition de la Cour des comptes européenne et est également soumis au Parlement européen et au Conseil dans le contexte de la décharge annuelle à donner à la Commission européenne sur l'exécution du budget de l'UE. Au sein de la Commission européenne, la procédure de décharge est coordonnée par la direction générale du budget.

3.5. Le comptable

Le comptable de la Commission est chargé de la bonne exécution des paiements, de l'encaissement des recettes et du recouvrement des créances, de la tenue de la comptabilité, de la préparation et de la présentation des comptes annuels de la Commission et des comptes annuels consolidés de l'UE et de la définition des règles et méthodes comptables ainsi que du plan comptable à appliquer par les directions générales et les services de la Commission, ainsi que par les autres institutions et organes de l'UE.

En outre, le comptable est également chargé de mettre en place et de valider les systèmes comptables ainsi que, le cas échéant, de valider les systèmes mis en place par les ordonnateurs délégués et destinés à fournir ou justifier des informations comptables. Lorsque des faiblesses sont identifiées, des recommandations d'amélioration sont formulées et l'application des plans d'action est contrôlée.

Le comptable signe les comptes de l'UE, certifiant que les vérifications nécessaires ont été faites et qu'il a pu s'assurer que les comptes ont été préparés conformément aux principes, règles et méthodes comptables établis sous sa responsabilité, de sorte qu'ils

²³ Ces comptes répondent aux exigences en matière d'information fixées dans les normes comptables internationales applicables (IPSAS).

²⁴ JO L 193 du 30.6.2018, p. 148.

²⁵ Cadre conceptuel de l'information financière à usage général à l'intention des entités publiques adopté en octobre 2014 par le Conseil des normes comptables internationales du secteur public (IPASB).

présentent une image fidèle, dans tous les aspects significatifs, de la situation financière, des résultats des opérations et des flux de trésorerie de l'UE. Ces comptes sont ensuite adoptés par la Commission, conformément au règlement financier.

Le comptable est responsable de la gestion de la trésorerie, sauf lorsque le législateur/la Commission a confié la gestion des actifs de portefeuilles financiers spécifiques à un gestionnaire d'actifs. Le gestionnaire d'actifs désigné peut être un organisme externe (par exemple, la Banque européenne d'investissement) ou un service de la Commission.

Le comptable exerce également un contrôle et une supervision indépendants des activités liées à la gestion des actifs, renforçant ainsi sa gouvernance globale ainsi que l'évolution et la viabilité des passifs éventuels découlant des garanties budgétaires et des programmes de prêts provisionnés. Ce rôle de contrôle et de supervision couvre à la fois les actifs gérés par la direction générale du budget et ceux qui sont délégués à un organisme externe (par exemple, la Banque européenne d'investissement, comme c'est le cas pour le Fonds pour l'innovation).

Le comptable présente les comptes annuels consolidés de l'UE au comité de suivi des audits afin de discuter de tout risque et problème d'audit pertinent, ainsi que des mesures prises par la Commission pour suivre les recommandations de la Cour des comptes européenne en matière d'audit en rapport avec la fiabilité des comptes.

3.6. Le service financier central

Au sein de cette structure de gouvernance décentralisée, le service financier central, qui fait partie de la direction générale du budget, est le service chef de file pour assister les services de la Commission dans l'exécution du budget. Il joue un rôle d'appui et de coordination en ce qui concerne le cadre de contrôle interne et le renforcement de la fiabilité des informations financières et des informations de gestion communiquées au collège par les ordonnateurs délégués, en vérifiant que les lignes directrices de l'institution et les règles applicables sont respectées. En outre, il fournit un soutien, des conseils et une formation aux services de la Commission et aux autres institutions sur des questions liées à la gestion financière et à l'établissement de rapports dans ce domaine, y compris l'interprétation de la législation (en étroite coopération avec le service juridique), le contrôle interne et la gestion des risques. À cette fin, il élabore des normes et des lignes directrices et facilite les échanges de bonnes pratiques dans le domaine afin d'aider les ordonnateurs à assumer leurs responsabilités en matière de gestion financière. Le service financier central gère aussi le système de détection rapide et d'exclusion (EDES), qui assure la protection des intérêts financiers de l'Union contre les opérateurs économiques non fiables. Des sanctions administratives (par exemple, l'exclusion de l'octroi de fonds de l'Union et/ou l'imposition de sanctions financières) peuvent être imposées aux opérateurs économiques non fiables, à la demande des ordonnateurs de toutes les institutions et organes, uniquement sur la base d'une recommandation émise par une instance interinstitutionnelle présidée par un président permanent de haut niveau indépendant²⁶. Cette instance joue également un rôle consultatif dans l'appréciation de l'existence d'une irrégularité financière résultant d'un acte ou d'une omission d'un membre du personnel.

²⁶Décision de la Commission du 6 septembre 2018 portant désignation du président et de la vice-présidente permanents de haut niveau indépendants de l'instance visée à l'article 143 du règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil (le «règlement financier») pour la durée restante de leur mandat actuel, C/2018/5751, JO 315 du 7.9.2018, p. 3.

3.7. Le contrôle interne de la Commission européenne

3.7.1. Le service d'audit interne et le comité de suivi des audits

Le **service d'audit interne (SAI)** est un service de la Commission dirigé par l'auditeur interne de la Commission, qui, conformément au règlement financier, exerce ses fonctions en toute indépendance. Le SAI applique les normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne établies par l'Institut des auditeurs internes. Sa mission²⁷ consiste à améliorer et à protéger la valeur de l'organisation en fournissant une assurance objective et fondée sur les risques, des conseils et des informations. L'IAS aide la Commission à atteindre ses objectifs par une approche systématique et méthodique visant à évaluer ses processus de gestion des risques, de contrôle et de gouvernance, et à en améliorer l'efficacité. Ses tâches consistent notamment à évaluer les processus de gestion des risques, de contrôle et de gouvernance et à formuler des recommandations appropriées pour les améliorer, au service de la réalisation des objectifs suivants: promouvoir une éthique et des valeurs appropriées au sein de l'organisation, veiller à une gestion et à une responsabilisation effectives dans l'organisation et assurer la bonne transmission de l'information sur les risques et le contrôle aux secteurs intéressés de l'organisation. Il promeut ainsi une culture de gestion efficiente et efficace au sein de la Commission et de ses services.

Le **comité de suivi des audits**²⁸ aide le collège des commissaires à s'acquitter des obligations qui lui incombent en vertu des traités, du règlement financier et d'autres instruments statutaires, en veillant à l'indépendance du service d'audit interne, en contrôlant la qualité des travaux d'audit interne et en veillant à ce que les recommandations d'audit interne et externe soient dûment prises en compte par les services de la Commission et fassent l'objet d'un suivi approprié. Ce faisant, il aide la Commission à atteindre ses objectifs de manière globalement plus efficace et plus efficiente et facilite la surveillance, par le collège, des pratiques de la Commission en matière de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle²⁹. Le comité de suivi des audits est constitué en totale conformité avec l'article 123 du règlement financier, avec une structure et un mandat reflétant la nature et l'environnement de fonctionnement particuliers de la Commission. Il compte neuf membres, dont six au maximum sont des membres de la Commission et au moins trois sont des personnes extérieures disposant d'une expertise professionnelle avérée en audit et dans des matières connexes. Il est présidé par un membre de la Commission désigné par la présidente de la Commission. Bien qu'il n'ait pas de pouvoirs de gestion, le comité de suivi des audits peut à tout moment rendre compte à la Commission de toute question qui se pose dans le cadre de ses travaux et dont il estime qu'elle doit être portée à l'attention du collège ou requiert des mesures de sa part. Le comité de suivi des audits peut également, si nécessaire, porter certaines questions à l'attention du conseil d'administration. Le comité de suivi des audits adresse au collège un rapport annuel qui présente ses principales conclusions et recommandations au sujet du cadre régissant les risques, le contrôle et la conformité au

27 C(2020) 1760 final, Communication à la Commission – Charte de mission du service d'audit interne de la Commission européenne, 25.3.2020.

28 Voir l'article 123 du règlement financier.

29 C(2020) 1165 final, annexe de la communication à la Commission du commissaire Reynders, en accord avec la présidente de la Commission – Actualisation de la charte du comité de suivi des audits de la Commission européenne, 27.2.2020.

sein de la Commission, et qui est pris en compte dans l'élaboration du rapport annuel sur la gestion et la performance.

3.7.2. *Lutte contre la fraude: Office européen de lutte antifraude (OLAF)*

La mission de l'**Office européen de lutte antifraude (OLAF)** consiste à protéger les intérêts financiers de l'Union européenne en détectant les fraudes qui portent atteinte aux fonds et aux ressources propres de l'UE, en enquêtant à leur sujet et en s'efforçant d'y mettre un terme. L'OLAF mène des enquêtes administratives sur les irrégularités et les cas de soupçon de fraude affectant les intérêts financiers de l'UE et il coordonnera étroitement son action avec le futur Parquet européen. En novembre 2020, ce dernier sera chargé, dans les 22 États membres participants, de rechercher, poursuivre et traduire en justice les auteurs d'infractions portant atteinte au budget de l'UE, telles que la fraude, la corruption ou la fraude transfrontière grave à la TVA. L'Union européenne et les États membres partagent la responsabilité de la protection des intérêts financiers de l'Union et de la lutte contre la fraude. Afin de combattre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, les États membres doivent prendre les mêmes mesures que celles qu'ils prennent pour combattre la fraude portant atteinte à leurs propres intérêts conformément à l'article 325, paragraphe 2, du TFUE.

L'OLAF a pour mandat de mener des enquêtes indépendantes sur des cas présumés de fraude et de corruption et sur toute autre activité irrégulière portant atteinte aux dépenses et aux recettes de l'UE. Ses principaux objectifs sont de veiller à ce que l'argent des contribuables européens soit utilisé conformément à sa destination initiale; d'enquêter sur les fautes graves commises par le personnel de l'UE et les membres des institutions de l'UE, contribuant ainsi à renforcer la confiance que placent les citoyens dans les institutions de l'UE; et de contribuer à la conception et au développement des méthodes de prévention de la fraude et de lutte contre celle-ci. L'OLAF soutient également les États membres en coordonnant leur action dans la lutte contre les activités illégales affectant le budget de l'UE et au moyen de l'assistance administrative mutuelle dans le domaine des douanes et des questions connexes.

L'OLAF est le service chef de file pour ce qui est de concevoir et de développer une politique européenne de lutte antifraude. Il s'occupe de l'ensemble des phases de prévention et de détection de la fraude, de la conception de politiques à l'élaboration de rapports sur leur état d'avancement et leur efficacité, en passant par la mise en œuvre des politiques existantes ou nouvelles.

Depuis l'adoption de la deuxième stratégie antifraude de la Commission³⁰, remplacée récemment par une stratégie et un plan d'action mis à jour³¹, l'ensemble des directions générales de la Commission ont été tenues d'élaborer et de mettre en œuvre leur propre stratégie de lutte contre la fraude. L'OLAF aide les directions générales à définir leur stratégie antifraude, en leur fournissant notamment une méthodologie et des orientations

30 COM(2011) 376 final, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Cour des comptes sur la stratégie antifraude de la Commission, 24.6.2011.

31 COM(2019) 196 final, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Cour des comptes - Stratégie antifraude de la Commission: action renforcée pour protéger le budget de l'Union européenne, 29.4.2019

pour l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies antifraude sectorielles. Ces stratégies sont régulièrement actualisées par les ordonnateurs délégués concernés et réexaminées par l'OLAF, qui assure la coordination générale du processus. Des informations sur la mise en œuvre de la stratégie antifraude de la Commission sont communiquées dans le rapport annuel intitulé «Protection des intérêts financiers de l'Union européenne – Lutte contre la fraude», visé à l'article 325 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui est adopté par le Collège.

L'OLAF fait partie de la Commission européenne et opère sous la responsabilité d'un membre de la Commission (actuellement, le membre de la Commission chargé du budget et de l'administration) en ce qui concerne ses tâches liées à la politique de lutte contre la fraude. Toutefois, dans le cadre de l'exécution de son mandat d'enquête, l'OLAF agit en toute indépendance. Pour renforcer et garantir l'indépendance de l'OLAF, le comité de surveillance, composé de cinq experts externes indépendants (désignés d'un commun accord par le Parlement européen, le Conseil et la Commission), contrôle régulièrement la mise en œuvre de la fonction d'enquête de l'OLAF.

En 2019, la Commission a mis en place un mécanisme de suivi régulier, au niveau institutionnel, afin de vérifier les suites données aux recommandations financières que l'OLAF adresse aux services de la Commission une fois ses enquêtes terminées.

3.8. Le contrôle externe de la gestion financière de la Commission européenne

3.8.1. La Cour des comptes européenne et la décharge donnée par le Parlement européen

La **Cour des comptes européenne (CCE)** est l'auditeur externe des finances de l'UE. Elle a pour mission de contrôler de manière indépendante la perception et l'utilisation des fonds de l'Union européenne et, ce faisant, d'apprécier la façon dont les institutions européennes s'acquittent de ces fonctions. La Cour examine si les opérations financières ont été correctement enregistrées, exécutées de manière légale et régulière, et gérées dans un souci d'économie, d'efficacité et d'efficacités. La Cour diffuse le fruit de ses travaux en publiant des rapports d'audit (y compris des rapports annuels sur le respect des règles et la performance) et d'examens qui contribuent à la mise en place de systèmes de gestion et de contrôle financiers ainsi que du cadre de performance visant à faire en sorte que les dépenses de l'UE produisent de meilleurs résultats.

Conformément à l'article 319 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, il incombe au Parlement européen de donner décharge à la Commission sur l'exécution du budget. Sur recommandation du Conseil et en prenant en considération les rapports financiers et sur la responsabilité intégrés de la Commission et le rapport annuel de la CCE, qui comprend également la déclaration d'assurance concernant la fiabilité des comptes ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes, le Parlement européen adopte une résolution annuelle sur la décharge, contenant des observations et des recommandations relatives à l'exécution du budget qui font partie intégrante de sa décision de décharge. La Commission prend les mesures appropriées quant aux observations figurant dans la résolution de décharge, ainsi qu'aux commentaires accompagnant les recommandations de décharge adoptées par le Conseil et fait état de leur suivi.

4. ÉTHIQUE: DES RÈGLES CLAIRES ET DES GARDE-FOUS EFFICACES

La Commission attend des membres de son personnel qu'ils respectent des normes d'éthique professionnelle élevées.

4.1. La conduite du personnel de la Commission

Le cadre de contrôle interne de la Commission exige que l'encadrement et le personnel soient informés des valeurs éthiques et organisationnelles appropriées, les partagent et les mettent en pratique dans leur comportement et leurs prises de décision. Le personnel de la Commission exerce ses activités à l'intérieur d'un cadre de règles contenues essentiellement dans le statut et les modalités d'application plus détaillées de ce statut. Il est attendu du personnel qu'il remplisse les fonctions qui lui sont confiées de manière objective, impartiale et légale et dans le respect de son devoir de loyauté envers l'Union. Des formations obligatoires et des actions de sensibilisation régulières sont organisées dans ce domaine.

4.2. Les relations avec le public

La légitimité (en particulier l'égalité de traitement et la proportionnalité), la cohérence, l'objectivité, l'impartialité, ainsi que l'ouverture et la transparence sont les maîtres-mots en ce qui concerne les relations avec le public. Ces principes sont précisés dans le [code de bonne conduite administrative](#)³² de la Commission européenne, qui constitue une annexe de son règlement intérieur.

4.3. Les conflits d'intérêts

Les dispositions du statut du personnel et les modalités d'application concernant les conflits d'intérêts englobent l'obligation de notification *ad hoc* des conflits d'intérêts qui sont de nature à compromettre l'impartialité du personnel, la vérification des conflits d'intérêts éventuels avant le recrutement et après un congé de convenance personnelle, les principes régissant l'acceptation de cadeaux, d'offres d'hospitalité et de faveurs³³, la déclaration des activités professionnelles exercées par les conjoints ou partenaires des membres du personnel, l'obligation de demander une autorisation préalable pour toute activité extérieure et de déclarer les activités exercées après la cessation des fonctions³⁴. Les règles spécifiques du règlement financier s'appliquent aux acteurs financiers et aux autres individus impliqués dans l'exécution et la gestion budgétaires.

4.4. La responsabilité financière des membres du personnel

Le statut prévoit que les membres du personnel de la Commission peuvent être tenus de réparer, en totalité ou en partie, le préjudice subi par l'Union en raison de fautes personnelles graves qu'ils auraient commises à l'occasion de l'exercice de leurs

32 Décision de la Commission du 17 octobre 2000 modifiant son règlement intérieur (2000/633/CE, CECA, Euratom).

33 SEC(2012) 167 Communication du vice-président Šeřčovič à la Commission sur les lignes directrices concernant les cadeaux et les offres d'hospitalité destinés aux membres du personnel.

34 Décision C(2018) 4048 relative aux activités extérieures et aux mandats ainsi qu'aux activités professionnelles après la cessation de fonctions

fonctions. Le règlement financier contient des dispositions plus spécifiques concernant les acteurs financiers.

4.5. Respect de la législation: garantir des normes professionnelles élevées

Les dispositions disciplinaires s'appliquent à tout manquement aux obligations découlant du statut, commis volontairement ou par négligence.

En outre, le mécanisme de dénonciation de dysfonctionnements est inscrit dans le statut et expliqué plus en détail dans les lignes directrices de la Commission relatives à la transmission d'informations en cas de dysfonctionnements graves³⁵; les membres du personnel de la Commission ont le devoir de signaler toute fraude ou corruption éventuelle, préjudiciable aux intérêts de l'Union, ou un grave manquement aux obligations professionnelles, en informant une personne au sein de la Commission ou directement l'Office européen de lutte antifraude. Ce mécanisme protège le personnel de tout effet préjudiciable résultant de la communication de ces informations.

Outre ces éléments spécifiques, les infractions pénales commises par le personnel peuvent faire l'objet de poursuites pénales dans la juridiction compétente.

4.6. L'Office d'investigation et de discipline de la Commission

L'Office d'investigation et de discipline de la Commission mène des enquêtes administratives impartiales et gère les procédures disciplinaires au nom de l'autorité investie du pouvoir de nomination³⁶. Dans le cadre de ses enquêtes, l'Office d'investigation et de discipline de la Commission (IDOC) se penche sur les violations potentielles des règles applicables au personnel qui ne relèvent pas de la compétence de l'Office européen de lutte antifraude ou dont l'examen est laissé à l'IDOC pour des raisons d'efficacité ou de proportionnalité. En accord avec le Secrétaire général, l'autorité investie du pouvoir de nomination confie à l'IDOC un mandat définissant l'objet et le champ d'application de chaque enquête administrative qu'elle décide d'ouvrir. L'IDOC doit établir les faits et déterminer la responsabilité individuelle de l'intéressé à l'égard des faits et des circonstances de l'affaire.

5. AMÉLIORATION DE LA RÉGLEMENTATION, OUVERTURE ET TRANSPARENCE: LES PRINCIPES DE BASE

La Commission est déterminée à travailler de manière ouverte et transparente et à prendre des décisions reposant sur toutes les données disponibles. Elle s'efforce de communiquer activement avec les parties prenantes au sujet des activités qu'elle mène et des décisions qu'elle prend, la transparence étant nécessaire pour renforcer la confiance des citoyens dans les institutions européennes, ainsi que pour garantir la légitimité d'une administration publique et l'obligation de rendre des comptes qui incombe à cette dernière. La Commission a pris un certain nombre de mesures à cet égard, notamment en

35 SEC(2012) 679, Communication du vice-président Šefčovič à la Commission sur les lignes directrices relatives à la transmission d'informations en cas de dysfonctionnements graves («whistleblowing»), 6.12.2012.

36 C(2019)4231, Décision de la Commission établissant les dispositions générales d'exécution concernant la conduite des enquêtes administratives et des procédures disciplinaires

instaurant un cadre plus transparent pour ses relations avec les représentants d'intérêts, en garantissant une consultation appropriée des parties prenantes, en communiquant des informations sur ses activités et sur les bénéficiaires des [fonds de l'UE](#), ainsi qu'en facilitant l'accès aux documents qu'elle détient.

Cette volonté trouve son expression, entre autres, dans le programme pour une meilleure réglementation, destiné à garantir que les politiques sont élaborées, mises en œuvre et évaluées de façon ouverte et transparente, sur la base des meilleures données disponibles et avec la participation de tous les acteurs concernés. En mettant davantage l'accent sur la prospective stratégique, on pourra disposer d'indications plus précises sur les tendances à long terme pour veiller à ce que la législation de l'UE soit tournée vers l'avenir et réponde aux défis et opportunités à venir. Le bilan dressé récemment sur le programme pour une meilleure réglementation a confirmé l'importance et la valeur que les citoyens et les entreprises attachent à l'élaboration de politiques fondées sur des données probantes³⁷.

5.1. L'amélioration de la réglementation

La Commission a exposé son attachement à l'amélioration de la réglementation dans son programme visant à améliorer la réglementation pour obtenir de meilleurs résultats³⁸ et coopère avec les colégislateurs (le Parlement européen et le Conseil³⁹) dans le but d'aboutir à des résultats tangibles. Des lignes directrices pour une meilleure réglementation et une panoplie complète d'instruments ont été mises en place afin de guider les services dans la mise en œuvre de ces principes à chaque étape du cycle des politiques (planification, mise en œuvre, suivi et évaluation, ainsi que détermination des prochaines étapes).

La Commission s'efforce de procéder systématiquement à des analyses d'impact des initiatives qui sont susceptibles d'avoir d'importantes répercussions économiques, sociales et environnementales. Le comité d'examen de la réglementation assure un contrôle indépendant de la qualité de ces analyses. Trois membres recrutés en dehors de la Commission travaillent à temps plein aux côtés de trois fonctionnaires de la Commission et du président du comité pour évaluer la qualité des analyses d'impact, des évaluations importantes et de tous les bilans de qualité de la Commission. Le comité est intégré administrativement au secrétariat général et est séparé, d'un point de fonctionnel, des activités d'élaboration des politiques des services de la Commission. Il jouit d'une indépendance totale dans la formulation de ses avis. En principe, toute initiative accompagnée d'une analyse d'impact doit aussi obtenir l'avis positif du comité pour pouvoir être présentée en vue de son adoption par la Commission. Dans les cas où le comité émet un avis négatif à deux reprises, seul le vice-président chargé des relations interinstitutionnelles et de la prospective peut soumettre l'initiative au Collège en vue d'une décision sur l'opportunité d'aller de l'avant ou non.

³⁷<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5e68a9f0-7076-11e9-9f05-01aa75ed71a1/language-fr/format-PDF/source-116876938>

³⁸COM(2015) 215 final, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Améliorer la réglementation pour obtenir de meilleurs résultats – Un enjeu prioritaire pour l'UE, 19.5.2015.

³⁹L'attachement conjoint des institutions européennes à l'amélioration de la réglementation est inscrit dans l'accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne «Mieux légiférer» (OJ L 123 du 12.5.2016).

En outre, la Commission s'efforce de faire en sorte que toutes ses initiatives apportent des avantages maximaux en n'entraînant qu'une charge administrative et réglementaire minimale. Dans le cadre de son programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT), la Commission veille à ce que la législation de l'UE reste adaptée à son objet et donne les résultats voulus par les responsables politiques de la manière la plus efficace et la plus efficiente possible. La Commission a encore renforcé son engagement de réduire les charges qui pèsent sur les citoyens et les entreprises grâce à l'approche «un ajout, un retrait» («One In, One Out»): l'introduction de nouvelles charges administratives devrait être compensée par une suppression de coûts administratifs équivalents dans le même domaine d'action. L'approche sera mise en œuvre en s'appuyant sur les pratiques existantes en matière d'amélioration de la réglementation, dans le cadre du programme REFIT, qui repose largement sur la contribution des parties prenantes. En s'appuyant sur l'expérience constructive de la [plateforme REFIT](#)⁴⁰, la Commission a créé, en mai 2020, la plateforme «Prêts pour l'avenir» («Fit for Future»)⁴¹ afin de contribuer à réduire les charges découlant de la législation de l'UE, de simplifier la législation et de veiller à ce qu'elle soit adaptée aux défis futurs (tels que la numérisation). La plateforme se compose de deux groupes: l'un étant constitué de représentants des autorités nationales, régionales et locales et du Comité des régions, et l'autre de représentants des parties prenantes et du Comité économique et social européen.

5.2. La consultation des parties prenantes

La consultation des parties prenantes est inscrite dans le traité⁴² et vise à ce que les actions de l'Union soient fondées sur des données probantes, cohérentes et transparentes.

S'inspirant des normes minimales en matière de consultation établies en 2002⁴³, la Commission a systématiquement renforcé, dans le cadre de son programme pour une meilleure réglementation, l'importance qu'elle accorde aux consultations de qualité élevée et transparentes, qui touchent toutes les parties prenantes concernées et visent à recueillir les données nécessaires pour prendre les bonnes décisions. L'objectif est de consulter largement l'ensemble des parties concernées par la législation, de veiller à ce que les politiques reposent sur les meilleures données disponibles et que les parties prenantes soient informées de manière transparente et participent à l'élaboration des politiques.

Outre les consultations ciblant certaines parties prenantes, la Commission donne à l'ensemble des citoyens et des parties intéressées la possibilité de faire connaître leur point de vue tout au long du cycle des politiques. Ils peuvent fournir un retour d'information sur les documents contenant des informations sur les initiatives envisagées

40 https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/overview-law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/reducing-burdens-and-simplifying-law/refit-platform_fr.

41 https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/fit-future-platform-f4f_en

42 Article 11, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne et article 2 du protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

43 COM(2002)704, Communication de la Commission – Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue – Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées, 11.12.2002, complétée par les documents COM(2012)746, SWD(2012)422 et COM(2014)368.

(«feuilles de route» ou «analyses d'impact initiales») et contribuer aux consultations publiques, d'une durée de douze semaines, sur les nouvelles initiatives en préparation ou sur les évaluations des résultats des actions existantes de l'UE. Il leur est également possible de donner leur avis sur les propositions législatives adoptées par le Collège et sur les projets d'actes d'exécution et d'actes délégués. Le site web «[Donnez votre avis](#)»⁴⁴ est le point d'accès central aux consultations et aux possibilités de retour d'information, grâce auxquelles les parties prenantes peuvent exprimer leur point de vue sur les politiques de l'UE. En juillet 2020, le site a été remanié afin de le rendre plus convivial et de faciliter les recherches à effectuer. Les parties prenantes peuvent demander à être informées de l'existence de nouvelles possibilités de consultation dans le domaine qui les intéresse.

Les lignes directrices et la boîte à outils pour une meilleure réglementation comprennent un chapitre spécialement consacré à la consultation des parties prenantes, qui vise à améliorer la qualité et l'efficacité du régime de consultation. Depuis juillet 2017, ce chapitre fait état d'une politique claire de traduction des consultations publiques. Les consultations publiques relatives aux initiatives prioritaires figurant dans le programme de travail de la Commission, ainsi que les d'intérêt public général, doivent être traduites dans toutes les langues officielles de l'UE, et toutes les autres consultations publiques doivent être disponibles au moins en anglais, en français et en allemand. Les contributions continuent de pouvoir être rédigées dans n'importe quelle langue officielle de l'UE.

5.3. Le portail de la transparence

La nouvelle version du «[portail de la transparence](#)»⁴⁵ fait fonction de point d'accès unique au vaste éventail d'instruments mis au point ces dernières années en vue de faciliter l'accès à l'information et d'améliorer la capacité des citoyens à exercer leurs droits. Le portail donne un accès rapide et direct aux informations sur les consultations publiques, les relations avec les représentants d'intérêts, les groupes d'experts, les bénéficiaires des fonds de l'UE et l'accès aux documents, entre autres.

5.4. Le registre de transparence

Le Parlement européen et la Commission gèrent conjointement le «[registre de transparence](#)»⁴⁶. Cet outil fournit des informations sur les organisations qui se consacrent à des activités visant à influencer sur la réglementation et la formulation ou la mise en œuvre des processus politiques des institutions de l'UE. Il donne des éclaircissements sur les intérêts qui sont poursuivis, sur les acteurs qui les poursuivent et sur les ressources employées à cet effet. Les entités qui s'enregistrent s'engagent à appliquer, dans leurs relations avec les institutions de l'UE, un code de conduite qui garantit certains principes éthiques.

La Commission a renforcé encore la transparence en publiant sur son site Europa, dès le 1^{er} décembre 2014, des informations sur les réunions que les commissaires, les membres de cabinets et les directeurs généraux tiennent avec des représentants d'intérêts. La règle

44 http://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_en.

45 http://ec.europa.eu/transparency/index_fr.htm.

46 <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?locale=fr#fr>.

connexe consistant à ne rencontrer que les lobbyistes enregistrés dans le registre de transparence s'applique également.

5.5. Le système de transparence financière

Le [système de transparence financière](#) (STF) ⁴⁷s'inscrit dans le cadre de l'initiative européenne en matière de transparence⁴⁸. Depuis la mise en place de cette base de données en 2008, la présentation des données sur les bénéficiaires des fonds de l'UE directement gérés par la Commission a été améliorée et harmonisée.

5.6. Une plus grande facilité d'accès aux documents

La Commission fournit également un large [accès aux documents](#) qu'elle détient, en mettant toute une série de documents à disposition en ligne et en répondant aux demandes spécifiques soumises par des citoyens, en vertu du règlement (CE) n° 1049/2001 sur l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission.

Depuis l'entrée en vigueur de ce règlement, le nombre de demandes est en augmentation constante. La grande majorité de ces demandes donne lieu à la divulgation totale ou partielle des documents demandés.

Parallèlement, la Commission met à disposition un grand nombre d'informations sur ses différents sites web, y compris des informations sur les frais de mission des commissaires, qui, depuis février 2018, sont publiés tous les deux mois, conformément à la version révisée du code de conduite des commissaires.

47 http://ec.europa.eu/budget/fts/index_fr.htm.

48 SEC(2005) 1300, Communication à la Commission de M. le président, M^{me} Wallström, M. Kallas, M^{me} Hübner et M^{me} Fischer Boel proposant le lancement d'une initiative européenne en matière de transparence.