

**FR**

**FR**

**FR**



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 30 mai 2007

**Déclaration de gouvernance de la Commission européenne**

## Déclaration de gouvernance de la Commission européenne

La Commission européenne a pour mission de promouvoir l'intérêt général de l'Union européenne. Pour ce faire, elle participe au processus décisionnel, notamment en proposant des actes législatifs communautaires, en veillant à l'application correcte des traités et de la législation européenne, en menant des politiques communes et en assurant la gestion de fonds.

La présente déclaration de gouvernance couvre le fonctionnement interne de la Commission: [les acteurs](#), [la planification stratégique](#), [les responsabilités et la responsabilisation](#), [l'ouverture et la transparence](#), le mécanisme permettant de garantir [un cadre réglementaire de qualité](#) au sein de l'UE et, finalement, les mesures visant à promouvoir [l'éthique](#) au sein de la Commission.

### 1. LES ACTEURS: DES FONCTIONS DIVERSIFIÉES POUR DES RESPONSABILITÉS CLAIRES

La Commission européenne possède une structure de gouvernance unique. Si elle trouve son origine dans les traités, cette structure a évolué pour s'adapter au rôle changeant de l'exécutif européen et refléter les progrès réalisés en matière de gouvernance européenne. Le Collège des Commissaires se trouve au sommet de cette architecture. Définissant les politiques et prenant les décisions, il porte la responsabilité politique des actions menées par la Commission. La mise en œuvre opérationnelle est déléguée aux directeurs généraux et chefs de services qui dirigent la structure administrative de la Commission. La répartition des différentes responsabilités est décrite ci-après.

#### 1.1. Le Collège des Commissaires

Les articles 211 à 219 du [traité](#) instituant la Communauté européenne exposent en détail ce qui est exigé légalement des Commissaires, en tant que Collège mais également en tant qu'individus.

La Commission remplit sa mission dans le respect des orientations politiques définies par son Président. Celui-ci décide du mode d'organisation interne de la Commission qui convient pour assurer la cohérence, l'efficacité et la collégialité de son action. En vertu du principe de collégialité qui régit l'ensemble des travaux de la Commission, tous les membres de celle-ci sont conjointement responsables des décisions prises et des actions menées.

Le traité CE dispose qu'en tant qu'individus, les membres de la Commission sont choisis en raison de **leur compétence générale**. Ils exercent leurs fonctions en pleine indépendance, c'est-à-dire qu'ils ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucun organisme. Tout membre de la Commission, s'il ne remplit plus les conditions nécessaires à l'exercice de ses fonctions ou s'il a commis une faute grave, peut être déclaré démissionnaire par la Cour de justice. Un membre de la Commission présente sa démission si le Président, après approbation du Collège, le lui demande.

La Commission exerce également toutes une série de tâches financières et de gestion. Conformément aux règles financières existantes, le Collège a mis en place divers

mécanismes internes de contrôle et de gestion qui, ensemble, constitue un outil fiable lui permettant d'assumer ses responsabilités politiques.

## 1.2. Les directeurs généraux et les chefs de service

Adopté par la Commission au début de son mandat, le règlement intérieur de la Commission et [le Code de conduite des Commissaires](#) définissent les **relations entre les membres de la Commission et leurs services**. Ces relations sont basées sur les principes de loyauté, de confiance et de transparence. Pour être à même d'exercer leur responsabilité politique et de jouer leur rôle de contrôle, les membres de la Commission reçoivent les informations de leurs propres services ainsi que des services centraux. Ils doivent veiller à la mise en œuvre des priorités politiques qu'ils fixent conformément au programme de travail de la Commission. À cette fin, le Collège et ses membres ont la faculté de donner des instructions à leurs services respectifs.

Les méthodes de travail sont fixées par chaque Commissaire et par les directeurs généraux qui relèvent de son autorité. Les règles en vigueur prévoient en particulier l'obligation pour les services de porter à la connaissance du membre de la Commission dont ils relèvent toute information susceptible de mettre en cause sa responsabilité ou celle du Collège.

Du point de vue opérationnel, l'exécution du budget est déléguée formellement aux différents directeurs généraux et chefs de service. Cette délégation est décidée annuellement. En leur qualité d'ordonnateurs délégués, les directeurs généraux et chefs de service sont **responsables de la gestion saine et efficace des ressources et de la mise en place de systèmes de contrôle adéquats et efficaces** afin de garantir la légalité et la régularité des dépenses des services de leur ressort. Les ordonnateurs délégués peuvent formellement sous-déléguer à des agents de niveau approprié la responsabilité d'autoriser des recettes et des dépenses en leur nom.

Le Commissaire compétent pour chaque politique supervise l'exécution du budget par le directeur général ou le chef de service concerné.

Pour garantir que la responsabilité de la mise en œuvre du budget ne repose pas dans les mains d'une seule et unique personne, d'autres membres du personnel collaborent à l'exécution du budget. Toute opération budgétaire doit être autorisée par deux agents au moins: un qui engage l'opération et l'autre qui la vérifie et l'autorise.

Dans le cadre de l'exécution du budget, les ordonnateurs délégués sont tenus de respecter les dispositions du règlement financier et de ses modalités d'exécution et de mettre en place des systèmes de contrôle interne appropriés conformément aux [normes de contrôle interne](#) de la Commission. Ces normes constituent le cadre de base du contrôle interne qui doit être appliqué dans toute la Commission afin de garantir que les objectifs fixés sont bien atteints.

En considération des économies de coûts qui découle de la mise en œuvre de systèmes de contrôle interne, le contrôle mis en place est destiné à **obtenir l'assurance raisonnable** – mais non absolue — que les activités opérationnelles respectent les principes d'efficacité et d'efficacités, que les opérations sont légales et régulières, que les systèmes d'informations financières et de gestion sont fiables, que les avoirs et les informations sont sauvegardés et, en fin de compte, que les objectifs

sont atteints. Les systèmes de contrôle interne sont régulièrement revus afin de garantir un contrôle efficace à un coût raisonnable.

Chaque ordonnateur délégué est assisté par un **directeur des ressources** et/ou un **coordinateur du contrôle interne** qui est/sont chargés de superviser et de contrôler la mise en œuvre des systèmes de contrôle interne au sein du service de la Commission concerné.

La Commission peut également déléguer la mise en œuvre de programmes spécifiques à des agences exécutives. L'architecture de gouvernance des agences exécutives est définie dans le règlement de 2002 portant statut de ces agences<sup>1</sup> et précisée à nouveau dans l'acte de délégation lui-même. Chaque agence est gérée par un directeur et par un comité de direction composé de cinq membres nommés par la Commission. Ce comité adopte le programme de travail annuel de l'agence, qui comprend des objectifs détaillés et des indicateurs de performance. Il arrête également le budget de fonctionnement de l'agence. Les dispositions en vigueur à la Commission en matière de planification, d'information, de contrôle interne, d'audit interne et d'élaboration des comptes sont intégralement applicables aux agences exécutives.

### 1.3. Le comptable

Le comptable de la Commission exécute les ordres de paiement et de recouvrement établis par les ordonnateurs, gère la trésorerie, définit les règles et les méthodes comptables, valide les systèmes comptables, tient la comptabilité, établit les états financiers de l'institution et les consolide avec ceux des autres institutions.

Le comptable signe également les comptes, certifiant qu'il a effectué les vérifications jugées nécessaires et qu'il estime que ces comptes ont été établis conformément aux règles, méthodes et systèmes comptables mis en place sous sa responsabilité, qu'il a procédé aux corrections nécessaires à une présentation régulière, fidèle et sincère des comptes conformément aux dispositions du règlement financier et qu'en conséquence, les comptes sont fiables.

### 1.4. Le service financier central

Le service financier central de la Commission est le service chef de file en ce qui concerne le règlement financier et le contrôle interne. Il assiste et conseille également les autres services de la Commission sur les matières liées à la gestion financière, y compris l'interprétation de la législation ainsi que le contrôle interne et la gestion des risques. Ce service élabore des normes et lignes directrices et encourage l'échange des bonnes pratiques dans ce domaine, afin d'aider les ordonnateurs délégués à assumer les responsabilités qui leur incombent en matière de gestion financière.

---

<sup>1</sup> 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 16.1.2003).

## 1.5. L'architecture de l'audit interne

- Le [service d'audit interne \(SAI\)](#) est un service de la Commission dirigé par l'auditeur interne de la Commission. Sa mission consiste à émettre des avis indépendants sur la qualité des systèmes de gestion et de contrôle de la Commission et de formuler des recommandations visant à garantir une réalisation efficiente et efficace des objectifs de la Commission.
- Des **structures d'audit interne** existent dans tous les services de la Commission. Elles ont pour tâche d'aider le directeur général et les gestionnaires de sa direction générale à maîtriser les risques et à contrôler le respect des règles, en particulier des normes de contrôle interne. Elles émettent des avis indépendants et objectifs sur la qualité des systèmes de gestion et de contrôle interne, contribuant ainsi à l'assurance raisonnable exprimée dans la déclaration d'assurance, et formule des recommandations destinées à améliorer l'efficacité et l'efficacités des opérations ainsi qu'à garantir une utilisation économe des ressources des directions générales.
- Le **comité de suivi des audits (CSA)** compte jusqu'à sept commissaires et deux experts externes dans le domaine de l'audit. Il garantit l'indépendance du service d'audit interne. Conformément à sa charte, le comité de suivi des audits fait rapport annuellement au Collège sur la qualité des travaux d'audit interne et sur le suivi donné par les services de la Commission aux recommandations émanant de diverses sources, à savoir l'auditeur interne, les structures d'audit interne, la Cour des comptes européenne et les questions ayant trait à l'audit figurant dans les résolutions sur la décharge adoptée par le Parlement européen. Outre ces obligations d'information formelles, le CSA joue un rôle de prévention, attirant l'attention sur des situations qui, si elles ne sont pas prises en compte par les services de la Commission, pourraient sérieusement ternir la réputation de cette dernière. En ce sens, le comité s'attache à améliorer l'efficacité du suivi donné par les services de la Commission aux recommandations résultant des audits, quelle que soit leur source.

## 1.6. L'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF)

[L'Office européen de lutte anti-fraude](#) a pour mission de protéger les intérêts financiers de l'Union européenne et de lutter contre la fraude, la corruption et toute autre activité illégale, y compris au sein des institutions européennes. Pour ce faire, il mène, en toute indépendance, des enquêtes internes et externes, en coopération avec les autorités compétentes des États membres. L'OLAF travaille également avec les services de la Commission européenne afin de garantir que toute nouvelle législation ayant d'importantes implications financières soit «étanche à la fraude». L'OLAF opère dans le cadre général établi pour la [protection des intérêts financiers des Communautés européennes](#) tel que fixé par le règlement n° 2988/95 du Conseil du 18 décembre 1995.

## 1.7. L'Office d'investigation et de discipline de la Commission (IDOC)

L'Office d'investigation et de discipline de la Commission est chargé de mener des enquêtes administratives impartiales et d'entamer des procédures disciplinaires.

L'IDOC traite de toutes les questions qui n'ont pas encore été examinées par l'Office européen de lutte anti-fraude.

## 2. PLANIFICATION STRATEGIQUE ET PROGRAMMATION : UNE STRATEGIE VERS DES OBJECTIFS CLAIRS

### 2.1. Au niveau de l'institution

Au début de son mandat, la Commission fixe ses ses objectifs stratégiques pour les cinq prochaines années. Ces objectifs sont traduits en priorités plus détaillées dans la stratégie politique annuelle.

Les priorités politiques fixées par la stratégie politique annuelle sont traduites en objectifs opérationnels dans le programme législatif et de travail de la Commission. La mise en œuvre du programme de travail fait l'objet d'un suivi minutieux de la part des services centraux de la Commission, afin de garantir que les dossiers prioritaires progressent sans retard et de manière cohérente dans l'ensemble de la Commission.

### 2.2. Au niveau des services de la Commission

La gestion par activité (GPA) est une méthode de gestion intégrée qui permet la définition de priorités, la planification, l'élaboration du budget, la gestion et l'élaboration de rapports dans le cadre d'un ensemble de domaines d'actions cohérents appelés «activités». La GPA a pour but de garantir l'adéquation des ressources humaines et financières aux ambitions politiques. La nomenclature utilisée pour l'établissement du budget sur la base des activités (EBA) forme la structure du budget communautaire et vise à rendre transparent le coût global de chaque politique.

La Commission a défini quelque 230 activités distinctes qui ont été regroupées en une trentaine de domaines politiques cohérents. Pour chaque activité, des **objectifs spécifiques** ont été fixés; ils sont repris dans le plan de gestion annuel établi par le service de la Commission chargé de la mise en œuvre de cette activité. Le service responsable suit la mise en œuvre de son plan de gestion au moyen d'indicateurs liés à chaque objectif et fait rapport sur la réalisation des objectifs politiques clés dans le cadre d'un rapport d'activité annuel.

### 2.3. Le groupe de pilotage GPA

Présidé par le secrétaire général, le groupe de pilotage GPA réunit les directeurs généraux et les membres du cabinet responsables des services centraux. Il coordonne les questions stratégiques liées à des instruments horizontaux tels la planification stratégique et la programmation ou le contrôle interne et vérifie régulièrement si la Commission travaille de manière appropriée.

### **3. RESPONSABILITES ET RESPONSABILISATION: METTRE EN ŒUVRE LE BUDGET DANS UN ENVIRONNEMENT COMPLEXE**

La responsabilité de la mise en œuvre du budget incombe globalement à la Commission européenne. Toutefois, les États membres sont tenus de coopérer avec la Commission pour garantir que les crédits soient utilisés conformément aux principes de bonne gestion financière.

#### **3.1. Comment la responsabilité de la Commission s'exprime-t-elle?**

Chaque année, les directeurs généraux et les chefs de service soumettent un rapport de gestion (appelé [rapport d'activité annuel](#)) qui comprend la signature d'une déclaration d'assurance concernant l'exercice de leur responsabilité opérationnelle en qualité d'ordonnateurs délégués.

La Commission adopte ensuite chaque année une [synthèse des réalisations en matière de gestion](#) par laquelle elle assume sa responsabilité politique à l'égard de la gestion menée par ses directeurs généraux et ses chefs de service en se basant sur leurs rapports d'activité annuels. Si des directeurs généraux ou des chefs de service ont formulé des réserves dans leur déclaration d'assurance, la synthèse annuelle présente une première analyse de la manière dont ces faiblesses seront résolues. Elle examine également les avis formulés au-delà des rapports d'activité annuels et traite d'un certain nombre de questions transversales importantes soulevées par certaines instances, notamment l'auditeur interne, la Cour des comptes européenne, le Parlement européen et le Conseil de ministres.

#### **3.2. La responsabilité lorsque d'autres acteurs sont impliqués dans l'exécution du budget**

Dans de nombreux cas, les paiements aux bénéficiaires finals ne sont pas effectués directement par les services de la Commission. Une proportion importante du budget est gérée en association avec les États membres, notamment dans les domaines des fonds structurels et de l'agriculture. Certaines tâches peuvent également être déléguées à des agences nationales ou à des pays tiers ou encore effectuées conjointement avec des organisations internationales. Dans tous ces cas, l'Union européenne définit les mécanismes de contrôle nécessaires et les directeurs généraux concernés incluent dans leurs rapports d'activité annuels une description de l'environnement de contrôle ainsi que des différentes tâches et responsabilités de tous les acteurs concernés. La Commission peut ainsi pleinement assumer sa responsabilité politique lorsqu'elle adopte sa synthèse des réalisations en matière de gestion.

#### **3.3. Le rôle des autres institutions**

Le [Parlement européen](#) exerce une fonction de contrôle politique de la Commission, notamment en approuvant la nomination de son président ainsi que du Collège dans son ensemble, en ayant le pouvoir d'adopter une motion de censure à l'égard de la Commission, auquel cas celle-ci doit démissionner collectivement, et en posant des questions écrites et orales auxquelles la Commission est tenue de répondre. En outre, une fois l'an et sur recommandation du [Conseil](#), le Parlement européen approuve l'exécution du budget communautaire par la Commission ainsi que les comptes de l'exercice, clôturant ainsi le cycle de responsabilisation de

l'année en question (c'est ce que l'on appelle la «[procédure de décharge](#)»). La Commission assure le suivi des recommandations formulées dans la résolution relative à la décharge.

La [Cour des comptes européenne](#) est l'auditeur externe de la Commission. Elle a pour mission d'auditer de façon indépendante la collecte et l'utilisation des fonds de l'Union européenne et, par ce biais, d'évaluer la manière dont les institutions européennes s'acquittent de ces tâches. La Cour examine si les opérations financières ont été enregistrées correctement, exécutées légalement et régulièrement et gérées de manière à garantir l'économie, l'efficacité et l'efficience. La Cour fait connaître les résultats de son travail par la publication de [rapports](#) appropriés, objectifs et opportuns.

#### 4. OUVERTURE ET TRANSPARENCE: PRINCIPES DIRECTEURS

La Commission s'est engagée à travailler en toute transparence. Elle s'efforce de **communiquer** activement à propos des activités qu'elle mène et des décisions qu'elle prend. Avant de lancer une initiative législative ou politique, la Commission doit procéder à une large [consultation](#): la qualité de la politique de l'UE dépend de sa capacité à faire participer le plus grand nombre de citoyens, [d'organisations de la société civile](#) et de parties intéressées au processus politique. Pour la conception et la mise en œuvre de sa politique, la Commission s'est engagée à suivre une approche faisant appel à la participation de tous et à approuver une série de [normes minimales internes](#).

La Commission estime que la transparence est indispensable pour que les citoyens aient confiance dans les institutions européennes, ainsi que pour garantir la légitimité et la responsabilité de son administration publique. Elle a adopté différentes mesures à cet égard, en particulier pour faciliter l'[accès aux documents](#) détenus par les institutions, pour accroître la transparence de ses relations avec les représentants d'intérêts (établissement d'un registre et élaboration d'un code de conduite), ainsi que pour fournir des informations sur les bénéficiaires des fonds de l'UE, en ayant toujours présente à l'esprit la nécessité de protéger les informations sensibles et classées.

La Commission a également créé un [registre des groupes d'experts](#) afin de fournir une vue d'ensemble transparente des organismes consultatifs qui l'assistent, elle et ses services, dans la préparation des propositions législatives et des initiatives politiques.

Avec l'adoption de [l'initiative européenne en matière de transparence](#), qui couvre un large éventail de questions comme la garantie d'un accès facile aux informations disponibles sur les bénéficiaires des projets et programmes, la nécessité d'établir un cadre plus structuré régissant les activités des groupes d'intérêt (de pression) ou les règles et normes déontologiques que doivent respecter les fonctionnaires des institutions européennes, la Commission poursuit ses efforts afin d'atteindre le niveau le plus élevé possible de transparence de la vie publique.

Il convient encore de noter que dans toutes les activités qu'elle exerce, la Commission est soumise à des obligations juridiques spécifiques concernant la [protection des données personnelles](#) et leur traitement.

## 5. **MIEUX LEGIFERER**: ADOPTER DES DISPOSITIONS LEGISLATIVES QUI BENEFICIENT AUX CITOYENS ET AUX PARTIES INTERESSEES

La Commission a élaboré des politiques et des mécanismes globaux destinés à permettre la mise en place d'un cadre réglementaire simple et de haute qualité dans l'Union européenne. Ce cadre couvre les différents mécanismes et actions clés détaillés ci-après, qui revêtent une importance particulière pour la gestion des travaux de la Commission.

### 5.1. **Évaluation d'impact**

Pour que la qualité des actes législatifs communautaires soit la meilleure possible, il est important d'avoir une vue d'ensemble complète de leur impact. La Commission examine systématiquement les conséquences économiques, sociales et environnementales de ses propositions. Depuis 2003, une évaluation d'impact doit obligatoirement être réalisée pour toute initiative politique et proposition législative majeure figurant dans le [programme législatif et de travail de la Commission](#). En outre, certaines autres propositions ne figurant pas dans le programme législatif et de travail mais susceptibles d'avoir des conséquences importantes doivent également faire l'objet d'une évaluation d'impact.

En novembre 2006, la Commission a créé un [comité d'analyse d'impact](#). Placé sous l'autorité directe du président, il est composé de hauts fonctionnaires provenant de différents services de la Commission. Il assure un contrôle indépendant de la qualité des évaluations d'impact réalisées par les services de la Commission.

Lorsqu'une initiative ou une proposition est susceptible d'avoir un impact sur le budget communautaire, l'évaluation d'impact est combinée à une [évaluation financière ex ante](#) conformément aux dispositions du règlement financier.

### 5.2. **Obtention et utilisation d'expertise**

La Commission a identifié des bonnes pratiques en ce qui concerne [l'obtention et l'utilisation d'expertise externe](#) à toutes les étapes de l'élaboration de ses politiques ([COM \(2002\) 713](#)). Elles prévoient que les services de la Commission doivent toujours rechercher des avis d'un niveau de qualité élevé et approprié ou faire preuve d'ouverture lorsqu'ils recherchent et utilisent des avis d'experts et s'assurer que les méthodes qu'ils utilisent pour obtenir et utiliser les avis des experts soient efficaces et proportionnées.

## 6. **ÉTHIQUE**: DES REGLES CLAIRES ET DES MESURES DE SAUVEGARDE EFFICACES

La Commission attend de son personnel qu'il respecte des normes professionnelles et éthiques élevées.

### 6.1. **Conduite du personnel de la Commission**

Les membres du personnel de la Commission sont tenus d'agir en toutes circonstances de manière objective et impartiale, dans l'intérêt de la Communauté et du bien public. En pratique, leur vie professionnelle est régie par un ensemble de

règles qui sont contenues dans le [statut du personnel](#) et dans ses règles d'application détaillées.

## 6.2. Relations avec le public

Les relations avec le public doivent être guidées par les principes d'ouverture et de transparence. Ces principes ainsi que les règles détaillées correspondantes sont décrits dans le [code de bonne conduite administrative](#).

## 6.3. Conflits d'intérêt

Des règles ont été définies afin d'éviter tout conflit d'intérêt. Ces règles concernent l'acceptation des cadeaux ou faveurs<sup>2</sup>, la déclaration des activités professionnelles exercées par le conjoint ou le partenaire<sup>3</sup>, l'obligation pour le membre du personnel de notifier à la Commission s'il est amené à prendre une décision sur une question dans laquelle il a un intérêt personnel susceptible d'affecter son impartialité<sup>4</sup>, ainsi que l'obligation de demander une autorisation préalable pour l'exercice de toute activité extérieure<sup>5</sup>.

Les Commissaires doivent respecter des principes similaires: ils doivent [déclarer tous leurs intérêts financiers](#) et sont liés par le [code de conduite des Commissaires](#) qui définit leur environnement éthique et établit les principes directeurs des relations entre les Commissaires et les services de la Commission.

## 6.4. Responsabilité financière du personnel

Le [statut du personnel](#) prévoit que tout fonctionnaire de la Commission peut être tenu de réparer, en totalité ou en partie, le préjudice subi par les Communautés en raison de fautes personnelles graves qu'il aurait commises dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions. Le règlement financier contient des dispositions plus spécifiques s'appliquant aux acteurs financiers.

## 6.5. Garantie de normes professionnelles élevées

Des enquêtes administratives et des procédures disciplinaires sont appliquées lorsqu'un membre du personnel ne respecte pas les normes précitées. Le système disciplinaire s'applique à tout manquement aux obligations prévues par le [statut du personnel](#), qu'il soit commis volontairement ou par négligence.

Par ailleurs, le mécanisme de dénonciation de dysfonctionnements («whistle blowing») est ancré dans le [statut](#). Tout membre du personnel de la Commission est tenu d'informer celle-ci ou directement [l'Office européen de lutte anti-fraude \(OLAF\)](#) de tout cas possible de fraude ou de corruption, préjudiciable aux intérêts des Communautés, ou de tout manquement grave aux obligations professionnelles des fonctionnaires. Le membre du personnel qui a communiqué une information de cette nature ne subit aucun préjudice de la part de l'institution.

---

<sup>2</sup> Article 11 du [statut des fonctionnaires des Communautés européennes](#).

<sup>3</sup> Article 13 du [statut des fonctionnaires des Communautés européennes](#).

<sup>4</sup> Article 11a du [statut des fonctionnaires des Communautés européennes](#).

<sup>5</sup> Article 12b du [statut des fonctionnaires des Communautés européennes](#).