



HAL
open science

Chronique de l'administration européenne [1er août 2019 au 31 janvier 2020]

François Lafarge, Eleftheria Neframi, Michel Mangenot

► **To cite this version:**

François Lafarge, Eleftheria Neframi, Michel Mangenot. Chronique de l'administration européenne [1er août 2019 au 31 janvier 2020]. 2020, pp.257-286. <10.3917/rfap.173.0257>. <hal-05145907>

HAL Id: hal-05145907

<https://hal.science/hal-05145907v1>

Submitted on 5 Jul 2025

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 - Attribution - Non-commercial use - No Derivative Works - International License

CHRONIQUE DE L'ADMINISTRATION EUROPÉENNE¹

I – Institutions et structures administratives de l'Union européenne

François LAFARGE

Enseignant-chercheur HDR à l'École nationale d'administration, maître de conférences associé à l'université de Strasbourg

II – Principes du droit administratif européen

Eleftheria NEFRAMI

Professeur à l'université du Luxembourg, chaire Jean Monnet

III – Personnels des institutions de l'Union et des affaires européennes en France

Michel MANGENOT

Directeur de l'Institut d'études européennes de l'université Paris VIII, professeur de science politique (Centre de recherches sociologiques et politiques de Paris – Cresppa-LabToP, UMR 7217), Secrétaire général de l'Association française de science politique

1. Cette «Chronique de l'administration européenne», dont le rythme est semestriel, couvre la période du 1^{er} août 2019 au 31 janvier 2020.

I – INSTITUTIONS ET STRUCTURES ADMINISTRATIVES DE L'UNION EUROPÉENNE

- Institutions et organes
- Questions transversales
- Questions sectorielles

Nota. – L'organisation de la partie « Institutions et structures administratives de l'Union européenne » de la « Chronique de l'administration européenne » est modifiée. Cette partie était jusqu'à présent divisée en quatre sous-parties : « Institutions », « Organes et organismes », « Questions transversales », « Questions sectorielles ». La sous-partie « Organes et organismes » disparaît. Les questions liées aux organes² sont traitées dans la sous-partie « Institutions » ou dans la sous-partie « Questions transversales ». Les questions liées aux organismes (principalement les agences) sont traitées dans la sous-partie « Questions sectorielles ».

• Institutions et organes

Commission : nouveau collège

Ursula von der Leyen, devenue par la suite présidente de la Commission européenne, avait présenté en juillet 2019 ses « Orientations politiques pour la prochaine Commission européenne 2019-2024 » en tant que candidate. Ces « orientations » au nombre de six étaient intitulées « Une Union plus ambitieuse. Mon programme pour l'Europe ». La première, et la plus débattue, est celle d'un « Pacte vert pour l'Europe » qui vise à rendre le continent climatiquement neutre en 2050. Les autres sont une « Économie au service des personnes », une « Europe adaptée à l'ère du numérique », « Protéger notre mode de vie européen », une « Europe plus forte sur la scène internationale » et enfin un « Nouvel élan pour la démocratie européenne ».

La mise en place du nouveau collège, qui n'a pas été sans heurts vu que trois candidats commissaires ont retiré leur candidature après audition par le Parlement européen, s'accompagne de l'adoption, par la présidente, de nouvelles règles d'organisation et de fonctionnement applicables à l'ensemble de la Commission. Cette gouvernance, légèrement renouvelée par rapport à la Commission Juncker, présente des aspects internes et des aspects externes.

Les aspects internes de gouvernance (la Commission et le collège en eux-mêmes) sont abordés dans une communication de la présidente du 1^{er} décembre 2019 intitulée « The Working Methods of the European Commission » (P [2019] 2).

La communication procède tout d'abord à un certain nombre de rappels sur le fonctionnement (collégial) du nouveau collège. Les objectifs, les décisions et leurs mises en œuvre sont collectifs. La présidente assure la direction politique. Elle arrête l'ordre du jour des réunions, tout en souhaitant des « discussions ouvertes et franches » où les « commissaires se parlent » et « sont à l'écoute les uns des autres ». Si la liste des points sur lesquels le collège doit se prononcer (en particulier *via* la procédure dite orale) est classique, une nouveauté retient l'attention : il doit être saisi de toutes les résolutions du Parlement demandant que la Commission soumette une proposition législative (cf. ci-dessous). La préparation des réunions est assurée lors d'une réunion hebdomadaire des chefs de cabinet, elle-même préparée par des réunions spécifiques de chefs de cabinet, du groupe des relations interinstitutionnelles et

2. Service européen pour l'action extérieure, Comité économique et social européen, Comité européen des régions, Banque européenne d'investissement, Médiateur européen, Contrôleur européen de la protection des données, Comité européen de la protection des données, services inter-institutionnels.

du groupe de la coordination externe (qui est une nouveauté) ; groupes en général présidés par un membre du cabinet du président.

Le fonctionnement du collège et de la Commission doit ensuite répondre à cinq principes. Le premier principe est celui d'un gouvernement global (*whole of government*) qui se traduit par un fort accent mis sur l'organisation « en mode projet ». Parmi les 27 commissaires, huit vice-présidents sont nommés pour « diriger et coordonner des groupes thématiques de commissaires chargés d'une des priorités de la Commission ». Ils sont secondés par le secrétariat général. Parmi les huit vice-présidents, trois sont en outre « exécutifs » : en plus de leur tâche de coordination transversale, ils ont autorité sur au moins une direction générale. Parmi ces derniers, F. Timmermans préside le collège en l'absence de la présidente et le haut représentant vice-président (HRVP) « aide la présidente à coordonner la dimension stratégique du travail de tous les commissaires ». Les vice-présidents organisent et président des groupes de commissaires qui relèvent de la priorité dont ils ont la charge. Ils peuvent également organiser des groupes de projet, toujours composés de commissaires, sur des points plus précis. Au niveau des services, le travail concret sur les priorités politiques est réalisé au sein de groupes interservices créés de manière *ad hoc*. Présidés par le secrétariat général, ces groupes rassemblent tous les services pertinents et sont chargés de préparer les propositions de la Commission, y compris les études d'impact, les textes juridiques ou des communications. D'autres dispositions précisent le rôle de secrétariat général, le rôle et la composition des cabinets du président et des commissaires (composés en veillant à la parité entre femmes et hommes ainsi qu'un juste équilibre en matière d'expérience et d'origine géographique), les rapports entre les commissaires et leurs directions générales...

Le deuxième principe est celui de la prise en compte de la dimension externe de l'action de l'UE. Il se traduit par des changements organisationnels notables. Tout d'abord, le HRVP coordonne désormais les aspects externes du travail de tous les commissaires et préside le groupe de commissaires dédié à l'orientation politique intitulée « Une Europe plus forte dans le monde ». Ensuite, cette dimension externe doit désormais être « systématiquement débattue au sein du collège » par le biais de la création d'un nouveau groupe préparatoire des réunions de ce dernier, le groupe de la coordination externe présidé par le conseiller diplomatique de la présidente et par un membre du cabinet du HRVP.

Le troisième principe concerne la politique réglementaire. La réglementation de l'UE doit être « ciblée et facilement applicable » et « ne pas alourdir pas la charge existante ». Les propositions doivent reposer sur des observations factuelles, faire l'objet d'une large consultation et être soumises à une analyse d'impact examinée par le comité indépendant d'examen de la réglementation. Elles doivent également respecter les principes de proportionnalité et de subsidiarité et faire apparaître l'apport manifeste de l'action européenne. En d'autres termes, la politique de *Better Regulation* mise en place sous la Commission précédente n'est pas remise en cause. Elle semble même renforcée par la nouvelle modalité d'action « One in one out », selon laquelle chaque proposition législative qui génère une nouvelle charge doit être compensée par la suppression d'une charge équivalente dans le même domaine. La qualité réglementaire passe également par un renforcement du « partenariat spécial » avec le Parlement (cf. ci-dessous) et du suivi de la manière dont les États membres mettent en œuvre la législation de l'UE. À cette dernière fin, les commissaires doivent « prodiguer soutien et conseils permanents aux États membres » et « agir rapidement en cas d'infraction au droit de l'Union ».

Le quatrième principe est l'utilisation maximale des instruments digitaux. Les réunions se tiendront sans support papier, uniquement par voie numérique. Cette digitalisation totale doit apporter plus « d'efficacité, de sécurité et de sûreté juridiques ».

Le cinquième principe rassemble des éléments relatifs à la communication dans l'objectif de « rapprocher l'Europe de ses citoyens ». Trois actions doivent être menées à ce titre : le déplacement des commissaires dans chaque État membre, une transparence et une éthique

irréprochables et des dépenses budgétaires qui utilisent l'argent des contribuables de manière optimale et qui doivent être effectuées selon les principes de bonne gestion financière.

Les questions de gouvernance externe (comment le nouvel exécutif envisage-t-il ses relations avec les autres institutions de l'Union européenne ?) font l'objet du sixième point des « Orientations » intitulé « Un nouvel élan pour la démocratie européenne ». Ce point part d'une interprétation optimiste et sans doute discutable des élections de mai 2019 selon laquelle le « taux record de participations » témoignerait « de la vitalité de notre démocratie ». Il est ensuite articulé en cinq éléments.

La nouvelle présidente souhaite tout d'abord accorder davantage de poids aux Européens qui « devraient jouer un rôle moteur et actif dans la définition de nos priorités et de notre niveau d'ambition ». Cela passera par l'organisation d'une conférence sur l'avenir de l'Europe qui doit s'ouvrir en 2020 et durer deux ans. Cette conférence doit rassembler les citoyens, dont les jeunes, la société civile et les institutions européennes sur un pied d'égalité. La présidente est disposée à donner suite aux points qui y seront décidés, y compris par une action législative. On notera qu'une conférence du même genre a été organisée entre 2016 et 2019 en conséquence de la décision de retrait du Royaume-Uni de l'UE. Ses conclusions (dégagées à Sibiu en mai 2019) ont servi de base au programme politique du Conseil européen pour la période 2019-2024. La tenue répétée de ses conférences est certes de nature à renforcer la légitimité de l'action de l'Union (du moins dans une certaine limite), mais elle brouille aussi les voies officielles d'expression des citoyens dans cette Union.

La présidente fait de sa volonté de « nouer une relation particulière avec le Parlement européen » une annonce forte de son programme. Cette relation renouvelée prendrait d'abord la forme de l'« attribution » d'un droit d'initiative au Parlement ; droit que le Parlement réclame depuis longtemps. Sans passer par un changement des traités, qu'elle ne peut d'ailleurs pas lancer à elle seule, la présidente s'engage sur une pratique, celle de répondre par un acte législatif aux résolutions parlementaires demandant à la Commission de présenter des propositions législatives. La compatibilité de ce changement avec le principe de l'équilibre institutionnel, selon lequel chacune des institutions agit dans le cadre des attributions qui lui sont conférées par les traités et ne peut empiéter sur les pouvoirs attribués à une autre, ne semble toutefois pas assurée à première vue. En l'occurrence, les traités ont sans ambiguïté confié le monopole de l'initiative législative à la Commission. Autre évolution, la Commission von der Leyen fera des propositions afin de faire passer la procédure législative en vigueur dans certains domaines (climat et énergie, questions sociales, fiscalité) de spéciale à ordinaire, ce qui signifie une mise du Parlement sur le même pied d'égalité décisionnelle avec le Conseil. Grâce à des clauses dites « passerelles » contenues dans les traités, de telles évolutions sont possibles sans changer ces derniers. On notera à cet égard que la Commission Juncker s'était déjà engagée dans cette voie dans le domaine de la fiscalité, sans succès. La présidente envisage également que les commissaires rendent aussi « compte au Parlement à toutes les étapes des négociations internationales ». Là encore, la Commission précédente avait déjà amorcé, et menée à bon port, car cela ne dépendait que d'elle, une évolution en rendant publics les projets de mandats de négociations qu'elle adressait au Conseil. Enfin, la nouvelle présidente souhaite que la Commission soit mieux représentée lors des réunions des commissions parlementaires et des trilogues et, de manière générale, dans l'ensemble de la procédure législative grâce à un « dialogue permanent entre la Commission et le Parlement ». Une plus grande attention doit également être portée aux questions parlementaires et aux réponses qui y sont apportées.

La troisième priorité en matière de gouvernance externe porte sur l'amélioration du « système des têtes de liste » (pour l'élection/nomination du président ou de la présidente de la Commission) que la Commission doit mener en fonction des résultats de la conférence sur l'avenir de l'Europe.

La quatrième priorité est un renforcement de la transparence et du contrôle des institutions de l'Union. Ces dernières doivent être « ouvertes, irréprochables en matière d'éthique, de transparence et d'intégrité ». Tout au long du processus législatif, la présidente estime que « les citoyens ont le droit de savoir qui nous rencontrons, avec qui nous discutons et quelle position nous défendons ». Un organe éthique indépendant commun à toutes les institutions devrait garantir le respect de ces critères d'action. Cette priorité, difficilement contestable, pose cependant la question de sa compatibilité avec (encore) le principe d'équilibre institutionnel : la Commission ne peut pas imposer sa volonté aux autres institutions, même dans ce domaine. On sait par exemple que le Conseil refuse de participer au registre de la transparence depuis la création de ce dernier.

La cinquième priorité est de « protéger notre démocratie à l'égard d'ingérences extérieures, de désinformations et de messages de haine en ligne ». L'action à ce titre prendra la forme d'un « plan d'action pour la démocratie européenne » qui permettra de faire face aux menaces de manipulation des élections européennes venues de l'extérieur, apportera des règles plus claires sur le financement des partis politiques européens et une plus grande transparence en matière de publicité politique payante.

• Aspects transversaux

Consultations

La Cour des comptes européenne a publié le 5 septembre 2019 un rapport spécial n° 14/2019 intitulé « Donnez votre avis : les consultations publiques de la Commission mobilisent les citoyens, mais les activités de communication ne sont pas à la hauteur ».

Le but du travail de la Cour était de déterminer si les consultations publiques de la Commission permettaient vraiment, d'une part d'aller à la rencontre des citoyens et des parties prenantes, et d'autre part, de mettre à profit leurs contributions. Elle a examiné 26 consultations en ligne récentes (2018), dont celles sur les changements d'heure saisonniers, les mesures en matière de migration et la politique agricole. Elle a également procédé à une enquête de perception pour connaître le degré de satisfaction effective des participants à ces consultations.

La Cour reconnaît que les standards appliqués par la Commission sont d'un niveau élevé et estime que les participants sont globalement satisfaits du processus de consultation publique. Elle a toutefois relevé des défaillances dans la communication à l'égard des citoyens quant à l'existence même de consultations et quant au rendu des informations obtenues.

En 2018, la participation moyenne par consultation était de 2 000 citoyens. Cette moyenne ne tient pas compte d'une consultation, celle sur le changement d'heure, qui a recueilli un nombre record de 4,6 millions de réponses. À l'opposé, la Cour pointe une consultation publique à laquelle trois personnes seulement ont participé³.

La Cour suggère trois pistes d'amélioration de la communication. En ce qui concerne les canaux de communication, la Cour remarque qu'ils doivent être adaptés de manière à élargir l'éventail des participants potentiels et à combler les éventuels déficits d'information. Elle a en effet remarqué que les consultations ayant enregistré les taux de réponse les plus élevés sont passées par des canaux de communication diversifiés pour toucher les publics cibles. Dans le même ordre d'idées, la coopération avec les États membres doit être améliorée pour diffuser plus largement les informations relatives aux consultations. Ensuite, les questionnaires peuvent être améliorés. Parfois longs et complexes, ils devraient être d'un abord plus facile. Surtout, leur traduction dans toutes les langues officielles de l'UE devrait être plus largement envisagée vu

3. Il s'agissait de l'évaluation, réalisée en 2016, du plan Prévenir et combattre la criminalité (ISEC) 2007-2013.

que c'est un facteur d'augmentation de la participation. Or, les critères permettant de décider si une consultation présente un « grand intérêt pour le public » et doit donc être traduite ne sont pas clairs. La Cour a enfin observé que la Commission n'avait pas systématiquement élaboré et publié ses stratégies de consultation ou autres informations préalables, alors qu'il est très probable que la diffusion, lors de la phase préparatoire, d'informations concernant la finalité d'une consultation et l'utilisation escomptée de ses résultats influe favorablement sur le taux de participation et la qualité des réponses.

La deuxième grande critique de la Cour porte sur le retour d'information. Elle a noté que les rapports présentant les résultats des consultations faisaient parfois défaut ou avaient été communiqués bien après la clôture des consultations, souvent en anglais uniquement. En revanche, la Cour estime que les analyses de données réalisées par la Commission étaient globalement satisfaisantes, mais que les contrôles portant sur la validité des réponses étaient limités. Elle préconise l'application de normes plus élevées en matière de traitement et de sécurité des données afin que le processus de consultation publique soit garanti à l'égard de toute manipulation des résultats. Elle recommande enfin à la Commission d'évaluer de manière systématique la réalisation de l'ensemble des objectifs des consultations publiques.

• Rapport comitologie 2018

Le 16 décembre 2019, la Commission a publié son *Rapport sur les travaux des comités en 2018* (COM [2019] 638 final). Ce rapport fait le point sur trois questions liées à l'évolution de la comitologie qui sont aussi importantes sinon plus que le compte rendu des activités comitologiques elles-mêmes de 2018. Rappelons que la comitologie désigne les procédures en vertu desquelles la Commission européenne adopte des actes d'exécution sous le contrôle de comités de représentants des États membres.

La première question est celle du « boulet » que constituent les mesures d'exécution soumises à la procédure de réglementation avec contrôle. Le traité de Lisbonne a modifié l'organisation et le régime des normes d'exécution de la législation européenne. Il n'existait avant son entrée en vigueur qu'une seule catégorie de tels actes : les mesures d'exécution, parfois encore appelées règlements d'exécution. Il en existe deux depuis : les actes d'exécution qui posent les « conditions uniformes d'exécution des actes juridiquement contraignants de l'Union » (art. 291 TFUE) et les actes délégués (art. 290 TFUE). Seuls les actes d'exécution sont soumis aux procédures de comitologie. La réforme de Lisbonne prévoyait également qu'un règlement établisse de nouveaux « règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission » en remplacement de la « décision de comitologie » datant de 1998. Ce règlement, « règlement de comitologie » a été adopté en 2011. Il prévoit deux procédures : la procédure consultative (art. 4) et la procédure d'examen (art. 5). Cependant, la réforme de Lisbonne ne valait que pour l'avenir, c'est-à-dire pour les normes d'exécution des règlements adoptés après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Les normes d'exécution des règlements adoptés avant cette entrée en vigueur continuent d'être des mesures d'exécution et la Commission en adopte encore en tant que de besoin (90 pour 1 456 actes d'exécution en 2018). Elles restent soumises à la procédure de réglementation avec contrôle définie en 1998 par la « décision de comitologie ».

L'existence d'un tel double régime ajoute de la complication à un système déjà complexe. Les institutions cherchent en conséquence à modifier la législation adoptée avant Lisbonne en l'« alignant » (formule consacrée) sur le cadre juridique introduit par le traité, c'est-à-dire en remplaçant les (seules) mesures d'exécution (et leur procédure de comitologie propre) par le choix entre actes d'exécution et actes délégués (et pour les premiers, les deux procédures de comitologie dédiées), comme le prévoit l'accord interinstitutionnel « Mieux légiférer »

du 13 avril 2016, point 27. Si l'adoption de règlements d'alignement est régulière, le stock législatif à « aligner » reste important.

La deuxième question est celle du choix entre actes délégués et actes d'exécution. Elle se pose dans les mêmes termes pour la répartition de la « matière exécutive » relative aux nouveaux règlements post-Lisbonne que pour celle relative à l'alignement de règlements pré-Lisbonne⁴. Elle est délicate, car la nécessaire recherche de critères objectifs peut donner des résultats différents selon les domaines. À cela s'ajoute le fait que la jurisprudence est peu disert et que les critères adoptés en juillet 2019 « pour l'application des articles 290 et 291 » ne sont pas contraignants (*JOUE C 223* du 3 juillet 2019). Cela dit, cette recherche de *suma divisio* ne fait pas toujours le poids face aux rapports de force entre les institutions : la Commission, qui s'en défend, cherche à faire passer le plus possible de matière exécutive sous forme de projets d'actes délégués, car ils ne sont pas soumis à comitologie. Le Conseil, qui, lui, ne s'en cache pas, cherche à déclasser le plus possible de projets d'actes délégués en actes d'exécution soumis à comitologie. Le Parlement entretient pour sa part une position assez mesurée.

La troisième question abordée est celle du problème politique posé par les absences d'avis de la part des représentants des États membres, en particulier au niveau du comité d'appel qui, comme son nom l'indique, permet de faire appel des avis adoptés au terme d'une procédure d'examen. Dans des domaines politiquement très sensibles, comme l'autorisation d'organismes génétiquement modifiés, des représentants d'États membres peuvent avoir en effet pour instruction de ne pas se prononcer. De la sorte, les États en question n'apparaissent pas comme officiellement engagés dans un sens ou dans un autre. Et comme les textes demandent à la Commission d'agir en cas d'absence d'avis, il est facile de faire endosser à cette dernière la responsabilité de choix « clivants ». Par exemple, le comité d'appel a examiné 12 projets d'actes d'exécution en 2018. Il n'a émis aucun avis dans les 12 cas et la Commission a adopté les actes d'exécution prévus dans 11 cas. Cette dernière a officiellement « posé le problème » dans un rapport de février 2016 sur la mise en œuvre du règlement (UE) n°182/20118. Elle a adopté en février 2017 une proposition de règlement portant modification du règlement de comitologie en apportant un certain nombre de modifications au fonctionnement du comité d'appel. Le dossier est actuellement bloqué au stade des négociations interinstitutionnelles.

Les 275 comités actifs en 2018 relèvent de 26 domaines (AGRI-Agriculture et développement rural ; BUDG-Budget ; CLIMA-Action pour le climat...). Certains n'appliquent qu'une des trois procédures, d'autres en appliquent plusieurs. Ces comités ont tenu 620 réunions, mais le nombre de procédures écrites par lesquelles un avis devant être rendu dans un délai donné est demandé aux membres en dehors des réunions (l'absence d'avis valant acceptation) est élevé (880 cas).

• Questions sectorielles

Espace de liberté, de sécurité et de justice : le nouveau renforcement de Frontex

Ces dernières années, le contraste a été saisissant entre les discours sur la nécessité de renforcer la dimension européenne de la gestion des frontières extérieures et la mise en œuvre de cette dimension : moyens matériels limités, faible nombre de réalisations, coopérations difficiles avec et entre les États membres... L'agence Frontex a donc été réformée une

4. Critères non contraignants du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

nouvelle fois (novembre 2019)⁵, alors même que plusieurs éléments de la récente réforme précédente (2016) n'avaient pas encore été mis en place (création d'une réserve européenne de 1 500 garde-frontières, déploiement d'officiers de liaison dans les États membres, création d'un parc automobile UE propre...). La réforme de 2019 a été souvent réduite (dans la presse et à l'occasion de la campagne pour les élections de 2019) à sa mesure phare : la création d'un corps de 10 000 garde-frontières européens. Or il apparaît déjà que ces 10 000, qui ne seront tous déployables qu'en 2027, ne suffiront pas à assurer le support opérationnel nécessaire au contrôle des tronçons de frontière extérieure les plus à risque.

Cela d'autant plus que l'architecture de la gestion intégrée des frontières dans laquelle Frontex s'insère est inchangée : la responsabilité première de la gestion de ces frontières reste du ressort des seules forces de sécurité et capacités opérationnelles des États membres au nom du respect du principe de souveraineté nationale. Les propositions dotant Frontex de capacités d'action en dehors de l'accord et de la coopération des États concernés n'ont pas été reprises par le législateur ni en 2016 ni en 2019. Les possibilités, parfois évoquées, de charger Frontex de la gestion directe de certains segments de frontière extérieure, n'ont pas atteint le stade l'ordre du jour. Il n'y a donc pas de dynamique fédérale. Toutefois, quatre évolutions significatives doivent être notées.

Premièrement, les moyens de l'agence augmentent de manière significative⁶. Un tiers des 10 000 garde-frontières prévus va constituer une force de sécurité européenne directement recrutée par Frontex. Si cela est de nature à faciliter la gestion des opérations, cela suppose que soient réglées au préalable d'importantes questions de formation et de standards professionnels européens. Corrélativement, le budget annuel de l'agence devrait s'élever à 1,3 milliard d'euros durant le prochain cadre financier multi annuel (2021-2027) ce qui permettra l'achat d'équipements performants sur le marché florissant de la « technologie de la frontière » : hélicoptères, drones...

Deuxièmement, le principe d'action dit de « gestion intégrée des frontières » (action nationale selon des critères et parfois un appui européens) est détaillé et renforcé, aussi bien vis-à-vis des États membres que de Frontex. Les États membres sont tout d'abord soumis à un mécanisme de gestion de la non-conformité à son égard (tant en termes normatifs que capacitaires et procéduraux). Les recommandations de Frontex peuvent devenir des propositions de réforme. L'absence de suite donnée à ces dernières peut aboutir à une décision conjointe de la Commission et du Conseil suspendant la participation de l'État récalcitrant au système Schengen.

Frontex est de son côté placée au centre des éléments clés de cette gestion intégrée. Elle est tout d'abord au centre du réseau centre de coordination de surveillance avancée des frontières (*via* le système EUROSUR). Elle est ensuite au centre de l'analyse d'informations (comme les informations issues des données de dossiers passagers, PNR, du système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages, ETIAS...), de calculs de risque et de la conduite d'opérations de contrôle basées ces analyses et calculs. Elle peut enfin acquérir une place importante en matière d'asile. Alors que la réforme du système d'asile (Dublin) n'en finit pas de ne pas aboutir, l'Union européenne, vraisemblablement sous la pression allemande, considère avec plus d'attention la création de centres dits « contrôlés » et placés à proximité des frontières. Ces centres, dont la création relève des États, permettraient le rassemblement et un premier traitement de demandeurs d'asile ; les demandeurs non écartés

5. Règlement (UE) 2019/1896 du 13 novembre 2019 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes.

6. Pendant la crise migratoire, les besoins opérationnels de l'agence pour soutenir les États membres en première ligne ont été multipliés par quatre : déploiement de 52 359 jours-hommes en 2014 et de 189 705 jours-hommes en 2017.

étant ensuite répartis entre les pays membres. Ce traitement serait assuré par le Bureau européen d'appui en matière d'asile à condition qu'il soit doté d'une capacité décisionnelle propre dans ce domaine. Frontex serait impliqué dans la gestion de ces centres. Elle est en tout cas désormais en capacité d'organiser des opérations de retour de manière indépendante pour les demandeurs d'asile écarté au terme de cette première évaluation. Cette capacité peut d'ailleurs être exercée sur la base d'autres prémices. La compétence de l'agence à mener des coopérations étroites avec des États non européens d'origine ou de transit reste fondée sur la conclusion d'accords administratifs avec des pays tiers, la mise en place d'officiers de liaison dans des États hors UE et l'envoi équipes opérationnelles dans des pays tiers. C'est par exemple le cas en Albanie où Frontex gère des tronçons de frontières à la demande de cet État. Elle devient possible avec des États géographiquement plus distants, mais toujours de manière bilatérale, c'est-à-dire sans que Frontex ne puisse intervenir dans les relations entre États non UE d'origine ou de transit (accords Maroc-Niger par exemple).

Quatrièmement, Frontex est soumise à des contrôles plus nombreux aussi bien en termes de redevabilité qu'en termes de respect des droits fondamentaux. La législation européenne relative à la protection des données est applicable à ses activités. Le mécanisme de plainte est renforcé. Les compétences de son unité « droits fondamentaux » sont développées. Des observateurs indépendants pourront être déployés lors de certaines missions. Son régime de responsabilité est en outre étendu et approfondi.

Union économique et monétaire : la réforme des autorités européennes de surveillance

Trois autorités européennes dites « de surveillance » sont chargées de la surveillance microprudentielle (c'est-à-dire de la sécurité et de la solidité) des institutions financières *ut singuli* de l'Union européenne : l'Autorité bancaire européenne (ABE), l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP) et l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF).

Elles sont connues pour être les premières agences dotées de certains pouvoirs de régulation à l'échelle européenne, sans pour autant pouvoir être considérées comme de « véritables » autorités de régulation, ne serait-ce que parce qu'elles s'appuient largement sur les autorités nationales de régulation. La Commission avait préparé un ambitieux projet de réforme à leur égard. Il portait à la fois sur leurs compétences, leur gouvernance et leurs financements. En décembre 2019, les États membres l'ont fortement redimensionné même si certaines évolutions sont tout de même notables⁷.

L'élargissement de leur champ de compétence, qui devait être considérable, est finalement modeste, sans être toutefois marginal. En ce qui concerne l'AEAPP, l'importante question du « modèle interne » n'a pas été fédéralisée. La projection de l'activité future d'un assureur, en particulier le calcul du capital minimum ou marge de solvabilité qui lui est nécessaire, peut être faite soit sur la base de la « formule standard » proposée par défaut par l'AEAPP à partir de ses propres hypothèses économiques, soit sur celle d'un « modèle interne » qui est propre à l'assureur et basé sur les hypothèses économiques de ce dernier. La majorité des assureurs a choisi le modèle interne, ce qui soulève des problèmes d'harmonisation. Or les États membres n'ont doté l'AEAPP que d'une fonction de coordination des autorités nationales sur cette question, sans lui donner donc un véritable pouvoir de supervision et d'intervention.

L'AEMF se voit confier un pouvoir de surveillance directe dans des secteurs financiers spécifiques, tels que les marchés d'instruments financiers ou de référence, afin de garantir une application uniforme des règles de l'UE et de promouvoir une véritable union des marchés

7. Règlements 2019/2175 et 2019/2176 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2019.

des capitaux. Ses compétences augmentent également en matière d'outils de convergence puisqu'elle coordonnera par exemple des actions nationales dans les domaines des technologies financières (FinTech) et promouvra la finance durable, notamment en effectuant des tests de résistance (*stress tests*) à l'échelle européenne pour identifier les activités qui pourraient avoir un effet négatif sur l'environnement. Toutefois, le contenu des prospectus, documents d'information que les opérateurs des marchés financiers doivent établir en fonction de règles européennes et remettre aux investisseurs qui participent à certaines opérations de capital, ne sera pas directement supervisé par l'AEMF, mais seulement par les autorités nationales, d'où un risque de mise en œuvre centrifuge.

L'ABE est désormais chargée d'empêcher que le système financier ne soit utilisé à des fins de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme en adoptant, sur la base d'informations fournies par les autorités nationales, des mesures préventives en coordonnant les actions menées par les autorités nationales, en déclenchant des inspections menées par les autorités nationales. Le pouvoir d'infliger des amendes ne leur a cependant pas été reconnu.

Chaque autorité est en outre dotée de nouveaux pouvoirs de protection des consommateurs : coordination d'« enquêtes mystères » nationales ou transnationales dont l'objectif est de vérifier la qualité des conseils prodigués aux clients par les établissements, interdiction ou restriction de certaines activités financières considérées comme préjudiciables pour les consommateurs...

La proposition de la Commission accompagnait logiquement l'accroissement des compétences par une audacieuse réforme de la gouvernance en proposant de créer des conseils exécutifs composés de membres indépendants et exerçant des compétences retirées aux conseils des superviseurs, eux-mêmes composés des responsables des autorités nationales et par lesquels la gestion intergouvernementale des compétences n'est jamais loin. Ces conseils exécutifs auraient sans doute facilité l'harmonisation de la réglementation. Ils ne verront pas le jour. Le *statu quo* n'est toutefois pas total puisque les pouvoirs des présidents des trois autorités, non choisis parmi les membres des conseils des superviseurs, sont renforcés. Désormais, ils fixent l'ordre du jour des réunions des conseils des superviseurs, disposent d'un droit de vote sur les propositions dont ils sont à l'origine (voix parfois déterminante en cas de difficulté à trouver une majorité) et peuvent créer des comités internes pour organiser au mieux les travaux.

En matière de ressources, la Commission proposait de doubler l'habituelle et seule source de financement des trois autorités que sont les contributions des États membres en mettant à contribution les opérateurs des marchés régulés par le biais de contributions annuelles et de redevances ponctuelles. Elle n'a pas été suivie.

F. L.

II – PRINCIPES DU DROIT ADMINISTRATIF EUROPÉEN

- Principe de transparence
- Principes de confiance légitime et de sécurité juridique
- Principe de coopération loyale
- Principe de protection juridictionnelle effective
- Initiative citoyenne européenne et pouvoirs de la Commission

• Principe de transparence

Accès aux documents relatifs à la gouvernance de la Cour de justice

L'affaire *Dehousse c/ CJUE*⁸ concerne plusieurs demandes d'accès aux documents relatifs à la gouvernance de la Cour de justice, formulées par le juge Franklin Dehousse, alors qu'il était juge au Tribunal de l'Union. Les demandes concernaient, entre autres, les documents relatifs aux activités des juges, à l'utilisation des chauffeurs de la Cour de justice, à la réforme du statut de la Cour de justice quant à l'organisation du Tribunal ou à l'adoption d'un code de conduite. Le principe de transparence trouvant application aux documents de la Cour de justice dans l'exercice de ses fonctions administratives, le refus d'accès aux documents sollicités est contesté par le biais d'un recours en annulation et d'un recours en réparation du préjudice moral.

Le Tribunal souligne tout d'abord que le principe de transparence exige que les institutions « procèdent, dans toute la mesure du raisonnable et d'une manière non arbitraire et prévisible, à l'établissement et à la conservation de la documentation concernant leurs activités » (pt 38) et que des explications plausibles soient fournies quant à l'absence de disponibilité des documents (pt 49). Ainsi, la décision de refus de communication est partiellement annulée, dans la mesure où les réponses de la Cour à la demande de transmission des documents « sont restées fondées soit sur des spéculations, soit sur des affirmations changeantes » (pt 40).

Quant au type de documents entrant dans le champ d'application du principe de transparence, le Tribunal affirme que ceux relatifs à l'adoption du code de conduite des membres de la Cour, destiné à protéger la perception publique du rôle des magistrats et la confiance du public, sont en principe accessibles au public sauf lorsque leur diffusion pourrait porter gravement atteinte au processus décisionnel (pt 96). Il existe ainsi une présomption générale de confidentialité visant à écarter les risques que de tierces personnes puissent évaluer la position des membres de la Cour lors de l'adoption du code de conduite, ce qui exprime la nécessité de garantir leur indépendance et leur libre expression. En l'occurrence, étant donné que le requérant n'a pas pu invoquer les éléments susceptibles de renverser la présomption générale de confidentialité, le Tribunal constate que la Cour de justice « a pu à bon droit présumer, sans procéder à un examen concret et individuel de chaque document de travail, que la divulgation de tels documents, dans leur ensemble, portait gravement atteinte au processus décisionnel » (pt 111).

Concernant l'utilisation des chauffeurs de la Cour, le Tribunal admet que le principe de protection de la vie privée justifie l'occultation des noms des membres des juridictions et les plaques d'immatriculation des véhicules (pt 128).

8. Arrêt du Tribunal du 20 septembre 2019, T-433/17, ECLI:EU:T:2019:632.

Enfin, les moyens invoqués notamment à l'encontre du refus de communication des documents liés à la nomination d'un « conseiller spécial » ou à un « projet informatique », fondés sur la violation du principe de proportionnalité, sont rejetés comme mal fondés, dans la mesure où ils portaient davantage sur la légalité des procédures que sur la légalité de la décision de refus de communication. L'absence de violation du principe de transparence, ainsi que des principes de bonne administration et de proportionnalité, conduit le Tribunal à rejeter également la demande d'indemnisation du préjudice moral, faute de violation suffisamment caractérisée d'une règle de droit de l'Union.

Accès aux informations ayant trait à l'environnement

Dans l'affaire *Procureur de la République c/ Blaise e.a.*⁹ la juridiction de renvoi émet des doutes quant à la compatibilité avec le principe de précaution, entre autres, de la confidentialité dont bénéficierait le dossier déposé par le demandeur d'autorisation de l'utilisation d'un produit phytopharmaceutique, dans le cadre des procédures instituées par le règlement n° 1107/2009, relatif à la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques (règlement PPP).

La Cour affirme que l'accès aux études destinées à évaluer le caractère nocif de l'utilisation d'un produit phytopharmaceutique ou la présence dans l'environnement de résidus après l'application de ce produit est régi par la directive 2003/4/CE du 28 janvier 2003, concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement, à laquelle renvoie le règlement PPP. La Cour constate que le règlement PPP permet ainsi dans une large mesure l'accès du public au dossier déposé par le demandeur, étant donné que, en application de la directive 2003/3/CE, les États membres ne peuvent prévoir qu'une demande d'accès soit rejetée pour des motifs liés à la protection de la confidentialité des informations commerciales ou industrielles.

En outre, le règlement PPP prévoit la mise à la disposition du public des résumés et des résultats des essais et des études présentés par le demandeur, ainsi que du projet de rapport d'évaluation transmis par l'État membre rapporteur, qui a pour objet d'évaluer si la substance active est susceptible de satisfaire aux critères d'approbation du règlement et inclut nécessairement une analyse du dossier soumis par le demandeur.

La Cour souligne que le renforcement de la transparence dans le cadre de la mise en œuvre du règlement PPP est « de nature à permettre une meilleure évaluation encore du risque pour la santé résultant de l'utilisation d'un produit phytopharmaceutique, en permettant au public intéressé d'avancer des arguments s'opposant à l'octroi de l'approbation ou de l'autorisation sollicitée par le demandeur » (pt 102).

Accès aux documents du Service européen d'action extérieure

Le principe de transparence s'applique aux documents du Service européen d'action extérieure (SEAE) en vertu de la décision de la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité du 19 juillet 2011.

Dans l'affaire *Montanari c/ SEAE*¹⁰ la demande d'accès refusée concerne les documents relatifs à l'ouverture d'une enquête pour harcèlement contre le chef de mission du demandeur et requérant.

Le Tribunal rappelle que l'exception au principe de transparence sur la base du respect de la vie privée et de l'intégrité des personnes, en vertu de l'article 4 du règlement 1049/2001, exige que l'atteinte éventuelle à la vie privée et à l'intégrité de l'individu soit toujours examinée

9. Arrêt de la Cour du 1^{er} octobre 2019, C-616/17, ECLI:EU:C:2019:800.

10. Arrêt du Tribunal du 12 décembre 2019, T-692/18, ECLI:EU:T:2019:850.

et appréciée en conformité avec la législation de l'Union relative à la protection des données à caractère personnel, et ce, notamment, avec le règlement (CE) n° 45/2001. « Cette disposition établit ainsi un régime spécifique et renforcé de protection d'une personne dont les données à caractère personnel pourraient, le cas échéant, être communiquées au public » (pt 30). Par conséquent, « lorsqu'une demande fondée sur le règlement n° 1049/2001 vise à obtenir l'accès à des documents comprenant des données à caractère personnel, les dispositions du règlement n° 45/2001 deviennent intégralement applicables » (pt 31).

Or, l'institution qui refuse l'accès à un document au nom de la protection des données à caractère personnel doit expliquer l'atteinte concrète à la vie privée et à l'intégrité des personnes concernées, et ne pas se contenter à une simple affirmation de l'atteinte. En l'espèce, la décision attaquée se réfère à l'existence de données à caractère personnel sans fournir de précisions et sans présenter les raisons pour lesquelles il a été estimé que le transfert de ces données aurait porté effectivement et concrètement atteinte aux intérêts légitimes des personnes concernées. Par conséquent, le SEAE a entaché sa décision d'une insuffisance de motivation exigée par l'article 296 TFUE.

Accès aux documents de l'agence Frontex

L'affaire *Izuzquiza et Semsrott c/ Frontex*¹¹ concerne la demande d'accès aux documents relatifs à l'opération Triton de l'agence Frontex, notamment concernant les noms et types de navires déployés en Méditerranée en 2017.

L'accès est refusé au nom de la protection de l'intérêt public en matière de sécurité publique, selon l'article 4, paragraphe 1, sous a), du règlement 1049/2001, afin notamment d'éviter que la diffusion des informations ne bénéficie aux trafiquants de migrants et ainsi n'affecte la sécurité des frontières.

Le Tribunal confirme la marge d'appréciation de Frontex, étant donné la nature particulièrement sensible et essentielle des intérêts publics concernés. Il estime toutefois que l'agence Frontex doit fournir « des explications plausibles quant à la question de savoir de quelle manière l'accès aux documents litigieux pourrait porter concrètement et effectivement atteinte à la protection de la sécurité publique de l'Union et si, dans les limites du large pouvoir d'appréciation de Frontex [...] l'atteinte alléguée pouvait être considérée comme raisonnablement prévisible et non purement hypothétique » (pt 66).

En l'espèce, le Tribunal considère que les explications fournies par Frontex dans la décision attaquée conservent leur plausibilité et démontrent l'existence d'un risque prévisible, et non simplement hypothétique, pour la sécurité publique.

Accès aux documents de la Banque centrale européenne

Dans l'affaire *BCE c/ Espírito Santo Financial*¹² la protection de la confidentialité du processus de décision de la Banque centrale européenne (BCE) l'emporte sur le principe de transparence.

La banque requérante demandait l'accès aux documents relatifs à la décision de la BCE de suspendre le soutien de l'Eurosystème et d'ordonner le remboursement du crédit octroyé.

L'accès du public aux documents de la BCE est régi par la décision 2004/258/CE de la BCE, du 4 mars 2004. Selon cette décision, la BCE refuse l'accès à un document dans le cas où sa divulgation porterait atteinte à la protection de l'intérêt public en ce qui concerne la confidentialité des délibérations des organes de décision de la BCE, du conseil de surveillance

11. Arrêt du Tribunal du 27 novembre 2019, T-31/18, ECLI:EU:T:2019:815.

12. Arrêt de la Cour du 19 décembre 2019, C-442/18 P, ECLI:EU:C:2019:1117.

prudentielle ou d'autres organes créés en application du règlement (UE) n° 1024/2013 confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit (art. 4, § 1, sous a). Par ailleurs, en vertu de même décision, il appartient au directeur général du secrétariat de la BCE de choisir entre l'octroi de l'accès au document demandé et la communication au demandeur des motifs de son refus total ou partiel (art. 7, § 1^o).

Or, en vertu de, seconde phrase, du Protocole (n° 4, aux traités) sur les statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne protocole sur la SEBC et la BCE, c'est au conseil des gouverneurs qu'il revient de décider si le résultat de ses délibérations doit être rendu public (art. 10, § 4). La Cour confirme la compétence exclusive du conseil des gouverneurs en mettant l'accent sur « la confidentialité du résultat des délibérations du conseil des gouverneurs, sans qu'il soit nécessaire que le refus d'accès aux documents qui contiennent ce résultat soit subordonné à la condition que la divulgation de celui-ci porte atteinte à la protection de l'intérêt public » (pt 43). L'obligation de motivation est ainsi remplie par la seule invocation de la protection de l'intérêt public comme motif du refus de divulgation.

Accès aux documents de l'Agence européenne des médicaments

Dans deux affaires relatives à l'accès aux documents soumis à l'Agence européenne des médicaments (« EMA ») dans le cadre de demandes d'autorisation de mise sur le marché (« AMM ») de médicaments à usage humain¹³ et vétérinaire¹⁴, la Cour de justice se prononce pour la première fois sur l'application du règlement 1049/2001 dans ce contexte.

Les rapports auxquels l'accès était accordé par l'EMA étaient établis par les requérantes, aux fins d'obtenir les AMM des médicaments concernés. Les requérantes demandent à la Cour de reconnaître une présomption générale de confidentialité des informations contenues dans les rapports à l'égard de leurs concurrents ayant obtenu l'accès.

La Cour rejette le moyen en l'espèce, rappelant que « le recours à une présomption générale de confidentialité ne constitue qu'une simple faculté pour l'institution, l'organe ou l'organisme de l'Union concerné » (pt 61). Or, en l'espèce, l'EMA avait concrètement et individuellement examiné si les rapports litigieux bénéficiaient de l'une ou l'autre exception prévue par le règlement (CE) n° 1049/2001. Il convient toutefois de noter que l'avocat général Hogan avait proposé la reconnaissance d'une présomption générale de confidentialité, étant donné que la divulgation d'un rapport d'étude clinique pourrait présenter un avantage considérable pour les concurrents « en particulier dans un environnement commercial qui est exceptionnellement compétitif »¹⁵.

Présomption générale de confidentialité dans le domaine des aides d'État

Dans l'affaire *CBA Spielapparate und Restaurantbetrieb GmbH*¹⁶, le Tribunal rappelle que les documents afférents à une procédure de contrôle d'aides d'État sont couverts par une présomption générale de confidentialité. Une telle présomption est justifiée par les caractéristiques de la procédure de contrôle, et notamment la position particulière de l'État membre concerné et son rapport avec la Commission, régie par les principes de coopération loyale et

13. Arrêt de la Cour du 22 janvier 2020, *PTC Therapeutics International c/ EMA*, C-175/18 P, ECLI:EU:C:2020:23.

14. Arrêt de la Cour du 22 janvier 2020, *MSD Animal Health Innovation et Intervet international c/ EMA*, C-178/18 P, ECLI:EU:C:2020:24.

15. Conclusions de l'avocat général, affaire C-175/18 P, ECLI:EU:C:2019:709, points 76-80.

16. Arrêt du Tribunal du 30 janvier 2020, T-168/17, ECLI:EU:T:2020:20.

de confiance mutuelle. La divulgation des documents afférents à l'enquête de la Commission «pourrait compromettre le dialogue et, partant, la collaboration entre la Commission et ledit État membre» (pt 44).

Pour le Tribunal, la présomption de confidentialité couvre non seulement l'accès aux documents d'une procédure d'aide d'État en cours, mais aussi l'accès aux documents d'une procédure clôturée, lorsqu'un recours juridictionnel contre la décision de la Commission est pendant. Le Tribunal rappelle en outre que si une personne a l'intention de demander réparation du préjudice prétendument subi en raison d'une violation des règles de concurrence, ladite personne doit établir la nécessité d'accès aux documents, afin que la Commission puisse procéder à la balance entre les intérêts justifiant la communication et la protection des documents. «L'intérêt qu'il y a à obtenir la réparation du préjudice subi en raison d'une violation des règles de concurrence ne saurait constituer un intérêt public supérieur, au sens de l'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 1049/2001» (pt 55).

Par ailleurs, le Tribunal précise que la présomption de confidentialité en matière d'aides d'État résulte de l'article 4 du règlement 1049/2001, lequel est fondé sur l'article 15, paragraphe 3, TFUE. Selon cette dernière disposition, le droit d'accès aux documents des institutions est garanti sous réserve des principes et des conditions qui sont fixées par voie de règlements par le Parlement et par le Conseil conformément à la procédure législative ordinaire. Ainsi, le règlement n° 1049/2001, adopté sur le fondement de l'article 255 CE, qui fixe les limites du droit d'accès aux documents, relève de l'article 52, paragraphe 2, de la Charte, selon lequel les droits reconnus par celle-ci qui font l'objet de dispositions dans les traités s'exercent dans les conditions et les limites définies par ceux-ci. Il ne saurait par conséquent être soutenu que le droit d'accès aux documents garanti dans l'article 42 de la Charte, qui n'est pas un droit inconditionnel, exclut la présomption de confidentialité en dérogeant à l'article 15, paragraphe 3, TFUE et en entraînant ainsi la suppression du fondement juridique du règlement n° 1049/2001. Au contraire, le Tribunal estime que «le législateur dispose d'un pouvoir d'appréciation et l'existence des dispositions dérogatoires de l'article 4 dudit règlement n'est pas en soi contraire à l'article 42 de la Charte» (pt 68).

De même, le Tribunal rejette l'argument selon lequel les dispositions dérogatoires de l'article 4 du règlement n° 1049/2001 empêcheraient le demandeur d'accès d'obtenir des documents contribuant à la défense de ses intérêts économiques privés et ainsi d'exercer le droit à un recours effectif que lui confère l'article 47 de la Charte. Il a rappelé à cet égard, d'une part que «l'objet du règlement n° 1049/2001 est de régler les questions relatives à l'accès du public aux documents détenus par les institutions de l'Union, et non celles relatives aux preuves à apporter par les parties dans le cadre d'une procédure juridictionnelle» (pt 74); et d'autre part que «le règlement n° 1049/2001 a pour objet d'ouvrir un droit d'accès du public en général aux documents des institutions et non pas d'édicter des règles destinées à protéger l'intérêt spécifique que telle ou telle personne pourrait avoir à accéder à l'un de ceux-ci» (pt 74).

• Principes de confiance légitime et de sécurité juridique

Dans l'affaire *SD c/ Agrárminiszter*¹⁷ la Cour de justice rappelle que les principes de confiance légitime et de sécurité juridique encadrent la marge d'appréciation des États membres dans la mise en œuvre du droit de l'Union. Dans le cadre de la mise en œuvre de la politique européenne d'aide à l'apiculture, la question s'est posée de savoir si les principes de sécurité juridique et de confiance légitime s'opposaient à la réglementation nationale fixant

17. Arrêt de la Cour du 16 octobre 2019, C-490/18, ECLI:EU:C:2019:863.

des conditions d'octroi de l'aide distinctes de celles prévues dans les programmes précédents et une date d'octroi antérieure à celle de l'entrée en vigueur de la réglementation en question.

La Cour souligne tout d'abord que les principes de confiance légitime et de sécurité juridique « s'imposent avec une rigueur particulière en présence d'une réglementation susceptible d'entraîner des conséquences financières, afin de permettre aux intéressés de connaître avec exactitude l'étendue des obligations qui en découlent » (pt 37). En l'occurrence, elle considère que la réglementation hongroise n'enfreint pas ces principes généraux en ce que la nouvelle programmation d'octroi de l'aide ne constitue pas d'événement imprévisible pour les demandeurs. Au contraire, la possibilité de modifier les données des apiculteurs concernés afin de pouvoir bénéficier de l'aide à compter d'une date antérieure à l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation est de nature « à permettre que soit atteint l'objectif consistant à améliorer les conditions générales de production et de commercialisation des produits de l'apiculture », selon le règlement mis en œuvre (pt 45).

• Principe de coopération loyale

L'affaire *Commission c/ Italie*¹⁸ concerne le manquement de l'Italie de mettre en place des mesures pour empêcher la propagation d'une bactérie qui peut entraîner la mort des oliviers, selon la décision d'exécution 2015/789, relative à la mise en œuvre de la directive 2000/29 sur les mesures de protection contre l'introduction dans l'Union d'organismes nuisibles aux végétaux ou aux produits végétaux et contre leur propagation.

La Cour a constaté le manquement de l'Italie aux obligations précises résultant de la décision d'exécution et a rejeté le grief de la Commission relatif à un manquement persistant et général à l'obligation d'éviter la propagation de la bactérie *Xylella*.

Il est intéressant de noter que le principe de coopération loyale, en vertu de l'article 4, paragraphe 3, TUE, intervient comme base de l'obligation de l'État membre de ne pas compromettre l'effet utile du droit de l'Union par une pratique générale contraire, alors que l'attitude adoptée par les autorités d'un État membre à l'égard de situations concrètes constitue un manquement à des dispositions précises, en l'occurrence issues de la décision d'exécution. La Cour rappelle qu'une pratique administrative peut faire l'objet d'un recours en manquement « lorsqu'elle présente un certain degré de constance et de généralité » (pt 74), et qu'un manquement peut consister à « ne pas avoir atteint le résultat visé par un acte du droit de l'Union » (pt 77). Toutefois, il incombe à la Commission d'établir l'existence du manquement allégué et d'apporter à la Cour les éléments nécessaires à sa vérification, sans pouvoir se fonder sur une présomption quelconque (pt 78).

• Principe de protection juridictionnelle effective

Indépendance des juges

L'affaire *Commission c/ Pologne*¹⁹ aboutit à une nouvelle condamnation de la Pologne pour violation des principes liés à l'indépendance de ses juridictions. Il est désormais bien établi que si l'organisation de la justice dans les États membres relève de la compétence nationale, ces derniers sont néanmoins tenus de respecter les obligations découlant du droit

18. Arrêt de la Cour du 5 septembre 2019, C-443/18, ECLI:EU:C:2019:676.

19. Arrêt de la Cour (Gde Ch) du 5 novembre 2019, C-192/18, ECLI:EU:C:2019:924.

de l'Union, à savoir les principes de l'indépendance des juges et de l'État de droit, selon les articles 2 et 19 TUE et 47 de la Charte des droits fondamentaux²⁰.

La Cour rappelle que « cette exigence d'indépendance des juridictions, qui est inhérente à la mission de juger, relève du contenu essentiel du droit à une protection juridictionnelle effective et du droit fondamental à un procès équitable, lequel revêt une importance cardinale en tant que garant de la protection de l'ensemble des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union et de la préservation des valeurs communes aux États membres énoncées à l'article 2 TUE, notamment la valeur de l'État de droit » (pt 106).

La Cour rappelle également les deux dimensions, externe et interne, de l'exigence d'indépendance. L'indépendance externe implique l'absence de soumission à un lien hiérarchique et l'absence de pression et d'intervention, alors que l'indépendance interne correspond à l'exigence d'impartialité et l'absence de tout conflit d'intérêts. En l'espèce, la législation polonaise modifie les dispositions relatives aux conditions de départ à la retraite des magistrats du siège, et par renvoi, des magistrats du parquet des juridictions de droit commun ainsi que des magistrats du siège de la Cour suprême. La Cour estime que la législation nationale est de nature à créer, dans l'esprit des justiciables, compte tenu notamment du pouvoir discrétionnaire attribué au ministre de la Justice, des doutes légitimes quant à « l'imperméabilité des juges concernés à l'égard d'éléments extérieurs et à leur neutralité par rapport aux intérêts susceptibles de s'affronter devant eux » (pt 124). La Pologne est ainsi condamnée pour manquement, au nom de la protection de l'indépendance de la justice et des valeurs de l'État de droit.

L'affaire *A.K e.a.*²¹ soulève la question de l'indépendance de la nouvelle chambre disciplinaire de la Cour suprême polonaise, chambre établie afin de connaître des litiges relatifs à la mise à la retraite des juges de la Cour suprême. La Cour de justice indique à la juridiction de renvoi les éléments spécifiques devant être examinés afin d'apprécier si la chambre en question offre des garanties d'indépendance suffisantes pour assurer une protection juridictionnelle effective.

En se référant à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, la Cour de justice souligne l'importance du respect de la séparation des pouvoirs inhérente à l'État de droit, et notamment l'absence d'influence directe ou indirecte du pouvoir exécutif ou du pouvoir législatif (pt 124). En l'occurrence, elle constate que la nomination des juges de la chambre disciplinaire par le Président de la République n'est pas de nature à créer une dépendance, à condition qu'ils ne reçoivent aucune instruction et ne subissent aucune pression dans l'exercice de leur mandat.

Toutefois, selon les éléments fournis par la juridiction de renvoi, l'indépendance de la chambre disciplinaire peut être mise en question, comme les caractéristiques de la nouvelle instance sont de nature à engendrer des doutes légitimes, dans l'esprit des justiciables, quant à son imperméabilité à l'égard d'éléments extérieurs, en particulier d'influences directes ou indirectes des pouvoirs législatif et exécutif, et à sa neutralité par rapport aux intérêts qui s'affrontent. Il relève de la juridiction de renvoi de vérifier si le statut et les fonctions de la chambre disciplinaire sont incompatibles avec le droit de l'Union (pts 141-153). Dans un tel cas, le principe de primauté imposerait au juge national d'écarter les dispositions nationales en cause. La Cour de justice interprète le principe de primauté en ce sens que le juge national a l'obligation issue de l'effet direct de l'article 47 de la Charte de laisser inappliquée toute disposition nationale contraire (pt 166).

20. Arrêt de la Cour du 27 février 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117. Arrêt de la Cour du 24 juin 2019, *Commission c/ Pologne*, C-619/18, EU:C:2019:531.

21. Arrêt de la Cour (Gde Ch) du 19 novembre 2019, C-585/18, C-624/18 et C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982.

Protection juridictionnelle et droit à la liberté

L'arrêt de grande chambre dans l'affaire *Deutsche Umwelthilfe*²² présente un intérêt particulier du point de vue de la balance entre l'obligation de la mise en œuvre effective du droit de l'Union et la protection des droits fondamentaux.

Face au refus persistant des autorités bavaroises d'exécuter les décisions définitives des autorités judiciaires locales leur enjoignant d'exécuter une obligation claire précise et inconditionnelle découlant de la directive 2008/50, à savoir l'adoption des mesures d'assainissement de l'air ambiant à Munich, la question se pose de savoir si les juridictions nationales sont tenues de prononcer des contraintes par corps contre des responsables. L'application d'une mesure de contrainte par corps étant exclue en vertu des règles constitutionnelles, la question est plus précisément de savoir si une telle mesure est imposée par l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux consacrant le droit à un recours effectif.

Il convient de noter que l'exercice de balance auquel est invitée la Cour de justice par la juridiction nationale ne porte pas sur la balance entre la mise en œuvre effective du droit de l'Union et le droit fondamental à la liberté. Étant donné que le défaut d'adoption des mesures exigées par la directive 2008/50 met en danger la santé des personnes, la mise en œuvre effective du droit de l'Union par le juge national équivaut à une protection juridictionnelle effective, droit fondamental selon l'article 47 de la Charte. En outre, comme le précise la Cour, « la législation nationale qui aboutit à une situation dans laquelle le jugement d'une juridiction demeure inopérant, à défaut pour celle-ci de disposer d'un moyen quelconque pour le faire respecter, méconnaît le contenu essentiel du droit à un recours effectif consacré par l'article 47 de la Charte » (pt 35).

Ainsi la balance est-elle faite entre deux droits fondamentaux, le droit à un recours effectif et le droit à la liberté. Une limitation du droit à la liberté exigeant le respect des conditions de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, la Cour considère qu'une loi « habilitant le juge à priver une personne de sa liberté doit [...] être suffisamment accessible, précise et prévisible dans son application afin d'éviter tout danger d'arbitraire » (pt 46).

En l'espèce, la Cour de justice estime qu'il revient à la seule juridiction de renvoi d'apprécier si les dispositions nationales relatives à la contrainte par corps sont « eu égard à leur libellé et à leur substance, suffisamment accessibles, précises et prévisibles dans leur application et permettent ainsi d'éviter tout danger d'arbitraire » (pt 48). « Si tel n'est pas le cas, le juge national ne saurait prononcer, sur le seul fondement du principe d'effectivité ainsi que du droit à une protection juridictionnelle effective, une contrainte par corps » (pt 49). On constate ainsi que la motivation principale de la Cour ne porte pas sur la balance entre la mise en œuvre effective du droit de l'Union et l'autonomie procédurale de l'État membre, mais plutôt sur la balance entre deux droits fondamentaux garantis dans l'ordre juridique de l'Union, qui devra être effectuée par le juge national en sa qualité de juge du droit de l'Union.

Administration composite

L'affaire *GAEC Jeanningros*²³ concerne le partage des compétences entre les autorités nationales et la Commission dans le domaine des appellations d'origine protégées (AOP), qui entraîne le partage des compétences contentieuses quant à la contestation des actes de modification des conditions d'obtention des AOP.

Le règlement 2081/92, relatif à la protection des appellations d'origine des produits agricoles et des denrées alimentaires, prévoyait que la décision d'enregistrer une dénomination

22. Arrêt de la Cour (Gde Ch) du 19 décembre 2019, C-752/18, ECLI:EU:C:2019:1114.

23. Arrêt de la Cour du 29 janvier 2020, C-785/18, ECLI:EU:C:2020:46.

en tant qu'AOP ne pouvait être prise par la Commission que si l'État membre concerné lui avait soumis une demande à cette fin et qu'une telle demande ne pouvait être faite que si cet État membre avait vérifié qu'elle était justifiée.

La Cour estime que les autorités nationales sont les mieux placées pour évaluer l'enregistrement de l'AOP et les éventuelles modifications ultérieures des conditions d'obtention, même si la décision finale relève de la compétence de la Commission (pt 24). Dans ce cadre, il appartient aux juridictions nationales d'apprécier la légalité des actes nationaux, qui constituent « une étape nécessaire de la procédure d'adoption d'un acte de l'Union, dès lors que les institutions de l'Union ne disposent à l'égard de ces actes que d'une marge d'appréciation limitée ou inexistante » (pt 25).

La Cour de justice n'étant pas compétente pour trancher les questions liées à la légalité de la demande des autorités nationales, la question de savoir s'il est loisible à une juridiction nationale, saisie d'un recours contre un acte des autorités nationales relatif à une demande de modification mineure du cahier des charges d'une AOP, de considérer qu'il n'y a plus lieu de statuer sur le litige pendant devant elle, au motif que la Commission a fait droit à cette demande de modification, doit être appréciée au regard du principe de protection juridictionnelle effective (pt 34). En effet, les juridictions nationales sont tenues, en vertu du principe de coopération loyale, d'assurer une protection juridictionnelle effective au sens de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux, et cette protection serait compromise si les juridictions nationales décidaient de ne plus statuer sur le recours au motif que la Commission a entériné les modifications proposées.

Utilisation des preuves par l'administration fiscale

L'affaire *Glencore Agriculture Hungary Kft.*²⁴ donne à la Cour de justice l'occasion de préciser le contenu des obligations procédurales imposées aux autorités et aux juridictions nationales en matière de protection juridictionnelle effective en matière de fraude à la TVA.

En droit de l'UE, les règles de preuve relèvent de l'autonomie procédurale des États membres, sous réserve du respect du principe d'effectivité et de la protection des droits fondamentaux. Ainsi l'administration fiscale peut-elle produire des preuves obtenues dans le cadre de procédures pénales ou d'enquêtes administratives connexes auxquelles l'assujetti n'est pas partie, sous réserve du respect des droits de la défense, du droit d'accès aux documents nécessaires et de l'impartialité dans l'examen des arguments.

Concernant les droits de la défense, la Cour rappelle qu'il ne s'agit pas d'une prérogative absolue, « mais peut comporter des restrictions, à la condition que celles-ci répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général poursuivis par la mesure en cause et ne constituent pas, au regard du but poursuivi, une intervention démesurée et intolérable qui porterait atteinte à la substance même des droits ainsi garantis » (pt 43). Ainsi, le fait que l'administration fiscale soit liée par les constatations factuelles ou les qualifications juridiques antérieures exprime le principe de sécurité juridique et n'est pas contraire au respect des droits de la défense.

Toutefois, l'administration doit avoir l'obligation de permettre à l'assujetti de discuter les preuves et de les remettre en cause. En outre, en vertu du droit à une protection juridictionnelle effective selon l'article 47 de la Charte, la juridiction chargée du contrôle de la légalité d'une décision de l'administration fiscale procédant à un redressement de TVA doit pouvoir vérifier si les preuves sur lesquelles cette décision est fondée n'ont pas été obtenues et utilisées en violation des droits garantis par la Charte (pt 63).

24. Arrêt de la Cour du 16 octobre 2019, C-189/18, ECLI:EU:C:2019:861.

• Initiative citoyenne européenne et pouvoirs de la Commission

La Cour de justice précise, par son arrêt de grande chambre *Puppinck e. a. c/ Commission*²⁵, la fonction de l'initiative citoyenne européenne (ICE) consacrée dans l'article 11 TUE et le règlement 211/2011, et les pouvoirs de la Commission dans ce cadre.

Le rejet par celle-ci d'une ICE par laquelle les signataires demandaient l'interdiction du financement des activités qui impliquent la destruction d'embryons humains, en particulier dans les domaines de la recherche, de l'aide au développement et de la santé publique, confirme, selon le Tribunal et ensuite la Cour, le monopole législatif dont jouit la Commission. En effet, l'objectif de l'ICE ne consiste pas à donner à un groupe de plus d'un million de citoyens un pouvoir d'initiative supérieur à celui du Parlement et du Conseil, étant donné que le droit de ces deux institutions de demander à la Commission de soumettre toute proposition appropriée aux fins de la mise en œuvre des traités ne porte pas atteinte au pouvoir d'initiative législative de celle-ci (pts 61-62). La Cour souligne que « la valeur ajoutée particulière de ce mécanisme réside non pas dans la certitude de son issue, mais dans les possibilités et les opportunités qu'elle crée pour les citoyens de l'Union de déclencher un débat politique au sein des institutions de celle-ci sans devoir attendre le déclenchement d'une procédure législative » (pt 70).

La Cour confirme en outre que la Commission dispose d'une marge d'appréciation, étant donné qu'elle est appelée à « promouvoir l'intérêt général de l'Union en effectuant, éventuellement, des arbitrages difficiles entre des intérêts divergents » (pt 87), ce qui limite le contrôle du Tribunal à un contrôle restreint (pt 89), visant à vérifier, notamment, le caractère suffisant de sa motivation et l'absence d'erreurs manifestes d'appréciation (pt 96). Par conséquent, la Commission n'a pas dépassé sa marge d'appréciation en considérant que l'objectif de l'ICE litigieuse était la présentation de propositions législatives en matière de recherche et d'innovation et non pas la soumission de proposition visant à définir ou à clarifier le statut juridique de l'embryon humain.

E. N.

25. Arrêt de la Cour (Gde Ch) du 19 décembre 2019, C-418/18 P, ECLI:EU:C:2019:1113.

III – PERSONNELS DES INSTITUTIONS DE L'UNION ET DES AFFAIRES EUROPÉENNES EN FRANCE

- Au Berlaymont
- Au Justus Lipsius
- Départ du Royaume-Uni
- Banque centrale européenne
- Tribunal de l'Union européenne
- Médiateur de l'Union européenne
- Procureur européen
- Paris-Bruxelles

• Au Berlaymont

À la Commission européenne, Jean-Claude Juncker a quitté la présidence le 30 novembre 2019. À presque 65 ans et selon ses propres termes, il quitte la Commission « éreinté ». Sa Commission a été qualifiée par lui-même de la « dernière chance » quand il prit ses fonctions le 1^{er} novembre 2014. Dans un entretien de départ intitulé « L'Europe a l'obligation d'être un pouvoir »²⁶, il revient sur son pire souvenir : l'effort presque surhumain pour garder la Grèce dans la zone euro et sur le meilleur : le plan d'investissement qui a d'abord porté son nom avant de devenir le Fonds européen d'investissement stratégique. Son mandat a été marqué par le Brexit dont l'intéressé confesse que sa « faute » a été de ne pas intervenir pendant la campagne référendaire comme le lui avait demandé David Cameron. En termes de gouvernance, son mandat restera marqué par la première application, et la seule à ce jour, du principe du *Spitzenkandidat* mais également par la crise liée à la nomination inopinée et controversée de son chef de cabinet, Martin Selmayr, comme secrétaire général de la Commission. Cette crise dont l'épilogue n'a été trouvé que par l'élection du successeur de Jean-Claude Juncker (*cf.* Chronique n° 171) a largement contrarié la seconde partie de son mandat. Cette Commission de crises ou de « poly-crisis », selon ses propres mots restés célèbres, a été marquée par un renforcement inédit des formes de présidentialisation dont Martin Selmayr a été plus l'acteur que le témoin. Il restera à déterminer si la chute de ce dernier marquera une inflexion réelle dans ce processus qui a commencé dès Barroso et, sous une autre forme, dès Delors.

La nouvelle Commission européenne, présidée par Ursula von der Leyen, a été investie le 27 novembre 2019 par le Parlement européen. Après l'élection de sa présidente le 16 juillet 2019, le processus de désignation de ses membres a eu lieu jusqu'à la présentation de la nouvelle équipe le 10 septembre. Néanmoins, rien ne s'est passé comme prévu et à la suite de l'audition de certains commissaires par le Parlement européen, la composition et les portefeuilles ont été revus. La prise de fonction de la Commission a ainsi dû être reportée d'un mois au 1^{er} décembre 2019. Ce n'est pas inédit puisque la Commission Barroso 2 n'avait commencé que le 10 février 2010.

Le 28 août, la France a proposé la candidature de Sylvie Goulard au poste de commissaire européen. Le 10 septembre, le large portefeuille « marché intérieur, industrie, défense et espace » lui a été confié. Ce portefeuille très important n'est pas inédit puisque Michel Barnier en a été le titulaire de 2010 à 2014 avec les services financiers et le titre de vice-président. À la place des services financiers, le portefeuille comprend dix ans plus tard la nouvelle direction

26. *Le Monde*, 15 novembre 2019.

générale de l'industrie de la défense et de l'espace. Or, pour la première fois de l'histoire, un commissaire proposé par la France n'a pas été investi par le Parlement européen et n'est donc pas entré en fonction.

Quelles leçons tirer de « l'affaire Goulard » ? Le choix de cette candidate était à la fois évident et risqué. Évident, car la spécialisation et les compétences de l'intéressée n'ont jamais été mises en cause. Elle disposait en effet de toute expérience nécessaire : à la fois sur le plan administratif en tant qu'énarque, diplomate et ancienne conseillère du président Prodi à la Commission, mais également sur le plan politique comme députée européenne très investie et comme ministre, même si ce ne fut que pendant une période très brève. Polyglotte (allemand, anglais, italien) et experte en affaires européennes, elle était proche d'Ursula von der Leyen. Mais ce choix était risqué, car, comme l'avaient envisagé les conseillers du président Macron, les auditions au Parlement européen se sont progressivement durcies alors que les nouveaux équilibres politiques issus des élections européennes rendaient le Parlement plus imprévisible, ce dernier étant par ailleurs composé à 58 % de nouveaux députés. Ainsi, il est possible de penser que de nombreux parlementaires aient voulu faire tomber la candidate du président français qui avait contribué à empêcher l'application du mécanisme du *Spitzenkandidat*. Il se peut également qu'il se soit agi d'une simple émancipation d'un Parlement fonctionnant davantage selon des logiques politiques et partisans que d'influences nationales, que ce dernier ait été soucieux de prendre au sérieux cette prérogative des auditions pourtant ancienne ou, enfin, qu'il faille y voir la volonté de faire un exemple et la manifestation d'une nouvelle ère de probité à Bruxelles. En la matière, les réponses de la candidate française concernant la réalité de son emploi de consultante dans un *think tank* américain n'ont pas été jugées convaincantes et le 10 octobre sa candidature a été rejetée par 82 voix contre 29. Mme Goulard est donc restée second sous-gouverneur de la Banque de France.

Après un second délai de réflexion, le Président de la République a proposé Thierry Breton. Un homme du monde de l'entreprise n'est pas inédit comme membre de la Commission. Le premier commissaire français avec Jean Monnet à la Haute Autorité de la CECA, Léon Daume, provenait du Comité des forges. La carrière de Thierry Breton est assez singulière. Ingénieur de Supélec, il a dirigé de très grandes entreprises (Thompson, France Télécom) avant de devenir assez brièvement ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (2005-2007). Il entre à la Commission européenne après être à la tête pendant dix ans de la société de services numériques Atos.

D'un point de vue sociologique, on constate que la féminisation du Collège se poursuit (12 femmes sur 27 commissaires), sans toutefois parvenir à l'objectif de parité. La politisation de ses membres prend des formes nouvelles. Ceux-ci proviennent toujours majoritairement de fonctions politiques nationales, mais à un niveau moins élevé. Depuis 1995, les présidents étaient tous d'anciens Premiers ministres, ce qui n'est plus le cas avec Ursula von der Leyen. Si le membre français est, comme sous le mandat de J.-C. Juncker, un ancien ministre de l'Économie et des Finances, on ne compte plus que deux anciens Premiers ministres, contre cinq dans la Commission Juncker : Vladis Dombrovskis, letton, promu vice-président exécutif, et Paolo Gentiloni, italien, comme commissaire à l'économie. On compte de nombreux anciens ministres ayant occupé des portefeuilles régaliens, à l'image de Thierry Breton (Économie et Finances), de l'Espagnol Josep Borrell (Affaires étrangères), du Belge Didier Reynders (Finances puis Affaires étrangères), de la Maltaise Helena Dallo (Affaires européennes), de la Finlandaise Jutta Urpilainen (Finances), de l'Estonienne Kadri Simson (Économie), du Lituanien Virginijus Sinkevičius (ministre de l'Économie à l'âge de 27 ans), mais également et, c'est plus nouveau, du Travail (la commissaire suédoise et le commissaire luxembourgeois). Parmi les ex-membres de la Commission Juncker, qui représentent un tiers de l'effectif, on mentionnera l'ancien premier vice-président Frans Timmermans, qui fut ministre néerlandais des Affaires étrangères, et la commissaire à la concurrence, Margrethe Vestager, qui a été en

charge des Affaires économiques et de l'Intérieur au sein du gouvernement danois. On ne compte que trois ex-députés européens (les commissaires croate et roumaine, mais surtout portugaise de 2004 à 2016), quatre anciens représentants permanents (les membres slovènes et hongrois et plus anciennement slovaque et luxembourgeois) et le cas singulier du commissaire grec, fonctionnaire européen, passant du poste de porte-parole de la Commission à celui de membre du collège²⁷.

Le nouveau collège compte huit vice-présidents, y compris le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (Josep Borrell), qui sont responsables des grandes priorités de la Commission. L'innovation principale concerne la création de vice-présidents « exécutifs », qui exercent une double fonction : à la fois la vice-présidence pour une des trois priorités du programme, et la charge de commissaire. Ces trois vice-présidents (VP) exécutifs étaient significativement déjà membres de la Commission : Frans Timmermans (Pays-Bas), est en charge du « Pacte vert européen », Margrethe Vestager (Danemark) du programme pour une Europe préparée à l'ère du numérique, tout en restant commissaire chargée de la concurrence, et Valdis Dombrovskis (Lettonie) chargé de l'économie au service des personnes et devenant commissaire aux services financiers.

Si la Commission Juncker disposait pour la première fois d'un véritable numéro deux (premier vice-président), la Commission von der Leyen en dispose de trois à égalité. Ils représentent les principales forces politiques européennes (PSE, PPE et Renew), dont deux ont été têtes de listes aux élections européennes et candidats à la présidence de la Commission (Timmermans et Vestager). Fait sans précédent, ces deux dernières nominations ont été imposées par le Conseil européen, exposant de façon très claire la politisation des choix au sein même du Conseil européen. D'un certain point de vue, la Commission von der Leyen n'est pas sans rappeler la Commission Thorn (1981-1985) avec une présidence concurrencée par des commissaires forts et mieux installés comme Étienne Davignon ou François-Xavier Ortoli, ancien président.

En termes de méthodes de travail, la Commission von der Leyen entend (re)mettre la collégialité au cœur de son fonctionnement interne, être une Commission numérique en se réunissant sans support papier et, de façon plus inédite, devenir une Commission « géopolitique ». La première concrétisation de ce slogan, reprenant celui de la Commission Juncker d'être une « Commission politique », est la création d'un nouveau groupe de coordination externe (EXCO), qui examine chaque semaine les questions internationales et coordonne les positions à prendre dans les enceintes internationales et sommets.

Au niveau des entourages, le cabinet de la présidente est dirigé depuis le 23 juillet 2019 par Bjoern Seibert qui était son chef de cabinet adjoint au ministère allemand de la Défense. C'est une inflexion importante par rapport au processus d'européanisation des cabinets. Depuis Prodi en 1999, la composition des cabinets était marquée par une double évolution : un recrutement au sein de la fonction publique européenne et une dénationalisation de ses membres. On revient ici à la situation qui prévalait jusqu'à l'ère Delors-Santer d'un président arrivant à Bruxelles avec son chef de cabinet issu de sa capitale d'origine. À l'époque, le cabinet Delors était dirigé par Pascal Lamy. Cette inflexion est assez surprenante en raison de la procéduralisation accrue de la Commission depuis la crise de la Commission Santer. Néanmoins, la cheffe adjointe du cabinet d'Ursula von der Leyen, Stéphanie Riso, française, dispose d'une expérience de vingt ans à la Commission. Elle était directrice au sein de la *task force* Brexit auprès de Michel Barnier depuis 2017. Elle est économiste comme le porte-parole, également français, Éric Mamer²⁸.

27. Se reporter à Didier Georgakakis, « Moins ça change, moins c'est la même chose ? Une première analyse du collège de la Commission von der Leyen », site de *Politique européenne*, 9 septembre 2019.

28. Pour une analyse complète de la présence française en janvier 2020 se reporter au hors-série *RFAP* : Michel Manganot, *Qui gouverne l'Union européenne ? Chroniques 2014-2020*.

Au sein du cabinet présidentiel, il faut noter le poste de numéro trois intitulé « directeur de la coordination et de l'administration », occupé par la Bulgare issue du secrétariat général, Jivka Petkova, celui de conseiller « exécutif » à la communication qui vient doubler le porte-parole, Jens-Alexander Flosdorff, qui était jusqu'en juillet responsable de la communication du ministère allemand de la Défense. La suite des conseillers reprennent les priorités et grands domaines (Pacte vert, digital, économie, diplomatie, commerce, compétences et social, migration et affaires intérieures) en se répartissant parallèlement les autres portefeuilles selon la logique classique de la collégialité. Six membres sont enfin « *policy coordinators* » dont deux uniquement consacrés aux relations avec le Parlement européen.

La secrétaire générale faisant fonction depuis le 1^{er} août 2019, la Lettone Ilze Juhansone, a été nommée le 14 janvier 2020 secrétaire générale en titre. L'avis de vacance a été publié dès le 5 décembre 2019. Cette diplomate qui n'est entrée à la Commission qu'en 2015 a été préférée aux deux autres candidats dont on imagine facilement qu'ils disposaient d'une plus grande expérience au sein de la Commission. Âgée de 49 ans, elle est seulement la huitième secrétaire générale depuis 1958 et la seconde femme à exercer cette fonction après Catherine Day (2005-2015). C'est la première fois qu'une ressortissante d'un pays de l'élargissement de 2004 accède à cette responsabilité. Ses prédécesseurs ont été chronologiquement : français, britannique, néerlandais (deux fois), irlandais (deux fois) et allemand. Martin Selmayr, qu'elle remplace et qui n'était pas, comme elle, fonctionnaire européen de carrière, était à la Commission depuis quatorze ans quand il est devenu secrétaire général en mars 2018. Signalons que ce dernier, au moment de sa démission en juillet 2019, avait évoqué la perspective d'être remplacé par le Français Olivier Guersent, directeur général des services financiers. Celui-ci est devenu directeur général de la concurrence avant même l'avis de vacance du poste de secrétaire général. À l'exception évidente du fondateur de la fonction, Émile Noël, le seul secrétaire général « parachuté » de l'histoire de la Commission a été le conseiller de Thatcher, David Williamson, nommé par Delors en 1987, en remplacement justement de Noël. Mais il s'agissait à l'époque d'un arrangement entre Mitterrand et la « Dame de fer ».

De novembre 2015 à juillet 2019, Ilze Juhansone était secrétaire générale adjointe, chargée des relations avec les autres institutions et des relations extérieures. Elle a exercé cette fonction directement après celle de représentante permanente de la Lettonie depuis 2011 pendant la première présidence lettone. Après une expérience à l'Office de la citoyenneté et des affaires migratoires à Riga, elle a participé à fonder la RP à Bruxelles en 2003-2004 et est devenue directrice générale des affaires européennes au ministère des Affaires étrangères en 2008. Titulaire de deux Masters en philologie puis en droit à l'université de Lettonie, elle dispose de deux certificats de l'École danoise d'administration publique et de l'Institut européen d'administration publique.

Avec le poste de chef de cabinet issu de la capitale de la présidente et une secrétaire générale disposant d'un faible capital institutionnel, il s'agit bien ici d'une double rupture dans les pratiques de la Commission depuis vingt ans. C'est à l'issue du mandat d'Ursula von der Leyen qu'il sera possible de juger si cette rupture constitue un retour à l'ère Delors ou un réalignement intergouvernemental. En effet, la Commission Delors avec Lamy et Williamson n'en a pas été moins européenne.

Au niveau des services, il faut signaler la création, par les premières décisions de la Commission de décembre 2019, de deux nouvelles directions générales au 1^{er} janvier 2020 : « appui aux réformes structurelles » (REFORM) et « industrie de défense et Espace » (DEFIS). Concernant la DG REFORM, c'est le Service d'appui aux réformes structurelles (SRSS), qui faisait partie du secrétariat général, qui est transformé et autonomisé. Le Néerlandais Martinus Verwey en reste à sa tête en faisant fonction de directeur général. Cette direction générale conserve comme mission d'aider les États membres à « élaborer et réaliser des réformes structurelles dans le cadre de leurs efforts visant à soutenir la création d'emploi et une croissance

durable». Cela a été régulièrement le cas de nouveaux domaines d'intervention qui ont été expérimentés au sein du SG puis autonomisés en directions générales indépendantes comme coopération politique complétant la DG RELEX, la culture et éducation ayant formé la DG EAC. Ici, comme on l'avait signalé lors de la création du service (*Chronique n° 159*), le domaine traditionnellement exclu des compétences formelles européennes qu'est l'administration publique – seule la coopération administrative est une compétence d'appui depuis Lisbonne – devient un périmètre d'une direction générale de la Commission. Il constitue le deuxième domaine d'activité sur les cinq que compte la DG : « gouvernance et administration publique ».

Quant à la DG DEFIS, elle rassemble deux directions qui existaient au sein de la DG GROW (marché intérieur, industrie, entrepreneuriat et PME), à savoir celle de la « politique spatiale, Copernicus et défense » et celle des « programmes de navigation par satellite de l'UE ». Elles changent de nom et deviennent respectivement direction « industrie de défense » et direction « développement et innovation ». Une troisième direction « espace » voit également le jour. C'est, assez logiquement, le directeur général de GROW, le Finlandais Timo Pesonen, qui, transféré dans l'intérêt du service, prend la tête de cette nouvelle DG. Au total, le nombre d'unités au sein de la DG DEFIS s'élève à onze.

En dehors de ces deux directions générales, le groupe de réflexion interne de la Commission européenne, ancienne cellule de prospective créée par Jacques Delors, devenu BEPA (Bureau des conseillers de politique européenne) puis ESCP (Centre européen de stratégie politique) sous Juncker, est renommé IDEA (Inspire, Debate, Engage and Accelerate Action). Il est restructuré sur la base des orientations politiques de la nouvelle commission (Pacte vert, numérique, économie au service des personnes), traite classiquement du futur de l'Europe et de ses institutions, mais, de façon plus inédite, de géopolitique et de la place de l'Europe dans l'ordre mondial.

Par ailleurs, toujours au 1^{er} janvier 2020, les Français Olivier Guersent et Monique Pariat changent d'affectation : le premier, directeur général des services financiers, prend la tête de la direction générale de la concurrence, la seconde passe d'ECHO (protection civile et aide humanitaire) à HOME (migration et affaires intérieures). Mme Paraskevi Michou est nommée directrice générale d'ECHO. Auparavant, le 24 juillet 2019, la direction générale de la coopération internationale et du développement a changé de tête. Le diplomate belge néerlandophone, devenu directeur du service du porte-parole, Koen Doens remplace l'Italien Stefano Manservigi, figure de la Commission, admis à faire valoir ses droits à la retraite le 1^{er} octobre 2019. Enfin, le directeur général de la concurrence, Johannes Laitenberger, ancien chef de cabinet de Barroso et chef adjoint du service juridique, a démissionné le 1^{er} septembre 2019 pour être nommé juge allemand au Tribunal de l'Union européenne.

• Au Justus Lipsius

Le Conseil européen a été marqué par le changement de son président. Donald Tusk a été remplacé à la date prévue, le 1^{er} décembre 2019, par Charles Michel. Le 30 août 2014, la nomination de Donald Tusk avait été accueillie comme un symbole. Pour la première fois, l'Union européenne était représentée par un dirigeant originaire d'un pays de l'Europe de l'Est et qui ne faisait pas encore partie de la zone euro. En poste depuis le 1^{er} décembre 2014, il avait été réélu pour un second mandat de deux ans et demi le 9 mars 2017. L'ancien Premier ministre belge libéral, Charles Michel, a été désigné le 2 juillet 2019. Donald Tusk a prononcé son discours de départ le 13 novembre au Collège d'Europe à Bruges. Il a rappelé son attachement à l'unité de l'Europe et à empêcher une Europe à plusieurs vitesses : « Au cours des cinq dernières années, il a également été nécessaire de mettre un frein aux idées et initiatives "créatives", telles que celles d'un "club restreint", de "cœur de l'Europe", etc. Elles s'expliquent en partie par la frustration des fédéralistes, et par des plaintes, souvent non

dénuées de fondement, quant au fait que certains États bloquent une intégration plus poussée. Paris a été particulièrement actif sur cette question, en particulier – paradoxalement – après l'élection du président Macron, un européen authentique et énergique. Comme je l'ai dit à Rome, lors de la cérémonie marquant le 60^e anniversaire des traités, je ne saurais accepter le retour d'une Europe à plusieurs vitesses. J'ai passé la moitié de ma vie derrière le rideau de fer, dans la sphère soviétique, sous le régime communiste ; je sais donc très bien ce que signifie réellement une Europe à deux vitesses. L'unité de l'Union passe par la patience mutuelle, et non la coercition. À l'occasion, chaque fois qu'il est question du rythme de l'intégration, j'aime à citer un proverbe africain : "si tu veux aller vite, marche seul ; mais si tu veux aller loin, marchons ensemble". » Le 20 novembre 2019, quelques jours avant la fin de son mandat, Donald Tusk a été élu président du Parti populaire européen, première force politique du Parlement européen, à compter du 1^{er} décembre 2019.

Le cabinet Charles Michel est composé de vingt-cinq conseillers répartis en six pôles : coordination horizontale, l'Europe dans le monde, une Europe prospère, une Europe intégrée et durable, presse et communication et bureau privé. Il est dirigé par un seul chef de cabinet, car il n'y a plus de chef adjoint de cabinet comme sous Tusk et auparavant Van Rompuy, mais à la place un « sherpa ». Sa composition est majoritairement féminine. Ses principaux collaborateurs sont belges qui constituent un tiers des effectifs au total. Le chef de cabinet est le représentant permanent de la Belgique auprès de l'UE depuis 2016, François Roux. Il était sherpa de Charles Michel, Premier ministre, et a même cumulé ces deux fonctions. Libéral comme lui, il avait déjà été chef adjoint de cabinet de son père, Louis Michel, quand ce dernier était ministre des Affaires étrangères. Son sherpa, Frédéric Bernard, était son conseiller diplomatique. Son porte-parole, Barend Leyts, était son porte-parole flamand. Le chef de l'équipe « Une Europe intégrée », Rudy Volters, était son chef de cabinet. Sa première conseillère en politique étrangère était l'ambassadrice des Pays-Bas en Belgique. Son « conseiller principal stratégique pour la communication et les médias » à la tête du « bureau privé » est le réputé journaliste et responsable des affaires européennes du journal belge *Le Soir*, Jurek Kuczkiewicz, de nationalité polonaise. Trois membres sont Français : son conseiller économique, Jean-Pierre Vidal, qui occupait les mêmes fonctions auprès de Donald Tusk de décembre 2014 à août 2016 et qui était déjà membre du cabinet Van Rompuy de 2012 à 2014, son conseiller « Antici » (chargé de la coordination du COREPER 2), Tristan Aureau, et sa rédactrice de discours, Lucie Mattera.

Au niveau de l'entourage du président du Conseil européen, il n'est pas possible, comme à la Commission, de réaliser de véritables comparaisons historiques, car cette fonction n'existe sous sa forme stable que depuis décembre 2009. Néanmoins, le choix de Charles Michel reprend celui d'Herman Van Rompuy de préférer un représentant permanent comme chef de cabinet – c'est-à-dire une fonction « communautaire » – davantage qu'un diplomate politique classique ou bilatéral. François Roux a également été en poste auprès de la FAO et de l'ONU. Comme Donald Tusk, l'équipe de Michel comprend un fonctionnaire du secrétariat général du Conseil, chargé d'administrer à la fois le Conseil européen et le Conseil de l'Union européenne. Il s'agit de Simonetta Cook, de double nationalité britannique et italienne, chargée de la coordination horizontale. Comme Herman Van Rompuy, qui disposait comme plume de l'intellectuel Luuk van Middelaar, Charles Michel attache une importance particulière à la question des relations avec les groupes de réflexion et les universités sous la responsabilité de Jurek Kuczkiewicz. À noter qu'aucun membre du cabinet d'Ursula von der Leyen n'est chargé spécifiquement de ces relations.

Au niveau du Conseil de l'UE, la présidence finlandaise s'est achevée le 31 décembre 2019. Sa principale action a porté sur la transparence. Tous les rendez-vous entre ses ministres et des lobbyistes ont été publiés sur son site, davantage de réunions du Conseil ont été diffusées en direct et la plupart des trilogues (compromis informels entre le Conseil, le Parlement et la Commission) ont été rendus publics. La première présidence croate a débuté le 1^{er} janvier 2020.

• Départ du Royaume-Uni

Michel Barnier est depuis le 16 novembre 2019 chef de la *task force* chargée de la finalisation des négociations au titre de l'article 50 du traité sur l'UE, des travaux préparatoires liés à la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, ainsi que de la préparation et de la conduite des négociations sur les relations futures avec le Royaume-Uni. Il est ainsi conforté dans les fonctions de négociateur en chef qu'ils occupaient depuis le 1^{er} octobre 2016 auprès de Jean-Claude Juncker. L'adjointe de Michel Barnier est la seconde cheffe de cabinet de Jean-Claude Juncker, Clara Martínez Alberola. La *task force* désormais intitulée « Royaume-Uni » dispose au secrétariat général d'une direction « stratégie et coordination » et de six unités : planification et support ; affaires juridiques et inter-institutionnelles ; citoyens, programmes, Irlande et Irlande du Nord ; affaires économiques I et II ; sécurité et relations extérieures.

Après moult péripéties, les négociations ont abouti et le Royaume-Uni a quitté l'Union européenne le 31 janvier à minuit. Nous nous limiterons ici aux conséquences sur les personnels. Boris Johnson avait jugé inutile de nommer un commissaire européen. Ainsi Julian King aura été, jusqu'à fin du mandat de la Commission Juncker le 30 novembre 2019, le dernier membre britannique de la Commission. Commissaire européen à la sécurité de l'Union depuis le 15 septembre 2016, il a rejoint l'Oxford Internet Institute en qualité de « visiting policy fellow ». Ancien élève du cycle étranger de l'ENA, directeur général des affaires économiques et consulaires du *Foreign Office*, ambassadeur du Royaume-Uni en France et âgé de seulement 56 ans, ce poste ne semble pas à la hauteur de ce grand diplomate. Rappelons que les fonctionnaires britanniques en poste dans les institutions européennes restent normalement en fonction jusqu'à leur retraite ou leur démission.

Boris Johnson aura été, le 17 octobre 2019, le dernier Premier ministre britannique à participer à un Conseil européen. Les 73 eurodéputés britanniques élus en mai 2019 ont quitté leurs fonctions le 31 janvier. Ils ont partiellement été remplacés par 46 nouveaux députés censés rééquilibrer la représentation entre États membres. Plus aucun ministre, ambassadeur, fonctionnaire britannique ne participe aux réunions du Conseil de l'UE depuis le 1^{er} février. La représentation permanente du Royaume-Uni auprès de l'UE est devenue le 1^{er} février une simple « mission » auprès de l'UE, comme avant le 1^{er} janvier 1973.

Les mandats des juges britanniques de la Cour de justice et du Tribunal de l'UE, Christopher Vajda et Ian Stewart Forrester, sont arrivés à échéance ce 31 janvier à minuit. Dans l'attente de la nomination par les gouvernements des États membres d'un nouvel avocat général, Eleanor Sharpston, en poste depuis janvier 2006, continue à siéger, conformément aux articles 5 et 8 du statut de la CJUE, jusqu'à l'entrée en fonctions de son successeur. En effet, conformément à la déclaration de la conférence des représentants des gouvernements des États membres du 29 janvier 2020 relative aux conséquences du retrait du Royaume-Uni sur les avocats généraux, le nombre fixé à onze par la décision du Conseil du 25 juin 2013, n'est pas affecté par ce retrait. Phil Wynn Owen a quitté de la Cour des comptes européenne où il était juge depuis janvier 2014. Le Comité économique et social européen et le Comité européen des régions sont amputés de leurs 24 membres britanniques respectifs.

En conséquence, le 1^{er} février 2020 l'Union européenne a transformé la représentation de la Commission à Londres²⁹ en délégation de l'Union européenne. Elle est devenue la 143^e délégation de l'Union. Rattachée au Service européen pour l'action extérieure, elle est composée de 26 personnes et les effectifs seront portés à une soixantaine. Josep Borrell, haut représentant, a annoncé le 24 janvier la nomination comme premier ambassadeur auprès du Royaume-Uni, à compter du 1^{er} février, du Portugais João Vale de Almeida. Ambassadeur de l'UE aux Nations unies depuis 2015, il a été le premier ambassadeur de l'UE auprès des

29. La plus ancienne représentation de la Commission, ouverte dès 1955 par la Haute Autorité de la CECA.

États-Unis, de 2011 à 2014. Journaliste de formation, haut fonctionnaire de la Commission depuis 1982, João Vale de Almeida a été le premier chef de cabinet du président de la Commission Jose Manuel Barroso (2004-2009).

• Banque centrale européenne

Au sein du Directoire, il faut noter la démission début octobre 2019 de l'Allemande Sabine Lautenschläger, qui défendait des positions orthodoxes et qui était opposée à la baisse du taux de dépôt. Cette démission inattendue est venue affaiblir la présence allemande à la BCE. Elle est ainsi la quatrième dirigeante allemande à démissionner de la BCE en l'espace de vingt ans après Otmar Issing (1998-2006), Jürgen Stark (2006-2011) et Jörg Asmussen (2012-2014). Sabine Lautenschläger a été remplacée par Isabel Schnabel à partir de janvier 2020. Docteur en économie de l'université de Mannheim, celle-ci a été professeure d'économie financière à Mayence puis à Bonn. Beaucoup plus modérée, elle s'est publiquement inquiétée de l'euroscpticisme des élites de son pays, comparé aux discours entendus dans l'Angleterre pré-Brexit.

La cérémonie de fin de mandat du président Draghi a eu lieu à Francfort le 28 novembre 2019. Le 1^{er} janvier 2020, le membre français du Directoire, Benoît Cœuré, a quitté Francfort pour la Banque des règlements internationaux à Bâle. Christine Lagarde étant devenue présidente le 1^{er} décembre, Benoît Cœuré a été remplacé par un membre italien au Directoire, Fabio Panetta. Gouverneur adjoint de la Banque d'Italie, il était l'unique candidat au Directoire. Outre la présidente et le vice-président espagnol, Luis de Guindos, les autres membres du directoire sont Yves Mersch, depuis 2012, ancien gouverneur de la Banque centrale du Luxembourg, et Philip Lane, ancien gouverneur de la Banque centrale d'Irlande.

• Tribunal de l'Union européenne

Dans le cadre du renouvellement partiel de la composition du Tribunal, qui a lieu tous les trois ans, Stéphane Gervasoni, conseiller d'État, détaché en qualité de juge au Tribunal de l'Union européenne depuis 2013, a été reconduit pour un mandat de six ans, à compter du 1^{er} septembre 2019. Par ailleurs, dans le cadre de la troisième phase de la réforme du Tribunal, Laurent Truchot, magistrat judiciaire, a été nommé juge au Tribunal, pour un mandat de six ans, à compter du 26 septembre 2019.

Rappelons que, lancée en 2015 pour renforcer l'efficacité de la justice au regard de l'augmentation constante du contentieux, la réforme de l'architecture juridictionnelle de la Cour de justice prévoit que le Tribunal soit composé de deux juges de chaque État membre une fois achevée en 2019. La première phase en 2015 a vu une augmentation de 12 juges ; lors de la deuxième phase en 2016, le nombre de juges a été augmenté de 7, portant leur nombre à 47, *via* l'intégration du Tribunal de la fonction publique. La troisième phase a été marquée par la nomination de neuf juges supplémentaires en septembre 2019, portant ainsi leur nombre à 56. Ce nombre est désormais de 54 depuis le départ des Britanniques le 31 janvier 2020.

Parmi les nouveaux juges, signalons Johannes Laitenberger, ancien chef de cabinet de Barroso, puis directeur général adjoint du service juridique de la Commission et directeur général de sa puissante direction générale de la concurrence. Par ailleurs, Marc van der Woude a été élu président du Tribunal le 27 septembre 2019. Ancien étudiant et assistant du Collège d'Europe, professeur à l'université Érasme de Rotterdam, il est juge néerlandais depuis 2010 et vice-président depuis 2016. Il remplace Marc Jaeger, juge luxembourgeois depuis 1996, qui a été président de 2007 à 2019. Diplômé de l'université de Strasbourg et du Collège d'Europe, référendaire à la Cour de 1986 à 1996, Marc Jaeger est ainsi dans l'institution

depuis 34 ans. Il est exemplaire d'une longévité de certains juges d'avant l'élargissement de 2004 et la réforme de 2015 qui font (ou faisaient) presque toute leur carrière à la Cour et/ou au Tribunal. Le vice-président du Tribunal depuis le 27 septembre 2019 est Savvas Papasavvas, juge chypriote depuis 2004, titulaire d'un DEA de l'université Paris 2 et d'un doctorat de droit à l'université d'Aix-Marseille. Créé en 1989, le Tribunal a célébré le 25 septembre 2019 le 30^e anniversaire de son installation³⁰.

• Médiateur de l'Union européenne

À la suite des élections européennes, Emily O'Reilly, irlandaise, a été réélue le 18 décembre 2019 médiatrice européenne de l'Union européenne pour un mandat de cinq ans. Éluë pour la première fois en juillet 2013, elle avait déjà été réélue en décembre 2014 à la suite des élections au Parlement européen. Avant le vote en plénière, les candidats ont été auditionnés par la commission des pétitions (PETI) du Parlement européen. Elle n'a obtenu qu'une courte majorité de 320 votes sur 600 votants. Il aura fallu trois tours pour qu'une majorité se dessine et que la candidate sortante dépasse sa concurrente principale, Julia Laffranque, juge estonienne à la Cour européenne des droits de l'homme.

Pendant son mandat, Emily O'Reilly a conduit des enquêtes importantes sur les groupes de travail de la Commission (2014-2015) puis sur les trilogues (2016). Elle a également contribué à politiser la fonction en s'attaquant à des figures de premier plan, comme en 2016, à José Manuel Barroso. L'ancien président de la Commission européenne avait accepté un poste de consultant au sein de la banque Goldman Sachs. Selon la médiatrice européenne, qui avait déjà été saisie d'autres cas de pantouflage, l'affaire Barroso révélait la faiblesse du code de conduite des commissaires européens ainsi que l'inefficacité de son application par le comité d'éthique de l'institution. En 2018, cela a été le cas Mario Draghi, président de la Banque centrale européenne, à qui elle a demandé de mettre un terme à sa participation au « G30 », un club privé de banquiers influents, issus « d'établissements supervisés par la BCE ». Recommandation non suivie, mais qui a marqué les esprits. Puis elle s'est illustrée dans l'enquête sur la nomination controversée de Martin Selmayr au poste de secrétaire général de la Commission européenne. Elle avait conclu à quatre cas de mauvaise administration et cela a pesé au moment de son élection. La candidate estonienne a mis l'accent sur ses compétences juridiques, alors qu'Emily O'Reilly est une ancienne journaliste.

La Médiatrice dispose comme secrétaire générale depuis septembre 2018 de l'ancienne directrice réputée du secrétariat général du Conseil, Cesira D'Aniello. Basés à Strasbourg, les effectifs s'élèvent à 75 personnes. Le médiateur européen a été institué par le traité de Maastricht. Le premier médiateur, Jacob Söderman, a été élu par le Parlement en 1995. Le professeur Nikiforos Diamandouros lui a succédé en 2003.

• Procureur européen

Le Parquet européen nouvellement institué en vertu de l'article 86 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne est un organe indépendant de l'Union chargé de rechercher, de poursuivre et de renvoyer en jugement les auteurs d'infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. Il diligentera des enquêtes, effectuera des actes de poursuite et exercera l'action publique devant les juridictions compétentes des États membres. Actuellement,

30. *Le Tribunal de l'Union européenne à l'ère du numérique*, Actes du colloque organisé à l'occasion du 30^e anniversaire de l'installation du Tribunal de l'Union européenne, Luxembourg, Cour de justice de l'Union européenne 25 septembre 2019.

22 États membres participent à la coopération renforcée (à l'exception de la Suède, de la Hongrie, de la Pologne, de l'Irlande et du Danemark).

La procédure de nomination du Procureur a été longue, trois candidats ont été auditionnés par le Parlement européen. La France a finalement décidé en juillet 2019 de retirer son candidat, Jean-François Bohner, procureur général près la cour d'appel de Reims. Européen convaincu, parlant six langues et président de l'Association des juristes français et allemands, il avait la préférence du Conseil alors que la candidate retenue avait la préférence du Parlement européen. Il s'agit de Laura Codruta Kovesi, ancienne cheffe de la direction nationale anticorruption de Roumanie. Elle est entrée en fonction le 1^{er} octobre 2019. Le Parquet sera basé à Luxembourg, aux côtés de la Cour de justice et de la Cour des comptes européenne, et doit débiter ses travaux au plus tôt en novembre 2020. La cheffe du Parquet européen organisera les travaux du Parquet européen et représentera le Parquet lors de ses contacts avec les institutions de l'UE, les États membres et les pays tiers. Elle sera assistée de deux adjoints et présidera le collège des procureurs, qui sera chargé de définir la stratégie et le règlement intérieur et d'assurer la cohérence entre les affaires et au sein de celles-ci.

• Paris-Bruxelles

Au secrétariat général des affaires européennes (SGAE), il faut signaler à partir du 1^{er} janvier 2020 une réorganisation interne et un nouveau site internet. C'est la plus importante transformation depuis 2005 et le changement de nom de secrétariat général du comité interministériel (SGCI) pour les questions de coopération économique européenne, créé dès 1948, en SGAE. La secrétaire générale est désormais entourée directement de quatre secteurs : « questions juridiques et institutionnelles », « négociations avec le Royaume-Uni », « Parlements » et « coordination, communication, relations publiques et influence ». La secrétaire générale, Sandrine Gaudin, dispose également de deux conseillères spéciales. Isabelle Jégouzo, cheffe de la représentation en France de la Commission européenne depuis mars 2016, est retournée à l'automne 2019 au SGAE. Elle y avait été secrétaire générale adjointe chargée notamment de la justice et des affaires intérieures (2012-2016). La seconde conseillère, chargée de la présidence française du Conseil de 2020, est depuis juillet 2019 Joanna Hottiaux. Son profil est assez singulier : diplômée en droit européen de l'université de Créteil, elle a été *lecturer* à l'Institut européen d'administration publique de Maastricht, dix ans au service juridique de la Commission et, pendant quatre ans, chargée des fonctions de maître de requêtes au Conseil d'État. Deuxième élément de la réorganisation, les fonctions des secrétaires généraux adjoints (dont le titre n'apparaît plus dans l'organigramme) sont thématiques par des portefeuilles : « protection, frontières et justice », « solidarités, transition écologique et agricole » et « souveraineté économique et compétitivité ». Troisièmement, le secteur « élargissement, voisinage » devient « politique extérieure et défense ». La défense comme la politique étrangère et de sécurité échappaient jusque-là au domaine d'interventions du SGAE. Enfin, cette réforme aboutit à la création de sept titres complémentaires de « chef de file » comme « affaires militaires » dont certains reprennent les priorités et les postes de vice-présidents exécutifs de la Commission : « Pacte vert », « stratégie numérique » ou « une Europe plus forte dans le monde ». En termes d'origines administratives, les trois secrétaires généraux adjoints reflètent l'équilibre interministériel du SGAE : Jérôme Brouillet, conseiller référendaire à la Cour des comptes, Cyrille Baumgartner, conseiller des affaires étrangères, et Salvatore Serravalle, administrateur de l'INSEE. Jérôme Gazzano, conseiller chargé des négociations avec le Royaume-Uni, est inspecteur des finances et Isabelle Jégouzo est magistrate.

M. M.