



Bruxelles, 9 mars 2020

sj.m(2020)1602933

*Avis du Service Juridique**

NOTE A M. MORICCA, DIRECTEUR DG HR.E

Objet: Avis juridique – La Communication sur l’environnement de travail de demain – Votre consultation Ares(2020)1090197 du 20.2.2020

Le Service Juridique a été saisi par la DG HR d’une demande d’avis juridique concernant la Communication sur l’environnement de travail de demain à la Commission européenne¹ (ci-après la « Communication »). Les deux questions suivantes nous ont été posées :

« 1. Au regard de la nature de l’acte (Communication à la Commission), les principes et recommandations contenues dans la Communication ont-ils une valeur contraignante pour la Commission ?

2. Compte tenu de la rédaction de la Recommandation n°7, la Commission est-elle tenue de mettre en place le Comité de pilotage envisagé dans la Communication ?

Dans l’affirmative, dans l’attente de la constitution et de la consultation du Comité de pilotage sur le projet d’aménagement et de l’entrée en vigueur des mesures de mise en œuvre de la Communication, les effets de la Communication peuvent-ils être considérés comme ayant uniquement un effet ex nunc, c’est-à-dire après la mise en place du Comité de pilotage ou peuvent-ils s’imposer aux projets en cours alors même que le Comité de pilotage n’est pas en place ? »

¹ C(2019)7450 final.

* Document de la Commission protégé en vertu de l'article 4 du Règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil (JO L 145 du 31.5.2001, p. 43).

Vous précisez que vous êtes d'avis que « la Communication ne revêt pas de caractère contraignant et que, à supposer qu'elle présente un tel caractère, la rédaction de la Recommandation n°7 ne permettrait pas d'imposer à la Commission la création et la mise en place obligatoire d'un Comité de pilotage. En tout état de cause, [...] la Communication ne saurait avoir d'effets concernant les projets déjà en cours avant la constitution du Comité de pilotage ».

Le SJ commencera par retracer brièvement le contexte factuel de cette consultation et analysera ensuite les deux questions posées par la DG HR.

1. Contexte

La DG BUDG envisage de transformer en espaces collaboratifs les 5^{ème} à 14^{ème} étages du bâtiment BREY2, à l'exception du 6^{ème} étage (Service médical) et du 13^{ème} étage (déjà aménagé en espaces collaboratifs). Par ce projet d'aménagement, seraient mis en espaces collaboratifs 674 postes de travail. Le dossier de création d'un espace collaboratif a été transmis au Comité de prévention et de protection au travail (ci-après, « CPPT ») **le 11 février 2020**, en application des points 3.3.1 et 3.5 du Manuel des conditions d'hébergement des services de la Commission – Partie 2.

La Communication a été adoptée par la Commission **le 16 octobre 2019** et comprend des principes et des recommandations portant sur l'aménagement des espaces de travail de la Commission pour le futur, y compris les espaces collaboratifs.

Une de ces recommandations (n° 7) porte sur la création d'un « comité de pilotage pour l'environnement de travail », qui « pourrait être créé » et « serait chargé » notamment « de fournir des conseils sur des projets individuels de modification de l'environnement de travail » et de « superviser la mise en œuvre des principes et recommandations concernant l'environnement de travail de demain ».

Ce comité est précisé très sommairement comme suit : « Le comité de pilotage pour l'environnement de travail pourrait être de type 'interservices' et organiser régulièrement des réunions avec un groupe de directeurs des ressources des directions générales clientes, afin de discuter des tendances en matière d'espaces de travail et des nouveaux besoins des clients. Le SEAE serait associé aux travaux du comité dans la mesure où les membres du personnel de la Commission dans les délégations sont concernés ».

Le Comité « serait consulté dans tous les cas de changements non mineurs », étant entendu que « le niveau de prise de décision pour les projets concernant des changements dans l'environnement de travail devrait dépendre de l'ampleur du changement proposé. Des changements mineurs peuvent être décidés par le seul directeur général concerné, ceux d'ampleur moyenne pourraient nécessiter l'avis du SG et des RH ou une décision au moyen d'une procédure simplifiée. Une décision relative à des changements majeurs pourrait nécessiter une procédure orale (« QABD »). Cela signifie que le directeur général et/ou le commissaire de tutelle participerait toujours au processus décisionnel ».

2. La valeur contraignante de la Communication

Le Guide des procédures de la Commission (ci-après, le « Guide ») qualifie les communications à la Commission comme n'étant « *pas des actes juridiques* » et inclut ce type d'actes dans le chapitre consacré aux « *Actes autonomes non contraignants pour les tiers* ». En effet, si l'approbation (ou l'« *endossement* ») par le Collège d'un tel document confirme son accord sur le contenu de ce texte, cet accord ne rend pas à lui seul le texte **juridiquement contraignant** pour la Commission : il pourrait s'agir d'un **engagement politique**.

Le Guide donne la définition suivante des communications à la Commission:

« Ce sont des actes à finalité interne, permettant à un commissaire d'informer le Collège tout en cherchant à obtenir son accord sur une intention exprimée. »

La Commission approuve/endosse alors la position ou la stratégie ainsi définie, et, le cas échéant, autorise le commissaire à poursuivre les contacts, à procéder aux étapes administratives ultérieures, etc.

Ce genre d'acte est utilisé par exemple [...] pour lancer une procédure administrative. »

Pour déterminer si la Communication est **juridiquement** contraignante, il faut l'analyser.

La Communication, tout en étant intitulée « *Communication à la Commission* », porte l'en-tête de la Commission ainsi qu'un numéro d'acte de la Commission et elle précise, dans sa conclusion, que, en approuvant la Communication, « *le Collège s'engage, en accord avec le président, à prendre acte des principes et recommandations contenus dans le document et à les approuver* », de même qu' « *à demander au Corporate Management Board de superviser la mise en œuvre de ces principes et recommandations* ». Par cette approbation, le texte de la Communication est en substance devenu un texte de la Commission.

Comme indiqué *supra*, cela n'emporte toutefois pas en soi que ce texte soit **juridiquement contraignant** pour la Commission. L'absence de caractère juridique contraignant de la Communication est confirmée par l'analyse du contenu concret de la Communication.

En effet, d'une part, comme la DG HR l'a souligné, tout le texte de la Communication est rédigé au conditionnel. Ceci est vrai pour l'ensemble des versions linguistiques disponibles, que l'interprète doit confronter et dont il doit tenir compte selon une jurisprudence constante². A cet égard, il peut être noté, au vu des changements

² V., par exemple, arrêt de la Cour du 5 décembre 1967, *Sociale Verzekeringsbank/Van Der Vecht*, Affaire 19/67, ECLI:EU:C:1967:49.

réactionnels opérés pour utiliser systématiquement le conditionnel à la suite de la réunion spéciale des chefs de cabinet, tenue le 11 octobre 2019, que ce choix du conditionnel est un choix délibéré de la Commission.

D'autre part, la Communication ne contient que des « *principes* » et des « *recommandations* », ces dernières n'étant pas, de par leur nature, susceptibles de lier **juridiquement** la Commission. Rien dans le texte de la Communication ni dans le procès-verbal de la réunion du Collège où elle a été approuvée³ n'indique une intention que la Communication produise des effets juridiques contraignants pour la Commission.

Plus généralement, la Communication est rédigée de façon beaucoup moins contraignante que d'autres⁴.

Toutefois, les **engagements politiques** pris par la Commission dans la Communication doivent amener les services de la Commission à y donner suite. Certes, la Commission pourrait, dans le cadre d'une nouvelle communication, décider de suivre d'autres recommandations que celles préconisées dans la présente Communication. Mais tant que la présente Communication n'a pas été rapportée, les services de la Commission doivent s'y référer et, en particulier, adapter leurs procédures à ce qui a été annoncé dans la Communication relativement au pilotage et aux modes de décision en cas de transformation de bureaux individuels en bureaux paysagers.

³ PV (2019) 2311 final, p. 10.

⁴ V., par exemple, les communications suivantes :

- Communication à la Commission C(2004)2470 du 7.7.2004 « Dispositions concernant les documents électronique et numérisés » de M. le Président et Communication à la Commission C(2018)7704 du 21.11.2018 « Rationaliser et renforcer la gouvernance institutionnelle au sein de la Commission européenne », qui accompagnent des décisions de la Commission et les « commentent »,
- Communication à la Commission C(2014)9001 du 6.11.2014 de M. le Président « concernant le Centre européen de stratégie politique : mission, tâches et organigramme », C(2017) 5231 du 31.7.2017 « Organigrammes des DG et services de la Commission », C(2018) 7703 du 21.11.2018 du Président Juncker et du Vice-Président Timmermans « La gouvernance au sein de la Commission européenne », P(2019)3 du 1.12.2019 de Mme la Présidente « relative aux règles régissant la composition des cabinets des membres de la Commission et du service du porte-parole », et P(2019)5 du 1.12.2019 de Mme la Présidente « relative à la mission, aux tâches et à l'organigramme du centre I.D.E.A. », qui organisent véritablement les services de la Commission,
- Communication SEC(2006)899 de M. le Président à la Commission en accord avec M. le Vice-Président Kallas « Cadre pour la gestion de la continuité des opérations au sein de la Commission », qui se termine par l'invitation faite à la Commission de notamment « donner instruction aux Directeurs généraux et Chefs de service d'élaborer une version initiale de leur plan de continuité des opérations (...) ».

A cet égard, il y a lieu de noter que la Communication, si elle ne rend pas juridiquement obligatoire la constitution du Comité de pilotage pour l'environnement de travail, établit clairement la nécessité d'un pilotage, lorsqu'elle indique ce qui suit :

« L'analyse du système actuel de gouvernance de l'environnement de travail a montré qu'il est nécessaire de mieux coordonner le pilotage et l'appui de la part des services responsables des différents aspects liés à l'environnement de travail. Des modifications au niveau de l'environnement de travail physique, comme le passage d'un bureau individuel à un espace collaboratif, peuvent représenter pour le personnel un changement significatif. Ces changements sont susceptibles d'avoir une incidence sur son travail quotidien et sont difficiles à inverser. Un meilleur accompagnement et appui garantissant une planification, une mise en œuvre et une amélioration appropriées dans le temps permettront de limiter les risques de conséquences négatives. Il convient donc d'apporter un appui suffisant et d'exercer une supervision satisfaisante. [...] ».

3. Le Comité de pilotage

Compte tenu des engagements politiques exprimés dans la Communication, les services de la Commission doivent donc donner suite à la Communication et prendre toute mesure nécessaire à la mise en place du Comité de pilotage prévu dans la Recommandation n° 7. Celui-ci, une fois constitué, pourra être consulté sur les projets en cours, pour lesquels une décision n'a pas encore été prise.

Il est vrai que la procédure actuelle prévue par le Manuel des conditions d'hébergement des services de la Commission (partie 2) ⁵ ne prévoit pas l'implication du Collège pour les « *changements d'ampleur moyenne* » et les « *changements majeurs* », comme le recommande la Communication.

Toutefois, cette procédure résulte d'un Manuel qui ne semble pas, contrairement à la Communication, avoir été adopté par la Commission, mais seulement par le Comité de Direction de l'OIB et de l'OIL. On n'aperçoit donc pas pourquoi les règles proposées dans la Communication ne pourraient pas être immédiatement appliquées, en laissant la

⁵ Voir point 3.5. « Les étapes d'un dossier de création d'un espace paysagé » :

« Afin de réaliser un espace de bureau paysagé il est suggéré de suivre les étapes suivantes: (1) définition des objectifs à atteindre par le recours à l'espace paysagé (auteur DG/Service) en contact avec l'Office concerné (OIB/OIL); (2) étude préalable interne à la DG demanderesse en association avec le personnel concerné notamment pour vérifier la compatibilité des tâches avec un environnement de travail paysagé et pour définir le projet; (3) analyse de la demande par l'Office (OIB/OIL) et vérification de la faisabilité architecturale et technique du projet (respect des normes, des conditions SST, coût, calendrier, etc.); (4) transmission de l'ensemble du dossier au service demandeur et au CPPT (CSHT pour Luxembourg); (5) phase de finalisation du projet (éventuelles précisions ou corrections); (6) décision finale du service demandeur; (7) réalisation technique (OIB/OIL); (8) évaluation de l'aménagement après quelques mois de fonctionnement et détermination, le cas échéant, des actions correctives nécessaires ».

décision finale non au service demandeur mais à la Commission, pour les « *changements d'ampleur moyenne* » et les « *changements majeurs* » comme le passage de tout un bâtiment d'une direction-générale en *open space*.

Dans le même sens, il y a lieu d'examiner rapidement quel serait l'acte juridique nécessaire à la mise sur pied du Comité de pilotage. Ainsi, par exemple:

- une décision de la Commission serait requise aux termes de l'article 21 du Règlement intérieur de la Commission s'il s'agit de créer un véritable service,
- une décision de la Présidente de la Commission suffirait, aux termes de l'article 22 du même Règlement, s'il s'agit de créer une fonction ou structure spécifique chargée d'une mission précise, comme cela a été le cas pour le comité indépendant d'examen de la réglementation⁶, notamment.

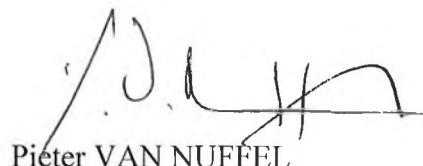
Le Comité pourrait également être constitué plus informellement, par exemple en tant que nouvel organe spécialisé du *Corporate Management Board* (Conseil d'administration en français), en application de l'article 5, § 2, de la décision de la Commission C(2018)7706 du 21.11.2018, relative au Conseil d'administration.

Cette dernière hypothèse pourrait permettre une mise en place rapide du Comité, ledit *Corporate Management Board* devant, aux termes de la Communication, « *superviser la mise en œuvre de ces principes et recommandations* ».

Le Service juridique reste à votre disposition pour toute information complémentaire.



Bernhard SCHIMA



Pieter VAN NUFFEL

Cc: M. Roques, M. Vanhoorde, M. Sakkers, Mme Pilorge-Vrancken, M. Duluc et M. Cadet (DG HR)
M. Martenczuk, Mme Delaude, M. Piet van Nuffel, Mme Melo Sampaio, M. Vernier (SJ)

⁶ Décision C(2015)3263.