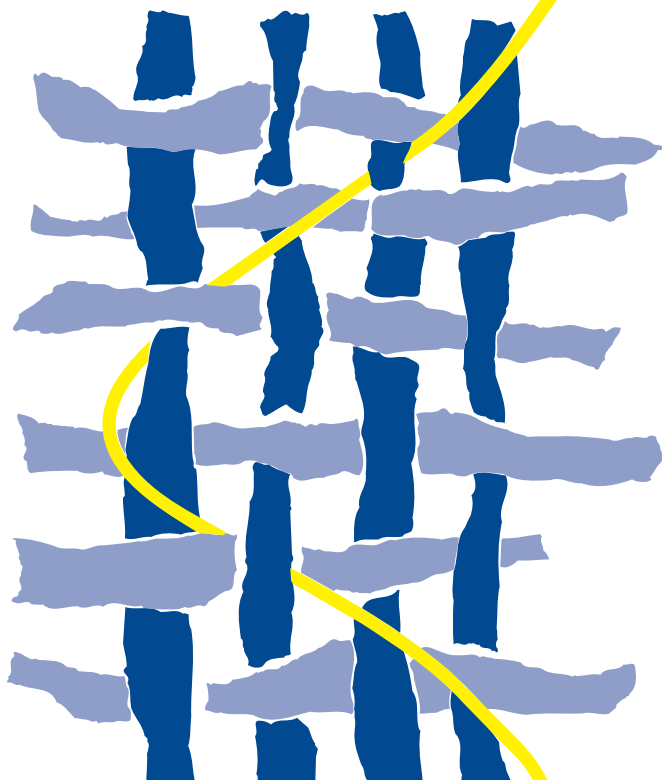


Le Médiateur Européen

RAPPORT ANNUEL

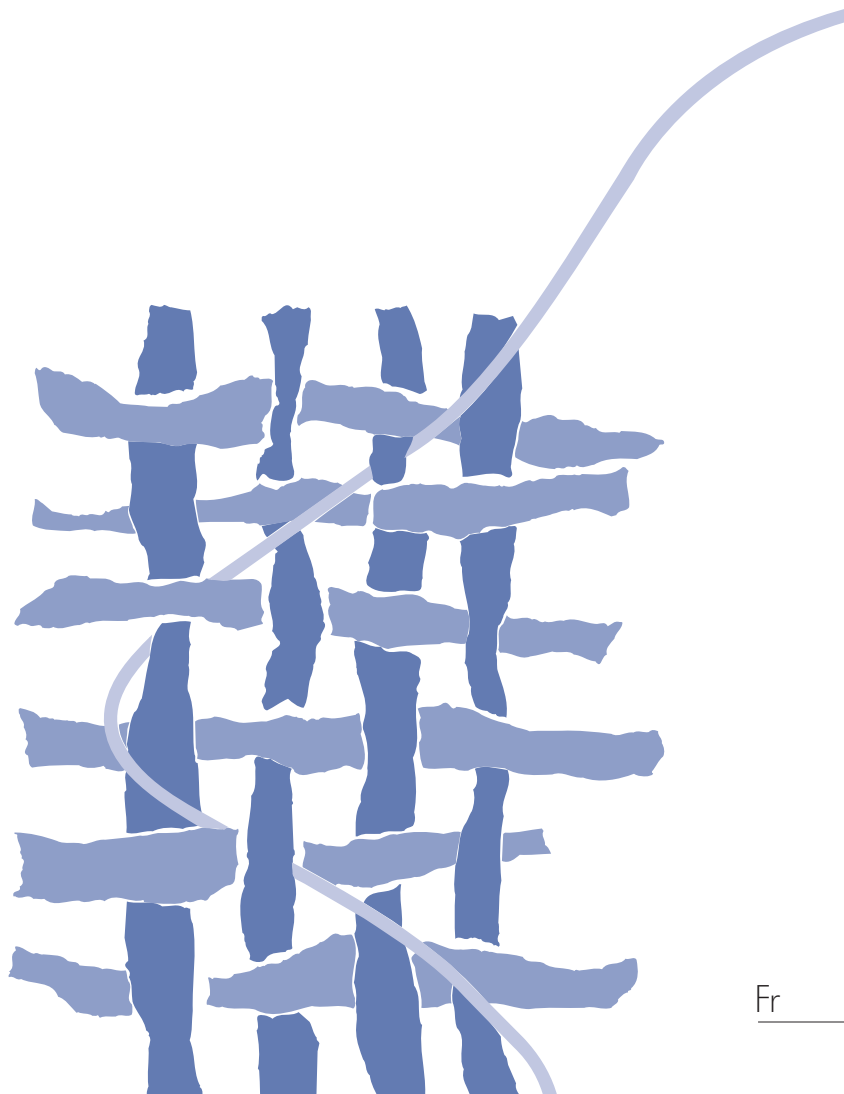
1998



Le Médiateur Européen

RAPPORT ANNUEL

1998



Strasbourg, février 1999

Monsieur José María Gil-Robles Gil-Delgado

Président du Parlement européen

Rue Wiertz

B - 1047 Bruxelles

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 138 E, paragraphe 1, du traité instituant la Communauté européenne et à l'article 3, paragraphe 8, de la décision du Parlement européen concernant le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions du Médiateur, j'ai l'honneur de vous présenter ci-joint mon rapport pour l'année 1998.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

Jacob Söderman

Médiateur de l'Union européenne

1	AVANT-PROPOS	9
2	LES PLAINTES ADRESSÉES AU MÉDIATEUR	15
2.1	LA BASE JURIDIQUE DES ACTIVITÉS DU MÉDIATEUR	15
2.2	LE MANDAT DU MÉDIATEUR	16
2.2.1	La notion de mauvaise administration	18
2.2.2	Un code de bonne conduite administrative	19
2.3	LA LIBRE CIRCULATION ET LE MANDAT DU MÉDIATEUR	21
2.4	LA RECEVABILITÉ DES PLAINTES	24
2.5	LA JUSTIFICATION DES ENQUÊTES	25
2.6	ANALYSE DES PLAINTES	26
2.7	AVIS SUGGÉRANT LA SAISINE D'AUTRES INSTANCES ET RENVOIS	26
2.8	ENQUÊTES ET DÉCISIONS	27
2.9	LES PLAINTES POUR DÉFAUT DE RÉPONSE	28
2.10	L'ACCÈS AUX DOCUMENTS	30
2.10.1	Les plaintes dirigées contre le refus d'accès à des documents	30
2.10.2	Le principe de procédure équitable dans les enquêtes du Médiateur	31
2.10.3	Le droit d'accès du Médiateur aux dossiers	31
3	LES DÉCISIONS CONSÉCUTIVES AUX ENQUÊTES	33
3.1	AFFAIRES DANS LESQUELLES IL N'A PAS ÉTÉ CONSTATÉ DE MAUVAISE ADMINISTRATION	33
3.1.1	Parlement européen	
	Remboursement de frais médicaux	33
	Dispositions régissant l'adhésion au régime de pension complémentaire du Parlement européen	36
3.1.2	Conseil de l'Union européenne	
	Examen de documents en vue de la vérification des motifs avancés pour en refuser l'accès au public	42
3.1.3	Commission européenne	
	Concurrence: réponse à des observations, compétence du Médiateur	46
	Rémunération des membres de la Commission: demande d'informations	48
	Taxation au Danemark des voitures d'occasion importées	52

Procédure d'appel d'offres pour la fourniture de services techniques à la Commission.	58
Violation alléguée des règles de concurrence	63
Sélection des stagiaires	73
Fraude au détriment du Fonds social européen: prétendue carence de l'UCLAF	76
Appel d'offres	80
Aide financière à des agents en douane espagnols après l'instauration du marché intérieur	82
Aides de l'État allemandes pour les énergies renouvelables	86
Délai pour la présentation de propositions dans le cadre d'un appel d'offres	90
Protection des forêts contre les incendies: interprétation du règlement 3529/86.	92
Annulation du concours financier à un projet.	94
Droits de douane sur la viande de cervidés.	95
Décision de la Commission ne pas engager de procédure en manquement au titre de l'article 169 du traité CE.	97
Refus d'une juridiction nationale de saisir la Cour de justice à titre préjudiciel: décision de la Commission de ne pas poursuivre l'examen de la plainte afférente	100
Acceptation mutuelle des licences dans l'aviation civile	102
Prix des publications de la Commission	104
Octroi de bourses par la Commission: cotisations de sécurité sociale	105
Non-recrutement d'un expert.	107
Liste de réserve de recrutement	109
Discrimination alléguée dans un appel d'offres	111
Article 169: avis motivé et admission à une réunion	113
Transfert de droits à pension.	119
Directive concernant les vacances à forfait: suite réservée par la Commission à une plainte	120
Procédure de recrutement: décision de nommer un autre candidat	125
Prévention de la discrimination dans l'accès aux emplois de l'administration publique	129
3.1.4 Office des publications officielles des Communautés européennes	
OPOCE: système de distribution et politique tarifaire.	130
3.2 AFFAIRES CLASSÉES POUR D'AUTRES RAISONS	133
3.2.1 Parlement européen	
Indemnités des députés européens.	133
3.3 AFFAIRES RÉGLÉES PAR L'INSTITUTION	136
3.3.1 Parlement européen	
Procédure de recrutement: examen médical ayant donné lieu à un avis négatif.	136
Traduction des documents contractuels dans la langue du soumissionnaire.	138
3.3.2 Commission européenne	
Aides de l'État: rôle de la Commission dans l'application du droit communautaire	140
Demande de renseignements par téléphone	144
Paiement tardif de la contribution de la Commission à un projet	146
Défaut d'information de la part de la Commission sur la suite réservée à une plainte.	148
3.3.3 Office de l'harmonisation dans le marché intérieur	
Concours d'agents temporaires: élimination d'un candidat.	151

3.4	SOLUTIONS À L'AMIALE OBTENUES PAR LE MÉDIATEUR	154
3.4.1	Parlement européen	
	Frais de voyage d'un député européen pour un déplacement officiel	154
3.4.2	Commission européenne	
	Accès aux documents de la Commission	157
	Appel à candidatures pour un poste de directeur financier au titre du programme PHARE . . .	160
	Non-renouvellement d'un contrat extérieur: l'intéressé aurait été averti tardivement	162
3.5	AFFAIRES CLASSÉES ASSORTIES D'UN COMMENTAIRE CRITIQUE DU MÉDIATEUR	164
3.5.1	Parlement européen	
	Fonctionnaires et autres agents: reconnaissance d'une maladie professionnelle	164
	Concours: exigence d'une information exacte	167
3.5.2	Conseil de l'Union européenne	
	Décision 93/731 du Conseil: signification des termes "demandes répétitives" et "documents volumineux"	171
	Accès du public aux documents du Conseil.	176
	Refus de donner accès à des documents: motivation inadéquate	182
	Concours général: défaut d'information concernant les voies de recours	187
	Accès aux documents.	191
3.5.3	Commission européenne	
	Barrage d'Itoiz: motivation inadéquate de la décision de la Commission concluant à la non-violation du droit communautaire	196
	Différend concernant un contrat de recherche	204
	Droit de la concurrence: allégations dirigées contre la carence de la Commission et le défaut de réponse à des lettres	214
	Reconnaissance des diplômes d'odontologie de pays tiers	218
	Caractère confidentiel de la relation entre le médecin et son patient	224
	Motivation du rejet d'une candidature	227
	Modification des dispositions relatives aux bourses de recherche	230
	Subvention pour un festival cinématographique: motivation inadéquate	236
	Reconnaissance mutuelle des licences de pilote d'hélicoptère.	240
	Défaut d'information sur la suite réservée à une plainte.	243
	Modification de la politique de recrutement	247
	Procédures de recrutement.	251
	Réponse tardive à des lettres	255
3.5.4	Cour des comptes	
	Remboursement des frais des candidats à un concours	260
3.6	PROJETS DE RECOMMANDATIONS DU MÉDIATEUR	263
3.6.1	Conseil de l'Union européenne	
	Liste actualisée des mesures adoptées dans les domaines de la justice et des affaires intérieures	263

3.7 ENQUÊTES D'INITIATIVE 268**3.7.1 Commission européenne**

Application de limites d'âge dans les procédures de recrutement	268
Droits à pension des agents locaux de la Commission	277

4 RELATIONS AVEC D'AUTRES INSTITUTIONS DE L'UNION EUROPÉENNE 279**4.1 LE PARLEMENT EUROPÉEN ET SA COMMISSION DES PÉTITIONS 279****4.2 LA COMMISSION EUROPÉENNE 279****5 RELATIONS AVEC LES MÉDIATEURS NATIONAUX ET LES INSTITUTIONS SIMILAIRES 281****5.1 LE RÉSEAU D'AGENTS DE LIAISON 281****5.2 LA COOPÉRATION POUR LE TRAITEMENT DES PLAINTES 282****5.3 LA COOPÉRATION AVEC LES MÉDIATEURS RÉGIONAUX ET LES ORGANISMES ANALOGUES 282****6 RELATIONS PUBLIQUES 285****6.1 LES TEMPS FORTS DE L'ANNÉE 285****6.2 CONFÉRENCES, RÉUNIONS ET RENCONTRES 286****6.3 AUTRES FAITS MARQUANTS 294****6.4 RELATIONS AVEC LES MÉDIAS 299****7 ANNEXES 303****A STATISTIQUES 303****B LE BUDGET DU MÉDIATEUR 308****C LE PERSONNEL 310**

1 AVANT-PROPOS

L'institution du Médiateur européen a été l'une des réalisations les plus importantes du traité de Maastricht liées à la citoyenneté de l'Union. La possibilité de saisir le Médiateur compte aujourd'hui parmi les droits que l'ordre juridique communautaire garantit aux citoyens européens. Dans mon premier rapport annuel, portant sur 1995, j'indiquais que je proposerais d'éventuelles réformes et modifications du mandat, des pouvoirs et des procédures du Médiateur dans le Rapport annuel 1998, à la lumière de l'expérience qui aurait été acquise au cours des premières années d'une activité entamée en septembre 1995. Tel est donc, en grande partie, l'objet de cet avant-propos. Il s'agit de réfléchir aux compléments à apporter à la fonction du Médiateur afin que celle-ci puisse s'exprimer pleinement et servir au mieux les intérêts des citoyens d'Europe.

Le présent rapport a la même structure que les deux rapports couvrant une année entière qui l'ont précédé (1996 et 1997). Un changement important mérite, cependant, d'être signalé: il concerne le choix des plaintes passées en revue. Les rapports annuels précédents rendaient compte de toutes les affaires classées après enquête. Cette approche a été profitable pendant les premières années, car elle a permis de broser un tableau complet des activités du Médiateur. Ce dernier étant appelé à se prononcer sur un nombre croissant d'affaires, il ne se justifie plus, au regard des besoins des citoyens, de toutes les inclure dans le rapport annuel: beaucoup ne font que reprendre des questions déjà traitées et ne sont pas véritablement significatives en termes d'intérêt général. C'est pourquoi j'ai ici adopté la pratique habituelle des médiateurs nationaux et procédé à une sélection; en maintenant mon rapport dans des limites raisonnables, j'espère en préserver la clarté et la lisibilité.

Toutes les affaires qui soulèvent des points de principe d'une certaine importance ont naturellement été retenues, de même que celles qui se rapportent de façon inédite aux compétences et aux procédures du Médiateur et celles qui comportent des considérations d'intérêt général. Les personnes qui souhaitent étudier l'ensemble des dossiers classés après enquête ont cette possibilité: les informations pertinentes sont disponibles, sous une forme nouvelles et détaillée, sur le site Internet du Médiateur, qui, depuis juillet 1998, contient toutes les décisions en anglais et dans la langue du plaignant. Une copie papier de toute décision peut être demandée, en outre, au service du Médiateur.

BILAN

Lors de l'examen du Rapport annuel 1997 par le Parlement européen, quelques notes critiques ont été entendues, qui suggéraient que le Médiateur ne serait arrivé à ses fins que dans un faible pourcentage des cas. Cette opinion se fondait sur l'ensemble des plaintes présentées, dont celles qui ne relevaient pas du mandat du Médiateur. Je ne crois pas qu'il soit entièrement équitable d'évaluer ainsi les résultats de l'action du

Médiateur. Que peut-on faire, lorsqu'une plainte n'entre pas dans le champ de compétence du Médiateur, sinon essayer d'orienter le plaignant vers une autre instance ou renvoyer la plainte à l'organe compétent? Nous y sommes parvenus dans 80 % des cas de cette nature.

En 1998, le service du Médiateur a traité au total 1 617 affaires, dont 1 372 nouvelles plaintes, reçues dans le courant de cette année. Pendant ce même exercice 1998, il a été procédé à une enquête d'initiative et 185 enquêtes ont été closes par une décision motivée. Dans 45 % de ces cas, l'affaire a été réglée par l'institution concernée, ou une solution à l'amiable a été obtenue, ou encore l'affaire a été classée assortie d'un commentaire critique. Le chiffre correspondant était de 35 % en 1996 et de 40 % en 1997. Dans 52 % des cas sur lesquels il s'est prononcé en 1998, le Médiateur n'a pas constaté de mauvaise administration. Une telle issue n'est pas nécessairement négative pour le plaignant: l'enquête conduit l'institution en cause à lui expliquer le comment et le pourquoi de son action; parfois, l'administration parvient même à convaincre l'intéressé du bien-fondé du comportement incriminé.

Tout organe de médiation se doit d'être particulièrement attentif aux résultats qu'il obtient dans l'optique du citoyen. Il reste beaucoup à faire dans ce domaine, même si les progrès sont constants quant aux dossiers menés à bon terme et au nombre d'affaires traitées. Notre objectif principal, au cours du prochain exercice, devrait être de réduire la durée des procédures. Nous nous sommes rapprochés, mais sans les atteindre, du délai d'un mois pour la décision sur la recevabilité et du délai d'un an pour la procédure d'enquête et la clôture des dossiers; il nous incombe désormais de respecter pleinement ces délais dans les années à venir.

Il est souvent possible d'obtenir de bons résultats grâce à des enquêtes d'initiative. L'examen quotidien des plaintes des citoyens peut mettre en évidence des problèmes spécifiques ou récurrents. Il arrive que je sois alors amené à enquêter de ma propre initiative dans tel ou tel domaine. En novembre 1998, j'ai ainsi ouvert une enquête d'initiative sur l'existence, au sein de chaque institution ou organe communautaire, d'un code, accessible au public, relatif au bon comportement administratif des fonctionnaires dans leurs relations avec le public.

Le Parlement européen a toujours été favorable à l'instauration d'un tel code. Après qu'un de ses députés, M. Roy Perry, chargé du rapport de la commission des pétitions sur les délibérations de cette commission pendant l'année parlementaire 1996-1997, eut préconisé l'établissement d'un code de bonne conduite administrative pour les institutions et organes communautaires, il soulignait que "ce code devra impérativement, pour des raisons d'accessibilité au public et de clarté, être, dans toute la mesure du possible, identique pour toutes les institutions et organes communautaires".

Des détails sur cette enquête d'initiative figurent au chapitre 2, section 2.2.2, ci-après. J'espère qu'un prochain rapport annuel en saluera le succès.

LA LIBRE CIRCULATION

Dans la proposition espagnole initiale visant à l'institution d'un Médiateur européen, celui-ci était appelé à veiller au respect des droits que l'ordre juridique communautaire confère aux citoyens européens. Cette mission de contrôle devait s'exercer à tous les niveaux de l'Union européenne, y compris les niveaux national, régional et local. Le nombre élevé de plaintes qui n'entrent pas dans le mandat du Médiateur — elles continuent de représenter quelque 70 % de l'ensemble — montre bien que les citoyens européens ne comprennent pas que la compétence du Médiateur se limite à l'action des institutions et organes communautaires.

De nombreuses plaintes qui échappent à la compétence du Médiateur mais se rapportent au droit communautaire ont trait à la liberté de circuler sur le territoire de l'Union. C'est ce qui ressort d'une analyse effectuée par M. José Martínez Aragón, conseiller juridique principal attaché à mon secrétariat, et commentée au chapitre 2. Le droit de circuler librement, garanti à l'article 8 A du traité, relève de la citoyenneté de l'Union. Ne conviendrait-il pas que le Médiateur fût en mesure d'aider les citoyens européens à faire valoir ce droit fondamental dont ils ont été investis ?

Il me semble tout indiqué de souscrire au principe de subsidiarité et de promouvoir dans cet esprit l'idée que les médiateurs nationaux et les institutions similaires devraient être encouragés à examiner les plaintes des citoyens européens concernant le droit communautaire, et être soutenus dans cette tâche. Cela s'impose d'autant plus que l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam fera passer dans le domaine du droit communautaire les problèmes de visa et d'asile et autres questions liées aux droits des étrangers, matières classiques dont sont saisis au niveau national les autorités de médiation et instances analogues. D'autre part, il faudrait faire mieux connaître des citoyens le droit qui leur revient de présenter une pétition au Parlement européen, surtout lorsque sont en jeu des points de principe ou des sujets revêtant une dimension politique plus ou moins marquée.

Notre coopération avec les organismes nationaux et régionaux évolue si favorablement que je ne souhaite pas proposer en ce moment une quelconque modification du mandat du Médiateur européen, tel qu'il est défini dans le traité, mais intensifier mon action au niveau même de cette coopération.

Ce qui serait réellement utile aux citoyens européens, ce serait de trouver dans le traité une énumération claire et complète des recours que leur ouvre l'ordre juridique communautaire, de manière à être correctement informés de leurs droits en la matière. Dans une société fondée sur la prééminence du droit, les cours et tribunaux sont les premiers gardiens de l'État de droit. Cependant, il n'existe pas, à l'heure actuelle, de disposition informant les citoyens du rôle fondamental qui revient aux juridictions nationales en vue du respect du droit communautaire. Il importe, de surcroît, que le traité mentionne le droit des citoyens de saisir les médiateurs nationaux ou de présenter des pétitions aux parlements lorsque des différends ressortissant au droit communautaire les opposent à l'administration.

Chaque État membre devrait avoir l'obligation de mettre en place dans son système juridique un organe non judiciaire, capable de mener une action efficace et adéquate, auquel les citoyens pourraient soumettre ce type de différends.

Je tiens aussi à souligner que le traité devrait consacrer le droit du citoyen de l'Union de se plaindre à la Commission européenne en cas d'infraction présumée d'un État membre au droit communautaire. C'est là le seul moyen, semble-t-il, de garantir au citoyen la qualité de partie dans la procédure applicable et d'assurer le traitement correct et transparent des plaintes.

LA NÉCESSITÉ DE MODIFIER LE STATUT DU MÉDIATEUR

Le Parlement européen a pris une initiative visant à modifier le règlement financier afin de doter le Médiateur d'un budget autonome. Il y a tout lieu de se féliciter de cette initiative, pourvu que notre service dispose du temps nécessaire pour s'adapter et que l'examen des plaintes ne soit pas gêné. La mise en œuvre d'un budget autonome à compter de l'année 2001 paraît une option réaliste à cet égard, et l'on aurait également le temps de modifier en conséquence le statut du Médiateur.

Un autre problème, plus substantiel, concernant le statut se rapporte aux limites que l'article 3, paragraphe 2, fixe aux pouvoirs d'enquête lorsqu'il prévoit que l'accès à un dossier peut être refusé "pour des motifs de secret dûment justifiés" et que les fonctionnaires et autres agents des institutions communautaires témoignant à la demande du Médiateur "s'expriment au nom et sur instruction de leurs administrations et restent liés par l'obligation du secret professionnel".

Je considère de telles limites comme inutiles et inopportunes. L'enquête ne prend sa pleine valeur que si les citoyens sont en droit de s'attendre à ce que le Médiateur ait accès à tous les faits et documents pertinents, même lorsque certaines informations ne peuvent pas être divulguées au public en raison de leur caractère confidentiel. En tout état de cause, les citoyens devraient savoir que les enquêtes du Médiateur se dérouleront sans restriction et que celui-ci pourra examiner tous les dossiers nécessaires et recevoir tous les témoignages requis.

Les limites mises à l'audition de témoins sont inadmissibles: interprétée littéralement, la disposition précitée pourrait signifier qu'un témoin serait tenu de mentir (par exemple pour couvrir des agissements frauduleux) si instruction lui en était donnée par ses supérieurs hiérarchiques. Il n'est possible d'enquêter valablement qu'à la condition que les témoins soient tout simplement tenus de dire la vérité et de dévoiler les faits en cause. Les motifs sous-jacents à l'actuelle formulation du statut entravent en réalité l'instruction des affaires de corruption et de fraude qui mettent en cause l'administration européenne. L'objectif est-il que le Médiateur, en enquêtant sur la base des plaintes qui lui sont soumises ou de sa propre initiative, apporte sa contribution à la lutte contre d'éventuels cas de corruption et de fraude qui se produiraient au sein de l'administration? Si oui, ces limites inopportunes doivent être levées.

Dans la pratique, le Médiateur ne s'est pas encore vu refuser l'accès à un dossier, quoique les restrictions précitées aient été quelquefois à l'origine de discussions plus ou moins conflictuelles. Il n'a pas fallu procéder, jusqu'ici, à l'audition de témoins. Il serait préférable, néanmoins, de ne laisser planer aucun doute et de consigner explicitement dans le traité le droit du Médiateur d'avoir pleinement accès, pour les besoins de ses enquêtes, aux dossiers et documents détenus par les institutions et les organes communautaires et le devoir des fonctionnaires de témoigner devant lui sans rien taire ni déformer. Le Médiateur et son personnel resteraient soumis, bien entendu, à l'obligation que leur fait l'article 4, paragraphe 1, du statut de ne pas divulguer les informations ni les pièces dont ils ont connaissance dans le cadre de leurs enquêtes.

UNE COOPÉRATION FRUCTUEUSE

Les articles du règlement du Parlement européen relatifs au Médiateur ont été révisés dernièrement, et il n'y a presque rien à y redire. Il faudrait uniquement y insérer une disposition énonçant les modalités d'examen, par le Parlement, du rapport annuel et des éventuels rapports spéciaux du Médiateur; une seule et même commission du Parlement serait investie de la responsabilité première de cet examen, étant entendue que cette commission compétente au fond pourrait, le cas échéant, consulter d'autres commissions si des avis spécialisés se révélaient nécessaires eu égard aux sujets traités. Il existe déjà un projet de rapport dans ce domaine, de sorte que la question semble devoir être réglée avant la fin de la législature en cours. Si tel était le cas, toutes les procédures nécessaires seraient en place pour la seconde moitié de 1999, lorsque le Parlement nouvellement élu commencera à siéger.

Peut-être s'interrogera-t-on sur l'utilité d'une réglementation plus précise de la coopération entre le Parlement européen, sa commission compétente et le Médiateur. Cette utilité n'est pas évidente à mes yeux. La bonne volonté qui a présidé jusqu'à présent à notre coopération a produit des résultats positifs, et tout porte à croire que les parties continueront à faire preuve d'esprit constructif et de souplesse, rendant leur collaboration plus fructueuse encore. Une telle entente vaut mieux que toutes les règles, quelque précises et affinées qu'elles puissent être.

Je voudrais terminer en remerciant toutes les institutions et tous les organes communautaires pour leur participation efficace aux efforts du service du Médiateur. Qu'il me soit permis de mentionner spécialement, dans ce contexte, le Parlement européen et sa commission des pétitions, compétente dans notre domaine, qui n'ont pas ménagé leur peine, nous apportant un soutien constant dans l'édification de ce service afin qu'il puisse prêter aide et assistance aux citoyens d'Europe et promouvoir ainsi les relations entre ces citoyens, l'Union européenne et l'administration de l'Union.

Jacob Söderman
31.12.1998

2. LES PLAINTES ADRESSÉES AU MÉDIATEUR

La tâche la plus importante du Médiateur européen consiste à examiner les cas supposés de mauvaise administration dans l'action des institutions ou organes communautaires, à l'exclusion de la Cour de justice et du Tribunal de première instance dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles. Ces cas sont portés à sa connaissance, pour l'essentiel, par le truchement des plaintes dont le saisissent les citoyens européens. Il est habilité, en outre, à mener des enquêtes de sa propre initiative (les "enquêtes d'initiative").

Tout citoyen de l'Union ou toute personne résidant dans un des États membres peut présenter une plainte au Médiateur. Il en va de même pour les entreprises, associations et autres organismes ayant leur siège statutaire dans l'Union. Les plaintes peuvent être adressées au Médiateur directement ou par l'intermédiaire d'un député du Parlement européen.

Les plaintes adressées au Médiateur font l'objet d'un traitement public, sauf si le plaignant demande la confidentialité. Il importe à un double titre que le Médiateur exerce ses activités de manière aussi ouverte et transparente que possible: pour que les citoyens puissent suivre et comprendre son action, et pour donner le bon exemple aux autres.

Le Médiateur a traité 1 617 affaires en 1998, dont 244 reportées de 1997 et 1 372 nouvelles plaintes; 1 237 de ces dernières émanaient directement de particuliers, tandis que 63 avaient été envoyées par des associations et 60 par des entreprises, 9 autres ayant été transmises par des députés européens. Il convient d'ajouter à ces chiffres une enquête d'initiative.

Comme cela a déjà été indiqué dans le Rapport annuel 1995, puis répété, il existe, entre le Médiateur et la commission des pétitions du Parlement européen, un accord prévoyant le renvoi mutuel de plaintes et de pétitions dans les cas appropriés. Trois pétitions ont ainsi été renvoyées au Médiateur en 1998, avec l'assentiment des pétitionnaires, pour être traitées comme des plaintes; le Parlement européen, pour sa part, s'est vu renvoyer, avec l'assentiment des plaignants, dix plaintes à traiter comme des pétitions. De plus, le Médiateur a recommandé dans 80 cas à des plaignants d'adresser une pétition au Parlement. (Voir annexe A, Statistiques.)

2.1. LA BASE JURIDIQUE DES ACTIVITÉS DU MÉDIATEUR

Le Médiateur exerce ses activités conformément à l'article 138 E du traité instituant la Communauté européenne, au statut du Médiateur¹ et aux dispositions d'exécution qu'il a lui-même adoptées en vertu de l'article 14 dudit statut. Le texte des dispositions d'exécution est disponible, dans toutes les langues officielles de l'Union, sur Internet (<http://www.euro-ombudsman.eu.int>); il peut également être obtenu au secrétariat du Médiateur.

¹ Décision 94/262 du Parlement européen du 9 mars 1994 concernant le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions du médiateur (JO L 113 du 4.5.1994, p. 15).

Les dispositions d'exécution règlent le fonctionnement interne du service du Médiateur. On a voulu, cependant, en faire un document compréhensible et utile aux citoyens, ce pour quoi y ont été repris des éléments du statut du Médiateur relatifs à d'autres institutions et organes.

L'article 13 des dispositions d'exécution règle l'accès du public aux documents détenus par le Médiateur.

Le règlement du Parlement européen contient quelques dispositions sur les relations avec le Médiateur (articles 159, 160 et 161). En juillet 1998, le Parlement a adopté des modifications à l'article 161 sur proposition de sa commission du règlement (rapport de M. Brian Crowley)¹. La commission du règlement examine actuellement un projet de rapport proposant une nouvelle modification à l'article 161 (rapporteur: M. Johannes Voggenhuber); le nouveau texte confie clairement à une même commission compétence — dans la pratique, la commission des pétitions — le soin d'examiner tant le rapport annuel que les rapports spéciaux du Médiateur.

2.2 LE MANDAT DU MÉDIATEUR

Toutes les plaintes adressées au Médiateur sont enregistrées et font l'objet d'un accusé de réception. L'accusé de réception informe le plaignant de la procédure d'examen de sa plainte et mentionne le nom et le numéro de téléphone du juriste chargé du dossier. L'étape suivante consiste à déterminer si la plainte relève du mandat du Médiateur.

Le mandat du Médiateur, fixé à l'article 138 E du traité CE, habilite celui-ci "à recevoir les plaintes émanant de tout citoyen de l'Union ou de toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre et relatives à des cas de mauvaise administration dans l'action des institutions ou organes communautaires, à l'exclusion de la Cour de justice et du Tribunal de première instance dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles". Une plainte n'est donc pas de la compétence du Médiateur si:

- 1 elle est présentée par une personne non habilitée à saisir le Médiateur,
- 2 elle n'est pas dirigée contre une institution ou un organe communautaire,
- 3 elle est dirigée contre la Cour de justice ou le Tribunal de première instance dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles, *ou*
- 4 elle ne se rapporte pas à un cas potentiel de mauvaise administration.

Qui est habilité à présenter une plainte?

En avril 1998, le Médiateur a été saisi d'une plainte émanant de l'"Association de personnes ayant des biens immobiliers nationalisés", établie en Roumanie. Cette plainte était dirigée contre une loi roumaine

¹ Rapport A4-0416/97. La décision pertinente figure au JO C 292 du 21.9.1998, p. 116.

régissant la restitution de biens immobiliers nationalisés sous le régime communiste. L'association plaignante estimait que la loi en question légalisait dans une large mesure la nationalisation et enfreignait ainsi la Constitution roumaine de même que la Convention européenne des droits de l'homme, ratifiée par la Roumanie en 1994. Elle demandait au Médiateur de convaincre les autorités roumaines de modifier la législation incriminée de manière à élargir le champ des restitutions.

Le Médiateur a informé l'association que, comme elle n'avait pas son siège dans un État membre de l'Union européenne, il n'était pas compétent pour examiner le dossier. La plaignante ayant connaissance de la résolution adoptée par le Conseil de l'Europe dans le domaine considéré, il n'a pas paru nécessaire d'attirer son attention sur le fait qu'elle pouvait s'adresser à la Commission européenne des droits de l'homme.

Nota. Lorsque le plaignant n'est pas habilité à présenter une plainte, le Médiateur reste libre de se saisir du dossier en procédant à une enquête de sa propre initiative. Une telle enquête était cependant exclue en l'espèce, car la plainte ne portait pas sur un cas éventuel de mauvaise administration dans l'action des institutions ou organes communautaires. (Plainte 398/98/HL)

Exemple de plainte non dirigée contre une institution ni un organe communautaire

En février 1998, M. D., employé au Centre technique de coopération agricole et rurale (CTA), a présenté au Médiateur une plainte dirigée contre la résiliation de son contrat de travail. Le plaignant, soulignant qu'il ne pouvait plus compter sur le comité du personnel constitué au sein du CTA, demandait en particulier au Médiateur de lui indiquer les moyens juridiques auxquels il pouvait recourir.

Le Médiateur a jugé que cette plainte ne relevait pas de son mandat dès lors qu'elle ne se rapportait pas à l'action d'une institution ni d'un organe communautaire (article 2, paragraphe 1, du statut du Médiateur). En effet, le CTA a été créé dans le cadre de la convention de Lomé, accord international conclu entre la Communauté européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), et, aux termes de l'article 53 de la quatrième convention de Lomé, il est placé sous la tutelle du Comité des ambassadeurs. Le Médiateur a informé M. D. en conséquence. (Plainte 218/98/OV)

Quand est-ce que l'action de la Cour de justice et du Tribunal de première instance relève de l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles?

Aux termes de l'article 138 E, paragraphe 1, du traité CE, le Médiateur est habilité à recevoir les plaintes relatives à des cas de mauvaise administration dans l'action des institutions ou organes communautaires, "à l'ex-

clusion de la Cour de justice et du Tribunal de première instance dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles". En février 1997, M. Hartmut Nassauer, député au Parlement européen, a transmis au Médiateur une plainte dont l'auteur, M. L., accusait les greffiers de la Cour de justice et du Tribunal de première instance de mauvaise administration dans le traitement de ses demandes d'accès aux pièces relatives aux procédures qu'il avait engagées devant ces juridictions. L'intéressé soutenait que l'action des greffiers relève du domaine administratif, de sorte que les décisions sur l'accès à des documents ne sont pas des décisions prises par la Cour et par le Tribunal dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles. Il avançait, en outre, que l'accès des citoyens aux pièces des procès auxquels ils sont parties représente un droit fondamental garanti par les constitutions nationales ainsi que par la Convention européenne des droits de l'homme et que le non-respect de ce droit enfreint les constitutions des États membres, notamment l'article 103 de la loi fondamentale allemande. La Cour de justice est l'autorité suprême lorsqu'il s'agit de se prononcer sur des questions qui relèvent du droit communautaire, tel le point de savoir si une plainte de cette nature se rapporte à l'action de la Cour de justice et du Tribunal de première instance dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles. Dans la cadre de l'enquête menée en l'espèce par le Médiateur, les présidents des deux juridictions ont déclaré que celles-ci agissent dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles lorsqu'elles statuent sur des demandes d'accès à des pièces de procédure. Le Médiateur n'ayant pas, en conséquence, à poursuivre son enquête sur l'existence ou non d'un cas de mauvaise administration, il a classé l'affaire. (*Plainte 126/97/VK*)

2.2.1 LA NOTION DE MAUVAISE ADMINISTRATION

Dans le Rapport annuel 1995, le Médiateur a dressé une liste non exhaustive d'exemples de mauvaise administration. Le Parlement européen ayant souligné l'importance d'une définition précise de cette notion, le Médiateur en a présenté une dans le Rapport annuel 1997, ainsi formulée:

Il y a mauvaise administration lorsqu'un organisme public n'agit pas en conformité avec une règle ou un principe ayant pour lui force obligatoire.

Lors de l'examen du Rapport annuel 1997, le Parlement européen a jugé que cette définition, avec les explications qui l'accompagnent, délimite clairement les compétences du Médiateur, et il y a donné son assentiment dans la résolution adoptée à la suite du rapport pertinent de la commission des pétitions, établi par M. Edward Newman¹.

L'application de la définition donnée passe nécessairement par l'identification des règles et principes qui ont force obligatoire. Et cette identification serait grandement facilitée s'il existait un code de bon comportement administratif.

¹ Rapport A4-0258/98. La résolution figure au JO C 292 du 21.9.1998, p. 168.

2.2.2 UN CODE DE BONNE CONDUITE ADMINISTRATIVE

Un code de bonne conduite administrative serait très utile aux fonctionnaires des institutions et organes communautaires appelés à se pencher sur des demandes ou des réclamations présentées par les citoyens. De plus, ce code, à condition d'être aisément accessible au public (en prenant la forme, par exemple, d'une décision publiée au *Journal officiel*), informerait les citoyens de leurs droits ainsi que des normes de gestion administrative au respect desquelles ils pourraient s'attendre.

Il y a eu, ces dernières années, une tendance générale à l'élaboration de codes et de listes de critères définissant le bon comportement administratif. S'inscrit dans cette évolution, notamment, la recommandation du Conseil de l'OCDE du 23 avril 1998 sur l'amélioration du comportement éthique dans le service public. L'Institut international du médiateur a publié, en 1993, une liste très utile de critères de traitement administratif équitable. En ce qui concerne les États membres, on retiendra, en particulier, un récent projet de loi français visant à l'amélioration des relations entre les administrations et le public¹, une liste de critères d'éthique administrative établie en 1996 par le médiateur irlandais et un certain nombre de lois sur la procédure administrative (Belgique, Danemark, Finlande, Portugal).

Au niveau des institutions et organes communautaires, la seule initiative dont le Médiateur ait eu connaissance émane de la Commission européenne. En décembre 1997, le secrétaire général de cette institution lui a envoyé un premier projet de "Code de conduite du fonctionnaire de la Commission européenne dans ses relations avec le public". Le Médiateur a fait connaître son avis sur ce projet, quant au fond et à la forme, en janvier 1998 et a transmis à la Commission, à titre d'exemple, des codes nationaux de bon comportement administratif.

Sur la base de l'article C du traité sur l'Union européenne, les citoyens européens sont en droit de s'attendre à une démarche cohérente dans ce domaine, laquelle commande que soient évitées les différences arbitraires entre les institutions et organes quant à l'existence de tels codes et à leur accessibilité au public.

C'est pourquoi le Médiateur a entamé, en novembre 1998, une enquête d'initiative sur l'existence, au sein des institutions, organes et agences décentralisées de la Communauté, d'un code, aisément accessible au public, relatif au bon comportement administratif des fonctionnaires dans leurs relations avec le public. Il a demandé à l'ensemble de ces institutions, organes et agences de lui faire savoir s'ils avaient déjà adopté un tel code et, dans la négative, s'ils accepteraient d'en adopter un.

Le Médiateur a suggéré, à cette occasion, qu'un code de bonne conduite administrative pourrait comporter des règles générales de fond et de forme. Les *règles de fond* pourraient s'étendre, notamment, aux obligations suivantes:

¹ Projet de loi relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, Assemblée nationale, 1997-1998, n° 900.

- appliquer la loi ainsi que les règles et procédures fixées (principe de légalité);
- éviter les discriminations (principe de l'égalité de traitement);
- prendre des mesures proportionnées au but recherché (principe de proportionnalité);
- éviter les abus de pouvoir;
- garantir objectivité et impartialité (y compris l'obligation de s'abstenir lorsque sont en jeu des intérêts personnels);
- respecter les attentes légitimes (principe de sécurité juridique);
- agir avec équité;
- agir avec cohérence.

Les règles de forme pourraient, elles, inclure les obligations suivantes:

- répondre dans la langue utilisée par le citoyen (cf. article 8 D du traité CE, tel que modifié par le traité d'Amsterdam);
- envoyer un accusé de réception s'il n'est pas possible de répondre immédiatement, et indiquer les coordonnées du fonctionnaire chargé du dossier (nom et numéro de téléphone);
- renvoyer lettres et dossiers au service compétent;
- respecter le droit des personnes concernées par une décision à être entendues et à formuler des commentaires avant que cette décision soit prise (les droits de la défense);
- répondre/décider dans un laps de temps raisonnable (y compris pour les décisions implicites de rejet);
- prendre en considération tous les éléments pertinents et ne pas s'arrêter aux éléments non pertinents;
- motiver les décisions (individuelles), surtout lorsqu'elles sont défavorables;
- notifier les décisions aux personnes concernées;
- indiquer les possibilités de recours ou d'appel contre les décisions individuelles défavorables;
- tenir des archives adéquates.

Le code pourrait contenir également des règles s'appliquant aux contacts directs avec les citoyens et englobant les obligations suivantes:

- fournir des informations claires et intelligibles/conseiller correctement;
- répondre correctement au téléphone;
- se conduire avec courtoisie;
- présenter des excuses en cas d'erreur;
- promouvoir l'accès du public au code (mettre une brochure à la disposition des citoyens).

Cette enquête d'initiative s'adresse à dix-neuf institutions, organes et agences de la Communauté, qui ont été invités à faire connaître leur position au Médiateur pour le 28 février 1999 au plus tard.

2.3 LA LIBRE CIRCULATION ET LE MANDAT DU MÉDIATEUR

Le Médiateur a reçu un nombre croissant de plaintes quant aux obstacles rencontrés par beaucoup de citoyens dans l'exercice du droit de circuler librement sur le territoire de l'Union, par-dessus les frontières intérieures. Dans le vaste éventail des griefs, les plus fréquents ont trait à l'existence de contrôles aux frontières, aux problèmes à surmonter pour s'établir dans un autre État membre et y exercer une activité économique, aux difficultés inhérentes à l'obtention d'un permis de séjour lorsqu'on est étudiant, retraité, inactif, aux pratiques discriminatoires fondées sur la nationalité. Tout cela est source de confusion et de déception pour les citoyens.

Illustrons notre propos en passant en revue ci-après quelques-unes des plaintes dont le Médiateur a été saisi en 1998 dans ce contexte.

Entraves à la libre circulation: l'entrée et le séjour

M. K., citoyen allemand, accuse l'administration de son pays de ne pas lui avoir apporté toute l'aide nécessaire lorsqu'il a voulu quitter l'Allemagne pour s'installer en Irlande. (*Plainte 295/98/VK.*)

Ressortissant allemand vivant en France, le plaignant reproche à l'administration française de lui refuser un permis de séjour au motif qu'il n'a pas prouvé qu'il habite réellement dans le pays. (*Plainte 420/98/ADB.*)

M^{me} V. vit en Allemagne, et son mari, en Italie. Elle se plaint que la police doive être mise au courant chaque fois qu'elle-même, des membres de la famille ou des amis ont l'intention de lui rendre visite. (*Plainte 512/98/ADB*)

Entraves à la libre circulation: études et accès à l'emploi

M^{me} F. C., de nationalité française, fait état d'une discrimination exercée contre sa fille, étudiante aux Pays-Bas. Celle-ci, dit-elle, ne bénéficie pas, en tant qu'étrangère, des mêmes avantages que les étudiants néerlandais, tels que la gratuité des transports en commun, ni du même régime de sécurité sociale. (*Plainte 869/98/ADB*)

Une autre plaignante, elle aussi de nationalité française, a obtenu le diplôme d'institutrice maternelle en Belgique. De retour en France, elle a été soumise, dans l'enseignement du secteur privé, à une réglementation qui l'autorisait seulement à travailler pendant trois ans, sous contrat temporaire à renouveler chaque année. Pour être mise sur un pied d'égalité avec les autres enseignants du pays, elle devait passer un examen, entrer dans la fonction publique, suivre une formation d'un an. (*Plainte 5/98/XD*)

Diététicienne néerlandaise souhaitant exercer en France, la plaignante n'a pas pu y obtenir la reconnaissance de son diplôme. Le ministère français de l'éducation nationale et celui de l'emploi ont déclaré l'un et l'autre ne pas pouvoir intervenir en la matière. (*Plainte 121/98/OV*)

M^{me} S. est une kinésithérapeute qualifiée et expérimentée. On lui a offert un emploi au Royaume-Uni, à condition toutefois qu'elle obtienne la reconnaissance de son diplôme espagnol. Le Conseil britannique des professions paramédicales lui a refusé cette reconnaissance en arguant de différences importantes entre l'Espagne et le Royaume-Uni quant à la profession considérée. (*Plainte 298/98/XD*)

Entraves à la libre circulation: fiscalité et formalités administratives

M. P., citoyen finlandais, a travaillé en Suède. Il se plaint que sa pension suédoise soit imposée à la fois en Suède et en Finlande. (*Plainte 97/98/BB*)

Le plaignant a déménagé d'Allemagne aux Pays-Bas. Il affirme que, pour immatriculer sa voiture dans ce dernier pays, il lui a fallu fournir toute une série de documents ainsi que les plaques d'immatriculation aux autorités néerlandaises. Il s'élève contre ces formalités, qui l'ont privé de son véhicule pendant plusieurs semaines. (*Plainte 291/98/VK*)

M. C. A., Portugais, a travaillé en France. Licencié pour raisons économiques, il a décidé de rentrer au Portugal et d'y recevoir ses allocations de chômage. Il ne comprend pas qu'il lui soit si difficile d'obtenir de France les documents nécessaires. (*Plainte 393/98/ADB*)

M. A., de nationalité espagnole, a travaillé en France puis en Suisse. Licencié en 1996 pour raisons économiques, il est retourné en Espagne, où il vit chez ses parents. Pour lui accorder le bénéfice des prestations de la sécurité sociale, les autorités espagnoles lui ont demandé de produire un document (E 301) que seuls peuvent obtenir les travailleurs qui ont exercé leur dernière activité dans un des États membres. (*Plainte 436/98/ADB*)

Les entraves à l'exercice du droit de libre circulation des personnes sont souvent le résultat d'une mauvaise application du droit communautaire par les administrations nationales, régionales ou locales.

Pour évaluer les problèmes dénoncés par les plaignants et rechercher d'éventuelles solutions, le Médiateur s'est intéressé aux études effectuées ces dernières années dans ce domaine par d'autres institutions communautaires. Il a porté une attention particulière aux propositions du Groupe de haut niveau sur la libre circulation des personnes¹ - un groupe d'experts constitué par la Commission en janvier 1996 - et sur le rapport que le

¹ Rapport du Groupe de Haut Niveau sur la libre circulation des personnes présidé par M^{me} Simone Veil, présenté à la Commission le 18 mars 1997 (C4-0181/97).

Parlement européen a consacré à ces propositions¹. Les conclusions des deux documents en question sont proches de celles qu'il tire lui-même de son expérience.

Le Médiateur n'est pas habilité à enquêter sur des plaintes dirigées contre les administrations nationales, régionales ou locales. L'article 2, paragraphe 1, de son statut est clair sur ce point:

"Dans les conditions et limites fixées par les traités [...], le médiateur contribue à déceler les cas de mauvaise administration dans l'action des institutions et organes communautaires [...]. L'action de toute autre autorité ou personne ne peut pas faire l'objet de plaintes auprès du médiateur." (C'est le Médiateur qui souligne.)

Cette disposition a amené le Médiateur à déclarer "hors mandat" la plupart des plaintes dirigées contre des atteintes présumées à la libre circulation des personnes dans l'Union.

Le Médiateur n'en a pas moins développé une pratique consistant à suggérer aux plaignants de saisir d'autres institutions, habilitées, elles, à s'occuper des manquements des États membres au droit communautaire. Il arrive aussi qu'il transmette directement à ces institutions les plaintes qui s'y prêtent, pourvu que les plaignants y aient préalablement consenti. Ainsi, d'après la nature des problèmes soulevés et la solution apparaissant comme la plus efficace, il a renvoyé certaines affaires à d'autres institutions communautaires — comme la Commission, en sa qualité de "gardienne du traité", ou le Parlement européen, et plus précisément la commission des pétitions — ou à des institutions pouvant déployer une action comparable au niveau des États membres, tels les médiateurs nationaux et régionaux.

Cette façon de procéder ne donne pas toujours entière satisfaction, car bon nombre de dossiers exigeraient une action rapide et concertée à la fois au niveau communautaire et sur le plan national. Or, généralement, les institutions communautaires n'ont pas les ressources ni l'équipement requis pour faire face à des problèmes ponctuels engendrés par des décisions administratives occasionnelles, tandis que le recours à des organes nationaux est malaisé lorsque sont en jeu des questions communautaires complexes.

Il serait souhaitable de mettre en place de nouveaux mécanismes qui, par la combinaison des efforts des organes communautaires et nationaux, permettraient de mieux réagir à la situation et favoriseraient des solutions rapides aux problèmes individuels. À cet égard, le Médiateur partage l'opinion du Groupe de haut niveau selon laquelle "une bonne application du droit de libre circulation des personnes requiert l'implication de tous ceux qui sont concernés", y compris, comme le groupe le souligne lui-même dans son rapport, le Médiateur européen et les médiateurs nationaux².

¹ *Rapport sur le rapport du Groupe de Haut Niveau sur la libre circulation des personnes présidé par Mme Simone Veil*, établi par Mme Anne-Marie Schaffner pour la commission des libertés publiques et des affaires intérieures (A4-0108/98 du 19 mars 1998).

² Voir le rapport précité du Groupe de haut niveau sur la libre circulation des personnes, p. 87-91.

Une coopération plus étroite entre le Médiateur européen et les institutions similaires qui existent dans les États membres, que ce soit au niveau national, régional ou local, faciliterait et améliorerait l'échange d'informations quant aux problèmes spécifiques inhérents à la libre circulation des personnes en Europe et permettrait en définitive de peser avec plus d'efficacité sur les autorités administratives compétentes. La coopération envisagée pourrait s'étendre à la Commission européenne et à la commission des pétitions du Parlement européen.

Il semble nécessaire, par ailleurs, de définir les droits que confère aujourd'hui l'ordre juridique communautaire — définition qui engloberait notamment la portée du droit de libre circulation des personnes —, en s'arrêtant aux instruments disponibles pour la sauvegarde et la défense de ces droits. Il importe que chacun puisse prendre connaissance facilement des moyens susceptibles d'être mis en œuvre pour la protection des droits qui lui sont dévolus en sa qualité de citoyen européen. Peut-être faudrait-il même prévoir une nouvelle disposition à cet effet dans le traité.

Le Médiateur entend rester attentif aux plaintes ayant pour objet la libre circulation des personnes dans l'Union et suivre l'évolution de la situation afin de pouvoir formuler ultérieurement des propositions plus précises en la matière.

2.4 LA RECEVABILITÉ DES PLAINTES

Une plainte relevant du mandat du Médiateur doit encore répondre à certaines conditions de recevabilité pour qu'une enquête puisse être ouverte. Ces conditions, énoncées dans le statut du Médiateur, sont les suivantes:

- 1 l'auteur et l'objet de la plainte doivent être identifiés (article 2, paragraphe 3, du statut);
- 2 le Médiateur ne peut intervenir dans une procédure engagée devant une juridiction, ni remettre en cause le bien-fondé d'une décision juridictionnelle (article 1^{er}, paragraphe 3);
- 3 la plainte doit être introduite dans un délai de deux ans à compter de la date à laquelle les faits qui la justifient sont portés à la connaissance du plaignant (article 2, paragraphe 4);
- 4 la plainte doit avoir été précédée de démarches administratives appropriées auprès des institutions et organes concernés (article 2, paragraphe 4);
- 5 les possibilités de demandes ou de réclamations administratives internes doivent avoir été épuisées préalablement à l'introduction des plaintes ayant trait aux rapports de travail entre les institutions et organes communautaires et leurs fonctionnaires ou autres agents (article 2, paragraphe 8).

Exemple d'irrecevabilité pour concomitance avec une procédure juridictionnelle

En février 1998, M. S., avocat, a adressé au Médiateur une lettre concernant une procédure juridictionnelle entamée par un de ses clients, la société PO. Cette société s'était plainte à la Commission, en mars 1997, au sujet de la fusion qu'envisageaient deux autres sociétés. La Commission avait refusé de procéder à une enquête en la matière, et PO avait attaqué ce refus devant le Tribunal de première instance. M. S. demandait au Médiateur:

- a) d'intervenir dans la procédure entamée devant le Tribunal de première instance;
- b) d'examiner si la Commission avait agi équitablement en refusant d'ouvrir une enquête à la suite de la plainte de PO.

Quant à la première demande, l'article 1^{er}, paragraphe 3, du statut du Médiateur précise que celui-ci "ne peut intervenir dans une procédure engagée devant une juridiction". En ce qui concerne la seconde demande, l'article 138 E du traité CE prévoit que le Médiateur peut procéder à des enquêtes "sauf si les faits allégués font ou ont fait l'objet d'une procédure juridictionnelle".

Aussi le Médiateur a-t-il informé M. S. qu'il ne pouvait ni intervenir dans la procédure engagée devant le Tribunal de première instance, ni enquêter sur la question de savoir si la Commission avait réservé ou non une suite équitable à la plainte dont PO l'avait saisie. (*Plainte 223/98/IJH*)

2.5 LA JUSTIFICATION DES ENQUÊTES

Le Médiateur peut examiner les plaintes qui relèvent de son mandat et remplissent les conditions de recevabilité. L'article 138 E du traité CE précise que "le Médiateur procède aux enquêtes qu'il estime justifiées". Dans certains cas, l'enquête ne se justifie pas, même si la plainte est "techniquement" recevable. Lorsqu'une plainte a déjà été examinée en tant que pétition par la commission des pétitions du Parlement européen, le Médiateur estime généralement qu'il n'est pas justifié d'ouvrir une enquête, à moins que des éléments nouveaux ne soient produits.

Exemple de plainte ne justifiant pas une enquête

M^{me} B., fonctionnaire à la Commission européenne, a présenté au Médiateur, en février 1998, une plainte dirigée contre le fait que la Commission n'avait pas engagé une procédure en manquement contre la France après qu'elle se fut plainte auprès de cette institution du refus des services de la sécurité sociale de ce pays de rembourser à son père les dépenses inhérentes à trois mois de convalescence passés en Belgique. Selon la plaignante, ce refus était contraire aux dispositions du règlement 1408/71.

Les documents fournis par la plaignante ont fait apparaître que la Commission avait décidé de suspendre l'examen du dossier en attendant les arrêts que la Cour de justice devait rendre dans deux affaires (C-120/95 et C-160/96) où intervenait la question de l'autorisation préalable prévue à l'article 22 du règlement 1408/71, question qui était également déterminante pour la plainte de M^{me} B. Il est apparu, d'autre part, que la Commission, avant de décider d'attendre les arrêts de la Cour pour poursuivre ses investigations, avait entamé l'examen du dossier, s'était renseignée auprès des autorités françaises et avait fait part à l'intéressée, en détail, des aspects juridiques de sa plainte. Dans ces conditions, le Médiateur a jugé qu'il n'existait pas d'éléments justifiant l'ouverture d'une enquête et a informé M^{me} B. en conséquence. (*Plainte 283/98/OV*)

2.6 ANALYSE DES PLAINTES

Des 3 693 plaintes enregistrées depuis l'entrée en fonctions du Médiateur, 15 % provenaient de France, 13 % d'Allemagne, 14 % d'Espagne, 11 % du Royaume-Uni et 12 % d'Italie. Une analyse détaillée de l'origine géographique des plaintes figure à l'annexe A, Statistiques.

Au cours de l'année 1998, l'examen des plaintes à l'effet de déterminer si elles entraient dans le mandat du Médiateur, remplissaient les conditions de recevabilité et justifiaient l'ouverture d'une enquête a été mené à bien dans 93 % des cas. Il est apparu que 31 % des plaintes relevaient du mandat du Médiateur. Parmi celles-ci, 212 remplissaient les conditions de recevabilité, mais 42 ne justifiaient pas l'ouverture d'une enquête. Une enquête a donc été ouverte dans 170 cas.

La plupart des plaintes qui ont donné lieu à une enquête visaient la Commission européenne (75 %). Comme la Commission est la principale institution à prendre des décisions ayant des répercussions directes sur les citoyens, il est normal qu'elle constitue la cible première de leurs doléances. Le Parlement européen a fait l'objet de 27 plaintes, et le Conseil de l'Union européenne, de 7.

Les allégations de mauvaise administration se fondaient essentiellement sur le défaut de transparence (69 cas), la discrimination (21 cas), les lacunes procédurales ou le non-respect des droits de la défense (25 cas), l'injustice ou l'abus de pouvoir (29 cas), les retards évitables (17 cas) et la négligence (38 cas), l'inobservation par la Commission de ses obligations en tant que "gardienne du traité" (11 cas) et l'erreur de droit (7 cas).

2.7 AVIS SUGGÉRANT LA SAISINE D'AUTRES INSTANCES ET RENVOIS

Si une plainte n'entre pas dans le mandat du Médiateur ou n'est pas recevable, le Médiateur s'efforce d'indiquer dans son avis au plaignant une autre instance susceptible d'en être saisie. Le cas échéant, le Médiateur,

avec l'accord du plaignant, renvoie directement la plainte à un organisme compétent, pourvu que la plainte paraisse fondée.

En 1998, le Médiateur a suggéré la saisine d'une autre instance dans 600 cas, dont la plupart avaient trait à des questions de droit communautaire. Dans 259 cas, il a conseillé au plaignant de s'adresser à un médiateur national ou régional ou à un organisme analogue. Avec l'accord du plaignant, il a renvoyé directement 7 plaintes à un médiateur national. Il a recommandé à 80 plaignants d'adresser une pétition au Parlement européen et a lui-même renvoyé à cette institution 10 plaintes, avec l'accord de leur auteur, pour qu'elles y soient examinées comme des pétitions. Les plaignants se sont vu conseiller dans 154 cas de prendre contact avec la Commission européenne; ce chiffre englobe un certain nombre de plaintes déclarées non recevables faute d'avoir été précédées des démarches administratives appropriées auprès de la Commission. Dans 107 cas, l'attention des plaignants a été attirée sur la possibilité de se tourner vers d'autres instances.

2.8 ENQUÊTES ET DÉCISIONS

Lorsque le Médiateur décide d'ouvrir une enquête sur une plainte, la première étape consiste à transmettre la plainte, avec ses annexes éventuelles, à l'institution ou à l'organe communautaire concerné en lui demandant de rendre un avis. Cet avis est ensuite transmis au plaignant, invité à faire part des ses observations. Ainsi qu'on le verra à la section 2.10.2, le Médiateur ne peut tenir compte des informations communiquées par l'une des parties que si l'autre a eu l'occasion de les commenter.

Il arrive que l'institution ou l'organe concerné fasse le nécessaire pour régler spontanément l'affaire. Si c'est ce qui ressort de l'avis et des observations précités, l'affaire est classée au titre des "affaires réglées par l'institution". Il arrive également que le plaignant abandonne lui-même l'affaire, le Médiateur étant alors amené à clore le dossier.

Lorsque l'affaire n'est ni réglée par l'institution ni abandonnée par le plaignant, le Médiateur poursuit son enquête. Si l'enquête ne révèle pas de cas de mauvaise administration, le plaignant et l'institution ou l'organe en sont informés, et l'affaire est classée.

Quand son enquête révèle un cas de mauvaise administration, le Médiateur s'efforce de trouver, dans la mesure du possible, une solution à l'amiable pour y mettre fin et donner satisfaction au plaignant. Au cours d'une réunion tenue à Strasbourg le 21 octobre 1997, le Médiateur et le secrétaire général de la Commission, M. Carlo Trojan, sont convenus qu'une rencontre informelle pouvait constituer, dans certains cas, un moyen adéquat pour la recherche d'une solution à l'amiable à des affaires mettant en cause la Commission. Il y a eu une rencontre de ce genre en 1998, qui s'est soldée par un règlement amiable.

Si une solution à l'amiable n'est pas possible ou si la recherche d'une telle solution n'aboutit pas, le Médiateur clôt le dossier en adressant un com-

mentaire critique à l'institution ou à l'organe concerné ou constate officiellement la mauvaise administration dans un rapport contenant des projets de recommandations.

Le commentaire critique est considéré comme l'option appropriée lorsque le cas de mauvaise administration n'a pas d'implications générales et qu'un suivi de l'affaire de la part du Médiateur n'apparaît pas comme nécessaire.

Lorsqu'un tel suivi s'impose (à savoir dans les cas de mauvaise administration relativement graves ou qui ont des implications générales), le Médiateur rend une décision assortie de projets de recommandations à l'intention de l'institution ou de l'organe concerné. En vertu de l'article 3, paragraphe 6, du statut du Médiateur, cette institution ou cet organe est tenu de lui faire parvenir un avis circonstancié dans un délai de trois mois. L'avis circonstancié peut porter acceptation de la décision du Médiateur et détailler les mesures prises en vue de la mise en œuvre des recommandations.

Si l'institution ou l'organe communautaire n'apporte pas une réponse satisfaisante aux projets de recommandations, le Médiateur peut, en application de l'article 3, paragraphe 7, du statut, envoyer un rapport au Parlement européen ainsi qu'à l'institution ou à l'organe concerné. Ce rapport peut contenir des recommandations. La possibilité ainsi offerte au Médiateur de présenter un rapport spécial au Parlement revêt une importance inestimable. Certains médiateurs nationaux n'ont conquis un droit comparable que de haute lutte. Aussi le recours au rapport spécial ne doit-il pas être trop fréquent, mais se limiter à des dossiers importants dans lesquels le Parlement peut apporter son concours au Médiateur conformément au statut.

Le Médiateur a présenté son premier rapport spécial le 15 décembre 1997, à la suite de son enquête d'initiative sur l'accès du public aux documents. Le Parlement en a délibéré en séance plénière en juillet 1998, sur la base d'un rapport de la commission des pétitions (rapporteur: M^{me} Astrid Thors)¹.

Le Médiateur a ouvert 171 enquêtes en 1998: 170 à la suite de plaintes qui lui avaient été soumises et une de sa propre initiative.

Cinquante et une affaires ont été réglées spontanément par l'institution ou l'organe concerné (il sera expliqué à la section 2.9 que certaines des affaires classées dans cette catégorie en 1998 auraient été classées différemment selon la pratique antérieure). Dans 96 cas, l'enquête du Médiateur n'a pas révélé de mauvaise administration.

Un commentaire critique a été adressé à une institution dans 29 cas. Une solution à l'amiable a été obtenue dans quatre affaires. Une décision a été assortie d'un projet de recommandation. (Pour plus de détails, voir l'annexe A, Statistiques.)

¹ Rapport A4-0265/98. La résolution pertinente figure au JO C 292 du 21.9.1998, p. 170.

2.9 LES PLAINTES POUR DÉFAUT DE RÉPONSE

Un grief courant se rapporte au défaut de réponse de la part des institutions ou organes communautaires aux lettres qui leur ont été adressées. Il est vite apparu, après l'entrée en fonctions du Médiateur, qu'un coup de téléphone d'un de ses collaborateurs au service compétent suffisait souvent pour garantir une réponse immédiate au citoyen. Il n'y a pas lieu, dans des cas de cette nature, de poursuivre l'enquête.

Au cours d'une première phase, la pratique du Médiateur, lorsque son intervention amenait l'administration communautaire à répondre au plaignant, a consisté à informer ce dernier qu'une enquête ne se justifiait plus au titre de l'article 138 E du traité CE (voir section 2.5 ci-dessus). Dans les statistiques relatives aux exercices 1996 et 1997, ces affaires relevaient de la rubrique "ne justifiant pas une enquête". Cette façon de procéder a été modifiée en mars 1998, après que M. Edward Newman, rapporteur de la commission des pétitions pour le Rapport annuel 1997, se fut interrogé sur le bien-fondé de cette classification. Désormais, les cas de ce type relèvent des "affaires réglées par l'institution"; il y en a eu 32 en 1998.

Exemples de plaintes pour défaut de réponse réglées par l'institution

Le 3 mars 1998, M. B. s'est plaint au Médiateur de ne pas avoir reçu de réponse de la Commission à une lettre du 2 décembre 1996 demandant des renseignements sur l'introduction de l'euro. Contacté à ce sujet par le Médiateur, le service compétent de la Commission a communiqué au plaignant lesdits renseignements le 18 mars 1998. La question ayant ainsi été réglée de manière adéquate, le Médiateur a classé l'affaire. (*Plainte 269/98/ADB*)

En juin 1998, Mme V. a présenté au Médiateur, au nom du tribunal administratif de la région d'Uusimaa, une plainte reprochant à l'Office des publications officielles des Communautés européennes (OPOCE) d'avoir laissé deux lettres sans réponse. Dans la première de ces lettres, datée du 10 juin 1996 et rédigée en finnois, le tribunal s'inquiétait de ne pas avoir reçu l'édition spéciale 1994 du *Journal officiel*. La seconde lettre, datée du 14 avril 1997 et rédigée en anglais, était un rappel.

Après que le Médiateur l'eut invité par téléphone à répondre au tribunal d'Uusimaa, l'OPOCE a pris contact avec ce dernier et lui a envoyé les exemplaires manquants du *Journal officiel*, en langues finnoise et suédoise. La question ayant ainsi été réglée de manière adéquate, le Médiateur a classé l'affaire. (*Plainte 615/98/BB*)

Naturellement, un coup de téléphone ne suffit pas toujours pour faire apporter une réponse satisfaisante à des lettres dont on ne s'est pas occupé jusque-là. Lorsque le service compétent n'est pas en mesure de retrouver les lettres auxquelles se réfère un plaignant, ou lorsqu'il n'est pas

disposé à y répondre rapidement, le Médiateur écrit au président de l'institution concernée pour lui demander d'émettre un avis sur la plainte. Il agit de même s'il est fondé à penser que le défaut de réponse initial va au-delà de la négligence administrative isolée ou si la réponse tardive injustifiée constitue en elle-même l'essence de la plainte.

2.10 L'ACCÈS AUX DOCUMENTS

Au fil des mois, le Médiateur a eu à se pencher sur divers aspects du problème de l'accès aux documents. Il lui est apparu que les institutions et organes communautaires ne sont pas toujours pleinement conscients des règles et principes applicables. C'est pourquoi cette section du rapport tente d'éclairer les points sensibles et les solutions que dictent le traité et le statut du Médiateur.

2.10.1 LES PLAINTES DIRIGÉES CONTRE LE REFUS D'ACCÈS À DES DOCUMENTS

La plupart des institutions et organes communautaires ont établi un ensemble de règles régissant l'accès du public aux documents qu'ils détiennent. Ainsi, le Conseil et la Commission ont adopté, en 1993, un code de conduite commun concernant l'accès du public à leurs documents, code que ces institutions ont ensuite mis en œuvre dans deux décisions distinctes¹. Dans le prolongement d'une enquête d'initiative ouverte par le Médiateur en 1996, d'autres institutions et organes communautaires ont adopté à leur tour de telles règles, dont la plupart sont analogues à celles du Conseil et de la Commission.

Conformément aux règles arrêtées par le Conseil et par la Commission, le citoyen qui s'est vu refuser l'accès à des documents peut formuler une demande confirmative. Le citoyen dont la demande confirmative est, elle aussi, rejetée a la possibilité soit de saisir le Médiateur, soit d'engager une procédure devant le Tribunal de première instance.

Ce qui importe en cas de saisine du Médiateur, c'est de savoir si le refus d'accès incriminé est ou non constitutif de mauvaise administration. En d'autres termes, la question déterminante dans l'optique d'une quelconque enquête est la suivante: l'institution ou l'organe concerné a-t-il appliqué correctement les règles qu'il a fixées concernant l'accès du public à ses documents et a-t-il agi dans les limites de son autorité légale en exerçant d'éventuels pouvoirs discrétionnaires?

Cette question en entraîne une autre, qui s'est posée dans le courant de 1998: que doit-il se passer si le Médiateur juge qu'une administration communautaire n'a pas appliqué correctement les règles qu'elle a elle-même arrêtées? Une réponse s'impose: il convient que l'administration concernée

¹ Code de conduite concernant l'accès du public aux documents du Conseil et de la Commission, 93/730/CE, JO L 340 du 31.12.1993, p. 41; décision 93/731/CE du Conseil du 20 décembre 1993 relative à l'accès du public aux documents du Conseil, JO L 340 du 31.12.1993, p. 43; décision 94/90/CECA, CE, Euratom de la Commission du 8 février 1994 relative à l'accès du public aux documents de la Commission, JO L 46 du 18.2.1994, p. 58.

reconsidère sa position et respecte cette fois la réglementation. Bien entendu, le Médiateur ne peut pas lui enjoindre de le faire, pas plus qu'il ne peut annuler la décision prise. Cependant, en exposant son opinion dans un commentaire critique, il lui donne l'occasion de prendre les mesures nécessaires.

2.10.2 LE PRINCIPE DE PROCÉDURE ÉQUITABLE DANS LES ENQUÊTES DU MÉDIATEUR

Un autre problème qu'il a fallu trancher en 1998 est celui de l'attitude à adopter lorsque l'administration concernée transmet au Médiateur, dans le cadre de son avis, des documents contenant des informations susceptibles d'influer sur la décision de ce dernier, mais dont elle ne veut pas, pour des raisons de confidentialité, qu'il soit donné communication au plaignant.

Le Médiateur a fait valoir qu'un principe fondamental de procédure équitable lui interdit de tenir compte, au moment de prendre sa décision, d'informations contenues dans les documents fournis par l'une des parties si l'autre partie n'a pas eu l'occasion d'y réagir. Autrement dit, le Médiateur, en statuant sur une plainte, ne saurait prendre en considération les documents communiqués par l'institution ou l'organe concerné que dans la mesure où le plaignant a eu la possibilité de s'exprimer sur ces documents.

2.10.3 LE DROIT D'ACCÈS DU MÉDIATEUR AUX DOSSIERS

Le droit du Médiateur de consulter les dossiers détenus par les institutions et organes communautaires est un autre des thèmes débattus en 1998. Voici ce que dit, à cet égard, l'article 3, paragraphe 2, du statut du Médiateur:

"Les institutions et organes communautaires sont tenus de fournir au médiateur les renseignements qu'il leur demande et lui donnent accès aux dossiers concernés. Ils ne peuvent s'y refuser que pour des motifs de secret dûment justifiés.

Ils ne donnent accès aux documents émanant d'un État membre qui sont couverts par le secret en vertu d'une disposition législative ou réglementaire qu'après l'accord préalable de cet État membre. Ils donnent accès aux autres documents émanant d'un État membre après en avoir averti l'État membre concerné. [...]"

La règle généralement admise dans les États membres qui ont institué un médiateur national est que ce dernier peut examiner tout document détenu par l'administration s'il le juge utile dans le déroulement de son enquête; cette liberté s'étend aux documents dont l'accès est interdit aux citoyens.

Un tel droit d'accès revêt une importance essentielle, car il garantit au citoyen que le médiateur peut s'assurer en toute indépendance que les réponses de l'administration sont exactes et complètes. Il importe, dans ces conditions, que les limites fixées par l'article 3, paragraphe 2, du statut au droit du Médiateur d'accéder aux documents de son choix, aussi longtemps qu'elles subsisteront, soient interprétées de façon restrictive et que

la preuve soit à la charge de l'institution ou de l'organe qui cherche à refuser l'accès.

Les trois institutions qui ont un rôle à jouer dans la procédure de révision du statut du Médiateur - le Parlement européen, le Conseil et la Commission - pourraient se demander si le fait de restreindre le droit d'accès du Médiateur aux dossiers est compatible avec une Union tout acquise à la démocratie, à la transparence et à une administration efficace et loyale.

Au demeurant, le droit d'accès du Médiateur est pondéré par une obligation de secret. Il découle de l'article 4 du statut du Médiateur que celui-ci et son personnel, lorsqu'ils consultent les documents que détient l'administration, sont tenus aux mêmes impératifs de confidentialité que l'administration elle-même. Ouvrir ses dossiers au Médiateur ne revient nullement à les communiquer au plaignant, ni à personne d'autre.

L'opinion selon laquelle les règles fixées par les institutions et organes communautaires quant à l'accès du public à leurs documents pourraient être opposées au Médiateur en vue d'une limitation de ses propres possibilités d'accès aux documents repose donc sur une méconnaissance fondamentale de la nature du droit d'accès du Médiateur aux dossiers. Ce droit ne donne pas lieu à une communication au public des documents en question, mais vise uniquement à permettre au Médiateur de s'assurer du caractère véridique et exhaustif des réponses de l'administration aux allégations des plaignants.

3.1 AFFAIRES DANS LESQUELLES IL N'A PAS ÉTÉ CONSTATÉ DE MAUVAISE ADMINISTRATION

3.1.1 PARLEMENT EUROPÉEN

REMBOURSEMENT DE FRAIS MÉDICAUX

Décision sur la plainte 1044/20.11.96/KP/JMA contre le Parlement européen

LA PLAINTÉ

M^{me} X. a présenté au Médiateur, en novembre 1996, une plainte dirigée contre le refus du Parlement européen de rembourser les frais qu'elle avait engagés pour sa fille au titre d'une cure pour enfants débiles.

Le Parlement avait rejeté la demande de remboursement en arguant que la cure avait été effectuée dans un centre médical qui ne pouvait pas être considéré comme un établissement médical ou paramédical compétent. Une deuxième demande avait été rejetée au motif que le cas ne correspondait pas aux critères de cure pour enfants débiles".

La plaignante s'était adressée au secrétaire général du Parlement en décembre 1994, mais sans succès. La réponse du secrétaire général indiquait que la plaignante avait droit au remboursement de frais médicaux spécifiques exposés pendant la cure.

Dans la plainte présentée au Médiateur, M^{me} X. fait valoir:

- a) que le Parlement n'a pas appliqué les procédures appropriées, puisque le comité de gestion du régime commun d'assurance maladie n'a pas donné son avis en la matière;
- b) que le traitement suivi aurait dû être considéré comme le mieux adapté au cas de sa fille;
- c) que sa demande de remboursement de frais médicaux spécifiques a été rejetée parce que le prix des prestations et la date de chacune des visites médicales n'y étaient pas précisés, pas plus que le nom et la qualité des médecins.

La plaignante demande au Médiateur de prendre les mesures nécessaires pour forcer le Parlement à rembourser toutes les dépenses exposées pendant la cure, y compris les frais de voyage.

L'ENQUÊTE

L'avis du Parlement

La plainte a été transmise au Parlement, qui, tout en soulignant que la procédure normale dans un cas de ce type est le recours au Tribunal de première instance, a formulé, quant au fond, les commentaires récapitulés ci-après.

- a) Avant de prendre sa décision, l'autorité investie du pouvoir de nomination a demandé l'avis du comité de gestion du régime commun d'assurance maladie.
- b) Le centre médical choisi soigne généralement des enfants de moins de 16 ans; la fille de la plaignante avait plus de 17 ans lorsqu'elle y a commencé son traitement.
- c) La demande de remboursement de frais médicaux exposés pendant la cure, telle que cette demande a été présentée par M^{me} X., ne respectait pas les règles applicables: elle était trop générale et englobait des dépenses non remboursables. De plus, les dispositions pertinentes excluent le remboursement des frais de voyage.

Les observations de la plaignante

M^{me} X. explique qu'elle avait décidé de ne pas présenter de recours au Tribunal de première instance.

Elle soutient que la facture du centre médical était correctement établie et que le coût du traitement a été calculé sur une base globale, ne permettant pas une ventilation des différentes prestations médicales. Elle estime que le Parlement, en refusant de la rembourser, fait preuve de rigidité et de mauvaise volonté.

Elle s'élève, d'autre part, contre la procédure d'examen des plaintes suivie par le Médiateur: il ne lui paraît pas juste que cette procédure débute par la transmission de la plainte, pour avis, à l'institution concernée.

LA DÉCISION

1 La compétence du Médiateur en l'espèce

- 1.1 Selon le Parlement européen, la procédure normale en l'espèce serait la saisine du Tribunal de première instance.
- 1.2 Dans le cadre institutionnel érigé par les traités, la Cour de justice est l'autorité suprême en ce qui concerne l'interprétation et l'application du droit communautaire. Il appartient néanmoins au Médiateur de mener des enquêtes pour contribuer à déceler des cas de mauvaise administration dans l'action des institutions et organes communautaires.
- 1.3 Pour être recevable, une plainte adressée au Médiateur doit avoir été précédée de démarches administratives appropriées auprès des institutions et organes concernés. De manière comparable, lorsqu'une plainte a trait aux rapports de travail entre les institutions et organes communautaires et leurs fonctionnaires ou autres agents, le Médiateur ne peut en être saisi que si les possibilités de demandes ou de réclamations administratives internes, notamment les procédures visées à l'article 90, paragraphes 1 et 2, du statut des fonctionnaires, ont été épuisées par l'intéressé¹.

¹ Article 2, paragraphe 8, du statut du Médiateur.

- 1.4 Une fois ces procédures internes épuisées, les fonctionnaires ou autres agents de la Communauté ont la possibilité d'introduire un recours devant le Tribunal de première instance ou, à défaut, de se plaindre auprès du Médiateur.

2 Les procédures du Médiateur

- 2.1 Dans ses observations, la plaignante considère qu'il n'est pas juste que le Médiateur entame son enquête en transmettant la plainte, pour avis, à l'institution concernée.
- 2.2 En vertu de l'article 3, paragraphe 1, de son statut, le Médiateur est tenu d'informer les institutions ou organes concernés des enquêtes auxquelles il procède sur d'éventuels cas de mauvaise administration, de sorte qu'ils puissent lui faire parvenir toute observation utile.

3 Les considérations d'ordre médical sur la cure adéquate

- 3.1 La réglementation relative à la couverture des risques de maladie des fonctionnaires des Communautés européennes prévoit, au titre XI ("Cures") de l'annexe I ("Règles régissant le remboursement de frais médicaux"), que les cures doivent être reconnues strictement nécessaires par le médecin-conseil du bureau liquidateur.
- 3.2 Dans le cas présent, le médecin-conseil a conclu de l'étude du dossier que la cure ne répondait pas aux exigences médicales. Il n'est pas apparu que le médecin-conseil, pour prendre sa décision, n'aurait pas appliqué correctement les critères pertinents.

4 Le remboursement des frais

- 4.1 Le Parlement a refusé de rembourser la totalité des dépenses relatives à la cure pour enfant débile, mais consenti à couvrir des frais médicaux spécifiques. Il n'a pas accepté, cependant, la facture présentée par la plaignante au motif que ces frais n'y étaient pas ventilés mais inclus dans un montant global correspondant au tarif journalier du centre médical.
- 4.2 Les règles applicables prévoient le remboursement des seuls frais médicaux. Le Parlement a donc agi correctement en mettant pour condition au remboursement la détermination différenciée des frais médicaux.
- 4.3 Le titre XI des Règles régissant le remboursement de frais médicaux ne prévoit pas le remboursement des frais de voyage.

CONCLUSION

Son enquête l'amenant à conclure qu'il n'y a pas eu en l'occurrence mauvaise administration de la part du Parlement, le Médiateur classe l'affaire.

DISPOSITIONS RÉGISSANT L'ADHÉSION AU RÉGIME DE PENSION COMPLÉMENTAIRE DU PARLEMENT EUROPÉEN

Décision sur les plaintes jointes 74/97/PD et 85/97/PD contre le Parlement européen

LES PLAINTES

En janvier 1997, M. M., député européen, a présenté au Médiateur une plainte accusant le Parlement européen de mauvaise administration relativement au régime de pension complémentaire de ses députés. Ce même mois de janvier 1997, un ancien député européen, M. B., faisait savoir au Médiateur qu'il souhaitait s'associer à la plainte de M. M.

Ces plaintes s'inscrivent dans le contexte esquissé ci-après. Par décision du 12 juin 1990, le Bureau du Parlement a établi un régime de pension complémentaire (volontaire) à l'intention des députés européens. Ce régime fait l'objet de l'annexe IX (initialement annexe X) de la "réglementation concernant les frais et indemnités des députés du Parlement européen". À l'automne 1992, il a été décidé que les députés désireux d'adhérer au régime complémentaire devaient le faire dans un délai de six mois. Ni M. M. ni M. B. ne se sont affiliés dans le délai prescrit. Ils soutiennent qu'ils n'ont pas été informés de la fixation d'un délai.

Réélu au Parlement européen en 1994, M. M. a été autorisé à adhérer pour la période 1994-1999, mais non pour la période précédente. M. B., qui n'était plus député européen, ne pouvait prétendre à une affiliation au titre de la période 1994-1999, et il n'a pas été admis, lui non plus, pour les années antérieures.

M. M. a entrepris diverses démarches au sein du Parlement afin d'être autorisé à adhérer rétroactivement, pour la période antérieure à 1994. Ses arguments: il n'avait pas été informé du délai instauré en 1992, et le Parlement a appliqué ce délai de manière inéquitable et discriminatoire. Le 24 juillet 1995, une lettre lui était adressée à ce sujet par le président du fonds de pension établi dans le cadre du régime complémentaire, qui était en outre membre du Collège des questeurs. Cette lettre renvoyait à la date limite fixée pour l'adhésion au régime et indiquait que la possibilité, prise un moment en considération, d'autoriser des contributions à effet rétroactif avait été rejetée en raison de son caractère peu pratique et difficilement justifiable en droit. S'y ajoutaient les commentaires suivants (traduction):

"Permettez-moi, par ailleurs, de vous corriger sur un point concernant les délibérations du Collège des questeurs du 24 avril relatives à M. L. Comme vous le constaterez à la lecture de l'extrait ci-joint du compte rendu de cette réunion, la discussion portait sur les régimes de pension français et italien gérés par le Parlement européen au nom des gouvernements de la France et de l'Italie. Il s'agit donc de l'annexe III de la réglementation concernant les frais et indemnités des députés européens, et non de son annexe X [actuellement, annexe IX], qui régit en réalité le régime de pension complémentaire volontaire de ces députés. De plus, M. L. ne souhaitait pas adhérer au régime en question, mais en obtenir une pension."

Les précisions suivantes figuraient dans l'extrait du compte rendu de la réunion du Collège des questeurs évoqué dans cette lettre:

"[...] conformément aux dispositions régissant les retraites des députés de l'Assemblée nationale française, qui s'appliquent par analogie aux députés français du Parlement européen, les demandes de retraite doivent être présentées par écrit, dans un délai de six mois à compter de la date à laquelle le député, ou l'ancien député, peut faire valoir ses droits. Un ancien député français, qui n'avait pas été attentif à cette disposition, a présenté sa demande auprès du Parlement européen sept mois après cette date. Après une brève discussion, le Collège:

autorise une exception à la réglementation en vigueur en faveur de M. L., afin de lui permettre de recevoir sa pension, bien qu'il n'ait pas présenté sa demande avant l'écoulement du délai de six mois;

charge l'administration de proposer un amendement, afin de mieux préciser les délais prévus à l'annexe III de la réglementation concernant les frais et indemnités des députés."

Dans la plainte qu'ils ont chacun adressée au Médiateur, M. M. et M. B. élèvent, en substance, les deux griefs suivants:

- a) il n'y a pas eu d'information adéquate sur le délai fixé pour l'adhésion au régime de pension complémentaire;
- b) il était inéquitable et discriminatoire de ne pas les autoriser à adhérer au régime rétroactivement.

L'ENQUÊTE

L'avis du Parlement

Les plaintes ont été transmises au Parlement. Dans ses commentaires, celui-ci indique qu'il les a examinées sur la base d'un avis de son service juridique et qu'il a adopté une décision rejetant les allégations des intéressés.

Dans son avis, joint à la réponse du Parlement, le service juridique considère, pour l'essentiel, que l'affirmation des plaignants selon laquelle ils n'auraient pas été dûment informés des changements intervenus n'est pas fondée. M. M. a été informé par écrit, une communication lui ayant été envoyée tant à son adresse au Parlement qu'à son domicile privé. D'autre part, les procès-verbaux des décisions prises par le Bureau ont été communiqués à tous les députés, qui, de surcroît, ont à nouveau disposé d'un délai de six mois après leur réélection pour adhérer au régime de pension complémentaire. Quant à M. B., il n'a pas fourni, écrit le service juridique, d'éléments ni indices d'où il ressortirait qu'il n'était pas au courant de la restriction relative au délai d'adhésion, et il n'existe aucune trace indiquant que M. B. aurait demandé à adhérer au régime avant la décision contestée du Collège des questeurs ou les modifications apportées par le Bureau à la réglementation.

En ce qui concerne la décision prise par le Collège des questeurs le 28 octobre 1992 de fixer un délai maximum de six mois pour l'adhésion au régime, le service juridique estime que ce collège est tenu de respecter la règle générale qu'il a lui-même édictée, sous peine, s'il s'en écartait, d'enfreindre le principe d'égalité de traitement. Aussi le Collège des questeurs a-t-il refusé l'adhésion à tous les membres qui en ont fait la demande après la date limite du 15 décembre 1992, à une exception près. Il s'agissait d'une exception très spécifique, fondée sur un engagement pris par le Collège des questeurs avant qu'il ne soit question de limiter l'accès au régime de pension complémentaire. Cette exception ne saurait donc être assimilée à une exception générale à la règle et s'appliquer en l'espèce.

Le service juridique juge, enfin, que la décision contestée n'est pas arbitraire; elle est inspirée, notamment, par le triple souci suivant:

- "(1) celui d'assurer une saine gestion financière et de restaurer l'équilibre financier du fonds de pension complémentaire qui, d'après un rapport de Coopers & Lybrand du 4 août 1992, était en déficit à ce moment-là;
- (2) celui de permettre aux comptables d'effectuer des calculs actuariels fiables s'imposant dans le cadre de la gestion financière, et aux autorités budgétaires de calculer des prévisions budgétaires plus circonstanciées;
- (3) celui de ne pas discriminer les membres ayant adhéré tout au début et dont la situation financière serait, en fait, moins favorable que celle des 'nouveaux adhérents' pouvant effectuer des contributions rétroactives."

Les observations des plaignants

M. M. et M. B. maintiennent leur plainte.

LA DÉCISION

1 Le grief selon lequel il n'y aurait pas eu d'information adéquate sur le délai fixé pour l'adhésion au régime de pension complémentaire

- 1.1 Il n'existe pas de dispositions réglementaires permettant de dire ce qu'il conviendrait de considérer comme une information adéquate des députés européens. En particulier, le règlement du Parlement européen reste silencieux à cet égard.
- 1.2 La Cour de justice et le Tribunal de première instance ont jugé, relativement à l'article 173 du traité et des articles 90 et 91 du statut des fonctionnaires, qu'une décision est dûment notifiée dès lors qu'elle est communiquée à son destinataire et que celui-ci est en mesure d'en prendre connaissance¹. Le juge communautaire a considéré, par ailleurs, qu'il appartient à l'administration de faire la preuve de la notification. Toutefois, cette jurisprudence ne semble

pas transposable en l'espèce. Elle se rapporte à des décisions individuelles faisant grief à leur destinataire et dont il est essentiel de déterminer le moment exact de la notification en vue du calcul du délai dans lequel il peut être entamé une procédure juridictionnelle. Le cas présent concerne la communication d'une information générale ayant trait à une offre dont le destinataire est libre de faire usage ou non. Si le destinataire marque son souhait d'en faire usage mais s'en voit refuser la possibilité, c'est par rapport à ce refus que s'applique le délai de saisine du juge².

- 1.3 En ce qui concerne les pratiques administratives des institutions communautaires, il apparaît que c'est fréquemment par des communications générales que les fonctionnaires sont rendus attentifs à des droits susceptibles de s'appliquer à leur cas³.
- 1.4 À la lumière de ce qui précède, il faut conclure que la communication adéquate d'informations aux députés européens est une question qui relève du pouvoir d'organisation interne du Parlement. Conformément à la jurisprudence du juge communautaire, il incombe au Parlement, lorsqu'il exerce ce pouvoir, d'agir dans l'intérêt d'une bonne administration⁴. La question qui se pose est donc de savoir si le Parlement a agi de la sorte.

Le Parlement a envoyé aux députés, par son système de distribution interne, une communication sur l'instauration d'un délai dans la réglementation concernant le régime de pension complémentaire. Pour assurer une voie d'information supplémentaire, le Parlement a également expédié cette communication par courrier ordinaire au domicile privé de tous les députés. Chaque député a donc eu au moins deux occasions de prendre connaissance de la fixation d'un délai. Il n'est pas constaté en l'occurrence de cas de mauvaise administration.

2 Le grief selon lequel il y aurait eu traitement inéquitable et discriminatoire

- 2.1 La question de savoir si le refus d'admettre rétroactivement les plaignants au bénéfice du régime de pension complémentaire est inéquitable et discriminatoire s'analyse en deux temps.

¹ Voir notamment: arrêt du 9 juin 1994 dans l'affaire T-94/92, *X/Commission*, Recueil FP 1994, p. II-481; arrêt du 20 mars 1991 dans l'affaire T-1/90, *Pérez-Mínguez Casariego/Commission*, Recueil 1991, p. II-143; arrêt du 13 juillet 1989 dans l'affaire 58/88, *Olbrechts/Commission*, Recueil 1989, p. 2643; arrêt du 11 mai 1989 dans les affaires jointes 193 et 194/87, *Maurissen et Union syndicale/Cour des comptes*, Recueil 1989, p. 1045.

² Il est de jurisprudence constante que les actes individuels affectant la situation patrimoniale des députés considérés individuellement peuvent être soumis au contrôle du juge. Voir arrêt du 23 mars 1993 dans l'affaire C-314/91, *Weber/Parlement*, Recueil 1993, p. I-1093.

³ Voir, par exemple, les commentaires que la Commission a adressés au Médiateur sur les plaintes jointes 669/17.6.96/ND/L/VK, 670/27.6.96/KM/L/VK et 679/1.7.96/CS/L/VK (Rapport annuel 1997 du Médiateur européen, p. 124), ainsi que les arguments de cette institution dans l'affaire 159/86, *Canteris/Commission*, Recueil 1988, p. 4859.

⁴ Voir arrêt du 30 avril 1996 dans l'affaire C-58/94, *Pays-Bas/Conseil*, point 37, Recueil 1996, p. I-2169. (Les Pays-Bas étaient soutenus par le Parlement, et le Conseil par la Commission et par la France.)

Premièrement: est-il inéquitable que la réglementation ne prévoie pas, d'une façon générale, une possibilité d'adhésion avec effet rétroactif? Deuxièmement: aurait-il fallu déroger, dans le cas des plaignants, au délai fixé pour l'adhésion au régime de pension complémentaire? Dans ce contexte, plaignants et Parlement s'accordent pour penser qu'une dérogation au délai fixé s'assimilerait en l'espèce à une adhésion avec effet rétroactif. Par conséquent, il est clair que, si la réponse à la première question était qu'il devrait exister une possibilité générale d'adhésion avec effet rétroactif, la seconde question deviendrait superflète.

- 2.2 En ce qui concerne la première question, les plaignants et le Parlement s'accordent pour reconnaître que la réglementation ne contient aucune disposition permettant une adhésion avec effet rétroactif au régime de pension complémentaire. Reste donc à savoir s'il est équitable que le Parlement n'ait pas prévu une telle disposition. Il est apparu que le Parlement a fait ce choix pour des motifs liés au souci d'assurer une saine gestion financière du régime considéré. Il convient de relever, en outre, que le Parlement était libre de n'instaurer aucun régime de ce type. Il en découle que l'institution devait être libre, également, de fixer des limites pour les motifs précités.

En conséquence, le Médiateur estime que le fait que le Parlement n'ait pas prévu de possibilité générale d'adhésion avec effet rétroactif au régime de pension complémentaire ne constitue pas un cas de mauvaise administration.

- 2.3 En ce qui concerne la seconde question, relative à l'opportunité d'une dérogation au délai d'adhésion dans le cas des plaignants, il faut d'abord s'interroger sur l'éventuel caractère inéquitable du refus de déroger au délai, puis sur l'éventuel caractère discriminatoire de ce refus.
- 2.4 Pour ce qui est du caractère prétendument inéquitable du refus, il faut noter avant tout que la réglementation concernant le régime de pension complémentaire ne comporte aucune disposition permettant de déroger pour des raisons d'équité au délai fixé. Il y est simplement dit que "le député a un délai maximum de six mois après son élection ou sa réélection pour adhérer au régime de pension complémentaire".
- 2.5 En l'absence d'une disposition explicite permettant une dérogation au délai fixé, il importe de se demander s'il existe, dans le cadre du droit communautaire, un principe général en vertu duquel l'équité imposerait de déroger à des délais. Il n'existe pas de principe général de cette nature.
- 2.6 Compte tenu de ces éléments, et eu égard aux motifs liés à une saine gestion financière mis en avant par le Parlement, la stricte

application du délai dans le cas des plaignants ne peut être considérée comme inéquitable.

- 2.7 Quant aux allégations faisant état d'une discrimination, il faut rappeler que le principe d'égalité de traitement exige que des situations identiques soient traitées de manière identique et que des situations différentes ne soient pas traitées de manière identique.
- 2.8 Le fait a été invoqué qu'un autre député européen a été autorisé à adhérer au régime de pension complémentaire bien que la date limite fût dépassée. Il ressort de l'avis du Parlement que le député en question - la députée, pour être précis - avait, dès avant l'instauration d'un délai, reçu des assurances quant à son admission à ce régime. Cette députée ne se trouvait donc pas dans une situation identique à celle des plaignants.
- 2.9 A été invoqué, d'autre part, le fait que le Parlement a admis une exception sur le plan des délais dans un cas ayant trait à la pension de retraite, telle qu'elle est réglée à l'annexe III de la réglementation concernant les frais et indemnités des députés. Il s'agit du cas évoqué dans la lettre du 24 juillet 1995, citée plus haut. Il y a lieu de faire observer à ce sujet que la demande afférente avait été présentée un mois après l'expiration du délai applicable, qu'elle portait sur un autre régime de pension, s'inscrivant dans un cadre financier différent, et qu'elle visait à obtenir la reconnaissance de droits à une pension pour laquelle le député concerné avait déjà versé des cotisations. De plus, les demandes de ce type faites en dehors des délais n'ont pas d'effet rétroactif; c'est ce qui découle de l'amendement que l'administration a proposé à la suite de la réunion du Collège des questeurs dont le compte rendu a été cité précédemment. La situation est donc différente dans le cas présent.
- 2.10 En conséquence, le principe d'égalité de traitement ne semble pas avoir été violé. Cependant, le point de savoir s'il y a eu ou non violation du principe d'égalité de traitement ressortit au droit, et il faut rappeler que la Cour de justice est l'autorité suprême lorsqu'il s'agit de se prononcer sur des questions qui relèvent du droit communautaire.

Son enquête l'amenant à conclure qu'il n'y a pas eu en l'occurrence mauvaise administration de la part du Parlement, le Médiateur classe l'affaire.

3.1.2 CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE

EXAMEN DE DOCUMENTS EN VUE DE LA VÉRIFICATION DES MOTIFS AVANCÉS POUR EN REFUSER L'ACCÈS AU PUBLIC

Décision sur la plainte 1087/10.12.96/STATEWATCH/UK/IJH contre le Conseil

LA PLAINTÉ

La plainte se rapporte à quatre demandes de documents adressées au Conseil en juillet et août 1996 au titre de la décision de cette institution relative à l'accès du public à ses documents¹ (ci-après "décision 93/731").

Le 30 juillet 1996, l'intéressé a demandé les copies de soixante et onze rapports examinés à des réunions tenues par le comité "K.4" en septembre, octobre et novembre 1994. Le 31 juillet 1996, il a demandé à avoir accès à six documents datant de 1992 et 1993. Le 13 août 1996, il a envoyé deux lettres au Conseil, demandant, dans la première, une copie d'un rapport de 1992 et, dans la seconde, les copies de vingt-six rapports examinés lors de la session du Conseil "Justice et affaires intérieures" tenue à Luxembourg le 4 juin 1993, dont vingt-trois avaient été établis en 1996 et trois portaient des dates antérieures.

Le secrétariat général du Conseil a répondu à l'intéressé le 26 septembre 1996. Les demandes présentées étant, écrivait-il, des demandes répétitives qui portaient, en outre, sur de très nombreux documents, il avait trouvé une solution équitable au sens de l'article 3, paragraphe 2, de la décision 93/731 en ne prenant en considération que les documents produits en 1996 (soit vingt-trois des vingt-six documents demandés dans la seconde lettre du 13 août 1996). Il fournissait seize de ces documents et refusait l'accès aux sept autres.

Le 10 octobre 1996, l'intéressé a présenté une demande confirmative pour tous les documents dont l'accès lui avait été refusé. La Présidence du Conseil lui a répondu le 20 novembre 1996, confirmant la décision initiale quant à la "solution équitable" retenue et ne s'arrêtant donc qu'aux sept documents en cause de 1996.

Au sujet de ces sept documents, le Conseil a affirmé qu'il a mis soigneusement en balance l'intérêt de son correspondant à y avoir accès et l'intérêt de l'institution à préserver le secret de ses délibérations et que le second l'emportait sur le premier. Et de préciser (traduction):

"Les documents 7574/96, 6982/2/96 et 7753/96 rendent compte de façon circonstanciée des positions des divers États membres concernant, respectivement, une convention relative aux frontières extérieures, une recommandation portant sur l'emploi clandestin de ressortissants de pays tiers et une convention d'extradition. Ces textes sont encore à l'examen ou viennent seulement d'être adoptés.

¹ Décision 93/731/CE du Conseil du 20 décembre 1993 relative à l'accès du public aux documents du Conseil, JO L 340 du 31.12.1993, p. 43.

Les documents 7717/1/96 et 7718/1/96 rendent compte de façon circonstanciée des positions des divers États membres quant au budget de l'unité *Drogues* et du système informatique d'Europol.

Enfin, les documents 7788/96 et 7791/96 contiennent des références à des avis des services juridiques du Conseil sur l'interprétation jurisprudentielle de la convention Europol, auxquelles s'ajoutent les commentaires formulés dans ce domaine par certaines délégations."

Dans sa plainte au Médiateur, l'intéressé s'élève contre le caractère selon lui inéquitable, voire illégal, du traitement réservé par le Conseil à ses demandes d'accès à des documents.

L'ENQUÊTE

L'avis du Conseil

La plainte a été transmise au Conseil, en même temps que cinq autres plaintes déposées par la même personne. En mars 1997, le Conseil envoyait au Médiateur une lettre contestant sa compétence pour examiner les plaintes en question. Le 15 avril 1997, le Médiateur confirmait sa décision première selon laquelle il était compétent et renouvelait au Conseil sa demande d'avis sur le fond.

Le Conseil donnait suite à la demande du Médiateur le 20 juin 1997. Il faisait observer, quant à l'application d'une "solution équitable", que le point de vue qu'il avait exprimé dans le cadre d'une autre plainte émanant du même plaignant (1053/25.11.96/STATEWATCH/UK/IJH) restait valable en l'espèce.

Les observations du plaignant

Le plaignant résume sa position ainsi:

- le Conseil n'était pas fondé à appliquer une "solution équitable" pour répondre aux quatre demandes de documents qu'il lui avait adressées;
- le Conseil n'a pas le droit de refuser l'accès de documents au motif que leur adoption est récente ou qu'ils rendent compte de l'opinion des États membres.

L'examen, par le Médiateur, des documents refusés

Le Médiateur a jugé nécessaire d'examiner les sept documents dont le Conseil avait refusé l'accès sur la base de l'article 4, paragraphe 2, de la décision 93/731.

Il a informé le plaignant de cette composante de l'enquête, qui, en vertu de l'article 4, paragraphe 1, du statut du Médiateur, ne pouvait donner lieu à une communication à l'intéressé ni des documents eux-mêmes ni d'une information quelconque y figurant.

L'examen des documents a été effectué le 2 octobre 1998 dans le bâtiment Justus Lipsius du Conseil, à Bruxelles. Les services du Conseil ont non

seulement donné communication des documents, mais aussi proposé d'en fournir des copies aux collaborateurs du Médiateur s'ils en avaient besoin. À l'issue de l'examen des documents, les collaborateurs du Médiateur ont estimé que des copies n'étaient pas nécessaires.

LA DÉCISION

1 La compétence du Médiateur

- 1.1 Le Conseil s'est fondé sur le double raisonnement suivant pour contester la compétence du Médiateur:
 - a) la compétence du Médiateur ne s'étend pas aux activités du Conseil qui relèvent de la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures (le "troisième pilier"), *et*
 - b) les plaintes en cause se rapportent à des activités du Conseil relevant du troisième pilier.
- 1.2 La décision du Médiateur selon laquelle il est habilité à examiner les plaintes repose sur l'opinion que la seconde branche du raisonnement précité est inexacte. Il ne lui incombe pas, dès lors, de se prononcer sur la première.
- 1.3 Les plaintes ont pour objet la suite réservée par le Conseil à des demandes d'accès à des documents. Ces demandes ont été présentées conformément à la décision 93/731, et c'est dans ce cadre qu'elles ont été examinées par le Conseil. La décision 93/731 a pour base juridique l'article 151 du traité instituant la Communauté européenne. La Cour de justice a confirmé par son arrêt dans l'affaire *Pays-Bas/Conseil*¹ que cette décision produit des effets juridiques à l'égard de tiers en tant qu'élément du droit communautaire.
- 1.4 La décision du Conseil a été interprétée et appliquée par le Tribunal de première instance dans l'affaire *Carvel et Guardian Newspapers/Conseil*², qui concernait, elle aussi, l'accès à des documents portant sur le troisième pilier. Compte tenu des limites fixées à la juridiction de la Cour de justice par l'article L du traité sur l'Union européenne, le Tribunal de première instance n'aurait pas été compétent pour examiner cet aspect de l'affaire *Carvel* si l'accès aux documents relatifs au troisième pilier constituait lui-même une question relevant du troisième pilier.
- 1.5 Il s'ensuit que l'interprétation et l'application correctes de la décision 93/731 relèvent du droit communautaire et non pas du troisième pilier, même lorsque les documents demandés se rapportent à des activités entreprises au titre du troisième pilier. Le

¹ Arrêt du 30 avril 1996 dans l'affaire C-58/94, *Pays-Bas/Conseil*, Recueil 1996, p. I-2169.

² Arrêt du 19 octobre 1995 dans l'affaire T-194/94, *Carvel et Guardian Newspapers/Conseil*, Recueil 1995, p. II-2765.

Médiateur a informé le Conseil de cette décision le 15 avril 1997. (Nota: dans son arrêt du 17 juin 1998 dans l'affaire *Tidningen Journalisten*¹, le Tribunal de première instance rejette sur cette même base l'exception d'incompétence soulevée par le Conseil.)

2 L'application d'une "solution équitable"

- 2.1 Le plaignant soutient que l'article 3, paragraphe 2, de la décision 93/731 n'habilite pas le Conseil à appliquer une "solution équitable" pour répondre aux quatre demandes de documents qu'il lui a adressées.
- 2.2 Ainsi que le Conseil le relève dans son avis, la question à trancher quant à cet aspect de la plainte est identique à celle qui s'est posée dans le cadre d'une autre plainte émanant du même plaignant, la plainte 1053/25.11.96/STATEWATCH/UK/IJH. Aussi la décision que le Médiateur a prise sur cette dernière le 28 juillet 1998 s'applique également en l'espèce.
- 2.3 À la lumière de ladite décision, et en particulier des conclusions sur la signification à attacher aux termes "demandes répétitives" et "documents volumineux", il est clair que le Conseil n'était pas habilité à appliquer aux quatre demandes de documents ici en cause une "solution équitable" au sens de l'article 3, paragraphe 2, de la décision 93/731.

3 Le refus d'accès aux documents fondé sur l'article 4, paragraphe 2, de la décision 93/731

- 3.1 Le Conseil a refusé l'accès à sept documents en se référant à l'article 4, paragraphe 2, de la décision 93/731, qui s'énonce comme suit:

"L'accès à un document du Conseil peut être refusé pour protéger le secret des délibérations du Conseil."

Selon une jurisprudence constante, cette disposition impose au Conseil de mettre réellement en balance, d'une part, l'intérêt du citoyen à obtenir l'accès aux documents et, d'autre part, l'intérêt éventuel de l'institution à préserver le secret de ses délibérations.

- 3.2 Le plaignant soutient que, dans le champ d'application de l'article 4, paragraphe 2, de la décision 93/731, le Conseil n'a pas le droit de refuser l'accès de documents au motif que leur adoption est récente ou qu'ils rendent compte de l'opinion des États membres. Le Médiateur n'a pas connaissance d'une règle de droit ni d'un principe juridique qui imposerait au Conseil de ne pas prendre en

¹ Arrêt du 17 juin 1998 dans l'affaire T-174/95, Svenska Journalistförbundet (*Tidningen Journalisten*)/Conseil, points 70 à 87.

considération l'un ou l'autre de ces éléments lorsqu'il met en balance les intérêts pertinents au titre de l'article 4, paragraphe 2.

- 3.3 L'examen des documents effectué par le Médiateur a confirmé que ceux-ci renferment les éléments auxquels le Conseil s'est référé dans sa motivation.
- 3.4 Il en résulte qu'il n'y a pas eu mauvaise administration de la part du Conseil quant à cet aspect de l'affaire.

CONCLUSION

En ce qui concerne l'application par le Conseil d'une "solution équitable", le commentaire critique du Médiateur relatif à la plainte 1053/25.11.96/STATEWATCH/UK/IJH (décision du 28 juillet 1998) vaut aussi pour les demandes de documents présentées en l'espèce.

En ce qui concerne le refus d'accès à sept documents fondé sur l'article 4, paragraphe 2, l'enquête du Médiateur n'a pas révélé de mauvaise administration de la part du Conseil.

En conséquence, le Médiateur classe l'affaire.

3.1.3 COMMISSION EUROPÉENNE

CONCURRENCE: RÉPONSE À DES OBSERVATIONS, COMPÉTENCE DU MÉDIATEUR

Décision sur la plainte 449/96/20.02.96/HKC/PD contre la Commission européenne

LA PLAINTÉ

En février 1996, le cabinet juridique danois HKC, agissant au nom de LF, un syndicat danois, a présenté au Médiateur une plainte dirigée contre la décision de la Commission d'accorder une dérogation aux règles de concurrence pour la conclusion d'un accord d'alliance entre deux compagnies aériennes employant des effectifs affiliés à LF. Selon le plaignant, cet accord était de nature de réduire au chômage des adhérents à LF. Le syndicat affirme que la Commission a l'obligation de prendre en considération les incidences en matière d'emploi des accords susceptibles de bénéficier de dérogations aux règles de concurrence. Un autre volet de la plainte se rapporte au fait que la Commission, après avoir invité LF à lui soumettre ses observations en application du règlement pertinent sur les dérogations, n'a pas répondu aux observations faites, et n'en a même pas accusé réception.

L'ENQUÊTE

L'avis de la Commission

La plainte a été transmise à la Commission. Dans son avis, celle-ci déclare que le Médiateur n'a pas compétence pour se prononcer sur le point de savoir si elle doit tenir compte, au moment de décider de l'octroi d'une

dérogation aux règles de concurrence, des incidences de l'accord considéré sur l'emploi. En effet, dit-elle, cette question concerne un éventuel manquement au droit, par opposition à la mauvaise administration. D'autre part, l'institution soutient qu'elle n'est pas obligée de répondre aux observations qu'elle sollicite de parties tierces, telles que LF, car ces observations ne servent qu'à l'aider dans ses analyses.

Les observations du plaignant

Le plaignant maintient sa plainte et juge que le Médiateur est compétent pour en examiner tous les éléments.

LA DÉCISION

- 1 Le Médiateur s'estime compétent pour examiner la question de savoir si la Commission avait l'obligation, au moment de décider d'autoriser ou non une dérogation aux règles de concurrence, de prendre en considération les incidences en matière d'emploi de l'accord qui lui était soumis. Il formule des remarques complémentaires à cet égard dans une lettre adressée au Président de la Commission, lettre dont les points principaux sont repris plus loin.
- 2 Quant au fond, le Médiateur estime, sur la base des règles applicables et de la jurisprudence de la Cour de justice, qu'une telle obligation n'incombait pas à la Commission.
- 3 Sur le fait que la Commission n'ait pas répondu aux observations de LF, dont elle n'a pas accusé réception, le Médiateur relève que ce comportement n'enfreint pas le règlement applicable. Il n'empêche que, en invitant des parties tierces à lui soumettre leurs observations pour faciliter ses analyses, la Commission crée une situation dans laquelle les citoyens peuvent raisonnablement s'attendre à une réaction de sa part. Cela vaut spécialement en l'occurrence, puisque la décision que devait prendre la Commission touchait aux intérêts de LF, dont des adhérents risquaient d'être lésés. Le défaut de réponse à LF constitue, par conséquent, un cas de mauvaise administration.

Comme cet aspect de l'affaire a trait à des procédures relatives à des faits spécifiques appartenant au passé, il n'y a pas lieu de rechercher une solution à l'amiable. Aussi le Médiateur classe-t-il l'affaire.

REMARQUES COMPLÉMENTAIRES

Dans une lettre adressée au Président de la Commission, jointe à la décision, le Médiateur formule les remarques complémentaires récapitulées ci-après.

Il sera toujours fait bon accueil aux observations de la Commission sur la recevabilité d'une plainte, pourvu qu'il soit entendu que c'est au Médiateur qu'il revient de trancher cette question. Dans le cas présent, il convient de dissiper un malentendu fondamental. Le service chargé de répondre au Médiateur de la part de la Commission a jugé que la "mauvaise application du droit" ne saurait entrer dans le cadre de la "mauvaise administration".

L'inverse est vrai: la bonne administration est incompatible avec le manquement au droit. La tâche première et essentielle du Médiateur, lorsqu'il procède à une enquête sur des cas éventuels de mauvaise administration dans l'action des institutions ou organes communautaires, est de s'assurer de la légalité du comportement de l'institution ou de l'organe concerné. Dans l'exécution de cette tâche, le Médiateur ne perd jamais de vue que la Cour de justice est l'autorité suprême lorsqu'il s'agit d'interpréter le droit communautaire ou d'en définir la portée.

Dans d'autres affaires tournant autour d'une plainte qui se référerait expressément à des questions liées à l'interprétation ou à l'application du droit, la Commission a émis un avis sur ces questions, qui a été transmis au plaignant. Telle est la réaction normale, et le Médiateur espère que l'institution continuera de réagir de la sorte. La fonction du Médiateur a été créée en vue du renforcement des relations entre les institutions et organes communautaires et les citoyens européens. Cet objectif ne sera pas atteint si une institution ne donne pas son avis sur toutes les questions soulevées par les plaignants. Lorsqu'une institution explique que son action a été conforme aux règles et principes ayant pour elle force obligatoire, cela suffit parfois au citoyen ou lui permet en tout cas de mieux comprendre le pourquoi de cette action. De surcroît, il est toujours utile que la Commission expose sa position sur les éléments juridiques en cause et permette ainsi au Médiateur d'en tenir dûment compte au cours de son enquête.

Requête est donc faite au Président de la Commission de veiller à ce que les services compétents de l'institution prennent en considération ces remarques complémentaires lorsqu'ils se préparent à répondre au Médiateur.

RÉMUNÉRATION DES MEMBRES DE LA COMMISSION: DEMANDE D'INFORMATIONS

Décision sur la plainte 586/3.5.96/MCA/ES/JMA contre la Commission européenne

LA PLAINTÉ

En avril 1996, M^{me} A. a présenté au Médiateur, au nom de l'"Asociación Amigos de Benalmádena", une plainte reprochant à la Commission de ne pas avoir répondu à ses demandes d'informations sur la rémunération perçue en 1993 et 1994 à deux membres de la Commission.

La plaignante précise que la Commission a laissé sans réponse deux lettres envoyées au bureau madrilène de l'institution, l'une le 17 octobre et l'autre le 17 décembre 1995, dans lesquelles elle demandait des informations sur la rémunération (traitement, allocations et indemnités) perçue en 1993 et 1994 par les membres espagnols de la Commission, à l'époque MM. Marín et Matutes.

L'ENQUÊTE

L'avis de la Commission

La plainte a été transmise à la Commission. Dans son avis, celle-ci présente ses excuses pour ne pas avoir répondu aux lettres initiales et explique que la rémunération de ses membres est régie dans tous les cas par le règlement 422/67/CEE, 5/67/Euratom du Conseil du 25 juillet 1967, tel qu'il a été modifié à plusieurs reprises.

Pour ce qui est des frais de mission et de voyage, l'institution signale que le montant total des remboursements effectués à ce titre en 1994 s'est élevé, pour l'ensemble de ses membres, à 1 300 000 écus. S'y sont ajoutées des indemnités de représentation, d'un montant de 341 000 écus en 1993 et de 335 000 écus en 1994.

Elle souligne, pour finir, que toutes ces sommes font l'objet d'un contrôle financier interne, au sein même de l'institution, et qu'elles sont soumises en outre à un contrôle externe, celui de la Cour des comptes.

Les observations de la plaignante

M^{me} A. fait observer qu'il n'a toujours pas été répondu à sa demande. La Commission s'est contentée, écrit-elle, de se référer à un règlement dont elle, la plaignante, n'avait pas connaissance. De plus, le montant total de 1 300 000 écus indiqué au titre du remboursement de frais se rapporte à l'ensemble des membres de la Commission sans préciser la part qui est revenue aux deux membres mentionnés dans la demande.

LA RECHERCHE D'UNE SOLUTION À L'AMIALE

En application de l'article 3, paragraphe 5, de son statut, le Médiateur s'est efforcé de trouver une solution à l'amiable et a de nouveau écrit à cet effet à la Commission, en lui faisant savoir que la réponse de l'institution restait insatisfaisante pour la plaignante.

Dans cette lettre, le Médiateur laisse entendre que la Commission pourrait revoir sa réponse en tenant compte de l'engagement de l'Union européenne en faveur de la transparence et de l'accès du public à l'information. Il évoque ce qui serait peut-être une solution satisfaisante au regard de ces principes: que la Commission mette en balance les intérêts en présence puis fournisse des informations plus claires et plus précises, en éclairant et en justifiant le choix des informations transmises.

Réponse de la Commission: elle avait déjà tenté de mettre en balance l'impératif de transparence et l'impératif de protection de la vie privée; c'est ce qui l'avait amenée à donner des renseignements sur les rémunérations et indemnités de ses membres, mais en les rapportant à l'ensemble du collège plutôt qu'à deux membres nommément désignés.

La Commission n'en fournit pas moins quelques précisions sur le régime pécuniaire applicable à ses membres. Elle indique que le Conseil a arrêté en dernier lieu en décembre 1996 le montant de leurs rémunérations men-

suelles et de leurs indemnités, et elle explique les modalités de calcul. Les frais de représentation sont remboursés, sur présentation des factures, à concurrence de 11 347 écus par an (17 023 écus pour le portefeuille des affaires étrangères). Les voyages accomplis dans l'exercice des fonctions donnent lieu au remboursement des frais de voyage et au versement d'indemnités journalières fixées en fonction du pays de destination.

Invitée à communiquer son point de vue sur la réponse et la démarche de la Commission, la plaignante s'est déclarée satisfaite des efforts entrepris par le Médiateur en vue d'une solution à l'amiable. La Commission, écrite elle cependant, n'a toujours pas apporté de réponse nette et spécifique à ses questions, et ce, alors que le contrôle des dépenses publiques constitue un objectif d'une suprême importance et qui devrait l'emporter sur le droit à la protection de la vie privée.

LA DÉCISION

1 Le droit du citoyen à accéder aux informations détenues par la Communauté

Les demandes d'informations que la plaignante a adressées à la Commission les 17 octobre et 17 décembre 1995 posent le problème du droit de tous les citoyens de la Communauté à être informés des aspects importants du fonctionnement de la Commission sur le plan administratif.

Le premier fondement juridique à cet égard peut être trouvé dans le fait que l'Union européenne s'est engagée à rendre le fonctionnement des institutions et organes communautaires plus transparent et mieux accessible au public, ainsi que cela ressort de l'acte final du traité sur l'Union européenne, qui comporte une déclaration (n° 17) relative au droit d'accès à l'information. Cet engagement a été réaffirmé à l'occasion de plusieurs sommets du Conseil européen, dont ceux de Birmingham et d'Édimbourg.

Les seules règles qui tendent à l'heure actuelle à favoriser l'accès du public à l'information ne concernent que l'accès aux documents. Ainsi, la Commission a adopté le 2 juin 1993 une communication sur la transparence dans la Communauté¹, dont elle s'est inspirée pour adopter, le 8 février 1994, sa décision relative à l'accès du public aux documents de la Commission². En l'absence de règles plus générales sur l'information au sens large, les règles qui régissent actuellement l'accès aux documents pourraient être utilement appliquées, mutatis mutandis, aux demandes d'informations que les citoyens envoient aux institutions communautaires.

2 Le conflit entre la transparence et la protection de la vie privée

La Commission affirme dans ses commentaires que la diffusion d'informations spécifiques et individualisées concernant les traitements et

¹ Communication 93/C 166/04, JO C 166 du 17.6.1993, p. 4.

² Décision 94/90/CECA, CE, Euratom, JO L 46 du 18.2.1994, p. 58.

indemnités, dont principalement les indemnités de voyage, de ses membres pourrait porter atteinte au droit de ces derniers au respect de leur vie privée. C'est pourquoi l'institution n'a rendu publiques en l'espèce que des informations se rapportant au collège dans son ensemble.

La divulgation d'informations peut se trouver en conflit avec d'autres valeurs importantes, telles que la protection de la vie privée. La décision précitée relative à l'accès du public aux documents de la Commission comporte en annexe un code de conduite qui établit deux catégories d'exceptions au droit d'accès, dont la première, rédigée dans des termes impératifs, protège la vie privée. En interprétant ces dispositions, le Tribunal de première instance a considéré que "la Commission est obligée de refuser l'accès aux documents relevant de l'une des exceptions figurant dans cette première catégorie, lorsque la preuve de cette dernière circonstance est rapportée"¹. Compte tenu des circonstances de l'espèce, le Médiateur n'estime pas que la Commission ait enfreint les principes de bonne administration en ne divulguant que des informations qui avaient trait à l'ensemble de ses membres.

3 Le fait que des lettres aient été laissées sans réponse

La Commission a reconnu qu'elle ne s'était pas penchée avec promptitude sur la demande d'informations envoyée par la plaignante au bureau de l'institution à Madrid. Elle a expliqué pourquoi et a présenté ses excuses. Une réponse ayant été finalement obtenue, le Médiateur estime qu'il n'y a pas lieu de poursuivre l'enquête sur cet aspect de la plainte.

4 Le contrôle des dépenses publiques

Dans l'optique de la plaignante, le fait que la Commission n'ait pas répondu aux questions sur le traitement et les indemnités de deux de ses membres met en évidence un manque de contrôle quant à ce type de dépenses.

Tous les comptes de la Communauté, y compris les dépenses de personnel et de fonctionnement font l'objet de contrôles périodiques de la part de la Cour des comptes. Aux termes de l'article 188 C du traité CE, cette institution "examine la légalité et la régularité des recettes et dépenses et s'assure de la bonne gestion financière".

Le Médiateur note que les rapports annuels de la Cour des comptes relatifs aux exercices 1993 et 1994² ne comportent aucun élément permettant de penser que des irrégularités auraient pu se produire dans le domaine des traitements et indemnités que les membres de la Commission ont touchés au cours de la période considérée.

Ces constatations l'amenant à conclure qu'il n'y a pas eu mauvaise administration, le Médiateur classe l'affaire.

¹ Arrêt du 5 mars 1997 dans l'affaire T-105/95, *WWF UK/Commission*, point 58, Recueil 1997, p. II-313.

² Voir respectivement JO C 327 du 24.11.1994, p. 1, et JO C 303 du 14.11.1995, p. 1.

TAXATION AU DANEMARK DES VOITURES D'OCCASION IMPORTÉES

Décision sur la plainte 764/9.7.96/TH/DK/PD contre la Commission européenne

LA PLAINTÉ

M. H., de nationalité danoise, a présenté au Médiateur, en juillet 1996, une plainte selon laquelle la Commission ne se serait pas saisie de son dossier et n'aurait pas évalué correctement les griefs qu'il avait soulevés quant à l'inobservation par le Danemark des obligations inscrites dans le droit communautaire.

L'intéressé écrit dans sa plainte qu'il a correspondu pendant des années avec la Commission au sujet du calcul de la TVA sur les voitures d'occasion importées au Danemark à partir d'autres États membres (ci-après simplement "voitures d'occasion importées"), mais qu'il n'a pas reçu de l'institution de réponses conformes à la vérité. Il ressort des documents joints à la plainte que cette correspondance avait trait également à la taxe d'immatriculation prélevée au Danemark sur les voitures d'occasion importées. Aussi le Médiateur a-t-il demandé à la Commission de réagir sur ces deux points lorsqu'elle ferait connaître son avis concernant la plainte.

Quant à la TVA, objet de son premier grief, le plaignant affirme que les règles qui régissent au Danemark le prélèvement de la TVA sur les voitures d'occasion importées sont discriminatoires à l'égard des revendeurs danois tels que lui. Ainsi, explique-t-il, ces règles permettent au particulier qui réside au Danemark d'importer une voiture d'occasion d'Allemagne sans avoir à payer de TVA au Danemark si la TVA a été payée en Allemagne sur la marge bénéficiaire du revendeur, alors que le revendeur danois qui importe cette même voiture doit payer la TVA danoise sur le prix plein de la voiture, étant entendu qu'il peut obtenir le remboursement de la part résiduelle de la TVA allemande. C'est dire que, pour une même voiture, le revendeur danois est forcé de demander à un client privé un prix sensiblement plus élevé que le prix que celui-ci peut obtenir chez le revendeur allemand. Conclusion du plaignant: les règles en question entraînent des distorsions de concurrence discriminatoires et sont contraires à la directive 94/5/CE relative à la TVA sur les biens d'occasion, texte qui prévoit comme principe fondamental le paiement de la TVA sur la marge bénéficiaire du revendeur.

M. H. a soumis la question à la Commission. Peu satisfait de la réponse initiale de l'institution, il a laissé à son avocat et à un député danois au Parlement européen le soin d'approfondir les choses auprès d'elle. Dans sa réponse du 3 mars 1995 à l'avocat et du 23 octobre 1995 au parlementaire européen, la Commission a maintenu que les règles danoises n'étaient pas contraires aux directives communautaires applicables en la matière. Voici le point de vue exposé par le membre compétent de la Commission dans la lettre du 23 octobre 1995 (traduction):

"Vous avez évoqué des distorsions de concurrence que l'existence de réglementations différentes au Danemark et en Allemagne entraînerait au détriment des revendeurs danois de voitures d'occasion.

Au stade actuel de l'harmonisation des législations nationales, il n'existe malheureusement pas de moyens juridiques permettant de remédier aux inconvénients signalés. En effet, l'article 28 *sexdecies*, paragraphe 2, que la directive 94/5/CE insère dans le droit communautaire au titre du régime particulier applicable notamment aux biens d'occasion autorise expressément le Danemark à déroger au système de la marge bénéficiaire.

Au cas cependant où vous auriez d'autres observations à formuler, ou de nouvelles informations, n'hésitez pas à prendre contact avec les services de la DG XXI, unité 01."

Le second grief du plaignant, relatif à la taxe d'immatriculation, s'inscrit dans le contexte brièvement esquissé ci-après. Dans un arrêt rendu le 11 décembre 1990¹, la Cour de justice a statué sur la question de savoir si la taxe danoise d'immatriculation des voitures d'occasion importées constituait une imposition discriminatoire, interdite par l'article 95 du traité CE. Les voitures d'occasion importées étaient soumises à une taxe d'immatriculation des véhicules automobiles de 90 % de la valeur de la voiture neuve, alors que les voitures d'occasion achetées au Danemark n'étaient pas soumises à une taxe d'immatriculation. Les autorités danoises justifiaient cette situation en arguant que, comme le Danemark n'avait pas d'industrie automobile, toutes les voitures d'occasion qui se trouvaient dans le pays y avaient été importées à un moment ou à un autre à l'état neuf. Les nouvelles voitures étaient soumises à une taxe d'immatriculation de 105 % de leur prix, TVA comprise, pour la partie du prix allant jusqu'à 19 750 couronnes danoises et de 180 % sur le reste du prix. Dès lors, le prix des voitures d'occasion achetées au Danemark était formé dans une large mesure de la part résiduelle de la taxe d'immatriculation, de sorte que la taxe d'immatriculation prélevée sur les voitures d'occasion importées devait être fixée à un niveau prenant en compte la part résiduelle de la taxe d'immatriculation dans le prix des voitures d'occasion achetées au Danemark. Si elle a accepté ce raisonnement dans son principe, la Cour de justice n'en a pas moins considéré que, d'une manière générale, le système danois aboutissait à une imposition manifestement excessive des voitures d'occasion importées. Aussi ce système était-il contraire à l'article 95 du traité CE. Après cet arrêt de la Cour, les autorités danoises ont mis en place un système qui vise à éviter en principe que les voitures d'occasion importées soient soumises à un surcroît de taxe d'immatriculation: la valeur totale d'une telle voiture doit être égale à la valeur d'une voiture d'occasion identique achetée au Danemark. Le système est géré de manière à permettre à l'importateur de la voiture d'occasion, qu'il s'agisse d'une personne privée ou d'un professionnel, d'obtenir à titre provisoire, avant l'importation, une indication du montant de la taxe d'immatriculation. Ce

¹ Arrêt du 11 décembre 1990 dans l'affaire C-47/88, *Commission/Danemark*, Recueil 1990, p. I-4509.

montant est fixé définitivement après l'importation, éventuellement sur la base d'une inspection du véhicule importé.

Selon M. H., le nouveau système a des effets qui demeurent contraires aux dispositions de l'article 95 du traité CE. Le montant final de la taxe d'immatriculation, fixé après l'importation, peut être si élevé qu'il devient impossible de revendre la voiture importée. Les modalités de fixation de ce montant ne sont pas objectives. L'importateur d'une voiture d'occasion doit se soumettre à des procédures qui retardent sensiblement les choses.

Autant de doléances dont M. H. a saisi la Commission. L'institution lui a répondu, le 29 novembre 1994, en ces termes (traduction):

"Me référant à la plainte que vous avez introduite devant la Commission le 28 octobre 1993 et à votre télex du 24 février 1994, je vous informe ci-après de la position de l'institution.

Vous affirmez que le système danois de TVA et de taxe d'immatriculation entrave l'importation au Danemark, aux fins de revente, de voitures d'occasion provenant d'un autre État membre, et ce, parce que les droits à payer sur les voitures d'occasion importées sont si élevés que ces voitures ne peuvent pas concurrencer les voitures d'occasion immatriculées originellement au Danemark. Vous soutenez que cette pratique est contraire à l'article 95 du traité.

Pour ce qui est de la taxe d'immatriculation prélevée sur les voitures d'occasion importées au Danemark, il convient de noter que la réglementation danoise applicable aux voitures d'occasion a été modifiée à la suite de l'arrêt que la Cour de justice a rendu le 11 décembre 1990 dans l'affaire 47/88. La Cour a estimé que la taxe alors applicable aux voitures d'occasion était discriminatoire et contraire à l'article 95 du traité.

Vous connaissez assurément les nouvelles règles danoises sur l'immatriculation des voitures d'occasion, mais je signale, à toutes fins utiles, qu'elles sont consignées dans le règlement établi en vertu de la loi n° 665 du 16 août 1993 relative à la taxe d'immatriculation des véhicules automobiles, aux termes duquel l'assiette de cette taxe est évaluée par trois experts nommés par le ministre des contributions, dont un expert technique et un expert commercial nommés sur recommandation des principales organisations de propriétaires de voitures. Ces experts sont habilités à recevoir toutes plaintes concernant la valeur taxable fixée par l'administration des douanes et accises.

Le règlement précité décrit en détail la procédure en vigueur. Il indique que la taxe prélevée sur une voiture d'occasion importée se fonde sur la valeur réelle du véhicule. Sur la base des informations reçues, la Commission estime que cette taxe n'excède pas, d'une façon générale, un montant correspondant à la part résiduelle de la taxe comprise dans la valeur d'une voiture d'occasion du même type et du même âge qui a été immatriculée neuve au Danemark. La valeur d'un véhicule est évaluée d'après le prix normal, au moment de l'immatriculation, d'un véhi-

cule similaire ou, autant que possible, d'un véhicule de la même marque et du même modèle se trouvant dans un état d'utilisation normal. Des déductions ou, selon le cas, des majorations sont prévues en fonction du kilométrage, de l'état d'utilisation, de l'équipement et d'autres caractéristiques. Le prix final, à l'issue de cette évaluation spécifique, peut donc différer des cotations données par les diverses listes utilisées dans le commerce. La valeur taxable estimée des voitures d'occasion ne peut pas donner lieu à des écarts par rapport aux listes de prix officielles appliquées aux voitures originellement immatriculées au Danemark, pourvu qu'il soit prouvé qu'il s'agit de véhicules en tous points identiques.

Si vous jugez que la valeur taxable finalement retenue est trop élevée en comparaison de la part résiduelle de la valeur taxable s'appliquant à des véhicules similaires dont la première immatriculation a été faite au Danemark, je vous invite instamment à reprendre contact avec mes services en leur fournissant des détails sur l'évaluation en question."

Ne se satisfaisant d'aucune des deux réponses de la Commission, M. H. a saisi le Médiateur en soutenant qu'elles n'étaient conformes ni à la vérité ni au droit communautaire.

L'ENQUÊTE

L'avis de la Commission

La Commission avance qu'elle a traité comme il le fallait le dossier de M. H., et elle maintient son analyse de l'affaire, telle qu'elle ressort des lettres précédemment citées. Elle précise qu'elle continue de se pencher sur les allégations de l'intéressé selon lesquelles les règles danoises, bien que conformes à l'article 28 *sexdecies* inséré dans le droit communautaire par la directive 94/5/CE, seraient contraires à l'article 95 du traité CE: l'argument faisant état d'une incompatibilité d'une directive avec le traité soulève des problèmes qui appellent une étude approfondie. L'institution a communiqué les résultats de cette étude au Médiateur dans une lettre du 26 juin 1997, citée ci-dessous (traduction):

- 1 Tout d'abord, nous estimons que, lorsque le 'régime particulier d'imposition' auquel se réfère l'article 28 *sexdecies* de la sixième directive sur la TVA s'applique par dérogation au système normal d'imposition de la revente des biens d'occasion prévu par la directive 94/5 (comme c'est notamment le cas pour le Danemark en vertu de la latitude que lui laisse le paragraphe 2 dudit article), la différence dans le poids du prélèvement provient des différences qui existent entre le taux de la TVA applicable dans le pays considéré (25 % au Danemark) et celui applicable dans d'autres États membres. On peut même affirmer que, compte tenu du mécanisme de déduction établi, voire imposé, par l'article 28 *sexdecies*, paragraphe 1, point b) et point c), troisième tiret, la différence quant au niveau de la taxe prélevée sur les véhicules d'occasion revendus au Danemark, qui varie en fonction de l'État membre d'origine des véhicules, est une conséquence directe des taux de

TVA différents qui ont cours dans les divers États membres. Qu'il nous soit permis de noter au passage que cette différence entre les taux de TVA est le résultat d'un choix délibéré du législateur communautaire, qui, dans le cadre d'un système d'imposition largement harmonisé comme l'est celui de la TVA, s'est contenté de fixer, à l'article 12, paragraphe 2, point a), de la sixième directive, un taux minimum de 15 %, laissant ainsi implicitement aux États membres la liberté de recourir à des taux de TVA supérieurs à ce taux plancher.

- 2 La Cour de justice s'est prononcée très récemment - dans l'arrêt *Perfili*, rendu le 1^{er} février 1996 - sur une situation dans laquelle des produits ou des commerçants font l'objet de traitements différents pour la seule raison qu'il existe des différences entre les législations nationales, qui ne sont pas harmonisées, ou pas totalement harmonisés¹:

'Il est toutefois de jurisprudence constante que, en interdisant à chaque État membre d'appliquer, dans le champ d'application du traité, son droit différemment en raison de la nationalité, les articles 6, 52 et 59 ne visent pas les éventuelles disparités de traitement qui peuvent résulter, d'un État membre à l'autre, des divergences existant entre les législations des différents États membres du moment que celles-ci affectent toutes personnes tombant sous leur application, selon des critères objectifs et sans égard à leur nationalité (voir, en ce sens, arrêts du 28 juin 1978, *Kenny*, 1/78, Rec. p. 1489, point 18; du 7 mai 1992, *Wood et Cowie*, C-251/90 et C-252/90, Rec. p. I-2873, point 19, et du 3 juillet 1979, *Van Dam en Zonen e.a.*, 185/78 à 204/78, Rec. p. 2345, point 10).' (C'est la Commission qui souligne.)

- 3 Nous pensons que le principe d'interprétation très général exprimé par la Cour dans l'arrêt *Perfili*, de même que dans de nombreux arrêts antérieurs, peut être appliqué en l'espèce, pour peu qu'on l'adapte aux circonstances: le débat concerne dans le cas présent une règle de non-discrimination - celle inscrite à l'article 95 du traité - qui, dans l'esprit, est très proche des articles 6, 52 et 59 mentionnés par la Cour. Si le législateur communautaire fixait directement le taux de la TVA à un pourcentage uniforme du prix des biens livrés sur l'ensemble du territoire de la Communauté, les handicaps invoqués par un certain nombre de revendeurs danois s'effaceraient automatiquement.

Il faut aussi noter que, même en l'état actuel des choses, le problème de la taxation plus lourde des véhicules d'occasion revendus au Danemark après avoir été achetés dans un autre État membre ne se pose qu'à l'égard de véhicules importés d'États membres où les taux de TVA sont moins élevés qu'au Danemark: il ne saurait y avoir de taxation pénalisante dans le cas d'un véhi-

¹ Arrêt du 1^{er} février 1996 dans l'affaire C-177/94, *Procédure pénale contre Gianfranco Perfili*, point 17, Recueil 1996, p. I-161.

cule d'occasion revendu au Danemark après avoir été acheté dans un État membre appliquant le même taux de TVA que ce pays (la Suède, par exemple). Et supposons, pour les besoins de notre démonstration, qu'un véhicule d'occasion destiné à la revente soit importé au Danemark d'un État membre qui appliquerait un taux de TVA supérieur à 25 %: ce véhicule bénéficierait en fait d'un traitement fiscal plus avantageux que le même véhicule acheté par le revendeur sur le territoire danois.

- 4 Les considérations qui précèdent nous incitent à croire que la différence dans le poids du prélèvement - due au Danemark aux taux de TVA différents que le revendeur doit déduire, au titre de la taxe supportée à l'achat, de la taxe à la revente à laquelle il est assujéti en vertu de l'article 28 *sexdecies*, paragraphe 1, de la sixième directive - résulte, pour reprendre les termes utilisés par la Cour, 'des divergences existant entre les législations des différents États membres'.

Il s'y ajoute que la TVA supportée à l'achat est déduite sur la base d'un critère objectif, à savoir 'le taux applicable dans l'État membre à l'intérieur duquel le lieu de la livraison à l'assujéti-revendeur, déterminé conformément à l'article 8, est réputé se situer', un critère indépendant du lieu d'origine du bien et applicable sans distinction à tous les revendeurs assujétis à la législation danoise sur la TVA et à tous les véhicules d'occasion revendus au Danemark.

Dans ces conditions, nous concluons que le Danemark n'a pas enfreint l'article 95 du traité."

Les observations du plaignant

M. H. maintient que la Commission ne s'est pas saisie de son dossier. Pour ce qui est du grief portant sur la taxe d'immatriculation, il avance que, dans certains cas, les autorités danoises ont fixé la taxe définitive à un montant très différent de celui qui avait été indiqué à titre provisoire; il accuse d'incompétence le personnel chargé de l'évaluation des voitures d'occasion importées. Il ajoute qu'il n'est donné d'indication provisoire du montant de la taxe, avant l'importation, que sur présentation des documents d'immatriculation de la voiture. Autant dire que, comme personne ne voudra sans doute remettre les documents d'immatriculation d'une voiture avant de l'avoir vendue, le revendeur danois devra, en pratique, acheter la voiture sans encore connaître le montant définitif de la taxe. Le plaignant affirme, d'autre part, que la réglementation danoise pose problème dans le domaine du leasing des voitures d'occasion importées et que les taxis d'occasion importés ne bénéficient pas du même traitement que les taxis d'occasion achetés au Danemark. Enfin, il explique, preuves à l'appui, qu'une personne qui réside au Danemark et travaille en Allemagne pour une société allemande ayant mis une voiture à sa disposition ne peut pas utiliser cette voiture en toute liberté au Danemark.

LA DÉCISION

En ce qui concerne l'un comme l'autre des griefs du plaignant, le Médiateur tient à rappeler qu'il n'est pas compétent pour enquêter sur l'action des autorités nationales. Aussi s'est-il limité à la plainte initiale, selon laquelle la Commission ne se serait pas saisie du dossier et n'aurait pas évalué correctement la situation.

Il est apparu que la Commission s'est saisie du grief relatif à la taxe d'immatriculation et qu'elle a évalué la situation à cet égard. Reste donc à voir si cette évaluation a été correcte. Après l'arrêt pertinent de la Cour de justice, évoqué plus haut, les autorités danoises ont mis en place un système visant à ce que la taxe d'immatriculation soit fixée d'une manière qui garantisse que la valeur totale d'une voiture d'occasion importée, y compris la taxe d'immatriculation, n'excède pas celle d'une voiture d'occasion achetée au Danemark, y compris la part résiduelle de la taxe d'immatriculation payée sur la voiture neuve. La Commission a estimé que ce système, en soi, était conforme à l'arrêt de la Cour. Elle a invité M. H. à lui soumettre toute preuve du contraire. Rien ne permet de conclure que l'évaluation de la Commission n'aurait pas été correcte. Encore faut-il rappeler que la Cour de justice est l'autorité suprême lorsqu'il s'agit de se prononcer sur des questions qui relèvent du droit communautaire.

Il est également apparu que la Commission s'est saisie du grief relatif à la TVA et qu'elle a évalué la situation à cet égard. Reste donc, ici encore, à voir si cette évaluation a été correcte. Il est établi et incontesté entre M. H. et la Commission que les règles en question peuvent, dans certaines situations, désavantager sur le plan de la concurrence les revendeurs danois par rapport aux revendeurs allemands. M. H. et la Commission sont d'accord, en outre, pour reconnaître que la réglementation danoise est conforme à la directive 94/5/CE. Dès lors, le débat se ramène au point de savoir si le régime qu'autorise cette directive est contraire ou non au traité. La Commission estime que les handicaps concurrentiels invoqués découlent des différences entre les taux de TVA, admises par le droit communautaire en son état actuel de développement. En fait, ces handicaps n'existeraient pas si les mêmes taux de TVA étaient applicables en Allemagne et au Danemark. En conséquence, la Commission a procédé à une évaluation correcte. Encore faut-il rappeler que la Cour de justice est l'autorité suprême lorsqu'il s'agit de se prononcer sur des questions qui relèvent du droit communautaire.

Son enquête l'amenant à conclure qu'il n'y a pas eu en l'occurrence mauvaise administration de la part de la Commission, le Médiateur classe l'affaire.

PROCÉDURE D'APPEL D'OFFRES POUR LA FOURNITURE DE SERVICES TECHNIQUES À LA COMMISSION

Décision sur la plainte 817/19.8.96/OKA/NL-EN/IJH contre la Commission européenne

LA PLAINTÉ

M. O.d.K. a présenté au Médiateur, en août 1996, une plainte concernant un appel d'offres organisé par la Commission. Après que son cabinet d'ex-

perts-conseils eut déposé une offre pour la prestation d'assistance technique à la direction F ("Santé publique et sécurité du travail") de la DG V de la Commission, il avait été informé par l'institution qu'elle annulait l'appel d'offres en raison d'une erreur de traduction dans le dossier et qu'elle procédait à une nouvelle procédure, accélérée et restreinte. M. O.d.K. avait participé à cette nouvelle procédure, mais sans succès.

Le plaignant accuse la Commission d'avoir violé les règles de procédure prévues par la directive sur les marchés de services¹, et ce à trois égards:

- i) elle n'a pas fourni les documents relatifs à la seconde procédure par les voies les plus rapides possibles, alors qu'elle y était tenue en vertu de l'article 20, paragraphe 3, de la directive;
- ii) elle n'a pas répondu dans le délai de quatre jours au plus tard avant la date limite fixée pour la réception des offres à la demande de renseignements complémentaires qu'il lui avait envoyée par télécopieur, bien qu'elle y fût obligée aux termes de l'article 20, paragraphe 2, de la directive;
- iii) elle n'a pas donné suite à la demande de procédure négociée qu'il lui avait adressée sur la base de l'article 11, paragraphe 2, de la directive.

Il y ajoute un quatrième grief:

- iv) l'annulation du premier appel d'offres n'était pas due à des erreurs de traduction, mais poursuivait en réalité un but illégitime. Ainsi, l'abandon pour la seconde procédure des conditions relatives à la qualité du personnel qui s'appliquaient dans le cadre de la première a avantagé les sociétés employant du personnel moins qualifié, et, en particulier, celle qui était déjà prestataire.

L'ENQUÊTE

L'avis de la Commission

La plainte a été transmise à la Commission. Dans son avis, celle-ci formule, en résumé, les commentaires suivants sur les fautes de procédure alléguées.

- i) Le dossier relatif à l'appel d'offres a été envoyé en même temps, et par courrier recommandé, à toutes les sociétés invitées à soumissionner.
- ii) La date limite pour la réception des offres était fixée au 14 juin 1996. La Commission a répondu téléphoniquement le 10 juin 1996, soit un jour ouvrable et demi après l'avoir reçue, à la demande de renseignements complémentaires faxée par le plaignant. L'institution reconnaît ne pas avoir répondu par écrit.

¹ Directive 92/50/CEE du Conseil du 18 juin 1992 portant coordination des procédures de passation des marchés publics de services, JO L 209 du 24.7.1992, p. 1.

- iii) L'article 11, paragraphe 2, de la directive sur les marchés de services n'est applicable qu'aux passations de marchés par une procédure négociée; en l'occurrence, il s'agissait d'une procédure restreinte accélérée.

La Commission répond également au point iv) de la plainte, en avançant les arguments récapitulés ci-après.

- a) À l'ouverture des offres, il est apparu que les soumissionnaires n'avaient pas tous interprété de la même manière les conditions concernant les ressources humaines. Les différences d'interprétation étaient dues au fait que, en raison d'une erreur de traduction, la version française des spécifications renvoyait à la notion "mois-homme", tandis que les versions allemande et anglaise se référaient à la notion "mois-heures". Les offres n'étant pas comparables, la Commission a annulé la procédure.
- b) Pressée par le temps, la Commission a organisé un nouvel appel d'offres en recourant à la procédure restreinte accélérée.
- c) Les spécifications techniques sont restées inchangées dans ce second appel d'offres, à deux points près: l'invitation à soumissionner a été adaptée à la nouvelle procédure, et l'erreur de traduction a été corrigée.
- d) Contrairement à la procédure ouverte, la procédure restreinte comporte deux étapes distinctes: la sélection des participants, suivie de la passation du marché. Les conditions concernant la qualité du personnel ont été appliquées au stade de la sélection.
- e) La procédure a été correctement mise en œuvre, et le procès-verbal de la passation du marché démontre que l'accusation selon laquelle la préférence aurait été donnée à la société déjà prestataire est dénuée de tout fondement. Les diverses parts du marché ont été attribuées aux soumissionnaires qui avaient consenti les prix les plus bas.

Les observations du plaignant

Le plaignant se livre à une critique détaillée de l'avis de la Commission et précise ses doléances. Ses observations contiennent quelques nouveaux éléments, récapitulés ci-après.

- a) Compte tenu des irrégularités constatées dans les offres relevant de la procédure initiale, y compris les différences d'interprétation quant au volume des travaux de traduction à adjuger, il aurait fallu recourir à la procédure négociée prévue par la directive.
- b) Il est permis de se demander si la Commission, en comparant les diverses offres, a effectivement appliqué les critères relatifs à la qualité du personnel fixés dans le dossier et si elle peut prouver que le soumissionnaire retenu répondait à ces critères.

L'ENQUÊTE COMPLÉMENTAIRE

Le plaignant ayant exprimé de nouveaux griefs, le Médiateur les a transmis à la Commission en l'invitant à faire connaître son point de vue en la matière.

La réponse de la Commission

La Commission fait valoir les arguments récapitulés ci-après.

- a) Il n'y avait pas lieu de recourir à une procédure négociée, car il n'était pas question d'irrégularités, mais tout au plus d'une erreur d'interprétation du texte. Pour ce qui est des coûts de traduction, la Commission a comparé soigneusement les offres sur ce point afin de tenir compte des approches différentes et d'éviter toute discrimination entre les soumissionnaires.
- b) Au cours de l'étape de sélection prévue dans le cadre de la procédure restreinte accélérée, la Commission s'est arrêtée à la qualité et aux qualifications du personnel auquel les sociétés candidates entendaient avoir recours. Seules les sociétés qui répondaient aux critères de sélection ont reçu communication des spécifications permettant de soumettre une offre.

Les observations complémentaires du plaignant

Le plaignant critique point par point la réponse de la Commission. Il maintient que l'institution a violé les règles applicables à la passation des marchés publics et s'est rendue coupable de mauvaise administration.

Il soutient que la Commission doit prouver qu'elle a réellement appliqué les critères relatifs à la qualité du personnel et lui fournir à cet effet des informations détaillées et des documents sur l'offre de la société retenue et sur les compétences du personnel de cette société.

LA DÉCISION

1 La violation alléguée des règles de procédure prévues par la directive sur les marchés de services

- 1.1 L'article 56 du règlement financier¹ impose aux institutions communautaires de se conformer aux obligations prévues par la directive sur les marchés de services lorsqu'elles passent des marchés de services dont le montant atteint ou dépasse le seuil fixé. La Commission ne conteste pas que cette directive s'appliquait, ainsi que l'affirme le plaignant, aux appels d'offres en cause.
- 1.2 Le plaignant accuse la Commission d'avoir violé l'article 20, paragraphe 3, de la directive dès lors qu'elle n'a pas fourni par les voies les plus rapides possibles les documents relatifs à l'appel d'offres. L'institution répond, sans que le plaignant la contredise,

¹ Ainsi qu'il a été modifié par le règlement (CE, Euratom, CECA) n° 2333/95 du Conseil du 18 septembre 1995, JO L 240 du 7.10.1995, p. 1.

que le dossier a été envoyé en même temps, et par courrier recommandé, à toutes les sociétés invitées à soumissionner. De plus, il n'est pas établi que l'article auquel se réfère le plaignant tende à lier le pouvoir adjudicateur autant que les sociétés intéressées.

- 1.3 Le plaignant accuse la Commission d'avoir violé l'article 20, paragraphe 2, de la directive dès lors qu'elle ne lui a pas fourni les renseignements complémentaires dans le délai prescrit. L'institution reconnaît qu'elle n'a pas répondu par écrit à la demande de renseignements complémentaires du plaignant. Par contre, il y a eu - cela n'est pas contesté - communication téléphonique. Il s'y ajoute que l'article 20, paragraphe 2, n'est applicable que si les renseignements complémentaires sont demandés "en temps utile". Y a-t-il eu, dans ces conditions, violation de l'article 20, paragraphe 2? Les circonstances de l'espèce, telles qu'elles ressortent de l'enquête du Médiateur, permettent d'en douter.
- 1.4 Le plaignant soutient que la Commission aurait dû recourir à la procédure négociée. Le choix de la procédure est de la compétence du pouvoir adjudicateur, tenu naturellement de respecter les dispositions de la directive sur les marchés de services. Abstraction faite des points qui seront examinés dans la section 3 de la présente décision, le plaignant n'avance pas d'arguments selon lesquels la Commission aurait violé lesdites dispositions en recourant à la procédure restreinte accélérée plutôt qu'à la procédure négociée.
- 1.5 En conséquence, l'enquête du Médiateur ne révèle pas de mauvaise administration quant à cet aspect de la plainte.

2 Le grief invoquant la poursuite d'un but illégitime

- 2.1 La Commission réfute les allégations selon lesquelles l'annulation du premier appel d'offres ne serait pas due en réalité à des erreurs de traduction. La comparaison des diverses versions linguistiques du *Journal officiel* confirme la réalité de la divergence soulignée par l'institution.
- 2.2 La Commission dément que le prestataire antérieur ait été avantage et affirme que les diverses parts du marché ont été attribuées aux soumissionnaires qui avaient consenti les prix les plus bas. Elle affirme, en outre, s'être assurée du respect des conditions relatives à la qualité du personnel au cours de l'étape de sélection prévue dans le cadre de la procédure restreinte accélérée. Cette représentation des faits trouve un fondement cohérent et logique dans les pièces soumises par l'institution et sur lesquelles le plaignant a eu l'occasion de formuler des observations. Le plaignant conteste l'exactitude des faits exposés par la Commission, mais n'apporte pas de preuve à l'appui de ses allégations.
- 2.3 En conséquence, l'enquête du Médiateur ne révèle pas de mauvaise administration quant à cet aspect de la plainte.

3 La demande d'informations et de documents

- 3.1 Le plaignant soutient que la Commission doit lui fournir des informations et des documents prouvant qu'elle a appliqué les critères relatifs à la qualité du personnel.
- 3.2 L'article 12 de la directive sur les marchés de services contient des dispositions précises sur la communication aux soumissionnaires écartés de diverses informations, dont les motifs du refus de leurs offres. L'accès du public aux documents de la Commission est régi par la décision 94/90 de cette institution¹. Le plaignant n'invoque la violation ni de cet article de la directive ni des dispositions de la décision.
- 3.3 À la lumière de ce qui a été constaté dans la section 2 de la présente décision, le Médiateur ne juge pas nécessaire, pour les besoins de son enquête, d'inviter la Commission à fournir des informations ou documents complémentaires.

Son enquête l'amenant à conclure qu'il n'y a pas eu en l'occurrence mauvaise administration de la part de la Commission, le Médiateur classe l'affaire.

VIOLATION ALLÉGUÉE DES RÈGLES DE CONCURRENCE

Décision sur la plainte 829/22.8.96/FDR/D/PD contre la Commission européenne

LA PLAINTÉ

En juillet 1996, M. R. a adressé au Parlement européen une pétition concernant la suite réservée par la Commission aux plaintes dont il l'avait saisie pour des violations présumées des règles de concurrence par certains constructeurs et importateurs de voitures.

M. R. a présenté au Médiateur, en août 1996, une plainte portant sur la même question. De son côté, le Parlement, considérant que le pétitionnaire soulevait un cas possible de mauvaise administration dans l'action de la Commission, a renvoyé la pétition au Médiateur, en septembre 1996, aux fins d'examen à titre de plainte.

Le plaignant soutient que les voitures produites par des constructeurs allemands sont souvent plus chères en Allemagne que dans d'autres États membres, tels que le Danemark, les Pays-Bas et la Finlande. Il arrive, dans ces conditions, que des consommateurs vivant en Allemagne s'adressent, pour l'achat d'une voiture, à des concessionnaires établis dans d'autres États membres. Ce faisant, ils se heurtent quelquefois à des problèmes: refus de vendre à des personnes qui habitent en Allemagne, délais de livraison excessifs, prix artificiellement majorés, etc.

¹ Décision de la Commission du 8 février 1994 relative à l'accès du public aux documents de la Commission, JO L 46 du 18.2.1994, p. 58.

M. R., domicilié en Allemagne, a connu des problèmes de ce type lorsqu'il a cherché, en quelques occasions, à acheter une voiture à des concessionnaires établis dans d'autres États membres. Estimant que les concessionnaires qui refusent ou rebutent un client au motif qu'il réside dans un autre État membre que le leur enfreignent les règles communautaires sur la concurrence, M. R. s'est tourné vers la Commission, avec laquelle il a échangé de nombreuses lettres. Il ressort de cette correspondance que la Commission ne conteste pas, en principe, l'interprétation que le plaignant fait du droit communautaire quand il pose que les cas évoqués sont contraires aux règles de concurrence, dont celles prévues par le règlement 1475/95¹. Cependant, M. R. est d'avis que la Commission n'a pas pris de mesures pour faire respecter les règles de concurrence. Il s'élève, en particulier, contre une lettre de la Commission en date du 28 juin 1996. L'institution s'y réfère à sa correspondance avec l'intéressé et tente d'expliquer la politique qu'elle mène en la matière. En voici les passages pertinents (traduction):

"[...] Il incombe à la Commission, en tant qu'autorité administrative compétente agissant dans l'intérêt public, de veiller à des comportements conformes à la politique de concurrence de la Communauté et, en cas d'infraction, de prendre les mesures d'organisation nécessaires et, notamment, de fixer des priorités. Ainsi, la Commission fait passer avant les autres les affaires qui revêtent une importance particulière sur le plan politique, économique ou juridique. Elle applique, naturellement, le même principe lorsque des plaintes lui sont soumises. Je tiens néanmoins à souligner, à cet égard, que les règles européennes de concurrence n'habilitent pas la Commission à aider les particuliers à faire valoir leurs droits subjectifs. Cette dernière tâche revient essentiellement aux juridictions nationales, qui - contrairement à la Commission - ont également compétence pour statuer sur des droits à dédommagement.

[...] La Commission n'ignore pas qu'il peut se révéler difficile, dans des cas particuliers, d'acheter une voiture en Finlande ou au Danemark. Le service compétent vous a déjà exposé, par écrit, les raisons susceptibles d'expliquer cet état de choses. La correspondance substantielle à laquelle votre cas a donné lieu jusqu'ici montre que la Commission a pris des mesures dans le cadre de ses compétences. Des millions d'automobilistes dans l'Union européenne souhaiteraient, de façon compréhensible, acheter leurs voitures aux prix les plus bas, et ceux qui passent du souhait à sa concrétisation se heurtent parfois à des difficultés. La Commission ne saurait intervenir dans tous les cas particuliers qui mettent en jeu un intérêt personnel. [...]"

¹ Règlement (CE) n° 1475/95 de la Commission du 28 juin 1995 concernant l'application de l'article 85, paragraphe 3, du traité à des catégories d'accords de distribution et de service de vente et d'après-vente de véhicules automobiles (JO L 145 du 29.6.1995, p. 25), tel qu'il a succédé au règlement (CEE) n° 123/85 de même objet (JO L 15 du 18.1.1985, p. 16).

Le plaignant affirme que la Commission se réfère à tort à la défense d'intérêts personnels: ce qui le pousse à agir, en l'espèce, c'est l'intérêt du public au sens large.

Dans ce contexte, M. R. énonce les six griefs suivants:

- a) la Commission est restée inactive dans des procédures pendantes;
- b) la Commission a toléré des pratiques illicites et la violation continue et systématique du règlement 1475/95;
- c) la Commission ne s'est pas assurée de l'application des règles en vigueur;
- d) la Commission n'a pas pris au sérieux des infractions avérées;
- e) la Commission n'a pas apprécié correctement la question de savoir s'il convenait d'engager des procédures contre les constructeurs de voiture accusés de violer les règles de concurrence applicables;
- f) la Commission a fait peu de cas du droit de plainte des citoyens.

En bref, le plaignant reproche à la Commission d'avoir fait preuve de passivité ou, lorsqu'elle a agi, de ne pas avoir pris les mesures appropriées.

L'ENQUÊTE

L'avis de la Commission

La plainte a été transmise à la Commission. Dans son avis, celle-ci circumscrit tout d'abord le problème: selon le plaignant, il serait mis des obstacles aux exportations parallèles de nouveaux véhicules automobiles en provenance de certains États membres; il découle implicitement du règlement 1475/95 de la Commission qu'un concessionnaire ne peut refuser de vendre à un consommateur, ni majorer ses prix, au simple motif que ce dernier réside dans un autre État membre.

L'institution dresse ensuite un bilan détaillé de la correspondance qu'elle a entretenue avec le plaignant. M. R. lui a adressé trente lettres depuis 1994, dans lesquelles il s'est plaint à la fois du comportement de six grands constructeurs automobiles allemands et de l'attitude des importateurs, dans cinq autres États membres, des véhicules de ces constructeurs. La Commission a examiné chacune des accusations de M. R. faisant état de pratiques illicites. Plus d'une fois, elle lui a expliqué sa manière d'agir. Le membre de la Commission chargé de la concurrence a écrit à M. R. que, en cas d'infraction, l'institution n'hésite pas à prendre les mesures d'organisation nécessaires, tout en respectant les priorités qu'elle se doit de fixer. De préciser, néanmoins, que l'on ne saurait demander à la Commission d'aider les particuliers à faire valoir leurs droits subjectifs ("Partikularinteresse"), cette tâche relevant des juridictions nationales. La démarche suivie par la Commission est conforme aux principes retenus

par le Tribunal de première instance. Le juge communautaire a confirmé que la Commission a le devoir d'agir dans l'intérêt public, ce qui implique, notamment, qu'elle doit tenir compte de ses ressources administratives lorsqu'elle classe dans leur ordre de priorité les plaintes relatives à des manquements au droit communautaire. Cette lettre souligne, d'autre part, qu'il appartient à la Commission de dire s'il existe ou non des éléments permettant de conclure à une violation des règles de concurrence.

Pour finir, la Commission fait observer que la plainte de M. R. n'est pas isolée. De nombreuses plaintes lui sont soumises sur la distribution des véhicules automobiles dans l'Union européenne, et, comme pour le cas de M. R., elle consacre beaucoup de temps et de moyens à leur suivi et aux enquêtes afférentes.

Ces considérations amènent la Commission à conclure que les griefs de M. R. ne sont pas fondés.

Les observations du plaignant

M. R. soulève une série de points: il a un droit de plainte; il ne se fait pas l'interprète uniquement de son intérêt personnel; la Commission ne répond pas à ses lettres et n'en accuse même pas réception; des infractions sont commises, et tant la Commission que le Parlement européen pourraient aisément les établir en enquêtant; plutôt que d'enquêter, la Commission se complaît dans l'inactivité presque totale; en fait, la libre circulation des marchandises reste un vain mot dans l'ensemble de l'Union.

Après avoir énoncé diverses mesures que la Commission devrait être obligée à prendre, le plaignant rappelle ses accusations antérieures concernant l'inactivité de l'institution et la tolérance dont elle fait preuve face à la violation des règles de concurrence. Il répète qu'il incombe à la Commission de veiller au respect des règles de concurrence, mais qu'elle fuit ses responsabilités, parfois même d'une manière fallacieuse. Il prétend qu'elle ferme les yeux sur les infractions commises et qu'elle est entièrement acquise à la cause de l'industrie automobile. Il joint à sa lettre des documents prouvant, selon lui, la réalité des infractions alléguées; il s'agit essentiellement d'articles parus dans la presse et de listes de prix de quelques-unes des sociétés qu'il attaque.

D'autre part, M. R. demande au Médiateur d'enquêter par lui-même sur les pratiques des constructeurs et importateurs de véhicules automobiles, et il se plaint au Médiateur du règlement 1475/95 de la Commission en tant que tel.

L'évolution de l'affaire

Après avoir déposé une plainte auprès du Médiateur, M. R. a continué d'entretenir des contacts directs avec la Commission. Celle-ci a écrit à M. R. le 16 décembre 1997 pour l'informer, en application de l'article 6 du règlement 99/63, qu'elle n'avait pas l'intention d'entamer une enquête officielle sur quatre des dossiers ouverts à la suite des plaintes qu'il lui avait soumises: une telle enquête ne se justifiait pas, expliquait-elle, car il n'y avait

pas en jeu d'intérêt communautaire suffisant. M. R. était invité à présenter dans les six semaines ses observations éventuelles sur cette position préliminaire de la Commission. La lettre comportait deux parties, la première reprenant les allégations de l'intéressé, la seconde exposant l'opinion de l'institution. Cette opinion était ainsi formulée (traduction):

"Aux termes de l'article 3, paragraphe 2, du règlement 17/62, les personnes physiques ou morales qui font valoir un intérêt légitime sont habilitées à présenter une plainte.

À supposer que vous ayez un intérêt légitime, il convient de prendre en considération les éléments développés ci-après.

L'ouverture, par la Commission, d'une enquête officielle entraînerait des frais disproportionnés par rapport à la portée réduite de l'affaire. En tant qu'autorité communautaire responsable de la mise en œuvre de la politique de concurrence de la Communauté, la Commission doit servir l'intérêt public. Elle ne dispose que de ressources administratives limitées pour mener sa tâche à bien, et elle ne peut mobiliser ces ressources pour chaque cas porté à sa connaissance.

D'après les plaintes que vous avez adressées à la Commission, des distributeurs mandatés par différents constructeurs automobiles et établis dans tels et tels États membres auraient opposé un refus généralisé à votre demande d'achat d'une voiture à des fins de réexportation immédiate, ou n'auraient consenti à la vente qu'à un prix que vous qualifiez d'excessif.

Vous invoquez, dans vos lettres, des atteintes à vos droits subjectifs. Vous êtes libre d'engager une procédure pour violation de ces droits devant les juridictions des États membres. Ces dernières peuvent appliquer les dispositions européennes relatives à la concurrence et - possibilité que la Commission n'a pas - allouer des dommages et intérêts.

Il s'y ajoute que, depuis 1985, la vente des véhicules automobiles est soumise à un règlement d'exemption par catégorie. Il y a eu, d'abord, avec effet du 1^{er} juillet 1985 au 30 juin 1995, le règlement (CEE) 123/85 de la Commission du 12 décembre 1984, puis, entré en vigueur le 1^{er} juillet 1995, le règlement (CE) 1475/95 de la Commission du 28 juin 1995. L'objectif - et l'un des avantages - des règlements d'exemption par catégorie est, pour partie, de permettre aux juridictions nationales de faire respecter le droit européen de la concurrence. Or, pour donner un exemple, l'article 6, paragraphe 1, point 7, du règlement 1475/95 prévoit que l'exemption cesse de s'appliquer dès lors que le constructeur, le fournisseur ou une autre entreprise du réseau restreint directement ou indirectement la liberté des utilisateurs finals, des intermédiaires mandatés ou des distributeurs d'acheter un véhicule automobile auprès d'une entreprise du réseau de leur choix à l'intérieur du marché commun.

Il s'ensuit qu'il n'y a pas en l'espèce d'intérêt communautaire suffisant pour justifier l'ouverture d'une enquête par la Commission."

En réponse à cette lettre, M. R. a présenté des observations à la Commission, où il a contesté que ses plaintes revêtissent un intérêt communautaire insuffisant. Il a présenté des observations de même nature au Médiateur, y affirmant et réaffirmant que la Commission avait rejeté toutes ses plaintes.

Il apparaît, cependant, que la lettre incriminée ne se rapporte qu'à quatre des dossiers que la Commission a ouverts à la suite des plaintes de M. R. Selon le plaignant, il reste à l'institution à adopter une position définitive quant à la clôture de ces quatre dossiers. Il convient de relever que la Commission a à l'étude deux autres dossiers ouverts sur la base des plaintes de M. R.

Autres données

Il faut rappeler que la Commission publie chaque année un rapport sur la politique de concurrence. Dans son rapport relatif à 1996, paragraphes 54 et 55 (section "Distribution des véhicules automobiles"), l'institution indique avoir été saisie d'un grand nombre de plaintes de consommateurs qui s'étaient heurtés à de graves difficultés pour l'achat de véhicules en dehors de leur État membre d'origine.

Comme il est de tradition, le Parlement européen a adopté une résolution sur ce rapport de la Commission¹. On y lit notamment:

"[Le Parlement européen] regrette l'absence d'un véritable marché intérieur en ce qui concerne la distribution et le service après-vente des véhicules à moteur, ce qui est confirmé par les nombreuses plaintes des consommateurs; demande à la Commission d'assurer une fois pour toutes un marché libre où les consommateurs puissent, sans difficultés, acheter un véhicule hors de leur État membre et où le commerce parallèle ne soit soumis à aucune entrave."

Autre élément important: la Commission a adopté, en janvier 1998, une décision² établissant que Volkswagen avait enfreint les règles de concurrence et infligeant à cette société une amende de 102 millions d'écus. Le communiqué de presse publié par la Commission lors de l'adoption de cette décision précisait ce qui suit:

"Karel van Miert a souligné, en commentant la décision, que 'pour chaque cas d'infraction, la Commission n'hésitera pas à prendre les mesures qui s'imposent à l'encontre des constructeurs automobiles qui ne respectent pas les dispositions du Règlement [1475/95] sur la distribution des véhicules automobiles'.

[...] L'importance de l'amende démontre la volonté de la Commission de ne pas tolérer de telles pratiques et d'agir avec la même rigueur vis-à-vis d'autres constructeurs qui entendent cloisonner le marché intérieur."

¹ JO C 358 du 24.11.1997, p. 55.

² JO L 124 du 25.4.1998, p. 60.

LA DÉCISION

Quant à la compétence du Médiateur

Dans ses observations, M. R. demande au Médiateur d'enquêter par lui-même sur les pratiques des constructeurs et importateurs concernés de véhicules automobiles et de se prononcer sur la pertinence du règlement 1475/95. Il importe de se référer à cet égard à l'article 2, paragraphe 1, du statut du Médiateur:

"Dans les conditions et limites fixées par les traités [...], le médiateur contribue à déceler les cas de mauvaise administration dans l'action des institutions et organes communautaires [...]. L'action de toute autre autorité ou personne ne peut pas faire l'objet de plaintes auprès du médiateur."

Il s'ensuit que le Médiateur n'est pas habilité à enquêter sur des infractions prétendument commises par les constructeurs et importateurs de véhicules automobiles; son champ d'investigation se limite à l'enquête menée par la Commission sur lesdites infractions.

Importe, également, l'article 2, paragraphe 2, du statut:

"Tout citoyen de l'Union européenne [...] peut saisir le médiateur [...] d'une plainte relative à un cas de mauvaise administration [...]."

Ainsi que cela a été souligné dans le Rapport annuel 1995, cette disposition ne donne pas compétence au Médiateur pour statuer sur les mérites des actes législatifs des Communautés, tels que les règlements et les directives. Par conséquent, le Médiateur ne saurait se pencher sur les allégations de M. R. relatives au caractère pertinent ou non du règlement 1475/95.

Quant à la prétendue passivité de la Commission et à sa ligne de conduite

- 1 Il s'impose, tout d'abord, de rappeler le cadre juridique dans lequel la plainte de M. R. doit être examinée.
- 2 Qu'en est-il, d'une part, du droit matériel? L'article 85, paragraphe 1, du traité interdit tous accords et comportements anticoncurrentiels susceptibles d'affecter le commerce entre États membres. Le paragraphe 3 de l'article 85 prévoit que, dans certaines conditions, les dispositions du paragraphe 1 peuvent être déclarées inapplicables. Le règlement 19/65 habilite la Commission à procéder à pareille déclaration par voie de règlement. Un tel règlement général, dit règlement d'exemption, a donc pour effet de faire échapper des accords respectant des conditions déterminées à l'interdiction prévue à l'article 85, paragraphe 1, du traité. Lorsqu'un accord ne respecte pas les conditions fixées, ou les transgresse, il tombe, en principe, sous le coup de l'interdiction énoncée à l'article 85, paragraphe 1. Dans le secteur des véhicules automobiles, la Commission a adopté, au titre du règlement 19/65, le règlement

1475/95 du 28 juin 1995 concernant l'application de l'article 85, paragraphe 3, du traité à des catégories d'accords de distribution et de service de vente et d'après-vente de véhicules automobiles. En vertu de l'article 6 du règlement 1475/95, l'exemption ne s'applique pas dès lors qu'un constructeur, le fournisseur ou une autre entreprise cherche à restreindre directement ou indirectement la liberté des utilisateurs finals d'acheter un nouveau véhicule automobile auprès d'un distributeur mandaté de leur choix à l'intérieur du marché commun. Partant, un comportement tel qu'il est visé par cette disposition est interdit, en principe, par l'article 85, paragraphe 1, du traité.

- 3 Qu'en est-il, d'autre part, du droit formel, destiné à permettre la mise en œuvre des dispositions matérielles? Il faut rappeler que la mise en œuvre de l'article 85, paragraphe 1, relève de la Commission aussi bien que des autorités nationales, y compris les juridictions nationales. Par contre, la mise en œuvre de l'article 85, paragraphe 3, est du seul domaine de la Commission. Les relations entre la Commission et les autorités nationales ont fait l'objet d'une "communication de la Commission relative à la coopération entre la Commission et les autorités de concurrence des États membres pour le traitement d'affaires relevant des articles 85 et 86 du traité" (JO C 313 du 15.10.1997, p. 3); la coopération entre la Commission et les juridictions nationales a fait l'objet d'une communication analogue (JO C 39 du 13.2.1993, p. 6). Les procédures de la Commission sont régies, pour l'essentiel, par le règlement 17/62 du Conseil; l'article 24 de ce règlement a servi de fondement à l'adoption, par la Commission, de règlements plus détaillés, dont le règlement 99/63. Les deux premiers paragraphes de l'article 3 du règlement 17/62 s'énoncent comme suit:

"1 Si la Commission constate, sur demande ou d'office, une infraction aux dispositions de l'article 85 ou de l'article 86 du traité, elle peut obliger par voie de décision les entreprises et associations d'entreprises intéressées à mettre fin à l'infraction constatée.

2 Sont habilités à présenter une demande à cet effet:

- a) les États membres,
- b) les personnes physiques ou morales qui font valoir un intérêt légitime."

L'article 6 du règlement 99/63 est lié à ces dispositions. Il prévoit ce qui suit:

"Lorsque la Commission, saisie d'une demande en application de l'article 3 paragraphe 2 du règlement n° 17, considère que les éléments qu'elle a recueillis ne justifient pas d'y donner une suite favorable, elle en indique les motifs aux demandeurs et leur impartit un délai pour présenter par écrit leurs observations éventuelles."

Il est clair, par conséquent, que les personnes qui ont un intérêt légitime peuvent saisir la Commission d'une plainte alléguant des violations à

l'article 85 du traité. Les grandes lignes de la procédure consécutive à une plainte sont esquissées ci-après, étant entendu que la Cour de justice considère qu'un plaignant n'a pas le droit d'exiger de la Commission une décision définitive quant à l'existence ou à l'inexistence de l'infraction alléguée.

Si, à la suite de son enquête préliminaire, la Commission juge la plainte justifiée et que l'entreprise concernée ne soit pas disposée à régler le problème, l'institution peut engager officiellement une procédure d'infraction, en une démarche qui lui impose de respecter rigoureusement les droits de la défense reconnus à cette entreprise.

Si, à la suite de son enquête préliminaire, la Commission juge la plainte injustifiée, le plaignant en est informé par lettre conformément à l'article 6 du règlement 99/63; il a le droit de présenter ses observations, mais il ne peut pas attaquer cette lettre devant le juge communautaire. Si les observations du plaignant ne font pas changer d'avis la Commission, celle-ci prend une décision définitive, susceptible, elle, d'un recours juridictionnel¹.

Il convient de relever que, à supposer que le plaignant accuse la Commission de rester inactive eu égard à sa plainte, la lettre que la Commission lui adresse en vertu de l'article 6 du règlement 99/63 met fin, selon la jurisprudence communautaire², à cette inaction.

- 4 Toutefois, la Cour de justice et le Tribunal de première instance ont complété le système qui vient d'être brièvement décrit en décidant que la Commission peut s'abstenir de procéder à l'instruction d'une plainte au motif qu'il n'y a pas d'intérêt communautaire suffisant à poursuivre l'examen de l'affaire³. Le raisonnement du juge communautaire est le suivant: les responsabilités de la Commission en matière de concurrence relèvent de l'obligation générale qui incombe à cette institution, en tant que "gardienne du traité", de veiller au respect du droit communautaire; pour s'acquitter de cette obligation, la Commission a autant le devoir que le droit d'accorder des degrés de priorité différents aux dossiers dont elle est saisie; dans le domaine de la concurrence, le critère "intérêt communautaire" est pertinent et légitime. Il existe un consensus sur le fait que, lorsque la Commission rejette une plainte au motif d'un intérêt communautaire insuffisant, les droits de la défense reconnus à l'entreprise incriminée interdisent à la Commission de prendre position sur l'existence ou non de l'infraction alléguée.
- 5 En résumé, il ressort de ces considérations que, saisie d'une plainte par une personne ayant un intérêt légitime, la Commission peut juger que la plainte doit être classée sans suite au motif qu'elle ne revêt pas un intérêt communautaire suffisant. Il lui incombe alors d'en informer le

¹ Voir arrêt de la Cour de justice du 18 mars 1997 dans l'affaire C-282/95 P, *Guérin automobiles/Commission*, Recueil 1997, p. I-1503.

² Voir, entre autres, arrêt de la Cour de justice du 18 octobre 1979 dans l'affaire 125/78, *GEMA/Commission*, Recueil 1997, p. 3173.

³ Voir arrêt du Tribunal de première instance du 18 septembre 1992 dans l'affaire T-24/90, *Automec II*, Recueil 1992, p. II-2223.

plaignant en lui adressant une lettre en vertu de l'article 6 du règlement 99/63. Cette lettre met fin à une éventuelle inaction par rapport à la plainte. Le plaignant peut présenter ses observations sur ladite lettre, en maintenant sa plainte. Si la Commission continue de penser que l'intérêt communautaire de la plainte est insuffisant, elle doit concrétiser sa position dans une décision définitive. L'institution doit évaluer l'intérêt communautaire en restant dans les limites de son autorité légale. La décision définitive de la Commission peut faire l'objet d'un recours juridictionnel de la part du plaignant.

- 6 Il est possible, maintenant, de porter une appréciation sur la plainte de M. R.
- 7 Il n'est pas contesté que M. R. ait porté à la connaissance de la Commission, sur une période de quelques années, plusieurs infractions présumées. La Commission a estimé pouvoir être valablement saisie par M. R., considéré comme une personne ayant un intérêt légitime au sens de l'article 3, paragraphe 2, du règlement 17/62.

Il apparaît que la Commission a enquêté sur toutes les infractions alléguées et que son intervention a permis de mettre fin à l'une d'elles.

- 8 Au cours de son enquête, la Commission a envoyé à M. R., en 1996, une lettre, citée précédemment, qui évoque des cas mettant en jeu un intérêt personnel. Cette lettre s'inscrit dans le droit fil de la politique générale de la Commission, telle que cette politique est décrite, notamment, dans la partie ci-dessus mentionnée - et elle-même conforme à la jurisprudence de la Cour de justice et du Tribunal de première instance - du rapport annuel sur la politique de concurrence. Par conséquent, il n'est pas justifié de prétendre que la lettre en question soit constitutive de mauvaise administration.
- 9 La Commission a encore à l'étude certaines des plaintes de M. R. Rien ne permet d'avancer, à l'heure actuelle, qu'elle ne procéderait pas aux investigations afférentes avec toute l'attention qui s'impose, dans le respect des principes de bonne administration.
- 10 Sur la base des éléments recueillis dans quatre des dossiers qu'elle a ouverts à la suite des plaintes de M. R., la Commission a été amenée à conclure, à titre préliminaire, que les plaintes en question ne revêtaient pas un intérêt communautaire suffisant, et elle en a informé l'intéressé par la lettre qu'elle lui a adressée le 16 décembre 1997 en vertu de l'article 6 du règlement 99/63. Aux yeux du juge communautaire, et ainsi qu'il a été dit plus haut, une telle lettre met fin à une éventuelle inaction de la Commission. Il reste à voir quelle décision définitive la Commission prendra en temps utile, lorsqu'elle aura examiné les observations étoffées présentées par le plaignant. Dans ces conditions, il n'est pas opportun que le Médiateur se livre à une appréciation de la lettre de la Commission sur le fond. Néanmoins, il soumet ci-après à l'attention de l'institution quelques remarques complémentaires relatives à cette lettre.

11 En conséquence, le Médiateur estime qu'il n'est pas justifié, en l'état actuel des choses, d'accuser la Commission d'avoir fait preuve de passivité ou de ne pas avoir pris les mesures appropriées. M. R. aurait sans doute voulu que la Commission s'investît davantage dans cette affaire combien importante pour lui, mais aucun élément ne vient étayer la thèse selon laquelle l'institution serait restée inactive ou aurait agi d'une manière inadéquate.

Son enquête l'amenant à conclure qu'il n'y a pas eu en l'occurrence mauvaise administration de la part de la Commission, le Médiateur classe l'affaire.

REMARQUES COMPLÉMENTAIRES

- 1 Promouvoir les relations entre les institutions européennes et les citoyens d'Europe, telle est l'une des missions du Médiateur. Elle impose à celui-ci de contribuer à la protection des droits des citoyens en œuvrant pour de bonnes pratiques administratives et d'encourager les autorités administratives à rechercher des solutions susceptibles d'améliorer les relations qu'elles entretiennent avec les citoyens. Dans cet ordre d'idées, le Médiateur souhaite formuler les suggestions qui suivent.
- 2 Bien qu'elle ne soit pas définitivement liée par la lettre relevant de l'article 6 du règlement 99/63, la Commission pourrait s'efforcer d'énoncer d'office l'ensemble des motifs pertinents qui sous-tendent son intention de procéder au classement sans suite de la plainte, ce qui permettrait au citoyen d'appréhender pleinement la position de l'institution et de présenter les observations appropriées. Pareil comportement serait conforme aux principes de bonne administration.
- 3 D'autre part, la Commission, lorsque sont peut-être en jeu des affaires d'intérêt public, pourrait tenir compte du fait que les citoyens européens risquent de manquer du temps et des moyens nécessaires pour défendre leurs droits devant les tribunaux, surtout lorsque la juridiction compétente est établie dans un autre État membre que celui dans lequel ils habitent.

SÉLECTION DES STAGIAIRES

Décision sur la plainte 846/29.8.96/AISR/ES/JMA contre la Commission européenne

LA PLAINTÉ

M^{me} S. a présenté au Médiateur, en août 1996, une plainte accusant la Commission de ne pas avoir répondu à ses lettres.

N'ayant pas été retenue après une première candidature en 1995, M^{me} S. s'était à nouveau portée candidate, en mars 1996, à un stage à la Commission. Elle avait été écartée dès la première étape de la procédure de sélection malgré de hautes qualifications universitaires et professionnelles, s'inscrivant essentiellement dans le champ des activités de l'Union

européenne. Elle avait écrit à la Commission, en mai et en juillet 1996, pour s'informer à la fois des motifs de son exclusion précoce et des critères généraux appliqués dans le cadre de la procédure de sélection.

C'est parce que ses lettres sont restées sans réponse que l'intéressée a saisi officiellement le Médiateur.

L'ENQUÊTE

L'avis de la Commission

La plainte a été transmise à la Commission. Dans son avis, celle-ci présente ses excuses pour ne pas avoir répondu aux lettres de M^{me} S., tout en indiquant que la lettre de juillet 1996 n'est pas parvenue au service des stages. Et de formuler les commentaires récapitulés ci-après.

La Commission a reçu 936 candidatures espagnoles pour la période de stage commençant en octobre 1996; 157 de ces candidats ont été inscrits sur la liste de présélection ("Livre bleu") à l'issue du stade initial de la procédure.

Toutes les candidatures ont été examinées sur la base de critères objectifs, tels qu'ils sont énoncés dans les règles applicables.

M^{me} S. possède de très hautes qualifications, qui valent celles de candidats retenus. Cependant, il n'existe pas de droit à un stage, et le nombre élevé des candidatures rendait inévitable l'exclusion de quelques candidats de grande valeur.

Pour éviter autant que faire se peut que de tels candidats se voient refuser la possibilité d'effectuer un stage dans ses services, la Commission vient d'instaurer une procédure plus rigoureuse et plus systématique de contrôle des candidatures.

Les observations de la plaignante

M^{me} S. souligne le manque de clarté du système de sélection des stagiaires appliqué par la Commission. Elle n'est pas satisfaite de la réponse de cette dernière, qu'elle juge formulée en des termes trop généraux.

L'ENQUÊTE COMPLÉMENTAIRE

Certains aspects importants de la plainte ayant été insuffisamment traités dans l'avis de la Commission, le Médiateur a demandé des précisions sur la nouvelle procédure de sélection. Soucieux, en outre, de s'assurer de la conformité de la procédure à laquelle M^{me} S. a pris part, il a prié la Commission de lui fournir des éléments complémentaires, tels que les actes de candidature des candidats espagnols retenus.

La Commission a fait savoir que la nouvelle procédure de sélection implique la mise en place de groupes de présélection pour chaque nationalité, groupes qui réunissent des fonctionnaires de la Commission spécialisés dans l'administration du personnel et les questions de recrutement

et des fonctionnaires récemment engagés. Leur tâche: opérer un premier tri des candidatures en fonction des critères énoncés dans les règles applicables et des préférences exprimées par les candidats.

Le Médiateur a transmis les documents de la Commission concernant les nouvelles modalités de sélection à la plaignante en l'invitant à donner son point de vue sur cette initiative de l'institution. La plaignante n'a pas réagi.

Par ailleurs, la Commission a soumis au Médiateur, en annexe à sa réponse, un certain nombre de documents confidentiels sur lesquels elle a fondé sa décision finale, à savoir les actes de candidature des personnes choisies pour la période de stage ayant commencé en octobre 1996.

LA DÉCISION

En vertu des points 15 et 16 des "Dispositions relatives aux stages à la Commission des Communautés européennes" (décision de la Commission du 16 mars 1976), les candidats sont sélectionnés sur titres et dans le respect d'une certaine répartition géographique, priorité étant donnée à ceux qui ont entrepris des études ou acquis quelque expérience professionnelle dans le domaine de l'intégration européenne.

Cette procédure de sélection, par sa nature même, laisse une marge de manœuvre à l'autorité investie du pouvoir de nomination, à charge pour elle de prendre en compte les qualités des candidats conformément aux règles esquissées ci-dessus.

Le Médiateur a voulu s'assurer que la Commission, en exerçant ce pouvoir discrétionnaire, a respecté les principes de bonne administration. Il a étudié à cette fin les actes de candidature des personnes de nationalité espagnole admises à la période stage ayant commencé en octobre 1996. Il lui est apparu qu'elles étaient toutes hautement qualifiées et expérimentées, de sorte qu'il n'y a pas là de cas de mauvaise administration.

Pour ce qui est des critères généraux auxquels les services de la Commission recourent pour départager les candidats, le Médiateur note que l'institution a mis en place une nouvelle procédure, propre à accroître l'efficacité et l'objectivité de la sélection.

Son enquête l'amenant à conclure qu'il n'y a pas eu en l'occurrence mauvaise administration de la part de la Commission, le Médiateur classe l'affaire.

FRAUDE AU DÉTRIMENT DU FONDS SOCIAL EUROPÉEN: PRÉTENDUE CARENCE DE L'UCLAF

Décision sur la plainte 943/14.10.96/Open Line/GR/BB/OV contre la Commission européenne

LA PLAINTÉ

En octobre 1996, M. I., agissant au nom d'un groupe de personnes établi à Athènes, a présenté au Médiateur une plainte selon laquelle l'Unité de coordination de la lutte antifraude de la Commission (UCLAF) n'avait pas fourni toutes les informations requises sur des allégations de fraude dans la gestion de programmes du Fonds social européen (FSE) en Grèce.

Entre septembre 1995 et juin 1996, le plaignant avait adressé trois lettres à l'UCLAF, dans lesquelles il soutenait que des irrégularités étaient comises en Grèce depuis 1994 dans la gestion des ressources du FSE. Il demandait une action immédiate de la part des autorités communautaires.

Sa première lettre lui avait valu une réponse type de l'UCLAF, qui le remerciait de son intérêt et l'informait en des termes généraux de l'ouverture d'une enquête. Il avait alors donné des détails complémentaires à l'UCLAF dans sa deuxième lettre, qui était, elle, restée sans réponse. D'où sa troisième lettre, reprenant les informations communiquées dans la deuxième et contenant d'autres précisions sur les irrégularités alléguées. L'UCLAF y avait répondu par une nouvelle lettre type, datée du 7 août 1996: elle étudiait l'affaire, écrivait-elle, et prendrait les mesures appropriées.

M. I. demande au Médiateur de mettre fin à ce qu'il considère comme une mauvaise gestion d'activités menées en Grèce au titre du FSE. Il se plaint, en outre, de ne pas avoir reçu de réponse adéquate à ses lettres.

L'ENQUÊTE

L'avis de la Commission

La plainte a été transmise à la Commission. Dans son avis, celle-ci fait tout d'abord remarquer qu'elle a accusé à deux reprises réception des lettres du plaignant et que les informations fournies par ce dernier ont été examinées sans retard par l'UCLAF. Elle indique ensuite que ses services ont demandé aux autorités grecques des précisions sur les projets du FSE incriminés et qu'ils en ont obtenu ces précisions en mars 1996.

Sur la base des données communiquées par les autorités grecques, la Commission a procédé à une enquête sur place du 29 au 31 octobre 1996. Elle a également tenu compte, à cette occasion, des renseignements complémentaires que lui avait transmis le plaignant; ainsi, une des organisations citées par ce dernier a été soumise à un contrôle portant sur le rôle qu'elle jouait dans la gestion et le suivi des projets du FSE, ce qui a permis de vérifier les accusations portées contre elle.

L'enquête de la Commission a montré que certaines dépenses non éligibles avaient été effectuées dans le cadre des projets contrôlés. Les auto-

rités nationales ont accepté les résultats de cette enquête et se sont engagées à apporter les corrections nécessaires et à étendre leur contrôle à tous les programmes du bénéficiaire impliqué.

Par ailleurs, la Commission souligne que ses services ont procédé à une série de contrôles en Grèce en 1995 et 1996, qui ont abouti au rejet de toutes les certifications des centres grecs de formation professionnelle (KEK) et à une demande de réforme du système grec de certification.

Dans ces conditions, la Commission conclut qu'elle n'est pas restée inactive après qu'elle eut été informée par le plaignant, mais que la discrétion s'impose compte tenu de la mission et des tâches de l'UCLAF.

Les observations du plaignant

Le plaignant affirme que la Commission n'a pas tenu compte de tous les renseignements par lui fournis et qu'elle a abouti à des conclusions incomplètes. Il insiste sur le fait que le contrôle de l'UCLAF n'a pas porté sur tous les cas qu'il a exposés. Et de joindre un aide-mémoire reprenant l'ensemble de ses allégations.

LA DÉCISION

1 La demande adressée au Médiateur de mettre fin à la prétendue mauvaise gestion des ressources du FSE

- 1.1 La lutte contre la fraude préjudiciable aux intérêts financiers de la Communauté incombe en priorité aux États membres, qui, aux termes de l'article 209 A du traité CE, "prennent les mêmes mesures pour combattre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté que celles qu'ils prennent pour combattre la fraude portant atteinte à leurs propres intérêts financiers". Les États membres partagent cette responsabilité avec la Commission, dans le cadre de la mission générale de celle-ci consistant à veiller à la bonne exécution du budget communautaire. En ce qui concerne spécialement les actions financées par les Fonds structurels, les responsabilités respectives des États membres et de la Commission relatives au contrôle financier sont fixées à l'article 23 du règlement 2082/93¹.
- 1.2 Le contrôle financier final des actions financées par les Fonds structurels est du ressort de la Cour des comptes, qui, en vertu de l'article 188 C, paragraphe 2, du traité CE, examine la légalité et la régularité des recettes et des dépenses de la Communauté et s'assure de la bonne gestion financière. Dans cet ordre d'idées, le paragraphe 3 de l'article précité habilite la Cour des comptes à opérer des contrôles sur place, dans les États membres. Aux termes du paragraphe 4 dudit article, "la Cour des comptes peut,

¹ Règlement (CEE) n° 2082/93 du Conseil du 20 juillet 1993, JO L 193 du 31.7.1993, p. 20.

en outre, présenter à tout moment ses observations, notamment sous forme de rapports spéciaux, sur des questions particulières".

- 1.3 Le traité CE habilite le Médiateur à procéder à des enquêtes sur de possibles cas de mauvaise administration dans l'action uniquement des institutions ou organes communautaires. Le Médiateur n'est pas compétent pour enquêter sur les cas de mauvaise administration susceptibles d'être imputés à des entités nationales, telles les personnes morales grecques de droit public et privé jouant un rôle en l'espèce.
- 1.4 Sur la demande qui lui est faite par le plaignant de mettre fin à une prétendue mauvaise gestion des ressources du FSE en Grèce, le Médiateur conclut, pour les raisons ci-dessus mentionnées, qu'il ne saurait se prononcer sur un cas éventuel de mauvaise administration s'inscrivant dans un cadre national.

2 Le fait que l'UCLAF aurait laissé le plaignant sans réponse adéquate

- 2.1 Le plaignant a envoyé trois lettres à l'UCLAF entre septembre 1995 et juin 1996. Il lui a été accusé réception de la première et de la dernière de ces lettres; le plaignant a été remercié à cette occasion pour l'intérêt manifesté, et il lui a été indiqué, en des termes généraux, qu'une enquête avait été ouverte et que les mesures appropriées seraient prises. Le plaignant considère que ses lettres n'ont pas reçu de réponse adéquate.
- 2.2 La Commission fait remarquer que deux accusés de réception ont été envoyés au plaignant: le premier pour sa première lettre, datée du 6 septembre 1995, et le second, pour ses deux lettres suivantes. Elle précise que l'UCLAF, prenant connaissance des allégations du plaignant, a immédiatement ouvert une enquête sur les faits incriminés, mais que la mission et la tâche de l'UCLAF imposent la discrétion sur l'action entreprise.
- 2.3 Le Médiateur note que les informations obtenues par la Commission dans le cadre des enquêtes sur des cas de fraude présumés concernant les actions financées par les Fonds structurels sont couvertes par le secret professionnel. Il peut être fait référence, plus spécialement, à l'article 10 du règlement qui sert de base à l'UCLAF¹, article portant sur les échanges d'informations entre les États membres et la Commission. Aux termes du paragraphe 1 de cet article, "les États membres et la Commission prennent toutes les mesures de sécurité nécessaires pour que les informations échangées entre eux restent confidentielles"; le paragraphe 2 précise que ces informations ne peuvent "être transmises à des personnes autres que celles qui, dans les États

¹ Règlement (CE) n° 1681/94 de la Commission du 11 juillet 1994, JO L 178 du 12.7.1994, p. 43.

membres ou au sein des institutions communautaires, sont par leur fonction appelées à les connaître".

- 2.4 Il découle des dispositions précitées que l'UCLAF, eu égard aux impératifs inhérents à sa mission et à ses tâches, était en droit de ne pas communiquer les résultats de son enquête au plaignant. Le Médiateur estime que le fait d'informer des tiers sur le déroulement des enquêtes de la Commission relatives à des cas de fraude présumés se produisant dans des États membres et sur les résultats de telles enquêtes pourrait compromettre le succès d'enquêtes en cours au sein de l'UCLAF.
- 2.5 Aussi ne faut-il pas voir un cas de mauvaise administration dans le fait que l'UCLAF, en répondant au plaignant, n'ait informé ce dernier qu'en des termes généraux sur l'action entreprise et ne lui ait pas donné de détails sur l'enquête relative à la mauvaise gestion alléguée des ressources du FSE.

3 Le fait que l'UCLAF aurait omis d'agir sur la base des allégations du plaignant

- 3.1 Il ressort des commentaires contenus dans l'avis de la Commission que l'UCLAF s'est penchée sur les allégations de mauvaise gestion des ressources du FSE dès la réception de la première lettre du plaignant. Il apparaît, en outre, que l'UCLAF a entamé des investigations en la matière, procédant à une enquête sur place et à une série d'autres contrôles. Dans ses observations sur l'avis de la Commission, le plaignant soutient, pour sa part, que le contrôle de l'UCLAF n'a pas porté sur l'ensemble de ses allégations.
- 3.2 Les services du Médiateur ont pris contact avec l'UCLAF, qui a fait savoir que le plaignant lui avait soumis de nouvelles allégations de mauvaise gestion et que celles-ci étaient à l'étude. Dans ce contexte, le Médiateur a transmis à l'UCLAF une copie de l'aide-mémoire que le plaignant avait joint à ses observations. À la lumière des informations ainsi échangées, le Médiateur estime qu'il n'y a pas d'élément constitutif de mauvaise administration dans la manière dont l'UCLAF a traité les allégations du plaignant.
- 3.3 Le Médiateur a tenu néanmoins à attirer l'attention du plaignant sur le fait que le contrôle financier final des actions financées par les Fonds structurels est du ressort de la Cour des comptes, qui, en vertu de l'article 188 C, paragraphe 2, du traité CE, examine la légalité et la régularité des recettes et des dépenses de la Communauté et s'assure de la bonne gestion financière.

Son enquête l'amenant à conclure qu'il n'y a pas eu en l'occurrence mauvaise administration de la part de la Commission, le Médiateur classe l'affaire.

APPEL D'OFFRES

Décision sur la plainte 1040/21.11.96/HYDROPLAN/D/VK contre la Commission européenne

LA PLAINTÉ

M. F. a présenté au Médiateur, le 18 novembre 1996, une plainte concernant un avis de marché de services de la Commission (94/C 173/17) pour lequel il avait fait acte de candidature. Il s'agissait d'études, d'expertises et de prestations d'assistance technique à réaliser pour l'essentiel dans des pays tiers.

Le plaignant avait été invité le 29 mars 1995 à participer à une procédure restreinte. Il avait envoyé une offre à la Commission, qui en avait accusé réception le 15 mai 1995. Il souligne, dans sa plainte, que l'élaboration de cette offre a entraîné des coûts considérables et impliqué une coopération de grande envergure avec non moins de treize sociétés établies dans huit États membres.

Par lettre du 15 février 1996, M. F. avait été informé que la procédure de sélection s'était révélée infructueuse. Il s'agissait d'une lettre type qui ne mentionnait pas les raisons de ce résultat négatif.

Le 26 août 1996, M. F. avait demandé à la DG I de la Commission de lui communiquer les motifs de la clôture de la procédure. L'institution avait répondu le 28 octobre 1996 qu'aucune des soumissions n'était conforme aux conditions fixées.

D'où ces deux griefs de M. F., exposés au Médiateur:

- a) les motifs que lui avait finalement indiqués la Commission n'étaient pas suffisants;
- b) il avait engagé des frais qui devaient lui être remboursés par la Commission.

L'ENQUÊTE

L'avis de la Commission

La plainte a été transmise à la Commission, qui, sur les points pertinents, a formulé les commentaires récapitulés ci-après.

Le plaignant a été informé le 15 février 1996 que l'autorité de sélection compétente avait examiné toutes les offres et qu'elle avait décidé de clore la procédure, celle-ci s'étant révélée infructueuse.

À l'annexe II, article 8, de la description des services, il est indiqué que, conformément aux dispositions applicables aux appels d'offres restreints, la Commission n'est pas tenue de passer un marché à l'issue de la procédure. La Commission n'est pas tenue, non plus, d'indemniser

les candidats malheureux lorsqu'elle décide de ne pas passer de marché (annexe III, n° 7).

Les observations du plaignant

Les principales observations du plaignant sont récapitulées ci-après.

La Commission n'est pas obligée d'attribuer des marchés. Il n'empêche que, du point de vue d'une gestion rigoureuse des dépenses publiques, il est permis de s'interroger sur le bien-fondé de l'arrêt soudain d'une procédure impliquant 157 soumissionnaires, 1 570 entreprises et 16 560 experts. L'arrêt du processus après l'évaluation des dossiers a entraîné des dommages économiques qui auraient pu être évités. On comprend encore moins l'attitude de l'autorité de sélection lorsque l'on sait que la Commission a décidé ultérieurement de passer des marchés par entente directe.

LA DÉCISION

- 1 La bonne conduite administrative requiert que les soumissionnaires soient informés de la procédure dans un délai approprié. Le 15 février 1996, il a été indiqué à tous les soumissionnaires que la procédure de sélection s'était révélée infructueuse et que, par conséquent, elle serait close. M. F. a alors demandé par téléphone des informations complémentaires aux services compétents de la Commission. Il dit ne pas avoir obtenu de réponse satisfaisante.

Par lettre du 26 août 1996, M. F. a demandé à être pleinement informé des motifs ayant mené à la clôture de la procédure. Le 28 octobre 1996, la Commission lui a répondu que la procédure avait été close et déclarée infructueuse parce qu'aucune des soumissions n'était conforme aux conditions fixées. Elle soulignait, par ailleurs, qu'une notification avait été envoyée à tous les soumissionnaires. Il en découle que la Commission a répondu d'une manière adéquate à la demande écrite de M. F. Le Médiateur déduit des informations qui lui ont été fournies que la Commission a respecté les principes de bon comportement administratif en envoyant une notification aux soumissionnaires et en expliquant les motifs de sa décision à ceux qui l'avaient demandé par écrit.

- 2 Il ressort des informations obtenues par le Médiateur que la Commission n'était tenue ni de passer des marchés ni d'indemniser les candidats malheureux.

Son enquête l'amenant à conclure qu'il n'y a pas eu en l'occurrence mauvaise administration de la part de la Commission, le Médiateur classe l'affaire.

AIDE FINANCIÈRE À DES AGENTS EN DOUANE ESPAGNOLS APRÈS L'INSTAURATION DU MARCHÉ INTÉRIEUR

Décision sur la plainte 1048/21.11.96/FPR/ES/JMA contre la Commission européenne

LA PLAINTÉ

M. P. a présenté au Médiateur, en novembre 1996, une plainte sur la mise en œuvre par la Commission du règlement 3904/92 concernant des mesures d'adaptation de la profession des agents et commissionnaires en douane au marché intérieur¹.

L'instauration effective du marché intérieur au 1^{er} janvier 1993 et la suppression concomitante des contrôles frontaliers ayant entraîné de lourdes pertes pour la société d'agents en douane de M. P., l'intéressé avait soumis une demande d'aide aux autorités espagnoles chargées de l'examen et de la sélection des projets éligibles au titre du règlement 3904/92.

Au cours de la procédure, M. P. avait correspondu avec des membres des Cortes ainsi qu'avec le cabinet de M. Matutes, à l'époque membre espagnol de la Commission. Un membre du cabinet de M. Matutes avait écrit à un parlementaire espagnol, le 24 février 1994, que le projet de M. P. était susceptible d'obtenir une aide de 100 000 écus. Pour le reste, le plaignant estime n'avoir obtenu de la Commission que des renseignements généralement imprécis et insuffisants.

Le plaignant soutient que la Commission n'a pas assuré une mise en œuvre adéquate du règlement 3904/92, ce qui constitue un cas de mauvaise administration.

L'ENQUÊTE

L'avis de la Commission

La plainte a été transmise à la Commission, qui a formulé les commentaires récapitulés ci-après.

- a) La réalisation du marché intérieur a effectivement eu des conséquences négatives pour les agents et commissionnaires en douane, dont plus de 25 % ont perdu leur emploi après 1993, mais la restructuration du marché en cause relève, conformément au principe de subsidiarité, de la responsabilité des États membres. Néanmoins, consciente de la gravité du problème, la Commission a décidé de soutenir les efforts nationaux par des mesures d'accompagnement s'inscrivant dans trois groupes d'actions:
 - (i) actions financées par le truchement du Fonds social européen;

¹ JO L 394 du 31.12.1992, p. 1.

- (ii) actions émanant des Fonds de développement régional, en particulier les initiatives Interreg;
 - (iii) autres actions, telles qu'elles étaient prévues par le règlement 3904/92, qui disposait d'une enveloppe de 30 millions d'écus, dont 3 516 991 écus destinés à l'Espagne.
- b) Les propositions d'aide à des entreprises et à des services espagnols ayant souffert de l'instauration du marché intérieur devaient être présentées par l'autorité espagnole compétente pour la mise en œuvre du règlement 3904/92, à savoir l'administration fiscale (*Agencia Tributaria*).
- c) Après qu'un comité de la *Agencia Tributaria* eut procédé à l'évaluation technique de 82 propositions espagnoles, 20 projets avaient été retenus. L'évaluation avait été effectuée en toute indépendance par ceux qui en étaient chargés, et sur la base des critères objectifs définis par le règlement et par les dispositions budgétaires pertinentes.
- d) Par fax du 16 décembre 1994, la *Agencia Tributaria* avait demandé au plaignant des renseignements complémentaires sur son projet. Ces renseignements n'ayant pas été fournis, le projet n'avait pas été retenu, d'autant qu'il était formulé en des termes vagues et imprécis et que son coût égalait le total des crédits affectés à l'Espagne au titre du règlement 3904/92.
- e) Quant au courrier échangé avec le cabinet de M. Matutes, il y avait peut-être eu, dans la lettre du 24 février 1994, confusion entre deux sociétés de même nom ("C."), situées l'une en Espagne et l'autre en France. Cette dernière avait obtenu une aide communautaire. La confusion était due au fait que le PDG de la société française et le plaignant étaient associés. La Commission avait adressé une lettre d'excuses à M. P. au sujet de ce malentendu.
- f) Il n'y avait pas eu mise en œuvre inadéquate du règlement 3904/92, l'application dudit règlement ayant été contrôlée à la fois par les services financiers de la Commission et par la Cour des comptes.

Les observations du plaignant

M. P. a formulé les observations récapitulées ci-après.

- a) Alors que le règlement 3904/92 a été publié le 31 décembre 1992, la Commission n'a pris contact avec lui pour la première fois que 22 jours avant la date limite de dépôt des demandes de concours, fixée au 31 mars 1993.
- b) S'il n'a pas répondu à la demande de renseignements qui lui a été adressée en décembre 1994, c'est parce qu'il n'en comprenait pas

le sens, puisqu'une décision excluant son projet avait été prise dès février 1994.

- c) Lorsqu'il a indiqué dans sa demande l'aide qu'il espérait obtenir, il ne connaissait pas le montant total des fonds communautaires prévus pour l'Espagne dans le cadre du programme en question.
- d) La Commission aurait dû faire connaître les noms des agents en douane dont les projets avaient été sélectionnés.

LA DÉCISION

1 L'action prétendument inadéquate de la Commission

- 1.1 Le Médiateur a déjà été saisi de plaintes selon lesquelles la Commission n'aurait pas pris les mesures adéquates pour faire face à la situation des agents et commissionnaires en douane consécutive à l'instauration du marché unique¹.
- 1.2 Les articles 7 B et 7 C du traité CE imposent à la Commission et au Conseil de prendre un certain nombre de mesures pour assurer un progrès équilibré dans l'ensemble des secteurs touchés par la réalisation du marché intérieur. Bien que la Commission ait considéré qu'il incombait en premier lieu aux États membres de soutenir le secteur douanier, elle a elle-même pris plusieurs initiatives, telles qu'elles sont décrites dans un vademecum de 1992 sur la restructuration du secteur douanier. Et le règlement 3904/92 y a ajouté une série de mesures de soutien spécifiques.
- 1.3 Il n'appartient pas au Médiateur d'examiner au fond les actes ou propositions communautaires d'ordre législatif. Un examen de ce type déborde le cadre de la mauvaise administration et revêt une dimension de nature politique. D'ailleurs, le Parlement européen a adopté plusieurs résolutions très critiques dans ce domaine, dont celles des 17 septembre et 20 novembre 1992, sans oublier le rapport Jackson du 4 novembre 1992.

2 La sélection des projets

- 2.1 Le plaignant s'élève contre la sélection des projets telle qu'elle a été pratiquée conjointement par la Commission et la *Agencia Tributaria* espagnole et contre le fait que son projet n'ait pas été retenu parmi les vingt dossiers finalement sélectionnés. Il considère comme trop court le délai laissé pour le dépôt des propositions et comme intempestive la demande de renseignements complémentaires à un stade tardif de la procédure de sélection.
- 2.2 Si le plaignant n'a obtenu que le 8 mars 1993 des renseignements sur les possibilités d'aide communautaire, le contenu du pro-

¹ Plaintes 189/18.10.95/SP/GR/KT et 262/27.11.95/APF/PO/EF-po.

gramme et son calendrier figuraient dans le règlement 3904/92, publié, lui, au *Journal officiel* du 31 décembre 1992. Les intéressés disposaient donc d'un laps de temps raisonnable pour présenter leurs projets. Par conséquent, il n'apparaît pas justifié d'invoquer un délai trop court.

- 2.3 La Commission dit ne pas avoir retenu le projet du plaignant en raison de son imprécision et du montant excessif de l'aide demandée. Le plaignant n'a pas répondu à une demande de renseignements complémentaires, pensant que la décision avait déjà été prise en février 1994.
- 2.4 Les institutions communautaires disposent d'un pouvoir d'appréciation important quant aux éléments à prendre en considération pour décider de passer un marché sur appel d'offres¹. Cette marge d'appréciation ne saurait, cependant, justifier un détournement de pouvoir ni une erreur grave et manifeste dans la procédure de sélection².
- 2.5 Le Médiateur n'a pas trouvé dans les informations disponibles d'élément permettant de penser que la Commission n'aurait pas agi dans les limites de son autorité légale en statuant comme elle l'a fait sur les demandes de concours susceptibles d'être financées au titre du règlement 3904/92 du Conseil. En conséquence, il n'existe pas d'élément constitutif de mauvaise administration quant à cet aspect de l'affaire.

3 La communication prétendument trompeuse des services de la Commission

- 3.1 Une lettre émanant du cabinet de M. Matutes, alors membre de la Commission, indiquait que le projet du plaignant bénéficierait d'une aide communautaire. Le plaignant peut avoir été induit en erreur par cette communication.
- 3.2 La Commission a expliqué qu'il peut y avoir eu confusion entre deux sociétés ayant le même nom. Elle a envoyé une lettre d'excuses au plaignant à ce sujet. Dès lors que la Commission a reconnu l'erreur commise et a présenté ses excuses pour le malentendu éventuel, il n'existe pas d'élément constitutif de mauvaise administration quant à cet aspect de l'affaire.

Son enquête l'amenant à conclure qu'il n'y a pas eu en l'occurrence mauvaise administration de la part de la Commission, le Médiateur classe l'affaire.

¹ Arrêt du 8 mai 1996 dans l'affaire T-19/95, *Adia Interim/Commission*, point 49, Recueil 1996, p. II-321.

² Arrêt du 23 novembre 1978 dans l'affaire 56/77, *Agence européenne d'interims/Commission*, point 20, Recueil 1978, p. 2215.

AIDES DE L'ÉTAT ALLEMANDES POUR LES ÉNERGIES RENOUVELABLES

Décision sur les plaintes jointes 1086/11.12.96/HK/D/VK, 1092/11.12.96/JS/D/VK, 1095/12.12.96/FS/D/VK, 1097/12.12.96/KS/D/VK, 1104/16.12.96/FP/D/VK, 1112/31.12.96/SB/D/VK, 1113/31.12.96/GS/D/VK, 1124/31.12.96/KPS/D/VK, 1134/31.12.96/HS/D/VK, 1135/31.12.96/AD/D/VK, 1139/31.12.96/MS/D/VK, 1/97/VK, 4/97/VK, 9/97/VK, 12/97/VK, 13/97/VK, 28/97/VK, 34/97/VK, 43/97/VK, 58/97/VK, 72/97/VK, 88/97/VK, 161/97/VK contre la Commission européenne

LES PLAINTES

De décembre 1996 à janvier 1997, le Médiateur a reçu non moins de 23 plaintes de citoyens allemands consécutives à une lettre adressée par M. Karel Van Miert, membre de la Commission, à M. Rexrodt, ministre allemand de l'économie, sur la loi allemande visant à encourager la production d'énergies renouvelables (la *Stromeinspeisegesetz*). Il a décidé de joindre ces plaintes afin de pouvoir les examiner le plus efficacement et le plus rapidement possible.

La *Stromeinspeisegesetz* a également fait l'objet de pétitions présentées au Parlement européen. En règle générale, le Médiateur ne s'occupe pas de questions soumises à la commission des pétitions du Parlement, sauf si cette commission lui renvoie la pétition, avec l'accord du pétitionnaire, pour qu'il la traite comme une plainte. Dans le cas présent, cependant, le Médiateur a aussi été saisi, lui-même, de nombreuses plaintes émanant de citoyens qui n'avaient pas présenté de pétitions au Parlement.

La *Stromeinspeisegesetz* est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1991. Elle impose aux compagnies d'électricité l'obligation d'acheter de l'électricité produite par des sources d'énergie renouvelables en payant un prix minimum garanti, fixé en fonction de la source renouvelable utilisée. En vertu de l'article 3, paragraphe 2, de la loi, ce prix minimum doit être égal, pour l'électricité tirée de l'énergie éolienne, à 90 % du revenu moyen par kWh d'électricité perçu par les compagnies pour les ventes d'électricité réalisées au cours de l'avant-dernière année civile.

Conformément à l'article 93, paragraphe 3, du traité CE, les autorités allemandes avaient informé la Commission, en 1990, des mesures projetées en tant qu'aides d'État dans le cadre de la *Stromeinspeisegesetz*. La Commission avait jugé la loi compatible avec le marché commun au titre de l'article 92, paragraphe 3, point c), du traité.

Dans sa lettre précitée, en date du 25 octobre 1996, M. Van Miert proposait à M. Rexrodt de réduire le prix minimum à payer pour l'électricité d'origine éolienne et de le ramener de 90 % à 75 % du revenu par kWh choisi comme base de calcul.

Considérées dans leur ensemble, les plaintes adressées au Médiateur s'articulent en substance autour de deux axes:

- a) M. Van Miert n'était pas habilité à envoyer la lettre incriminée, la *Stromeinspeisegesetz* ayant été approuvée par une décision obligatoire de la Commission, fondée sur l'article 92, paragraphe 3, point c), du traité CE. Les plaignants estiment que le contenu de cette lettre revient à modifier la décision de la Commission, alors qu'une telle modification n'est possible que sur la base d'une nouvelle décision de la Commission.
- b) M. Van Miert ne s'est pas fait une idée juste de la situation juridique et économique des producteurs d'énergie éolienne d'Allemagne: son opinion semble être uniquement fondée sur des données et des chiffres communiqués par les fournisseurs allemands d'électricité et dont il n'a pas vérifié l'exactitude. Selon les plaignants, la mise en œuvre de la proposition de M. Van Miert serait désastreuse pour les producteurs d'énergie éolienne, que la réduction du niveau de rémunération pourrait forcer à mettre fin à leur activité, avec les incidences que l'on devine en matière d'emploi. La recherche subirait, elle aussi, le contrecoup de cette situation, en un processus peu propice aux progrès écologiques et techniques. En définitive, le jeu de la concurrence serait faussé et une structure monopolistique verrait le jour.

L'ENQUÊTE

L'avis de la Commission

Les plaintes ont été transmises à la Commission, qui a formulé les commentaires récapitulés ci-après.

- a) En juillet 1995, la Commission a commencé à recevoir une série de plaintes de fournisseurs allemands d'électricité quant au soutien dont bénéficiait l'énergie éolienne. Les plaignants avançaient qu'il n'était plus justifié de fixer un prix garanti au profit de ce secteur et qu'ils seraient confrontés à des pertes considérables si ce prix garanti demeurait inchangé et si les länders persistaient dans leurs projets visant à porter à 4 000 MW le potentiel énergétique éolien en l'an 2000. Devant cet afflux de plaintes, la Commission a estimé devoir procéder à une réévaluation de la situation.
- b) En novembre 1995, la Commission a demandé au gouvernement allemand ce qu'il pensait de la question. Après que le Bundestag eut tenu une audition sur le point de savoir s'il convenait ou non de modifier la loi, la Commission a été informée de l'opinion de tous les participants, dont des représentants des autorités des länders, des compagnies fournisseuses d'énergie et des associations de promotion des sources d'énergie renouvelables. En outre, plusieurs réunions ont eu lieu avec toutes les parties concernées, y compris des représentants des producteurs d'énergie éolienne.
- c) Il est apparu que, en octobre 1996, la situation avait changé - en fait comme en droit - par rapport à ce qu'elle était en 1990, au moment où la Commission avait donné son accord à la

Stromeinspeisegesetz. Le mécanisme de soutien à l'énergie éolienne mis en place par cette loi avait entraîné un accroissement très net de la production d'énergie éolienne, en particulier dans les régions côtières de l'Allemagne. Depuis l'entrée en vigueur de la loi, le nombre et la capacité des installations de production d'énergie éolienne avaient considérablement augmenté, ce qui avait accru les coûts pesant sur les fournisseurs d'énergie. Et un autre facteur encore militait pour une réévaluation du dossier de la part de la Commission: la technologie qui se trouvait à la base des nouvelles installations éoliennes s'était améliorée, chose qui rendait ces installations plus efficaces et moins coûteuse la production de l'énergie éolienne.

- d) C'est dans ce contexte qu'il faut placer la lettre par laquelle M. Van Miert a demandé à M. Rexrodt d'examiner s'il ne convenait pas de revoir dans une double optique le mécanisme de soutien de l'énergie éolienne institué par la *Stromeinspeisegesetz*: en premier lieu, la nécessité, toujours réelle, de soutenir les producteurs d'énergie éolienne, mais la nécessité aussi, en second lieu, de moins perturber les équilibres commerciaux. Parmi les propositions faites, celle tendant à réduire de 90 % à 75 % de la base de calcul le prix à payer pour l'énergie éolienne se voulait une modification relativement simple et rapidement réalisable.
- e) La lettre en question ne comportait pour le gouvernement allemand aucune conséquence juridique. Elle recommandait, sans force contraignante, une modification de la loi. Une intervention ne s'inscrivant pas dans un cadre juridique avait semblé constituer la meilleure solution, car elle pouvait permettre au gouvernement allemand de résoudre sur le plan interne le problème qui se posait en matière de concurrence. La lettre se rangeait indiscutablement parmi les mesures que la Commission est habilitée à prendre en vertu de l'article 93 du traité CE.
- f) Les données relatives au nombre des stations éoliennes, à leur capacité et à leur production utilisées par la DG IV étaient tirées des informations fournies à la Commission par le gouvernement allemand. S'y sont ajoutés des renseignements obtenus par la Commission dans le prolongement d'une audition du Bundestag ayant réuni des représentants aussi bien des producteurs d'énergie éolienne que des principaux fournisseurs d'énergie. De plus, la Commission a tenu de nouvelles et nombreuses réunions avec toutes les parties concernées, et elle a pris en considération les opinions exprimées par chacune d'elles.

Les observations des plaignants

Dans leurs observations, prises globalement, les plaignants se déclarent peu satisfaits des explications fournies par la Commission et maintiennent leurs doléances.

LA DÉCISION

1 Le premier grief des plaignants

- 1.1 Le premier grief des plaignants est, en substance, que la Commission aurait violé le traité en appliquant une mauvaise procédure. Les plaignants considèrent que la lettre adressée au gouvernement allemand modifie en fait la décision par laquelle la Commission, se fondant sur l'article 92, paragraphe 3, point c), du traité CE a jugé que la *Stromeinspeisegesetz* était compatible avec le marché commun. Or, une telle modification ne peut, à leur avis, être valablement effectuée que par une nouvelle décision de la Commission.
- 1.2 Les dispositions du traité CE sur les aides d'État imposent à l'État membre qui projette d'instituer une *nouvelle* aide d'en informer préalablement la Commission, à laquelle il appartient alors de décider si elle considère cette aide comme compatible avec le marché commun. Le système prévu par la *Stromeinspeisegesetz* a été approuvé en vertu de cette procédure en 1990 et est ainsi devenu un régime d'aide *existant*.
- 1.3 Pour faire modifier un régime d'aide existant, la Commission a le choix entre deux procédures inscrites à l'article 93 du traité CE. Elle peut, sur la base du premier paragraphe de cet article, proposer à l'État membre concerné de prendre les mesures utiles; de telles propositions ne revêtent pas de caractère impératif. Elle peut aussi, se fondant cette fois sur le paragraphe 2 de l'article 93, prendre à l'égard de l'État membre une décision obligatoire tendant à la suppression ou à la modification de l'aide en question.
- 1.4 Il n'existe pas de base juridique permettant de considérer que la procédure de l'article 93, paragraphe 1, ne serait pas applicable aux aides préalablement approuvées par la Commission au titre de l'article 92, paragraphe 3.
- 1.5 La lettre incriminée ne se voulait pas contraignante à l'égard de l'État membre, pas plus qu'elle ne modifiait la décision de la Commission de 1990 sur la *Stromeinspeisegesetz*. Elle ne contient donc aucun élément excédant les compétences dont la Commission est investie par l'article 93, paragraphe 1.
- 1.6 Par conséquent, l'enquête menée par le Médiateur sur le premier grief des plaignants ne révèle pas de mauvaise administration.

2 Le second grief des plaignants

- 2.1 Le second grief des plaignants est, en substance, que la Commission aurait mal évalué la situation juridique et économique des producteurs d'énergie éolienne en se fiant, sans les vérifier, à des données fournies par les compagnies allemandes d'électricité.

- 2.2 L'article 93, paragraphe 1, ne fixe pas de règles spécifiques concernant la coopération de la Commission avec les États membres aux fins de l'examen permanent des régimes d'aides existants. Il n'en demeure pas moins que les principes de bonne pratique administrative imposent à la Commission d'asseoir ses évaluations d'ordre technique et économique sur des informations fiables et de veiller, le cas échéant, à ce que les données pertinentes puissent faire l'objet d'un examen critique et que diverses opinions puissent être recueillies.
- 2.3 La Commission a donné, dans son avis, un aperçu de son action, lequel n'a pas été démenti par les plaignants. Elle dit avoir fait part au gouvernement allemand, en s'enquérant de sa position, des plaintes dont elle a été saisie au sujet du régime d'aide mis en place en faveur de l'énergie éolienne. Après que le Bundestag eut tenu une audition sur le point de savoir s'il convenait ou non de modifier la loi, la Commission a été informée de l'opinion de tous les participants, dont des représentants des autorités des länder, des compagnies fournisseuses d'énergie et des associations de promotion des sources d'énergie renouvelables. En outre, plusieurs réunions ont eu lieu avec toutes les parties concernées, y compris des représentants des producteurs d'énergie éolienne.
- 2.4 Il en résulte que la Commission a pris des mesures raisonnables pour asseoir ses évaluations d'ordre technique et économique sur des informations fiables, qu'il y a eu place pour un examen critique des données pertinentes et que diverses opinions ont été recueillies. Par conséquent, l'enquête menée par le Médiateur sur le second grief des plaignants ne révèle pas de mauvaise administration.

Son enquête l'amenant à conclure qu'il n'y a pas eu en l'occurrence mauvaise administration de la part de la Commission, le Médiateur classe l'affaire.

DÉLAI POUR LA PRÉSENTATION DE PROPOSITIONS DANS LE CADRE D'UN APPEL D'OFFRES

Décision sur la plainte 1101/16.12.96/CFUI/IT/JMA contre la Commission européenne

LA PLAINTÉ

En décembre 1996, l'Association CFUI a présenté au Médiateur une plainte concernant la brièveté du délai laissé aux soumissionnaires dans le cadre d'un appel d'offres.

La Commission avait publié, le 29 octobre 1996, un appel à propositions concernant les actions novatrices dans le domaine des nouveaux gisements d'emplois¹, dont le financement serait assuré par le Fonds social européen (FSE). Les demandes présentées en 1996 devaient être

¹ JO C 323 du 29.10.1996, p. 13.

envoyées pour le 30 novembre 1996 au plus tard, le cachet de la poste faisant foi.

En raison des retards habituels de la poste, la CFUI n'a reçu le *Journal officiel* que le 15 novembre 1996. Elle s'est immédiatement adressée aux services de la Commission (DG V) pour obtenir les formulaires de demande requis.

Le dossier à remplir ne lui étant toujours pas parvenu le 26 novembre 1996, la CFUI a demandé à la Commission de le lui envoyer par fax. Elle l'a effectivement reçu le 27 novembre 1996, mais n'a plus pu soumettre sa proposition à la Commission dans le délai fixé.

La CFUI fait valoir dans sa plainte que le délai imparti était trop court et que, de surcroît, les soumissionnaires potentiels n'avaient pas tous reçu les formulaires de demande au même moment.

L'ENQUÊTE

L'avis de la Commission

La plainte a été transmise à la Commission. Dans son avis, celle-ci explique les diverses étapes de la procédure de sélection applicable dans le cadre de cet appel à propositions, fait connaître son calendrier et commente ses contacts avec la plaignante.

Comme il requérait l'accord du comité du FSE, le processus ne pouvait être lancé qu'après que ce dernier se fut réuni. Cette réunion s'est tenue à la fin du mois de septembre 1996. La Commission a alors dû achever ses consultations internes et ce n'est qu'ensuite que l'appel à propositions a pu être publié au *Journal officiel*. Voilà pourquoi la publication n'a eu lieu que le 29 octobre 1996.

Quant au délai prévu pour la soumission des propositions, la Commission avance que des impératifs budgétaires lui imposaient de terminer les opérations pour la fin de 1996: l'évaluation des propositions nécessitant plusieurs semaines, ses services ont fixé le 30 novembre 1996 comme date limite.

La Commission précise que la plaignante n'a pris contact avec elle pour obtenir les formulaires de demande qu'une seule fois, par fax du 26 novembre 1996, et que ses services ont répondu avec promptitude à ce fax.

Le Médiateur a transmis à la plaignante l'avis de la Commission en l'invitant à formuler ses observations. Il n'a pas été reçu de réponse.

LA DÉCISION

Aux termes de l'article 102 du règlement d'exécution du règlement financier¹, "le délai pour le dépôt des offres est fixé suivant la nature du marché,

¹ Règlement n° 3418/93 de la Commission du 9 décembre 1993 portant modalités d'exécution de certaines dispositions du règlement financier du 21 décembre 1997, JO L 315 du 16.12.1993, p. 1.

en fonction de la durée nécessaire pour la préparation de la réponse à l'appel d'offres".

Le 29 octobre 1996, la Commission a fixé au 30 novembre 1996 la date limite pour la présentation de propositions. Elle a indiqué, dans son avis, diverses raisons expliquant la brièveté du délai: principalement, l'obligation de consulter le comité du FSE, qui se réunissait à la fin du mois de septembre 1996, la durée des procédures qui devaient ensuite se dérouler au sein même de la Commission et la nécessité d'engager les dépenses avant la fin de 1996. Cette motivation paraît compatible avec les critères définis par le règlement précité.

Dans une affaire antérieure (plainte 154/02.10.95/SF/IT), le Médiateur a jugé que, lorsque les délais impartis aux soumissionnaires sont brefs, la bonne pratique administrative implique que l'autorité responsable se demande si les services postaux constituent à eux seuls un moyen de communication adéquat pour informer les parties intéressées.

La Commission avait reconnu à cette occasion que les délais devraient être plus longs à l'avenir et que, si cela n'était pas possible, le fax devrait être utilisé comme moyen de communication complémentaire. Cette procédure a été suivie en l'espèce.

Son enquête l'amenant à conclure qu'il n'y a pas eu en l'occurrence mauvaise administration de la part de la Commission, le Médiateur classe l'affaire.

PROTECTION DES FORÊTS CONTRE LES INCENDIES: INTERPRÉTATION DU RÈGLEMENT 3529/86

Décision sur la plainte 26/97/VK contre la Commission européenne

LA PLAINTÉ

M. L. a présenté au Médiateur, en janvier 1997, une plainte reprochant à la Commission de ne pas avoir veillé à l'application, par les autorités italiennes, du règlement 3529/86 relatif à la protection des forêts dans la Communauté contre les incendies¹.

Le plaignant soutient que les autorités italiennes ont passé des contrats chargeant certaines sociétés de lutter contre les incendies de forêts en Calabre. Ayant jugé insuffisant l'équipement de ces sociétés, il s'était plaint à ce sujet aux autorités italiennes, mais sans résultat.

Il s'était ensuite tourné vers la Commission, alléguant qu'elle avait l'obligation de veiller au caractère adéquat de l'équipement des sociétés en cause. La Commission avait répondu que le règlement 3529/86 ne lui conférait aucune compétence sur ce point, qui relevait entièrement, selon elle, des États membres.

¹ Règlement (CEE) n° 3529/86 du Conseil du 17 novembre 1986 relatif à la protection des forêts dans la Communauté contre les incendies, JO L 326 du 21.11.1986, p. 5.

Tel est le contexte de la plainte que M. L. a présentée au Médiateur pour manquement de la Commission à son obligation de veiller à l'application du règlement 3529/86.

L'ENQUÊTE

L'avis de la Commission

La plainte a été transmise à la Commission. Dans son avis, celle-ci affirme, en substance, qu'elle a étudié très attentivement la plainte de M. L. concernant la protection des forêts en Italie et que, si elle a décidé de clore le dossier, c'est parce que le règlement 3529/86 ne contient pas de dispositions relatives à l'équipement qui doit être utilisé dans la lutte contre les incendies et que, dans ces conditions, le choix de l'équipement relève de la compétence des États membres.

Les observations du plaignant

M. L. maintient sa plainte.

LA DÉCISION

- 1 La question soulevée par la plainte est celle de savoir si la Commission a interprété correctement le règlement 3529/86. Dans les grandes lignes, la teneur de ce règlement est la suivante: en vertu de son article 1^{er}, le règlement institue une action communautaire pour la protection des forêts contre les incendies; aux termes de l'article 2, cette action porte essentiellement sur des mesures de prévention, telles que la création de chemins forestiers ou l'organisation de campagnes d'information; l'article 3 dispose que les États membres doivent soumettre à la Commission leurs programmes ou projets visant à l'accroissement de la protection de la forêt contre les incendies; l'article 4 décrit le rôle du comité consultatif pour la protection de la forêt; les articles 5 et 6 se rapportent à la participation financière de la Communauté aux mesures que comporte l'action; en application des articles 7 et 8, les États membres doivent désigner des services et organismes aux fins prévues par le règlement et prendre les mesures nécessaires en vue de la bonne gestion du financement communautaire; l'article 9 impose à la Commission de présenter annuellement un rapport d'activité; l'article 10, enfin, fixe la date d'entrée en vigueur du règlement. Il apparaît qu'aucune disposition ne prévoit le contrôle du caractère adéquat de l'équipement. Partant, rien ne permet de conclure que la Commission ait fait une interprétation erronée du règlement. Encore faut-il rappeler que la Cour de justice est l'autorité suprême lorsqu'il s'agit de se prononcer sur des questions qui relèvent du droit communautaire.
- 2 Son enquête l'amenant à conclure qu'il n'y a pas eu en l'occurrence mauvaise administration de la part de la Commission, le Médiateur classe l'affaire.

ANNULATION DU CONCOURS FINANCIER À UN PROJET

Décision sur la plainte 120/97/JMA contre la Commission européenne

LA PLAINTÉ

En février 1997, M. C. a présenté au Médiateur, au nom de la société C., une plainte dirigée contre la décision de la Commission d'annuler son concours financier à un projet.

La société C. avait répondu, en décembre 1995, à un appel à propositions de la Commission concernant des projets de caractère transnational. Pour remplir les conditions requises, C. avait mis sur pied un partenariat transnational réunissant des sociétés de plusieurs États membres. La Commission (DG XXIII) avait accepté de prendre à sa charge la moitié du coût total du projet, égale à 159 000 écus. Une des sociétés s'était ensuite retirée du partenariat. La Commission avait alors informé M. C. de sa décision d'annuler son concours financier au motif que la proposition initiale avait subi d'importantes modifications.

L'ENQUÊTE

L'avis de la Commission

La plainte a été transmise à la Commission. Dans son avis, celle-ci souligne que l'appel à propositions considéré visait uniquement des projets de caractère transnational. La Commission a accepté, en août 1996, d'accorder un concours financier au projet de la société C. dans la mesure où elle croyait ce projet fondé sur une participation équilibrée de sociétés établies en Grèce, en Espagne et au Portugal. En octobre 1996, l'institution a appris que des modifications fondamentales avaient été apportées au champ d'application et aux conditions que prévoyait la proposition initiale. Il est apparu, notamment, que le retrait, en juillet 1996, de la société espagnole avait modifié les tâches et les obligations financières des partenaires restants.

Renseignements pris auprès de M. C., la Commission a jugé que le retrait de la société espagnole réduisait le champ d'application du projet à la Calabre. Le projet initial avait donc été profondément modifié, et on avait omis d'en faire part à l'institution. Dans ces conditions, la Commission a estimé que la société C., en modifiant sa proposition unilatéralement et sans autorisation, n'avait pas respecté la base du contrat. C'est pourquoi elle a décidé d'annuler sa participation financière.

Les observations du plaignant

M. C. affirme que la société C. a agi de bonne foi. Ignorant elle-même le retrait de la société espagnole, comment aurait-elle pu en avertir la Commission? Et d'ajouter qu'il n'avait pas été apporté d'autres changements à la proposition initiale. De l'avis du plaignant, la Commission ne pouvait pas annuler son concours financier, mais seulement refuser les modifications du projet.

LA DÉCISION

Il ressort de la jurisprudence du Tribunal de première instance que l'obligation de respecter les conditions indiquées dans la décision d'octroi d'un concours financier de la Communauté constitue un engagement essentiel du bénéficiaire et, de ce fait, conditionne l'attribution de l'aide communautaire¹.

Dans le cas présent, l'appel à propositions soulignait le caractère novateur et transnational des actions à entreprendre. La composante transnationale du projet a beaucoup pâti du retrait de la société espagnole.

Aux termes de la clause 10 de la déclaration signée par le plaignant, le bénéficiaire s'engage à informer la Commission de toute modification apportée au projet (objet, contenu, partenaires, budget, financement...) afin d'en recevoir l'autorisation de poursuivre. Le contrat a été signé en août 1996, mais des changements concernant les partenaires et leur participation au projet s'étaient produits dès le mois précédent. Ces changements n'ont été communiqués à la Commission que trois mois et demi plus tard, et seulement après que l'institution eut demandé des précisions sur la mise en œuvre du projet. Comme il n'y a pas eu prompt notification des changements à la Commission ni autorisation préalable de cette dernière, la clause en question n'a pas été respectée.

Ces considérations amènent le Médiateur à conclure que la Commission pouvait légitimement estimer que les conditions régissant sa participation financière au projet du plaignant n'étaient pas remplies et, par conséquent, annuler son concours. En l'absence donc de mauvaise administration, le Médiateur classe l'affaire.

DROITS DE DOUANE SUR LA VIANDE DE CERVIDÉS

Décision sur la plainte 133/97/VK contre la Commission européenne

LA PLAINTÉ

En février 1997, M. R. s'est plaint au Médiateur au nom de la Fédération des associations européennes des éleveurs de cervidés. Cette plainte se référait à un échange de lettres de M. R. avec la Commission concernant le tarif douanier appliqué aux importations de viande de cervidés dans l'Union européenne.

Le plaignant avance que, en raison des droits d'entrée peu élevés, la viande de cervidés importée de production agricole est vendue, comparativement, à bon marché et que pareille concurrence crée des difficultés aux éleveurs européens de cervidés. Face à cette situation, il a demandé à la Commission de considérer la viande de cervidés de production agricole comme étant de la viande d'animaux domestiques, ce qui entraînerait le

¹ Arrêt du 15 octobre 1997 dans l'affaire T-331/94, *IPK-München/Commission*, point 38; arrêt du 24 avril 1996 dans les affaires jointes T-551/93, T-231/94, T-232/94, T-233/94 et T-234/94, *Industrias Pesqueras Campos e.a./Commission*, point 160, Recueil 1996, p. II-247.

prélèvement de droits à l'importation beaucoup plus élevés. Selon lui, la viande de cervidés de production agricole ne doit pas être distinguée de la viande d'animaux domestiques, puisque les cervidés sont élevés comme des animaux domestiques du point de vue de leur alimentation, de leur reproduction et du traitement de la viande. Il soutient que cette conception se situe dans le droit fil d'un arrêt de la Cour de justice où il est dit pour droit que "le terme *gibier* figurant à la sous-position 02.04-B du tarif douanier commun de 1970 doit être interprété dans ce sens qu'il vise les animaux vivant à l'état sauvage et faisant l'objet de la chasse"¹. Étant donné que les cervidés en question ne font pas l'objet de la chasse mais sont conduits à l'abattoir comme les bovins ou les ovins, le plaignant estime qu'il serait équitable de les assimiler, sur le plan douanier, à des animaux domestiques. L'affaire a ensuite donné lieu à un échange de lettres entre M. R. et la Commission, duquel il est ressorti que l'institution ne partageait pas la façon de voir du plaignant.

Dans la plainte adressée au Médiateur, M. R. affirme que la Commission a mal interprété les dispositions en vigueur sur le tarif douanier applicable à la viande de cervidés.

L'ENQUÊTE

L'avis de la Commission

La plainte a été transmise à la Commission. Dans son avis, celle-ci formule les commentaires récapitulés ci-après.

La Commission a examiné les griefs du plaignant, tels que celui-ci les a énoncés dans plusieurs lettres, et a abouti à la conclusion suivante: il faut respecter les instructions qui figurent dans les Notes explicatives de la nomenclature combinée des Communautés européennes², à savoir que la viande des animaux faisant habituellement l'objet de la chasse (dont les cervidés) reste classée comme viande de gibier, même lorsque ces animaux ont été élevés en captivité. Les explications fournies au plaignant par M. Monti, membre de la Commission, vont dans ce sens.

De plus, la Cour de justice a estimé, au point 3 de l'arrêt cité, que "le terme *gibier*, dans son sens ordinaire, vise les catégories d'animaux qui vivent à l'état sauvage et font l'objet de la chasse". Cette description englobe incontestablement les cervidés.

Enfin, il convient de rappeler que la protection accordée aux divers produits de l'agriculture relève principalement de l'action politique et non de l'action administrative.

¹ Arrêt du 12 décembre 1973 dans l'affaire 149/73, *Witt/Hauptzollamt Hamburg-Ericus*, Recueil 1973, p. 1587.

² JO C 342 du 5.12.1994, p. 1 (la règle à laquelle il est fait référence se trouve à la page 23).

La Commission estime qu'elle a informé le plaignant de manière correcte et suffisante, après un examen approfondi de son dossier.

Les observations du plaignant

M. R. maintient sa plainte.

LA DÉCISION

La question soulevée par la plainte est de savoir si la Commission a mal interprété les dispositions qui régissent le tarif applicable à la viande de cervidés.

Conformément au tarif douanier commun, la viande de cervidés, même provenant d'un animal non chassé, peut être déclarée comme "gibier". Il en résulte que la Commission a interprété correctement les dispositions pertinentes et que la viande de cervidés élevés en captivité peut être importée dans l'Union européenne comme étant de la viande de gibier. Encore faut-il rappeler que la Cour de justice est l'autorité suprême lorsqu'il s'agit de se prononcer sur des questions qui relèvent du droit communautaire.

Son enquête l'amenant à conclure qu'il n'y a pas eu en l'occurrence mauvaise administration de la part de la Commission, le Médiateur classe l'affaire.

DÉCISION DE LA COMMISSION NE PAS ENGAGER DE PROCÉDURE EN MANQUEMENT AU TITRE DE L'ARTICLE 169 DU TRAITÉ CE

Décision sur la plainte 175/97/JMA contre la Commission européenne

LA PLAINTE

En février 1997, M. P. a présenté au Médiateur, au nom de son client, M. D., une plainte selon laquelle la Commission n'avait pas veillé à la bonne application de la directive 91/533 par le Portugal.

Le plaignant a travaillé pour la société "Casinos do Algarve", qui a été reprise par une commission administrative, mise en place par les autorités portugaises. À la suite d'un conflit professionnel, il a poursuivi en justice son employeur. La commission administrative a fait valoir devant le tribunal qu'elle n'était pas responsable de la gestion de la société. S'est ainsi posée la question de l'inobservation des critères fixés par la directive 91/533 relative à l'obligation de l'employeur d'informer le travailleur des conditions applicables au contrat ou à la relation de travail.

M. P. a porté l'affaire devant la justice portugaise. Dès lors qu'était en cause l'application d'une directive communautaire par les autorités portugaises, il a également adressé une plainte et plusieurs lettres à la Commission. Il se plaint devant le Médiateur de n'avoir reçu aucune réponse de l'institution.

L'ENQUÊTE

L'avis de la Commission

La plainte a été transmise à la Commission. Dans son avis, celle-ci indique que la première lettre de M. P. a été enregistrée par son secrétariat général. Sur la base des faits qui y étaient énoncés, la Commission a jugé que les autorités portugaises ne mettaient peut-être pas correctement en œuvre la directive 91/533, de même d'ailleurs que la directive 77/187, relative au maintien des droits des travailleurs en cas de transferts d'entreprises.

L'institution a considéré, cependant, qu'il ne convenait pas d'ouvrir une enquête en la matière: d'une part, l'évaluation de l'affaire dépendait de l'interprétation du droit portugais et, d'autre part, les faits litigieux faisaient déjà l'objet de deux procédures devant les tribunaux nationaux. Néanmoins, elle a demandé des précisions aux autorités portugaises en mai 1997.

La Commission rappelle, par ailleurs, que la décision d'engager ou non une procédure en manquement est laissée à sa discrétion, ainsi que l'a reconnu la Cour de justice.

Les observations du plaignant

M. P. fait observer que la justice portugaise doit encore se prononcer en appel et que l'affaire est donc loin d'être réglée. Il y a même eu divergence d'interprétation de la directive 91/533 entre le premier juge et la Cour suprême du Portugal. Selon le plaignant, les autorités nationales n'ont pas respecté le droit communautaire, de sorte que la Commission aurait dû intervenir: en n'utilisant pas les pouvoirs que lui confère le traité, la Commission a failli à son devoir de "gardienne du traité" et a permis qu'un État membre viole les droits d'un citoyen européen.

LA DÉCISION

1 La décision de la Commission de ne pas ouvrir d'enquête

En vertu de l'article 155 du traité CE, la Commission, "gardienne du traité", doit veiller à l'application du droit communautaire.

La Commission remplit sa mission de "gardienne du traité" en enquêtant sur d'éventuelles infractions au droit communautaire que des plaignants ont portées à sa connaissance ou qu'elle a elle-même décelées. L'enquête de la Commission peut donner lieu à l'envoi d'une lettre de mise en demeure à l'État membre en cause, qui a alors l'occasion de présenter ses observations. Si la Commission considère ensuite que l'État membre a manqué à une obligation lui incombant en vertu du traité, elle émet un avis motivé à ce sujet, conformément à l'article 169 du traité.

Si la Commission décide de ne pas ouvrir d'enquête, il doit exister des motifs qui justifient ce choix. Ce sont ces motifs qui, le cas échéant, doi-

vent amener le Médiateur à conclure, dans le cadre d'une éventuelle enquête de sa part, qu'il n'y a pas eu mauvaise administration.

Dans le cas présent, la Commission a avancé deux arguments à l'appui de sa décision de ne pas agir: l'évaluation de la plainte dépendait de l'interprétation du droit portugais, et les faits litigieux faisaient déjà l'objet de deux procédures devant les tribunaux nationaux.

Les juridictions nationales sont à même de statuer de manière rapide et efficace dans les affaires qui mettent en cause l'application du droit communautaire. De plus, l'article 177 du traité permet à ces juridictions de soumettre à titre préjudiciel à la Cour de justice des questions relevant du droit communautaire.

Le Médiateur conclut de l'examen de la ligne de conduite choisie par la Commission que cette dernière a agi dans les limites de son autorité légale et qu'il n'est donc pas constaté de cas de mauvaise administration.

2 L'impératif d'une prompte réponse aux lettres des plaignants

La Commission indique dans son avis que la plainte que lui a adressée M. P. a été enregistrée en tant que telle. Cependant, M. P. n'en a pas été informé par écrit.

Ainsi que le Médiateur l'a déjà souligné dans des cas similaires, la Commission a le devoir, en sa qualité d'administration publique, de répondre d'une manière appropriée aux questions des citoyens. En ne l'ayant pas fait en l'espèce, elle n'a pas respecté les principes de bon comportement administratif¹.

Le Médiateur note, néanmoins, que la Commission a reconnu ce manquement et a présenté ses excuses au plaignant. Dans ces conditions, il n'y a pas lieu pour le Médiateur de formuler d'autre remarque à cet égard.

Il ressort de l'enquête du Médiateur que la Commission a décidé de ne pas engager de procédure contre un État membre à la suite de la plainte de M. P. au double motif que l'évaluation de la plainte dépendait de l'interprétation du droit portugais et que les faits litigieux faisaient déjà l'objet de deux procédures devant les tribunaux nationaux. Le Médiateur conclut de l'examen de la ligne de conduite choisie par la Commission que cette dernière a agi dans les limites de son autorité légale et qu'il n'est donc pas constaté de cas de mauvaise administration.

En conséquence, le Médiateur classe l'affaire.

¹ Voir le manuel des procédures opérationnelles de la Commission (*Manual of Operational Procedures*, section 15.4, p. 45).

REFUS D'UNE JURIDICTION NATIONALE DE SAISIR LA COUR DE JUSTICE À TITRE PRÉJUDICIEL: DÉCISION DE LA COMMISSION DE NE PAS POURSUIVRE L'EXAMEN DE LA PLAINTÉ AFFÉRENTE

Décision sur la plainte 176/97/JMA contre la Commission européenne

LA PLAINTÉ

En février 1997, M. D. a présenté au Médiateur, au nom de son client, M. K., une plainte reprochant à la Commission de ne pas avoir répondu aux lettres qu'il lui avait adressées le 7 août 1996 et le 11 décembre 1996.

Ces lettres saisissaient officiellement la Commission d'une plainte contre les autorités portugaises, accusées d'avoir violé le droit communautaire.

Dans sa première lettre à la Commission, le plaignant expliquait que M. K., son client, initialement de nationalité finlandaise, avait été arrêté par les autorités portugaises à la suite d'une demande d'extradition présentée par la Finlande. Il était apparu, au cours de la procédure, que M. K. avait acquis également la nationalité de la République dominicaine. Les autorités judiciaires portugaises avaient considéré que l'acquisition de la nationalité de la République dominicaine avait fait perdre à M. K. la nationalité finlandaise, et elles avaient appliqué les règles régissant la situation des ressortissants de pays tiers plutôt que les règles dont relèvent les citoyens de l'Union européenne. La Cour suprême du Portugal avait confirmé le bien-fondé de cette démarche. Le plaignant estimait que cette interprétation était contraire aux articles 8 et 8 A du traité CE. Il soutenait, en outre, que la Cour suprême du Portugal était tenue de saisir la Cour de justice à titre préjudiciel, conformément à l'article 177 du traité. Aussi demandait-il à la Commission d'intervenir, en sa qualité de "gardienne du traité", pour faire appliquer correctement le droit communautaire par les autorités portugaises.

La seconde lettre de M. D., datée du 11 décembre 1996, contenait quelques documents complémentaires étayant la plainte.

L'ENQUÊTE

L'avis de la Commission

La plainte a été transmise à la Commission. Dans son avis, celle-ci déclare que les pièces jointes aux lettres du plaignant ont nécessité un examen attentif et qu'elle n'a pu répondre à l'intéressé qu'en juin 1997. Elle reconnaît que sa réaction a donc tardé, et elle présente ses excuses pour ne pas avoir répondu plus rapidement aux lettres du plaignant.

En ce qui concerne les faits proprement dits, elle confirme le tableau brossé par le plaignant, mais elle considère que le droit communautaire n'a pas été violé. Comme aucune des pièces accompagnant les lettres du plaignant ne prouve que M. K. ait encore la nationalité finlandaise, la Commission souscrit à la position de la Cour suprême du Portugal. Il s'y ajoute, écrit-elle, qu'elle ne s'est encore jamais élevée contre les décisions

de juridictions nationales en engageant une procédure en manquement au titre de l'article 169 du traité.

Le Médiateur a transmis l'avis de la Commission au plaignant en l'invitant à formuler ses observations. Il n'a pas été reçu de réponse.

LA DÉCISION

1 Le défaut de réponse aux lettres du plaignant

- 1.1 La Commission reconnaît qu'il n'a pas été répondu avec la promptitude voulue aux lettres du plaignant. Elle a fourni une explication pour ce retard et présenté ses excuses.
- 1.2 Il en résulte qu'il n'y a pas lieu pour le Médiateur de poursuivre l'enquête sur cet aspect de l'affaire.

2 La décision de la Commission de ne pas donner suite à la plainte

- 2.1 En vertu de l'article 155 du traité CE, la Commission, "gardienne du traité", doit veiller à l'application du droit communautaire.
- 2.2 La Commission remplit sa mission de "gardienne du traité" en enquêtant sur d'éventuelles infractions au droit communautaire que des plaignants ont portées à sa connaissance ou qu'elle a elle-même décelées. L'enquête de la Commission peut donner lieu à l'envoi d'une lettre de mise en demeure à l'État membre en cause, qui a alors l'occasion de présenter ses observations. Si la Commission considère ensuite que l'État membre a manqué à une obligation lui incombant en vertu du traité, elle émet un avis motivé à ce sujet, conformément à l'article 169 du traité.
- 2.3 Si la Commission décide de ne pas ouvrir d'enquête, il doit exister des motifs qui justifient ce choix. Ce sont ces motifs qui, le cas échéant, doivent amener le Médiateur à conclure, dans le cadre d'une éventuelle enquête de sa part, qu'il n'y a pas eu mauvaise administration.
- 2.4 Dans le cas présent, la Commission avance, pour motiver sa décision de ne pas agir, que la position de la Cour suprême du Portugal est justifiée, puisque aucune des pièces produites par le plaignant ne prouve que son client ait encore la nationalité finlandaise.

La Commission souligne, par ailleurs, qu'elle ne s'est encore jamais élevée contre les décisions de juridictions nationales en engageant une procédure en manquement au titre de l'article 169 du traité.

- 2.5 Le Médiateur conclut de l'examen de la ligne de conduite choisie par la Commission que cette dernière a agi dans les limites de son autorité légale et qu'il n'est donc pas constaté de cas de mauvaise administration quant à cet aspect de l'affaire.

Son enquête l'amenant à conclure qu'il n'y a pas eu en l'occurrence mauvaise administration de la part de la Commission, le Médiateur classe l'affaire.

ACCEPTATION MUTUELLE DES LICENCES DANS L'AVIATION CIVILE

Décision sur la plainte 260/97/JMA contre la Commission européenne

LA PLAINTÉ

M. M. a présenté au Médiateur, en avril 1997, une plainte reprochant à la Commission de ne pas avoir veillé à la bonne application, par les autorités britanniques, de la directive 91/670/CEE sur l'acceptation mutuelle des licences dans l'aviation civile¹.

Le plaignant soutient que les autorités britanniques compétentes refusent de reconnaître les licences de pilote telles que la licence par lui obtenue en Espagne. Elles évoquent, pour motiver leur refus, des exigences complémentaires auxquelles il devrait être satisfait pour qu'elles puissent appliquer la procédure d'acceptation mutuelle. Le plaignant s'élève, en outre, contre le fait qu'il n'ait pas été tenu compte de son expérience professionnelle.

M. M. explique que, convaincu que les autorités britanniques violaient la directive 91/670/CEE, il a écrit à ce sujet, en février et en mars 1997, à la représentation de la Commission à Madrid.

Au grief selon lequel la Commission ne veille pas à la bonne application de la directive 91/670/CEE au Royaume-Uni s'en ajoute donc un autre, à savoir que l'institution n'a pas répondu aux lettres adressées à sa représentation.

L'ENQUÊTE

L'avis de la Commission

La plainte a été transmise à la Commission. Dans son avis, celle-ci présente ses excuses pour le fait que sa représentation à Madrid n'ait pas répondu en temps opportun aux lettres du plaignant. C'est, écrit-elle, qu'il y a eu récemment des changements dans les effectifs de la section *Euro-Jus* de Madrid, ce qui a quelque peu retardé l'expédition du courrier.

Des instructions claires ont été données aux représentations de la Commission dans les États membres pour éviter la répétition de tels retards.

En ce qui concerne l'application de la directive 91/670/CEE au Royaume-Uni, les services de la Commission ont pris contact avec l'autorité britannique de l'aviation civile afin de clarifier la situation. Il en a été fait part au

¹ Directive 91/670/CEE du Conseil du 16 décembre 1991 sur l'acceptation mutuelle des licences du personnel pour exercer des fonctions dans l'aviation civile, JO L 373 du 31.12.1991, p. 21.

plaignant, à qui il a été demandé de transmettre aux services de la Commission des précisions sur sa licence et sur son expérience.

Le Médiateur a transmis l'avis de la Commission au plaignant en l'invitant à formuler ses observations. Il n'a pas été reçu de réponse.

LA DÉCISION

1 Le défaut de réponse aux lettres du plaignant

- 1.1 La Commission reconnaît qu'il n'a pas été répondu avec la promptitude voulue aux lettres que le plaignant a adressées à sa représentation à Madrid. Elle a fourni une explication pour ce retard et présenté ses excuses.
- 1.2 De plus, la Commission a demandé à ses représentations dans les États membres de prendre toutes les dispositions nécessaires pour éviter la répétition de tels retards.
- 1.3 Dès lors qu'il a été répondu entre-temps aux lettres du plaignant et que des mesures ont été prises pour que des situations de ce type ne se reproduisent pas, il n'y a pas lieu pour le Médiateur de poursuivre l'enquête sur cet aspect de l'affaire.

2 La diligence requise dans l'action visant à assurer le respect du droit communautaire

- 2.1 En veillant à ce que les États membres respectent pleinement le droit communautaire, la Commission doit observer les principes de bonne administration et agir avec toute la diligence requise. Il lui faut, en conséquence, en tant que "gardienne du traité", chercher activement à obtenir de l'État membre en cause qu'il mette fin au manquement et, d'autre part, informer le plaignant des mesures qu'elle prend à cet effet.
- 2.2 À la suite des lettres du plaignant, les services de la Commission ont pris contact avec les autorités britanniques compétentes afin de les amener à se conformer à la directive 91/670/CEE. La Commission a également demandé des précisions au plaignant, concernant plus particulièrement sa licence de pilote et son expérience professionnelle.
- 2.3 Il ressort des informations disponibles que la Commission a agi dans le cas présent avec toute la diligence requise. En conséquence, le Médiateur n'a pas trouvé d'élément constitutif de mauvaise administration quant à cet aspect de l'affaire.

Son enquête l'amenant à conclure qu'il n'y a pas eu en l'occurrence mauvaise administration de la part de la Commission, le Médiateur classe l'affaire.

PRIX DES PUBLICATIONS DE LA COMMISSION

Décision sur la plainte 269/97/PD contre la Commission européenne

LA PLAINTÉ

En mars 1997, M. B., député au Parlement européen, a présenté au Médiateur une plainte au nom d'un scientifique grec, M. K. Selon cette plainte, les publications de la Commission sont très chères par rapport aux ressources de certains citoyens de l'Union européenne, auxquels elles deviennent pour ainsi dire inaccessibles; il se pose, dès lors, un problème de transparence.

Annexée à la plainte, une lettre qui avait été adressée à M. B. par M. K. Ce dernier y affirme que certaines publications de la Commission sont presque inabordables pour les citoyens grecs. Le prix, par exemple, d'une publication de 300 à 400 pages équivaut parfois, écrit-il, à cinq jours de salaire d'un scientifique grec.

L'ENQUÊTE

L'avis de la Commission

La plainte a été transmise à la Commission, qui, dans son avis, décrit en ces termes les critères qui régissent la politique tarifaire (traduction):

"La politique tarifaire de l'Office des publications officielles des Communautés européennes se fonde sur des principes établis par l'ensemble des institutions. Les auteurs institutionnels décident du prix d'une publication en prenant en considération, conformément aux recommandations de l'Office, les objectifs à atteindre, les coûts de production et les prix minimaux requis au niveau des réseaux de vente. Il arrive très souvent, en particulier pour les petits tirages dans certaines langues, que le prix ne couvre même pas les coûts. En vertu du principe de non-discrimination, les prix sont exprimés en écus et sont identiques dans tous les États membres."

D'autre part, la Commission souligne qu'elle gère plusieurs réseaux offrant un accès gratuit à ses publications, tels que les centres de documentation européenne, et que les institutions communautaires mettent gratuitement à la disposition du public, sur Internet, un nombre important d'informations.

Il n'a pas été reçu d'observations du plaignant sur l'avis de la Commission.

LA DÉCISION

Une politique tarifaire exorbitante ou arbitraire qui empêcherait les citoyens européens d'avoir accès aux informations publiées par les institutions communautaires pourrait être incompatible avec le principe de transparence. Il apparaît, toutefois, que la politique tarifaire actuelle, telle que la décrit la Commission, se fonde sur des critères objectifs et tend légitimement à couvrir les coûts de production et de distribution des publications. Partant, cette politique n'est pas constitutive de mauvaise administration.

Par ailleurs, la politique tarifaire doit être examinée à la lumière du principe d'égalité de traitement. Selon la jurisprudence de la Cour de justice, ce principe implique que des situations identiques ne peuvent pas être traitées différemment et que des situations différentes ne peuvent pas être traitées de manière identique. La question fondamentale, pour l'application de ce principe, consiste à définir ce qu'est une situation identique à une autre, ou différente d'une autre.

D'un côté, la Commission pourrait tenir compte, pour arrêter sa politique tarifaire, des différences qui existent au sein de la Communauté en termes de répartition des revenus. Le prix d'une même publication pourrait alors différer d'un État membre à l'autre. D'un autre côté, il est permis de considérer que le prix d'une publication doit rester sensiblement le même quel que soit le lieu de vente. La Commission adhère à ce second point de vue. Il apparaît qu'elle est en droit de ce faire. En conséquence, le fait que la Commission estime que, en règle générale, le prix d'une même publication ne peut pas varier d'un lieu à l'autre n'enfreint pas le principe d'égalité de traitement. Ne constatant donc pas, en l'occurrence, de cas de mauvaise administration, le Médiateur classe l'affaire.

(Voir aussi la décision sur la plainte 1077/4.12.96/WG/D/VK/OV contre l'Office des publications officielles des Communautés européennes.)

OCTROI DE BOURSES PAR LA COMMISSION: COTISATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE

Décision sur la plainte 340/97/JMA contre la Commission européenne

LA PLAINTÉ

M^{me} L. a présenté au Médiateur, en mars 1997, une plainte reprochant à la Commission de ne pas avoir répondu à une demande de renseignements concernant l'obtention de ses allocations de chômage en Suisse.

La plaignante avait bénéficié d'une bourse dans le cadre du programme communautaire RDT "Capital humain et mobilité". En décembre 1994, elle s'était installée à Dübendorf, en Suisse, pour y effectuer des travaux de recherche pendant une période de vingt mois.

Les bénéficiaires de ce genre d'aide étant tenus de veiller eux-mêmes à s'assurer au titre de la sécurité sociale, la plaignante avait cotisé au régime d'assurance chômage pendant toute cette période. À la fin de ses travaux, en juillet 1996, elle s'était installée à Zurich, où elle n'avait pas pu trouver d'emploi. Elle avait alors demandé à recevoir des indemnités de chômage au bureau de la sécurité sociale suisse de cette ville, sans toutefois obtenir de réponse positive de la part des autorités suisses.

Le 23 octobre 1996, elle avait adressé une demande de renseignements à cet égard à la Commission (entre autres instances), mais il ne lui avait pas été répondu.

Dans sa plainte, M^{me} L. prie le Médiateur de faire en sorte que la Commission clarifie la situation.

L'ENQUÊTE

L'avis de la Commission

La plainte a été transmise à la Commission. Dans son avis, celle-ci formule les commentaires récapitulés ci-après.

Malgré une recherche minutieuse dans les différents systèmes d'enregistrement des arrivées de courrier, il n'a été trouvé aucune trace, dans les fichiers de la Commission, de la lettre de la plaignante en date du 23 octobre 1996. Cette lettre n'était d'ailleurs pas adressée à une personne ou à une institution bien déterminée, mais indiquait seulement qu'une copie en serait envoyée, entre autres destinataires, à la "Commission Européenne (Directorat Général)".

En ce qui concerne le fond de l'affaire, il convient de noter que, en vertu des Conditions générales régissant l'octroi des bourses de formation dans le domaine de la recherche, applicables en l'espèce, les cotisations de sécurité sociale et les impôts doivent être payés par le chercheur sur le montant de la bourse. La plaignant a été dûment informée de ces dispositions par l'institution hôte. En outre, le chercheur bénéficiant d'une bourse de ce type doit veiller lui-même à s'acquitter des obligations imposées par la législation fiscale nationale.

La législation communautaire n'est pas applicable dans le cas présent, puisque le champ d'application des dispositions pertinentes - à savoir le règlement 1408/71 - est limité à l'Espace économique européen, dont la Suisse ne fait pas partie.

Pour venir en aide à la plaignante, la Commission prendra contact dans les plus brefs délais avec les autorités nationales compétentes. Elle espère obtenir ainsi des informations supplémentaires susceptibles de mener à un règlement de l'affaire. La plaignante sera informée des résultats de ces efforts.

Informations complémentaires fournies par la plaignante

Avant que le Médiateur n'eût reçu l'avis de la Commission, la plaignante lui a fait parvenir, par lettre du 10 juin 1997, des informations complémentaires. Dans cette lettre, elle explique qu'elle a appris l'existence d'un accord bilatéral franco-suisse sur la reconnaissance des droits des chômeurs, accord qui lui a permis de faire reconnaître les cotisations qu'elle avait versées au régime d'assurance chômage. Elle se plaint, toutefois, que cette reconnaissance prenne effet au mois d'octobre 1996, alors que ses droits remontent au mois d'août 1996.

Personne ne lui ayant rien dit de cet accord, elle a laissé passé la possibilité, écrit-elle, de bénéficier du RMI. En résumé, elle avance que le fait que la Commission ne l'ait pas mise au courant de toutes les conséquences de l'octroi de la bourse lui a fait perdre une somme d'argent considérable.

Les points ainsi soulevés ne figurant pas dans la plainte initiale, le médiateur ne les a pas approfondis.

Le Médiateur a transmis l'avis de la Commission au plaignant, qui n'a pas formulé d'observations.

LA DÉCISION

- 1 Ainsi que le Médiateur l'a déjà déclaré dans des cas semblables, la Commission, en tant qu'administration publique, a le devoir de répondre correctement aux questions des citoyens.
- 2 En l'espèce, la Commission a toutefois justifié le défaut de réponse à la plaignante en se référant au fait qu'aucune trace de la lettre de cette dernière n'a été trouvée dans les différents systèmes d'enregistrement des arrivées de courrier par ses services. Comme il ne s'agissait que d'une copie à l'intention de la Commission, sans indication d'adresse, il est concevable que la lettre n'ait pas pu être livrée par les services postaux.
- 3 Dans son avis, la Commission a fourni une réponse détaillée aux problèmes mentionnés par la plaignante, et elle a aussi ouvert des voies vers une solution éventuelle.
- 4 Étant donné qu'il a été répondu à la demande de la plaignante, il n'y a pas lieu pour le Médiateur de poursuivre l'examen de ce dossier.

Son enquête l'amenant à conclure qu'il n'y a pas eu en l'occurrence mauvaise administration de la part de la Commission, le Médiateur classe l'affaire.

NON-RECRUTEMENT D'UN EXPERT

Décision sur la plainte 376/97/PD contre la Commission européenne

LA PLAINTÉ

M. X. a présenté au Médiateur, en mai 1997, une plainte contre la Commission, tenue pour responsable du fait qu'il n'ait pas été recruté pour le poste de directeur exécutif d'un projet de développement concernant trois pays.

La Commission finançait ce poste, de même qu'elle apportait son concours financier à la procédure de recrutement. Elle avait eu recours, pour cette procédure, à un consultant spécialisé. En mai 1996, ce dernier avait demandé à M. X. de se rendre à une réunion organisée par l'organe de gestion du projet, composé de représentants des pays concernés. M. X. avait été informé par la suite qu'il avait été choisi pour occuper le poste. Il avait été convoqué à Bruxelles en juillet 1996 afin de participer, en sa qualité de futur directeur exécutif du projet, à une réunion avec des fonctionnaires de la Commission et les ambassadeurs des pays concernés. Il était censé prendre ses fonctions le 1^{er} novembre 1996.

Cependant, en novembre 1996, le contrat de M. X. n'était toujours pas signé. Le plaignant déclare que, chaque fois qu'il s'est adressé à la Commission à ce sujet, l'institution lui a répondu qu'il devait attendre, car la signature de la convention de financement entre l'Union européenne et l'organisme de gestion posait certains problèmes.

Le 15 décembre 1996, M. X. recevait un projet de contrat établi par l'organe de gestion et dont celui-ci précisait qu'il avait été approuvé par la Commission. M. X. proposait un certain nombre de modifications à ce projet le 16 décembre 1996. Une lettre de l'organe de gestion lui apprenait, le 6 février 1997, que ces modifications ne pouvaient être acceptées et qu'il n'y avait pas lieu de poursuivre les négociations.

La plainte adressée au Médiateur succède à une autre, présentée sans succès à la Commission. M. X. soutient, en substance, que la Commission, eu égard à son rôle d'intermédiaire, porte la responsabilité de l'échec de la procédure, et il demande réparation.

L'ENQUÊTE

Le traité CE habilite le Médiateur à procéder à des enquêtes sur de possibles cas de mauvaise administration dans l'action uniquement des institutions ou organes communautaires. Le statut du Médiateur dispose expressément que l'action de toute autre autorité ou personne ne peut pas faire l'objet de plaintes auprès du Médiateur. Il s'ensuit que le Médiateur a axé son enquête sur la question de savoir s'il y a eu, en l'occurrence, mauvaise administration dans l'action de la Commission.

L'avis de la Commission

La plainte a été transmise à la Commission. Dans son avis, celle-ci explique, tout d'abord, que l'organe de gestion du projet s'est mis en contact avec elle, en mars 1995, en vue d'un financement communautaire. L'institution a accepté de financer la procédure de recrutement d'un futur titulaire du poste de directeur exécutif et de financer ce poste lui-même.

La Commission a soumis une liste de quatre candidats à l'organe de gestion, qui a retenu M. X. L'organe de gestion a ensuite demandé à la Commission de confirmer son accord sur la nomination envisagée et de servir d'intermédiaire pour régler les questions de rémunération avec le candidat retenu. La direction générale concernée a donné son accord sur le recrutement et a communiqué à l'organe de gestion les clauses et conditions à inclure dans le contrat.

La Commission indique que l'organe de gestion a décidé de mettre fin aux négociations avec M. X. parce que l'intéressé avait formulé des exigences qui allaient au-delà de ce qui avait été convenu et qu'il remettait en question des dispositions qui avaient déjà fait l'objet d'un accord.

Elle souligne, pour finir, que l'aide financière octroyée au projet par la Communauté n'entraînait aucun engagement de la Commission envers les

candidats, puisque c'était l'organe de gestion, et non elle, qui était cocontractant.

Les observations du plaignant

Le plaignant affirme qu'il existait un lien contractuel entre la Commission et lui, dès lors que celle-ci avait chargé une société européenne de procéder à la sélection des candidats et que, en outre, les candidats avaient eu une entrevue avec des fonctionnaires de l'institution. La responsabilité de la Commission résulte aussi du fait qu'elle avait donné son accord au choix final.

M. X. dément, par ailleurs, que des clauses ou dispositions quelconques du contrat eussent déjà été arrêtées.

LA DÉCISION

La question soulevée par la plainte est celle de savoir si le non-recrutement du plaignant au poste de directeur exécutif du projet constitue un cas de mauvaise administration attribuable à la Commission. Il apparaît que la Commission a aidé l'organe de gestion à trouver des candidats susceptibles d'occuper ce poste et a apporté son concours financier à la procédure de recrutement; elle n'a jamais conclu de contrat avec le plaignant. Il apparaît, de surcroît, que la procédure a été lancée à l'initiative de l'organe de gestion, que l'organe de gestion a opéré le choix final parmi les candidats, en dehors de toute intervention de la Commission, et que le contrat devait être conclu entre le plaignant et l'organe de gestion. La décision de signer le contrat ou de mettre fin aux négociations relevait, par conséquent, de la responsabilité de l'organe de gestion.

Le fait que l'organisme de gestion ait demandé l'accord de la Commission sur la nomination envisagée - accord que l'institution a immédiatement donné - ne change rien quant à cette responsabilité. Aucun élément n'indique que la Commission ait cherché indûment à amener l'organe de gestion à mettre fin aux négociations avec M. X. Il n'existe pas davantage d'élément indiquant que la Commission ait, à un moment quelconque, été légalement responsable des actions de l'organe de gestion ou qu'elle ait eu, à l'égard du plaignant, un comportement permettant légitimement à ce dernier de penser qu'il avait un contrat avec elle.

Concluant de ces considérations que le non-recrutement du plaignant au poste de directeur exécutif du projet ne constitue pas un cas de mauvaise administration dans l'action de la Commission, le Médiateur classe l'affaire.

LISTE DE RÉSERVE DE RECRUTEMENT

Décision sur la plainte 385/97/PD contre la Commission européenne

LA PLAINTÉ

M. G. a présenté au Médiateur, en mai 1997, une plainte dirigée contre un cas de mauvaise administration dans la politique de recrutement de la Commission. En 1993, cette dernière avait organisé, en vue de la consti-

tution de listes de réserve d'administrateurs, deux concours généraux ouverts aux ressortissants de tous les États membres, les concours COM/A/764 et COM/A/770. M. G. avait présenté sa candidature au second de ces concours, et, ayant réussi les tests et épreuves, il avait été inscrit sur la liste de réserve établie à l'automne 1994. En juin 1995, il avait été invité par la Commission à venir à Bruxelles afin d'y subir un examen médical et de s'entretenir avec les services de l'institution éventuellement disposés à lui offrir un poste. Il avait effectivement été soumis à l'examen médical et participé à des entretiens, mais aucune offre d'emploi ne lui avait été faite. Ayant appris que la Commission recrute en qualité d'agents temporaires des personnes qui n'ont jamais passé de concours général, il soutient, dans sa plainte, qu'est constitutif de mauvaise administration le fait que des personnes ayant réussi un concours ne se voient pas offrir d'emploi alors que sont recrutées des personnes qui n'ont pas passé de concours.

L'ENQUÊTE

L'avis de la Commission

La plainte a été transmise à la Commission. Dans son avis, celle-ci souligne tout d'abord qu'il ressort du statut des fonctionnaires ainsi que de la jurisprudence de la Cour de justice que les personnes ayant réussi un concours n'ont pas automatiquement droit à un emploi. Elle précise que l'avis de concours est clair à cet égard, d'autant qu'il prévoit moitié plus d'inscriptions sur la liste de réserve que d'emplois à pourvoir.

La Commission expose ensuite sa ligne de conduite habituelle concernant les listes de réserve. Les listes, accompagnées des curriculum vitae de toutes les personnes inscrites, sont transmises aux services de la Commission, qui peuvent demander le recrutement de telle ou telle de ces personnes lorsqu'ils ont un emploi permanent à pourvoir. Toutefois, dans le cas du concours en question, le service du personnel de la Commission a pris l'initiative de faire venir les intéressés à Bruxelles pour y avoir des entrevues et participer à une réunion d'information consacrée à la procédure de recrutement. À l'issue de ces entrevues, aucun service n'avait demandé l'engagement de M. G.

Quant au recrutement d'effectifs temporaires, la Commission y donne trois explications: premièrement, il arrive parfois que les personnes inscrites sur la liste de réserve n'aient pas le profil recherché par le service concerné; deuxièmement, la Commission est soumise à des contraintes budgétaires à la suite desquelles il lui arrive de disposer de crédits pour employer des agents temporaires ou recourir à des services extérieurs, mais non pour pourvoir des postes permanents; troisièmement, elle a dû, depuis 1995, axer de façon importante son recrutement sur les ressortissants des nouveaux États membres.

LA DÉCISION

La question soulevée par la plainte est de savoir si est constitutif de mauvaise administration le fait que la Commission permette, d'une manière

générale, le recrutement d'effectifs autres que permanents alors que des personnes inscrites sur des listes de réserve ne se voient pas offrir d'emplois permanents. En premier lieu, il convient de faire observer à cet égard que la Commission n'est pas juridiquement tenue de recruter une personne dont le nom figure sur une liste de réserve. En second lieu, la Commission, ainsi qu'elle l'a expliqué dans son avis, doit assumer un large éventail de fonctions tout en se pliant aux contraintes que lui impose l'autorité budgétaire. Certaines fonctions sont temporaires par leur nature même, d'autres requièrent un savoir-faire spécifique que ne possède aucune des personnes inscrites sur une liste de réserve. Par conséquent, le simple fait que la Commission procède au recrutement d'effectifs autres que permanents sans avoir épuisé les listes de réserve existantes n'est pas constitutif de mauvaise administration.

Son enquête l'amenant à conclure qu'il n'y a pas eu en l'occurrence mauvaise administration de la part de la Commission, le Médiateur classe l'affaire.

DISCRIMINATION ALLÉGUÉE DANS UN APPEL D'OFFRES

Décision sur la plainte 564/97/PD contre la Commission européenne

LA PLAINTÉ

M. D. a présenté au Médiateur, en juin 1997, une plainte sur la manière dont la Commission a conduit son appel d'offres restreint 97/S36-18547/FR, concernant des services de traduction vers le français, tel qu'il a été publié le 20 février 1997. Le point 6 de l'avis d'appel d'offres indiquait que le nombre de candidats invités à soumissionner serait compris entre 5 et 30, de manière à couvrir les besoins opérationnels et à assurer une concurrence réelle. Le point 13 dressait la liste des conditions à remplir par les candidats. Le point 14 précisait que le pouvoir adjudicateur inviterait à soumissionner les candidats qui seraient sélectionnés sur la base des informations qu'ils auraient fournies au titre du point 13.

Après qu'il eut fait acte de candidature, M. D. avait été informé par la Commission, le 29 mai 1997, qu'il ne serait pas invité à soumissionner bien que sa candidature fût conforme à l'avis d'appel d'offres. Par lettre du 2 juin 1997, M. D. avait demandé à la Commission de revenir sur sa décision, mais en vain.

C'est dans ce contexte que M. D. a saisi le Médiateur, alléguant que la Commission a exercé une discrimination contre sa société. Pour étayer cette affirmation, il demande au Médiateur d'inviter la Commission à répondre aux trois questions énoncées ci-après.

- 1 Quels critères la Commission a-t-elle appliqués pour sélectionner le nombre de candidats invités à soumissionner conformément au point 6 de l'avis d'appel d'offres?
- 2 Qu'entend la Commission par "concurrence réelle"?

- 3 Que gagne la Commission à exclure des candidats qui remplissaient les conditions de l'avis d'appel d'offres, en particulier celles énoncées au point 13 de l'avis?

Pour finir, M. D. soutient que la décision l'empêchant de soumissionner pour des services de traduction vers le français est en contradiction avec le fait que sa société a été invitée, à l'occasion d'autres appels d'offres, à soumissionner pour la traduction vers l'anglais et l'allemand.

L'ENQUÊTE

L'avis de la Commission

La plainte a été transmise à la Commission. Dans son avis, celle-ci fournit des explications sur les modalités de sélection des candidats invités à soumissionner. Elle attire spécialement l'attention sur le fait que l'appel d'offres en question était une procédure dite restreinte, régie par les dispositions de l'article 27 de la directive 92/50/CEE¹. En vertu de cette procédure, le pouvoir adjudicateur a le droit et même l'obligation d'opérer un choix parmi les candidats qui remplissent les conditions fixées dans l'avis d'appel d'offres.

À la première question, la Commission répond que le choix des candidats s'est fondé sur une comparaison de leurs mérites respectifs. Elle joint à son avis des pièces dont il ressort que, dans le passé, la qualité des traductions fournies par la société de M. D. n'a pas été jugée suffisante.

En ce qui concerne la deuxième question, la Commission explique que, lors d'un appel d'offres antérieur, 307 sociétés ont été retenues pour traduire vers le français, sur lesquelles 147 n'ont ensuite reçu aucun travail et 117 ont traduit moins de 400 pages chacune. Pour la Commission, "assurer une concurrence réelle", c'est limiter le nombre de sociétés afin de garantir une véritable concurrence entre elles.

Quant à la troisième question, la Commission estime que l'avantage d'une procédure restreinte consiste dans le fait que seules les meilleures sociétés sont retenues, de sorte que les traductions fournies nécessitent moins de révision de la part de ses services.

La Commission conclut qu'elle a agi de façon appropriée et n'a pas exercé de discrimination contre la société de M. D.

Les observations du plaignant

M. D. maintient sa plainte. Il se réfère, en particulier, à des documents qui montrent que des services de la Commission autres que ceux chargés de l'appel d'offres incriminé ont été satisfaits de ses travaux.

¹ Directive 92/50/CEE du Conseil du 18 juin 1992 portant coordination des procédures de passation des marchés publics de services, JO L 209 du 24.7.1992, p. 1.

LA DÉCISION

Le principe de non-discrimination implique que des situations identiques ne peuvent pas être traitées différemment et que des situations différentes ne peuvent pas être traitées de manière identique. Rien n'indique que la Commission ait exercé quelque discrimination dans le cas présent. L'élément qui a permis d'établir une distinction parmi les candidatures conformes à l'avis d'appel d'offres a été la qualité des travaux des candidats. C'est là, précisément, que résidait, aux yeux du comité de sélection de la Commission, le point faible de la candidature de M. D. Il ressort de l'avis de la Commission que celle-ci s'est bien conformée aux dispositions régissant la procédure. Que la société de M. D. ait été retenue lors d'autres appels d'offres n'a aucun rapport avec cette constatation. De même, l'appréciation positive que la Commission a portée, dans certains cas, sur la qualité des travaux du plaignant n'invalide pas l'opinion négative qui a été la sienne en d'autres occasions. En conséquence, le Médiateur estime non fondée la plainte selon laquelle la décision de la Commission de ne pas inviter M. D. à soumissionner constitue un cas de mauvaise administration dans l'action de cette institution.

Son enquête l'amenant à conclure qu'il n'y a pas eu en l'occurrence mauvaise administration de la part de la Commission, le Médiateur classe l'affaire.

ARTICLE 169: AVIS MOTIVÉ ET ADMISSION À UNE RÉUNION

Décision sur la plainte 651/97/IJH contre la Commission européenne

LA PLAINTE

En juillet 1997, M. R. a présenté au Médiateur une plainte au nom de sa société, BLC Limited, importatrice au Royaume-Uni d'une bière produite par une brasserie allemande. Les faits invoqués sont récapitulés ci-après.

Le 3 avril 1993, M. R. a introduit devant la Commission une plainte dirigée contre une nouvelle loi britannique, connue sous le nom de "Guest Beer Provision" (GBP), qui autorisait les tenanciers des grandes brasseries du Royaume-Uni, lesquels sont soumis à des contrats d'achats exclusifs, à acheter également une bière mise en fûts de leur choix. Selon M. R., la GBP était discriminatoire à l'égard de la bière produite dans d'autres États membres et violait donc l'article 30 du traité CE.

Le 30 juin 1993, la Commission a informé M. R. que sa plainte avait été enregistrée et que des fonctionnaires de l'institution examinaient la GBP pour s'assurer du respect du principe de libre circulation des marchandises. Le 28 septembre 1995, la Commission a fait savoir à M. R. que, le 15 septembre 1995, elle avait envoyé au Royaume-Uni une lettre de mise en demeure conformément à la procédure prévue à l'article 169 du traité CE.

Le 7 février 1996, la Commission a communiqué à M. R. les points principaux de la réponse du Royaume-Uni à la lettre de mise en demeure et l'a

invité à faire connaître son point de vue sur les arguments avancés par ce pays.

Le 5 août 1996, la Commission a annoncé dans un communiqué de presse (IP/96/774) qu'elle avait décidé d'adresser un avis motivé au Royaume-Uni conformément à la procédure prévue à l'article 169 du traité CE.

Le 22 août 1996, M. R. a appris par un communiqué de presse du ministère britannique du commerce et de l'industrie qu'une réunion tripartite - Commission, autorités britanniques et Confédération des Brasseurs du Marché commun (CBMC) - devait avoir lieu en octobre 1996. Par lettre du 27 août 1996, M. R. a demandé à la Commission de l'autoriser à participer à cette réunion; l'institution a refusé, tout en l'invitant à participer quelques jours plus tard à une réunion avec ses services.

Le 1^{er} novembre 1996, M. R. a écrit à la Commission au sujet de la réunion tripartite, formulant des doutes quant à l'exactitude des informations fournies par la CBMC.

M. R. a entretenu ensuite de nombreux contacts avec les services compétents de la Commission, qui lui ont indiqué le 16 décembre 1996 que l'avis motivé était prêt à être envoyé.

En mars 1997, le gouvernement du Royaume-Uni a déclaré qu'il se proposait de modifier la GBP de manière à inclure dans son champ d'application les bières en fermentation mises en bouteilles et que la Commission, satisfaite de la nouvelle formulation envisagée, renonçait à émettre un avis motivé. M. R. estimait, pour sa part, que la modification projetée n'était pas de nature à mettre fin à la violation de l'article 30 du traité CE.

M. R. articule sa plainte au Médiateur autour des deux griefs suivants:

- a) le fait que la Commission n'ait pas envoyé d'avis motivé aux autorités britanniques après avoir annoncé, le 5 août 1996, sa décision de leur adresser un tel avis est constitutif de mauvaise administration;
- b) la procédure prévue à l'article 169 du traité CE n'a pas été appliquée correctement après le 5 août 1996: il n'y avait pas, pour commencer, de raison valable de refuser qu'il participe à la réunion tripartite d'octobre 1996.

Par ailleurs, demande est faite au Médiateur d'inviter la Commission à ne pas clore la procédure de l'article 169 aussi longtemps qu'il n'aura pas lui-même achevé son enquête.

L'ENQUÊTE

L'avis de la Commission

La plainte a été transmise à la Commission, qui a formulé les commentaires récapitulés ci-après.

- a) L'article 169 habilite la Commission à saisir la Cour de justice si elle estime qu'un État membre a manqué à une obligation prévue par le traité. La Commission est libre de saisir ou non la Cour, même lorsque l'État membre incriminé ne se conforme pas à l'avis motivé. Les particuliers, à commencer par les plaignants, n'ont pas le droit de lui demander d'adopter telle ou telle position.
- b) La Commission encourage les particuliers à introduire des plaintes susceptibles d'attirer l'attention de ses services sur des violations du droit communautaire. Elle considère que le plaignant doit être informé de la suite réservée à sa plainte et des mesures qu'elle décide de prendre.
- c) La GBP n'autorisait que l'achat de bières mises sous pression en fûts, un produit traditionnel typiquement britannique. La Commission y a vu une discrimination de fait, contraire aux articles 30 à 36 du traité CE. Elle a néanmoins estimé que les objectifs de la GBP pouvaient être légitimes, dans la mesure notamment où ils consistaient à garantir un meilleur choix aux consommateurs et à offrir des créneaux aux bières traditionnelles, généralement produites par des brasseries de petite ou moyenne envergure.
- d) Après avoir envoyé la lettre de mise en demeure puis décidé d'émettre un avis motivé, la Commission, voyant que les autorités britanniques étaient disposées à rechercher une solution conforme au droit communautaire, a jugé qu'il convenait de discuter avec elles d'autres options. Plusieurs réunions ont été organisées à cette effet, dont une réunion tripartite entre la Commission, les autorités britanniques et l'industrie de la bière, représentée par la CBMC.
- e) Début mars 1997, les autorités britanniques ont proposé de modifier la GBP de manière à permettre aux tenanciers des grandes brasseries du Royaume-Uni d'acheter une marque de bière mise en bouteilles en plus de la bière en fûts. Cette solution satisfait la Commission, car la plupart des bières traditionnelles produites dans les autres États membres sont vendues en bouteilles. C'est dans ce contexte que s'inscrit la décision de la Commission de suspendre la procédure et de ne pas envoyer d'avis motivé. Le Parlement du Royaume-Uni a adopté l'amendement en question le 22 juillet 1997.
- f) M. R. a été tenu au courant, aux diverses étapes du processus, des mesures prises par la Commission. On signalera spécialement que, après le communiqué de presse du 5 août 1996 annonçant la décision de la Commission d'adresser un avis motivé au Royaume-Uni, M. R. a été informé par téléphone du stade auquel se trouvait la procédure et a été reçu à trois reprises dans les bureaux de la Commission. S'il n'a pas été invité à la réunion tripartite tenue le 11 octobre 1996, il a pu se rendre trois jours plus

tard à la DG XV et y prendre connaissance des éléments non confidentiels qui avaient été traités au cours de cette réunion. Par lettre du 21 avril 1997, la Commission l'a avisé qu'elle jugeait satisfaisante l'extension de la GBP aux bières traditionnelles mises en bouteilles.

Les observations du plaignant

Les principales observations de M. R. sont récapitulées ci-après.

- a) En n'envoyant pas d'avis motivé aux autorités britanniques, la Commission a enfreint les obligations juridiques qui lui incombent au titre des articles 155 et 169 du traité CE.
- b) En se ralliant à la modification en 1997 de la GBP, la Commission est passée outre à un problème juridique crucial, celui des mesures qui s'imposaient au départ, lors de la promulgation de la GBP en 1990.
- c) La décision de la Commission est indéfendable sur le plan juridique et ne tient aucun compte des éléments qu'il a fournis. L'argumentation relative aux bières traditionnelles n'est qu'une excuse par laquelle l'institution cherche à couvrir le fait qu'elle a négocié un règlement politique de la procédure de l'article 169.

LA DÉCISION

1 La demande faite au Médiateur d'inviter la Commission à ne pas clore la procédure de l'article 169 aussi longtemps qu'il n'aura pas lui-même achevé son enquête

- 1.1 Ni le traité ni le statut du Médiateur ne confèrent à la saisine du Médiateur d'effet suspensif sur des procédures administratives. La règle normale, telle qu'elle est appliquée au niveau national, veut que l'introduction d'une plainte devant un médiateur n'ait pas de caractère suspensif.
- 1.2 Le cas présent ne comporte pas d'éléments exceptionnels en vertu desquels le Médiateur pourrait être fondé à suggérer à la Commission de ne pas clore la procédure de l'article 169 qu'elle a entamée en l'espèce, qui touche également les intérêts d'autres parties.

2 Le fait que la Commission n'ait pas envoyé d'avis motivé au Royaume-Uni

- 2.1 L'article 155 du traité CE fait de la Commission la "gardienne du traité". Il incombe à ce titre à la Commission de veiller à l'application des dispositions du traité ainsi que des dispositions prises par les institutions en vertu de celui-ci.
- 2.2 L'article 169 du traité dispose ce qui suit:

"Si la Commission estime qu'un État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du présent traité, elle émet

un avis motivé à ce sujet, après avoir mis cet État en mesure de présenter ses observations.

Si l'État en cause ne se conforme pas à cet avis dans le délai déterminé par la Commission, celle-ci peut saisir la Cour de justice."

- 2.3 Il ressort des éléments obtenus par le Médiateur que la Commission, après avoir mis le Royaume-Uni en mesure de présenter ses observations, a estimé que la GBP violait les dispositions du traité relatives à la libre circulation des marchandises. Néanmoins, la Commission a décidé de ne pas envoyer immédiatement d'avis motivé car les autorités britanniques étaient disposées à participer à la recherche d'une solution conforme au droit communautaire.
- 2.4 Selon la jurisprudence de la Cour de justice, la procédure de l'article 169 comporte "le pouvoir pour la Commission d'apprécier les moyens et délais les plus appropriés en vue de mettre fin aux manquements éventuels"¹.
- 2.5 Il n'a pas été fourni au Médiateur d'élément qui prouverait un usage abusif de ce pouvoir dans le cas présent. Plus spécialement, il n'a pas été démontré que la Commission aurait inutilement tardé à agir pendant que se déroulaient ses discussions avec les autorités britanniques, d'août 1996 à mars 1997; à cette dernière date, lesdites autorités ont proposé une modification de la GBP dont la Commission s'est satisfaite, la considérant comme susceptible de mettre fin au manquement.
- 2.6 Le plaignant soutient dans ses observations que la Commission, en considérant comme satisfaisant l'amendement de 1997 à la GBP, n'a pas prêté attention aux mesures qui s'imposaient au départ, lors de la promulgation de la GBP en 1990.
- 2.7 En vertu de l'article 169, l'avis motivé doit impartir à l'État membre concerné un délai pour se conformer aux exigences qui y figurent. La Commission ne peut saisir la Cour de justice que si l'État membre ne se conforme pas à l'avis dans le délai imparti. Par conséquent, il est clair que, après que le Royaume-Uni eut proposé, en 1997, un amendement à la GBP, la question pertinente pour la Commission, dans l'exercice de la mission que lui confiait l'article 169, était de savoir si cet amendement pouvait faire cesser le manquement.

3 La procédure suivie par la Commission pour le traitement de la plainte

- 3.1 La Commission doit jouer son rôle de "gardienne du traité" en respectant les principes de bon comportement administratif. Elle a

¹ Arrêt du 14 décembre 1971 dans l'affaire 7/71, *Commission/France*, point 5, Recueil 1971, p. 1003.

toujours reconnu cette obligation devant le Médiateur lorsque celui-ci enquêtait sur des affaires ayant trait à l'article 169.

- 3.2 Il n'est pas contesté que la Commission a enregistré la plainte relative à la GBP, qu'elle a informé le plaignant de l'envoi d'une lettre de mise en demeure et qu'elle lui a donné l'occasion de faire connaître son point de vue sur les éléments principaux de la réponse des autorités britanniques. La Commission a ensuite fait savoir publiquement qu'elle estimait que le Royaume-Uni était en infraction.
- 3.3 Il ressort du dossier que le plaignant a également été informé de la décision ultérieure de la Commission d'engager des discussions avec les autorités britanniques sur des options nouvelles, susceptibles de faire cesser le manquement.
- 3.4 La Commission a informé le plaignant, le 21 avril 1997, qu'elle jugeait que l'extension de la GBP aux bières traditionnelles mises en bouteilles permettrait de faire cesser le manquement. Les données fournies par les deux parties au Médiateur démontrent que le plaignant a eu connaissance des motifs sur lesquels la Commission fondait ce jugement et qu'il lui a été loisible de présenter de nouveaux éléments et des arguments contraires. Le plaignant a donc bénéficié des possibilités d'ordre procédural auxquelles la Commission a dû adhérer lors de l'enquête d'initiative du Médiateur sur les procédures administratives de cette institution relatives aux plaintes des citoyens dirigées contre les autorités nationales¹.
- 3.5 En ce qui concerne la réunion tripartite, le refus d'y admettre le plaignant alors qu'elle était consacrée à la recherche d'une solution aux griefs soulevés par ce dernier serait à première vue difficile à justifier dans le cas d'une procédure administrative ordinaire. Cependant, le choix à opérer entre diverses options compatibles avec le droit communautaire est l'affaire de l'État membre concerné. Dans l'état actuel du droit communautaire, il n'existe donc pas de base juridique permettant d'attaquer comme arbitraire le refus d'admission à une réunion de ce type, pourvu que soit offerte au plaignant la possibilité procédurale de formuler ses commentaires quant à la compatibilité avec le droit communautaire de l'option finalement retenue et considérée comme satisfaisante par la Commission. Il a été dit au point 3.4 ci-dessus que tel a bien été le cas.
- 3.6 En conséquence, l'enquête du Médiateur n'a pas révélé, quant aux aspects procéduraux faisant l'objet de cette section de la décision, d'élément permettant de conclure à un manquement de la Commission aux principes de bon comportement administratif.

4 Les points soulevés par le plaignant dans ses observations

- 4.1 Dans les observations qu'il formule sur l'avis de la Commission, le plaignant fait valoir que la décision de l'institution de se rallier à la

¹ Décision du 13 octobre 1997 dans l'enquête d'initiative 303/97/PD.

modification de la GBP est indéfendable sur le plan juridique et ne tient aucun compte des éléments qu'il a fournis. Il soutient, d'autre part, que l'argumentation relative aux bières traditionnelles n'est qu'une excuse par laquelle la Commission cherche à couvrir le fait qu'elle a négocié un règlement politique de la procédure de l'article 169.

- 4.2 La plainte initiale était axée sur les questions de procédure examinées aux sections 2 et 3 de la présente décision. Le Médiateur n'estime pas justifié, sur la base des observations du plaignant, d'enquêter sur ces nouvelles allégations.
- 4.3 Le Médiateur fait observer que le plaignant a la possibilité de contester la compatibilité de la GBP, telle qu'elle a été modifiée, avec l'article 30 du traité CE devant les tribunaux du Royaume-Uni.

Son enquête l'amenant à conclure qu'il n'y a pas eu en l'occurrence mauvaise administration de la part de la Commission, le Médiateur classe l'affaire.

TRANSFERT DE DROITS À PENSION

Décision sur la plainte 733/97/PD contre la Commission européenne

LA PLAINTÉ

En août 1997, la commission des pétitions du Bundestag allemand a renvoyé au Médiateur, aux fins d'examen à titre de plainte, une pétition dont elle avait été saisie par M. L.

M. L. était entré au service de la Commission européenne le 16 mai 1960 et y avait cessé ses fonctions le 1^{er} mai 1970. Une allocation de départ lui avait été versée conformément aux dispositions du statut des fonctionnaires.

En décembre 1994 et avril 1995, M. L. avait demandé à la Commission de l'autoriser à rembourser le montant de l'allocation de départ et de transférer ses droits à pension au système allemand de retraite. Selon le plaignant, la Commission n'avait pas donné la suite appropriée à cette demande.

L'ENQUÊTE

L'avis de la Commission

La plainte a été transmise à la Commission. Dans son avis, celle-ci explique que, en application des dispositions pertinentes du statut des fonctionnaires, M. L. n'avait pas droit à une pension au moment de son départ, raison pour laquelle il lui a été versé une allocation de départ. L'institution précise qu'elle a répondu, le 13 juin 1995, aux lettres du plaignant en date des 23 décembre 1994 et 7 avril 1995 et que cette réponse mettait l'accent sur les deux points suivants:

- d'une part, le remboursement de l'allocation de départ n'est pas possible (l'article 4 de l'annexe VIII du statut des fonctionnaires ne prévoit cette possibilité que dans le cas d'une personne qui reprend son activité au service d'une institution communautaire);
- d'autre part, le transfert de droits à pension ne peut être envisagé que pour les fonctionnaires et agents temporaires en activité ou pour ceux qui, lorsqu'ils cessent leur activité au service d'une institution communautaire, peuvent faire valoir des droits à pension prenant immédiatement effet ou prenant effet après un certain laps de temps. Le plaignant ne relève d'aucune de ces catégories.

Par ailleurs, la Commission souligne, premièrement, que, comme le plaignant n'avait pas droit à une pension, elle a rempli ses obligations envers lui dès lors qu'elle lui a versé une allocation de départ; ensuite, qu'elle a répondu à toutes les questions du plaignant; enfin, qu'il n'y a pas lieu d'envisager d'autres mesures.

Il n'a pas été reçu d'observations du plaignant.

LA DÉCISION

Il apparaît que la Commission, en répondant aux questions de M. L., a expliqué de manière adéquate à celui-ci pourquoi elle ne pouvait satisfaire sa demande. Aussi le Médiateur n'estime-t-il pas qu'il soit justifié de reprocher à la Commission de ne pas avoir donné une suite appropriée à la demande de M. L.

Son enquête l'amenant à conclure qu'il n'y a pas eu en l'occurrence mauvaise administration de la part de la Commission, le Médiateur classe l'affaire.

DIRECTIVE CONCERNANT LES VACANCES À FORFAIT: SUITE RÉSERVÉE PAR LA COMMISSION À UNE PLAINTÉ

Décision sur la plainte 1075/97/IJH contre la Commission européenne

LA PLAINTÉ

M. D. s'est plaint au Médiateur, en novembre 1997, de la suite réservée par la Commission à une plainte dont il l'avait saisie, en août 1995, contre les autorités britanniques.

La plainte adressée par M. D. à la Commission accusait le gouvernement du Royaume-Uni de ne pas avoir correctement mis en œuvre et fait respecter les dispositions relatives aux suppléments de prix contenues tant dans la directive 90/314/CEE que dans la législation nationale de transposition¹. La Commission a enregistré cette plainte sous le numéro 95/4883.

¹ Directive 90/314/CEE concernant les voyages, vacances et circuits à forfait, JO L 158 du 23.6.1990, p. 59; *The Package Travel, Package Holidays and Package Tours Regulations 1992*, SI 1992 3288.

En février 1996, la DG XXIV de la Commission a fait savoir au plaignant que la directive en question avait été transposée correctement en droit national, mais que l'institution avait demandé aux autorités du Royaume-Uni des précisions au sujet d'une brochure explicative publiée par le ministère britannique du commerce et de l'industrie sur la législation pertinente et qu'une procédure en manquement pourrait être engagée au titre de l'article 169 du traité CE si la réponse de ces autorités devait se révéler insatisfaisante.

Par lettre du 7 octobre 1997, la DG XXIV a informé M. D. que sa plainte avait amené le ministère à modifier le texte de la brochure et que la Commission avait décidé de clore le dossier. Cette lettre indiquait, par ailleurs, que la directive précitée n'imposait pas que les autorités nationales fussent investies d'un pouvoir d'injonction les mettant en mesure de réagir à d'éventuelles infractions aux dispositions nationales de transposition, mais qu'une proposition de directive prévoyant de telles compétences était à l'examen.

Dans sa plainte au Médiateur, M. D. énonce, en substance, trois griefs:

- a) il a fallu un laps de temps excessif à la Commission pour traiter la plainte;
- b) la lettre de la Commission du 7 octobre 1997 contenait des informations sans rapport avec le sujet;
- c) la Commission n'a pas réservé la suite requise aux questions soulevées dans la plainte et, ayant approuvé le nouveau texte de la brochure explicative du ministère britannique du commerce et de l'industrie, elle a sa part de responsabilité dans le fait que le gouvernement du Royaume-Uni n'ait pas mis en œuvre correctement et efficacement la directive 90/314.

À l'appui de ce dernier grief, le plaignant souligne que la brochure omet certains termes essentiels, qui figurent dans la directive aussi bien que dans les dispositions de transposition de celle-ci en droit interne. En premier lieu, il est prévu qu'il ne peut y avoir de majoration de prix que si le contrat "en détermine les modalités précises de calcul" ("*states precisely how the revised price is to be calculated*"); les mots "*precisely*" et "*to be*" n'ont pas été repris dans la brochure. Le plaignant soutient que, en pratique, les sociétés qui organisent les forfaits ne décrivent pas dans leurs contrats le mode de calcul des suppléments de prix. En second lieu, les dispositions de transposition prévoient que des suppléments de prix ne peuvent être imposés qu'en vue de la prise en compte d'un nombre limité d'éléments, dont les droits afférents à certains services, tels que les taxes d'atterrissage ou les redevances d'embarquement ou de débarquement dans les ports et les aéroports ("*fees chargeable for services such as landing taxes or embarkation or disembarkation fees at ports or airports*"). Cependant, la brochure se réfère uniquement aux droits afférents à certains services ("*fees chargeable for services*"), et, en pratique, les sociétés organisatrices de forfaits portent en compte, sans en avoir le droit, des

charges administratives et des commissions. La protection que la directive entend garantir aux consommateurs est ainsi vidée de son sens.

L'ENQUÊTE

L'avis de la Commission

La plainte a été transmise à la Commission, qui a formulé les commentaires récapitulés ci-après.

L'intéressé s'est plaint auprès de la Commission à la fois du texte de la brochure explicative et de l'absence d'un mécanisme coercitif applicable au cas où le contrat régissant un forfait voyage ne déterminerait pas les modalités précises du calcul du prix révisé ("*... precisely how the revised price is to be calculated*"). La Commission a fait part de cette plainte aux autorités britanniques le 6 décembre 1995. Par lettre du 7 mars 1996, les autorités britanniques ont déclaré ne pas voir d'élément trompeur dans la brochure explicative. Au cours d'une réunion avec des fonctionnaires de la DG XXIV, tenue le 26 juillet 1996, elles ont néanmoins accepté de modifier le texte de la brochure. Eu égard au nouveau texte, communiqué le 10 octobre 1996, la Commission a décidé, le 19 mars 1997, de classer l'affaire, jugeant que le Royaume-Uni n'enfreignait pas le droit communautaire. Le plaignant a été informé de cette décision, ainsi que des motifs qui en constituaient le fondement, par lettre du 7 octobre 1997. Cette lettre contenait également des indications claires et précises sur les questions soulevées par le plaignant quant à la manière d'assurer le respect des dispositions applicables.

Par ailleurs, la Commission déclare regretter que le plaignant n'ait été informé qu'avec retard (le 7 octobre 1997) de sa décision de classer l'affaire (prise le 19 mars 1996).

Les observations du plaignant

Le plaignant maintient ses doléances quant à la lenteur du processus, à la communication d'informations sans rapport avec le sujet et à la part de responsabilité de la Commission dans la déformation du sens de la directive. L'institution, répète-t-il, est passée outre à son principal argument, à savoir l'importance des termes précis utilisés dans la directive. Il affirme, à cet égard, que le nouveau texte de la brochure explicative du ministère britannique du commerce et de l'industrie ne vaut guère mieux que le texte initial.

LA DÉCISION

1 Remarques préliminaires sur les procédures de la Commission relatives au traitement des plaintes dirigées contre la violation du droit communautaire par les États membres

- 1.1 La Commission a clos le dossier ayant trait à la présente affaire en mars 1997. Au mois d'avril 1997, le Médiateur a engagé de sa propre initiative une enquête concernant les améliorations susceptibles d'être apportées aux procédures administratives de la

Commission régissant le traitement des plaintes dirigées contre la violation du droit communautaire par les États membres¹. Dans le cadre de cette enquête d'initiative, la Commission a indiqué qu'elle avait adopté au niveau interne une règle en vertu de laquelle une décision de classement sans suite ou une décision visant à l'ouverture officielle d'une procédure en manquement doit être prise sur chaque plainte dans un délai maximal d'un an à compter de l'enregistrement de cette dernière, sauf cas particuliers dûment motivés.

- 1.2 D'autre part, la Commission s'est engagée à prendre soin d'informer le plaignant de son intention de classer l'affaire, ce sous réserve des cas où la plainte est manifestement sans fondement et de ceux où le plaignant ne donne plus de nouvelles. Il en découle que, dans des cas comme celui-ci, où la Commission estime qu'il n'y a pas eu de violation du droit communautaire, les plaignants devront se voir offrir la possibilité d'exprimer leur opinion et leurs critiques sur le point de vue de la Commission avant que celle-ci ne puisse conclure définitivement à l'absence d'infraction.

2 Le grief dirigé contre la durée excessive du processus

- 2.1 En l'espèce, plus de deux années se sont écoulées entre l'enregistrement de la plainte et la décision de la Commission de classer l'affaire. Il a ensuite fallu près de sept mois à la Commission pour faire connaître cette décision au plaignant, retard pour lequel l'institution a présenté des excuses dans son avis.
- 2.2 La règle que la Commission a adoptée au niveau interne, telle qu'elle est évoquée au point 1.1 ci-dessus, et l'engagement rappelé au point 1.2 devraient permettre d'éviter à l'avenir les retards injustifiés lors de l'examen des plaintes. Il apparaît que la Commission a déjà pris des mesures propres à réduire approximativement de moitié, par rapport au présent dossier, le temps nécessaire au traitement des plaintes qui lui seront soumises. Eu égard à cet engagement de la Commission et aux excuses dont il est fait état au point 2.1, nulle autre action du Médiateur ne s'impose en la matière.

3 Le grief selon lequel la lettre de la Commission du 7 octobre 1997 aurait contenu des informations sans rapport avec le sujet

- 3.1 Dans la lettre adressée au plaignant le 7 octobre 1997, la Commission informait ce dernier que le nouveau texte de la brochure explicative du ministère britannique du commerce et de l'industrie lui paraissait apporter les éclaircissements nécessaires et

¹ Enquête d'initiative 303/97/PD, commentée dans le Rapport annuel 1997 du Médiateur européen, p. 284-287. Voir aussi le document COM(1998) 317 final de la Commission, intitulé *Quinzième rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit communautaire (1997)*, Avant-propos, p. III-IV.

qu'elle avait décidé de clore le dossier. Il a été indiqué au point 1.2 ci-dessus que les plaignants devront désormais se voir offrir la possibilité d'exprimer leur opinion et leurs critiques sur le point de vue de la Commission avant que celle-ci ne puisse décider de classer l'affaire.

- 3.2 Le plaignant avance que la Commission a inclus dans sa lettre des informations sans rapport avec le sujet, telles les explications supplémentaires sur le fait qu'il n'était pas prévu de compétences d'injonction permettant d'imposer le respect de la directive 90/314, mais qu'une proposition de directive prévoyant de telles compétences était à l'examen.
- 3.3 Dans la plainte dont il a saisi la Commission le 15 août 1995, l'intéressé soulève expressément la question de l'absence d'un mécanisme permettant de faire respecter la directive. Par conséquent, le Médiateur estime qu'il est juste que la Commission ait abordé le sujet dans sa réponse. De plus, rien ne semble s'opposer à ce que la Commission fournisse de son propre chef des indications sur des propositions législatives concernant les problèmes d'applicabilité.
- 3.4 Il en résulte qu'il n'y a pas eu mauvaise administration quant à cet aspect de la plainte.

4 Le grief selon lequel la Commission n'aurait pas réservé la suite requise aux questions soulevées dans la plainte dont elle a été saisie et qu'elle aurait sa part de responsabilité dans le fait que le gouvernement du Royaume-Uni n'aurait pas mis en œuvre correctement et efficacement la directive 90/314

- 4.1 L'intéressé se plaint essentiellement, quant à cet aspect de l'affaire, que la brochure explicative du ministère britannique du commerce et de l'industrie ne reprenne pas fidèlement les termes de la directive et des dispositions par lesquelles elle a été transposée en droit interne. Il s'ensuit, selon lui, que les voyageurs organisant des forfaits incluent fréquemment dans leurs contrats des clauses qui sont entachées de nullité au regard de la directive et des dispositions de transposition et que la protection des consommateurs voulue par la directive est ainsi vidée de son sens. Et de soutenir que la Commission n'a pas traité la plainte de manière satisfaisante et que, ayant approuvé le nouveau texte de la brochure explicative, elle a sa part de responsabilité dans le fait que le gouvernement du Royaume-Uni n'ait pas mis en œuvre correctement et efficacement la directive 90/314.
- 4.2 Dans son avis, la Commission se réfère à la réponse qu'elle a apportée le 21 janvier 1998 à une lettre du plaignant du 25 novembre 1997, qui énonce les motifs pour lesquels ce dernier juge inacceptable le nouveau texte de la brochure explicative. La Commission fait valoir, dans cette réponse, que les États

membres ont pour unique obligation de transposer et de mettre en œuvre la directive 90/134 et qu'ils ne sont pas tenus de publier et de diffuser des informations sur les mesures qu'ils prennent pour se conformer à la directive. Elle en conclut que la brochure explicative ne pourrait être considérée comme enfreignant la directive que si elle en compromettrait gravement l'objectif, ce qui n'est pas le cas. L'institution précise que des dispositions destinées à imposer le respect des règles pertinentes ne lui paraissent pas nécessaires puisque, si le contrat régissant un forfait voyage ne détermine pas les modalités précises du calcul du prix révisé, la sanction en est tout simplement que l'organisateur n'a droit à aucun paiement supplémentaire, ce qui est entièrement conforme aux dispositions de l'article 4, paragraphe 4, point a), de la directive.

- 4.3 Il en découle que la Commission a répondu aux arguments du plaignant. Elle a précisé ce que sont à son avis les obligations juridiques de l'État membre concerné et expliqué pourquoi elle estime qu'il n'a pas violé le droit communautaire. Aucun élément n'incite le Médiateur à penser qu'il y aurait eu mauvaise administration de la part de la Commission dans le processus d'appréciation de ces questions.
- 4.4 L'échange de lettres entre le plaignant et la Commission visé au point 4.2 ci-dessus a eu lieu alors que l'institution avait déjà classé l'affaire. Il a été indiqué au point 1.2 ci-dessus que les plaignants devront désormais se voir offrir la possibilité d'exprimer leur opinion et leurs critiques sur le point de vue de la Commission avant que celle-ci ne puisse conclure définitivement à l'absence d'infraction.
- 4.5 Il en résulte qu'il n'y a pas eu mauvaise administration quant à cet aspect de la plainte.

CONCLUSION

Son enquête l'amenant à conclure qu'il n'y a pas eu en l'occurrence mauvaise administration de la part de la Commission, le Médiateur classe l'affaire.

PROCÉDURE DE RECRUTEMENT: DÉCISION DE NOMMER UN AUTRE CANDIDAT

Décision sur la plainte 1116/97/BB contre la Commission européenne

LA PLAINTÉ

M. K. a présenté au Médiateur, en novembre 1997, une plainte concernant la procédure de recrutement COM/R/A/183 et dirigée contre la décision du jury de nommer au poste vacant un autre candidat, bien qu'il fût lui-même inscrit sur la liste de réserve.

Le plaignant avait posé sa candidature dans le cadre de la procédure COM/R/A/183. Le 3 mars 1997, la Commission l'avait informé de son inscription sur la liste de réserve, valable jusqu'au 31 décembre 1997. Il estime que le poste en question avait été créé en réalité pour un certain M. H., qui, selon lui, ne remplissait pas les conditions fixées dans l'avis de vacance, n'ayant ni quinze ans d'expérience professionnelle ni les meilleures qualifications.

Le plaignant affirme avoir envoyé à la Commission, le 15 août 1997, un fax par lequel il demandait des renseignements sur la manière dont il était pourvu à la vacance. Il soutient, en outre, que l'objectif sous-jacent au fait que l'avis de vacance imposait aux candidats d'avoir la nationalité finlandaise était d'exclure d'éventuelles candidatures de ressortissants d'autres États membres que la Finlande. Dans ces conditions, M. H. était le seul à avoir une chance réelle d'être recruté. En dernier lieu, M. K. se plaint de ne pas avoir été informé de la nomination consécutive à la procédure de recrutement.

L'ENQUÊTE

L'avis de la Commission

La plainte a été transmise à la Commission. Dans son avis, celle-ci formule les commentaires récapitulés ci-après.

La procédure de recrutement COM/R/A/183, qui visait à l'établissement d'une liste de réserve pour le poste de chef d'unité au site de Petten du Centre commun de recherche, s'est déroulée dans la transparence, l'objectivité et l'équité les plus totales.

La liste de réserve a été établie par le jury, agissant dans sa marge d'appréciation. Il incombait à l'autorité investie du pouvoir de nomination de choisir, sur la base de la liste de réserve et en usant de sa compétence discrétionnaire, les candidats qui remplissaient les conditions fixées dans l'avis de vacance.

Cinq personnes ont présenté leur candidature. Après avoir examiné les dossiers, le jury a établi que deux des candidats ne satisfaisaient pas aux critères de l'avis de vacance. Les trois autres ont été invités à des entretiens, à l'issue desquels le jury a décidé, à l'unanimité, de proposer l'inscription de MM. H. et K. sur la liste de réserve.

Le 9 avril 1997, le jury s'est réuni à Ispra pour examiner ces deux candidatures. Il a déclaré que les deux candidats étaient aptes à occuper le poste vacant, soulignant que M. H. était le plus qualifié des deux dans le domaine du marketing et de l'administration des projets de recherche pour l'industrie, qui figurait dans l'avis de vacance.

L'autorité investie du pouvoir de nomination, agissant dans sa marge d'appréciation discrétionnaire, a nommé M. H. au poste vacant. Elle a opéré légitimement un choix entre les deux candidats.

Les trois candidats invités aux entretiens satisfaisaient aux critères spécifiques de l'avis de vacance. Contrairement à ce qui a été allégué, M. H. avait les quinze ans d'expérience professionnelle requis.

La condition imposée aux candidats d'être de nationalité finlandaise ne constitue pas un élément prouvant que le poste eût été créé pour M. H. Le règlement 626/95 du Conseil prévoit des mesures spéciales en vertu desquelles des concours généraux peuvent être organisés jusqu'au 31 décembre 1999 en vue du recrutement de ressortissants des trois nouveaux États membres.

Le secrétariat du jury a déclaré ne pas avoir connaissance d'un fax du plaignant du 15 août 1997.

La Commission regrette que le plaignant n'ait pas été informé de la nomination d'un autre candidat, et elle entend prendre les dispositions nécessaires pour qu'un tel fait ne puisse plus se produire.

Les observations du plaignant

M. K. maintient sa plainte. Il estime sans fondement l'affirmation selon laquelle M. H. serait plus qualifié que lui dans le domaine du marketing et de l'administration des projets de recherche pour l'industrie.

En ce qui concerne les critères spécifiques, il avance que M. H. n'a pas une expérience professionnelle de quinze ans dans tous les domaines prescrits, alors que lui-même possède une telle expérience.

Le plaignant ne conteste pas la politique visant au recrutement de ressortissants des trois nouveaux États membres, mais il assure connaître de nombreux citoyens européens plus qualifiés pour le poste en question que le candidat choisi.

Le plaignant répète qu'il a envoyé un fax à la Commission, mais qu'il n'a jamais été informé du résultat de la sélection.

LA DÉCISION

1 La procédure de recrutement COM/R/A/183 et les critères spécifiques afférents

- 1.1 L'article 29, paragraphe 2, du statut des fonctionnaires prévoit qu'une procédure de recrutement autre que celle du concours peut être adoptée par l'autorité investie du pouvoir de nomination pour des emplois nécessitant des qualifications spéciales.
- 1.2 Selon la jurisprudence constante de la Cour de justice, il appartient à l'autorité investie du pouvoir de nomination d'apprécier si un candidat remplit les conditions fixées dans un avis de vacance, et cette appréciation ne peut être contestée qu'en cas d'erreur manifeste.

- 1.3 En ce qui concerne la procédure de recrutement COM/R/A/183 et les critères spécifiques afférents, il ressort de l'enquête du Médiateur que le jury a agi en conformité avec l'avis de vacance.
- 1.4 En conséquence, le Médiateur ne constate pas de cas de mauvaise administration dans l'application, par le jury, de la procédure de recrutement et des critères spécifiques.

2 La condition de nationalité

Le jury était en droit d'imposer une condition de nationalité en vertu du règlement 626/95 du Conseil, et aucun élément n'est venu appuyer l'affirmation selon laquelle il a été fait un usage abusif de cette faculté au profit d'un candidat déterminé. Par conséquent, l'enquête du Médiateur n'a pas révélé de cas de mauvaise administration quant à cet aspect de l'affaire.

3 Le grief selon lequel un fax du plaignant aurait été égaré

- 3.1 Le Médiateur souligne que les principes de bon comportement administratif exigent qu'il soit répondu sans retard injustifié aux demandes de renseignements.
- 3.2 Le plaignant a dit avoir adressé le 15 août 1997 au secrétariat des comités de sélection de la Commission opérant dans le domaine de la recherche, par fax, une demande de renseignements sur la manière dont il était pourvu à la vacance du poste en question. Il l'a répété dans ses observations, après que la Commission eut fait savoir qu'elle n'avait pas trouvé trace d'un fax de cette date.
- 3.3 Le Médiateur constate ne pas disposer d'élément démentant les affirmations de la Commission selon lesquelles elle n'a pas reçu le fax. L'enquête du Médiateur n'a donc pas révélé de cas de mauvaise administration quant à cet aspect de la plainte.

4 Le défaut d'information sur la fin de la vacance

- 4.1 Le Médiateur souligne que les principes de bonne administration exigent qu'une personne qui a pris part à une procédure de recrutement et a été inscrite sur la liste de réserve soit informée de la fin de la vacance du poste pour lequel elle a présenté sa candidature. Il prend acte de ce que la Commission regrette que le plaignant n'ait pas été informé de la nomination d'un autre candidat, et de ce qu'elle entend prendre les dispositions nécessaires pour qu'un tel fait ne puisse plus se produire.
- 4.2 Il ressort de ces constatations, eu égard notamment au fait que la Commission a déclaré qu'elle regrettait de ne pas avoir informé le plaignant et qu'elle entendait prendre les dispositions nécessaires pour ne plus être pareillement en défaut à l'avenir, que l'enquête du Médiateur n'a pas révélé en l'espèce de cas de mauvaise administration.

CONCLUSION

Son enquête l'amenant à conclure qu'il n'y a pas eu en l'occurrence mauvaise administration de la part de la Commission, le Médiateur classe l'affaire.

PRÉVENTION DE LA DISCRIMINATION DANS L'ACCÈS AUX EMPLOIS DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Décision sur la plainte 272/98/VK contre la Commission européenne

LA PLAINTÉ

M. P. a présenté au Médiateur, en mars 1997, une plainte dirigée contre la Commission. Il y affirme que la Commission n'a pas empêché les autorités italiennes d'exercer une discrimination contre des citoyens non italiens qui sollicitaient des emplois d'enseignants dans le Sud-Tyrol et que, saisie de la question, elle ne lui a pas répondu.

Début 1996, le plaignant, ressortissant autrichien, qui estimait que les candidats à des emplois d'enseignants du secteur public étaient victimes de discrimination dans la région du Sud-Tyrol, en Italie septentrionale, avait consulté le fonctionnaire du réseau *Euro-Jus* attaché à la représentation autrichienne de la Commission. Il ressortait des informations fournies que les candidats devaient avoir l'allemand comme langue maternelle, mais qu'un système complexe de notation faisait que ceux qui n'étaient pas de nationalité italienne avaient moins de chances d'obtenir des postes que leurs concurrents italiens.

Le fonctionnaire d'*Euro-Jus*, après étude du dossier, avait transmis la demande de M. P. au service juridique de la Commission aux fins d'un examen plus approfondi, ce dont il avait informé l'intéressé, en lui annonçant une réponse, en temps voulu, des services bruxellois de l'institution. Devant le silence de la Commission, M. P. s'est adressé au Médiateur.

L'ENQUÊTE

L'avis de la Commission

La plainte a été transmise à la Commission. Dans son avis, celle-ci explique que, ses services ayant eu à examiner un nombre important de plaintes relatives à l'accès aux emplois publics dans les États membres, elle n'a pas pu répondre à M. P. avec la célérité requise. Elle regrette ce retard, mais précise qu'elle a envoyé une lettre détaillée au plaignant le 27 juin 1997.

La Commission déclare qu'elle a pleinement conscience des problèmes spécifiques liés à l'accès aux emplois publics dans la province de Bolzano, au Sud-Tyrol. Le 30 août 1996, elle a pris contact officiellement avec les autorités italiennes à ce sujet. En réponse à cette démarche, l'Italie l'a informée que les autorités de Bolzano s'étaient engagées à lever tous les obstacles mis à l'accès des ressortissants de l'Union européenne aux emplois publics.

La Commission donne l'assurance, en outre, qu'elle attirera l'attention des autorités italiennes sur le cas particulier du plaignant et leur rappellera l'engagement pris.

LA DÉCISION

Le traité CE habilite le Médiateur à procéder à des enquêtes sur de possibles cas de mauvaise administration dans l'action uniquement des institutions ou organes communautaires. Le statut du Médiateur dispose expressément que l'action de toute autre autorité ou personne ne peut pas faire l'objet de plaintes auprès du Médiateur. Il s'ensuit que le Médiateur a axé son enquête sur la question de savoir s'il y a eu, en l'occurrence, mauvaise administration dans l'action de la Commission.

- 1 En ce qui concerne le grief du plaignant relatif au défaut de réponse de la Commission, il est apparu que cette dernière a répondu de façon détaillée à l'intéressé le 27 juin 1997. L'institution a reconnu qu'elle aurait dû répondre plus rapidement, et elle a dit regretter le retard intervenu. Par conséquent, cet aspect de la plainte a été réglé.
- 2 En ce qui concerne les conditions régissant l'accès aux emplois de l'administration publique dans la province de Bolzano, il est apparu que la Commission, consciente du problème, a pris contact avec les autorités nationales compétentes. Dans leur réponse, les autorités italiennes ont fait part de leur engagement officiel à lever tous les obstacles mis à l'accès des ressortissants de l'Union européenne aux emplois publics. En outre, la Commission a donné l'assurance qu'elle attirerait l'attention des autorités italiennes sur le cas particulier du plaignant. Il en découle que la Commission a œuvré activement à la fois pour améliorer sur un plan général la situation relative à l'accès aux emplois publics et pour porter directement à l'attention des autorités compétentes le cas particulier du plaignant.

Son enquête l'amenant à conclure qu'il n'y a pas eu en l'occurrence mauvaise administration de la part de la Commission, le Médiateur classe l'affaire.

3.1.4 OFFICE DES PUBLICATIONS OFFICIELLES DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

OPOCE: SYSTÈME DE DISTRIBUTION ET POLITIQUE TARIFAIRE

Décision sur la plainte 1077/4.12.96/WG/D/VK/OV contre l'Office des publications officielles des Communautés européennes

LA PLAINTÉ

M. G. a présenté au Médiateur, en novembre 1996, une plainte concernant le système de distribution appliqué par l'Office des publications officielles des Communautés européennes (OPOCE).

Le plaignant, qui diffuse en Allemagne des ouvrages et documents concernant les Communautés, reçoit les publications de l'OPOCE par l'intermédiaire du fournisseur central allemand, *Bundesanzeiger*. Il proteste essentiellement contre le manque d'efficacité du système de distribution actuel, qui l'oblige à se fournir auprès de *Bundesanzeiger*, alors que la situation antérieure permettait aux citoyens de passer directement commande à l'OPOCE. Ses doléances se rapportent, en particulier, au fait que le matériel demandé ne soit pas toujours disponible ainsi qu'au coût, jugé excessif, de ce matériel. Par ailleurs, il critique les possibilités d'accès aux documents par Internet, soulignant que tous les citoyens ne disposent pas de cet instrument.

L'ENQUÊTE

L'avis de l'OPOCE

Le plaignant a envoyé à l'OPOCE la plainte destinée au Médiateur. L'OPOCE l'a transmise au Médiateur en y joignant son avis.

Dans cet avis, l'OPOCE explique qu'il lui est impossible de traiter lui-même toutes les commandes et que force est donc de fournir documents et publications par le truchement d'un réseau de distributeurs nationaux. Ce système se veut, de surcroît, plus proche des citoyens. Cependant, les publications sont si nombreuses (15 000 titres actuellement, et 700 nouvelles publications chaque année) qu'elles ne peuvent être toutes disponibles à tout moment dans tous les bureaux de vente nationaux, ce qui explique que quelques-unes des publications demandées par le plaignant n'aient pas pu lui être fournies. Il n'empêche que l'OPOCE s'efforce en permanence de promouvoir un service rapide à la clientèle.

Pour ce qui est du prix de certains documents, tels les documents COM, il diffère d'un État membre à l'autre en fonction du coût de la vie et des moyens mis en œuvre par les divers bureaux nationaux. Dans le débat qui oppose les partisans de la distribution gratuite et ceux de la vente, la politique actuelle des institutions et de la plupart des États membres s'inscrit dans cette seconde option, la vente. L'OPOCE compte mettre en place à brève échéance un service de distribution des documents centralisé par EUDOR; ce service, qui concernera le *Journal officiel*, les documents COM et quelques autres catégories de publications, appliquera des tarifs identiques aux citoyens de tous les États membres.

Enfin, Internet doit être vu comme une possibilité supplémentaire d'accès aux documents, et non comme un instrument excluant d'autres possibilités d'accès.

Les observations du plaignant

Le plaignant réitère ses critiques: certaines informations émanant de la Communauté sont difficiles à obtenir, et le système actuel de distribution n'est pas proche du citoyen. Il critique, en outre, le but lucratif sous-jacent à la vente d'informations. En vendant leurs informations, les institutions européennes agissent, écrit-il, comme des organisations commerciales, et cela est contraire à l'idée que l'on se fait d'une institution publique.

LA DÉCISION

1 Les allégations relatives au système de distribution et à la difficulté d'obtenir certains documents

L'OPOCE justifie le système de distribution fondé sur le recours à des bureaux nationaux de diffusion des ouvrages et documents en invoquant la décentralisation rendue nécessaire par le fait que l'OPOCE ne soit pas en mesure de traiter seul la totalité des commandes. Il souligne, par ailleurs, qu'il s'efforce en permanence de promouvoir un service rapide à la clientèle. Il reconnaît, cependant, que les publications sont si nombreuses qu'elles ne peuvent être toutes disponibles à tout moment dans tous les bureaux de vente nationaux. Le Médiateur estime que l'indisponibilité temporaire de tels ou tels titres trouve une explication valable dans l'importance du nombre de publications de l'OPOCE. Le fait que certaines des publications demandées par le plaignant n'aient pas été immédiatement disponibles en Allemagne ne saurait, par conséquent, être considéré comme constitutif de mauvaise administration.

2 Les allégations relatives au prix des documents et au fait que l'OPOCE ait recours à la vente

2.1 Le plaignant s'élève contre le prix des documents et contre le fait que l'OPOCE les vende plutôt que de les diffuser gratuitement. L'OPOCE répond que les institutions ont actuellement pour politique de vendre les documents et non de les diffuser gratuitement. Le Médiateur note que l'OPOCE, conscient que les prix peuvent varier d'un État membre à l'autre en fonction du coût de la vie, compte mettre en place à brève échéance un service de distribution des documents appelé à garantir des tarifs identiques à tous les citoyens.

2.2 Compte tenu de l'objectif consistant à couvrir les coûts de production et de distribution des documents, il n'apparaît pas que la politique tarifaire de l'OPOCE soit fondée sur des critères arbitraires ou excessifs. Par conséquent, il n'est pas constaté de cas de mauvaise administration à cet égard.

Ces considérations l'amenant à conclure qu'il n'y a pas eu mauvaise administration de la part de l'OPOCE, le Médiateur classe l'affaire.

(Voir aussi la décision sur la plainte 269/97/PD contre la Commission européenne.)

3.2 AFFAIRES CLASSÉES POUR D'AUTRES RAISONS

3.2.1 PARLEMENT EUROPÉEN

INDEMNITÉS DES DÉPUTÉS EUROPÉENS

Décision sur les plaintes jointes 971/24.10.96/UK/PD, 1039/22.11.96/SW/PD, 1111/31.12.96/DK/PD et 48/97/PD contre le Parlement européen

LES PLAINTES

Entre les mois d'octobre 1996 et de janvier 1997, le Médiateur a reçu quatre plaintes d'origines différentes sur les indemnités que le Parlement européen accorde à ses membres. En février 1997, le Médiateur a informé les plaignants que leurs plaintes seraient jointes et que, son mandat se limitant aux institutions et organes communautaires, l'enquête ne porterait pas sur des questions concernant individuellement tel ou tel député.

Ces plaintes doivent être replacées dans le contexte général des reportages effectués par les médias sur les indemnités des parlementaires et concluant à des irrégularités dans l'utilisation des fonds publics.

Les plaignants avancent en substance deux griefs, qui sont d'ailleurs étroitement liés. Ils considèrent, en premier lieu, que le régime d'indemnités mis en place par le Parlement est illégal et contraire aux principes de bonne gestion financière. Ils affirment, à l'appui de cette thèse, que le régime incriminé vise à contourner les règles régissant la rémunération des membres du Parlement. Selon eux, il ressort *a contrario* des articles 21 et 22 du Protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes, ainsi que du règlement afférent du Conseil, que les députés européens n'ont pas à être payés par la Communauté, mais par l'État membre dans lequel ils ont été élus. C'est parce que ce dernier système de rémunération se serait révélé insatisfaisant que le Parlement aurait instauré ses généreuses indemnités, dans lesquelles il ne faudrait voir qu'une rémunération cachant son nom, ainsi que le prouverait le fait que le versement des indemnités ne serait soumis à la présentation d'aucune pièce justificative.

Les plaignants estiment, en second lieu, que les règles existantes ne sont pas bien appliquées, de sorte que les députés touchent leurs indemnités sans devoir prouver les activités ou les frais que celles-ci sont censées couvrir.

L'ENQUÊTE

L'avis du Parlement

Les plaintes ont été transmises au Parlement. Dans son avis, celui-ci indique que le Bureau de l'institution a ainsi statué le 10 juillet 1997:

"- *approuve* [...] la mise en place d'un système de contrôle permanent des indemnités de voyage par la présentation des pièces justificatives, système couvrant tous les moyens de transport et tous les députés

sans distinction; les modalités de ce système seront arrêtées par le Collège des questeurs et soumises à l'approbation du Bureau;

- *décide*, en ce qui concerne les droits à l'indemnité journalière à Bruxelles, de prévoir désormais un registre central unique à émettre;

- *approuve*, en ce qui concerne les indemnités journalières durant les périodes de session à Strasbourg, le principe consistant à lier le droit à cette indemnité à la participation aux votes par appel nominal; le Collège des questeurs soumettra à l'approbation du Bureau une proposition relative à des modalités précises;

- *approuve* en principe un réexamen de tous les aspects de la méthode de calcul de l'indemnité kilométrique, notamment l'introduction éventuelle d'une troisième fourchette, sur la base d'une proposition que le Collège des questeurs soumettra au Bureau."

Le Parlement rappelle que le Bureau a adopté, le 15 septembre 1997, des dispositions d'application en vertu desquelles les députés qui ont accompli au moins une partie de leur voyage par un moyen de transport public doivent présenter comme pièce justificative, en cas de voyage aérien, la carte d'embarquement ou, s'il n'en a pas été délivré, le billet d'avion ou une copie de ce billet, et, en cas de voyage par chemin de fer, le billet de train ou, lorsque ce billet doit encore servir, une copie certifiée par la Caisse; le député utilisant sa voiture particulière présentera, quant à lui, une déclaration dans laquelle il indiquera le numéro d'immatriculation de ce véhicule ainsi que le kilométrage au départ et à l'arrivée du déplacement, l'itinéraire suivi et l'endroit de stationnement précis au lieu de travail du Parlement.

Le Parlement se réfère, en outre, à la note que son Président a adressée le 23 octobre 1997 à tous les députés pour éclairer les dispositions du 15 septembre 1997. Le Président s'y dit convaincu que les députés comprendront combien il est important de prouver aux citoyens de l'Union européenne que les indemnités parlementaires font l'objet de contrôles adéquats et sont entourées de la transparence requise, conformément aux résolutions que le Parlement a adoptées pour son budget en décembre 1996 et en juin 1997. Cette note contient également quelques détails d'ordre pratique. On peut y lire, par exemple, que, en vertu du nouveau système, applicable à compter du 3 novembre 1997, chaque député (y compris le Président) doit présenter à la Caisse une pièce prouvant que tout voyage déclaré a été effectivement effectué. Cette pièce justificative couvre la majeure partie des voyages effectués: c'est la carte d'embarquement pour les voyages individuels par avion (ou, dans les cas très rares où une compagnie aérienne n'applique pas le système des cartes d'embarquement, une copie du billet utilisé), le billet de train pour les voyages par chemin de fer et la déclaration personnelle pour les voyages accomplis en voiture particulière ou par un autre mode de transport; la forme prévue pour les déclarations personnelles permet le contrôle de celles-ci.

Enfin, le Parlement signale que le Bureau, réuni les 15 et 16 décembre 1997, a arrêté les dispositions suivantes quant au droit des députés à per-

cevoir des indemnités journalières: les indemnités journalières des députés absents à plus de la moitié des votes par appel nominal auxquels il est procédé les mardi, mercredi et jeudi des périodes de session tenues à Strasbourg et le jeudi des périodes de session tenues à Bruxelles sont réduites de 50 %, étant entendu que les députés peuvent faire valoir qu'ils étaient présents mais n'ont pas souhaité prendre part au vote par appel nominal. Il convient de noter que les jours mentionnés sont ceux consacrés à l'examen des questions d'ordre législatif. Le système adopté implique que les députés qui ne seront présents que pendant la moitié des plénières perdront 50 % du remboursement de leurs frais généraux. Selon le Parlement, les mesures ainsi décidées auront pour résultat de faire de cette institution l'assemblée parlementaire la plus exigeante sur le territoire de l'Union européenne en ce qui concerne la présence des membres aux plénières.

Les observations des plaignants

Les plaignants se félicitent des nouvelles règles adoptées par le Parlement, tout en relevant, avec quelque inquiétude, que ces règles ne semblent pas prévoir de sanctions à l'égard des contrevenants.

LA DÉCISION

- 1 Les critiques du public et les plaintes des citoyens ont amené le Parlement européen à modifier les règles applicables, ainsi qu'il a été indiqué plus haut. Les plaignants s'en sont félicités dans leurs observations. De tels changements sont la marque d'un bon comportement administratif.

Le Médiateur note également qu'il existe, au sein du Parlement, un contrôleur financier dont la tâche consiste à s'assurer du respect des principes de bonne gestion financière en conformité avec les règlements financiers de la Communauté.

- 2 La plupart des médiateurs nationaux - soit que la loi les y oblige, soit au nom d'une pratique établie - font leur le raisonnement selon lequel un organe investi d'un mandat général doit s'effacer devant une instance chargée d'une mission particulière et arrêtent donc leurs investigations dès qu'il apparaît qu'une autorité de contrôle spécialisée enquête sur la même question qu'eux.

Il est apparu que la Cour des comptes procédait à un contrôle sur le système appliqué par le Parlement en matière de frais et d'indemnités.

Les traits caractéristiques de la Cour des comptes, établie par le traité instituant la Communauté européenne, méritent d'être brièvement rappelés.

En vertu de l'article 188 A du traité, il incombe à cette institution d'assurer le contrôle des comptes de la Communauté. L'article 188 B, paragraphe 4, s'énonce comme suit:

"Les membres de la Cour des comptes exercent leurs fonctions en pleine indépendance, dans l'intérêt général de la Communauté.

Dans l'accomplissement de leurs devoirs, ils ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucun organisme. Ils s'abstiennent de tout acte incompatible avec le caractère de leurs fonctions."

Autrement dit, la Cour des comptes remplit sa tâche dans une indépendance totale. L'article 188 C précise en ces termes sa mission et ses pouvoirs d'enquête:

- "1. La Cour des compte examine les comptes de la totalité des recettes et dépenses de la Communauté. [...]
2. La Cour des comptes examine la légalité et la régularité des recettes et dépenses et s'assure de la bonne gestion financière. [...]
3. Le contrôle a lieu sur pièces et, au besoin, sur place auprès des autres institutions de la Communauté et dans les États membres. [...]

Tout document ou toute information nécessaires à l'accomplissement de la mission de la Cour des comptes sont communiqués à celle-ci, sur sa demande, par les autres institutions de la Communauté [...]. (C'est le Médiateur qui souligne.)

Il s'ensuit que la Cour des comptes doit être considérée comme une instance spécialisée lorsque sont en jeu des questions liées à la régularité des dépenses publiques et aux principes de bonne gestion financière. D'après les informations disponibles, le contrôle auquel la Cour des comptes procédait à l'époque était axé sur l'évaluation du système mis en œuvre par le Parlement dans le domaine des frais et indemnités des députés et portait notamment sur la conformité de ce système avec les règles édictées par le Parlement lui-même, avec les règlements financiers communautaires et avec les principes de bonne gestion financière. Les résultats de ce contrôle figureraient dans un rapport destiné à être publié.

Considérant, sur la base de ce qui précède, qu'il n'y a pas lieu de poursuivre l'enquête, le Médiateur classe l'affaire.

3.3 AFFAIRES RÉGLÉES PAR L'INSTITUTION

3.3.1 PARLEMENT EUROPÉEN

PROCÉDURE DE RECRUTEMENT: EXAMEN MÉDICAL AYANT DONNÉ LIEU À UN AVIS NÉGATIF

Décision sur la plainte 1021/14.11.96/NLP/ES/JMA contre le Parlement européen

LA PLAINTE

M^{me} L. C. a présenté au Médiateur, en novembre 1996, une plainte concernant le fait que le Parlement européen ne l'avait pas nommée à un poste

vacant au motif que l'examen médical préalable avait donné lieu à un avis négatif.

La plaignante avait participé en 1993 au concours interinstitutionnel EUR/B/27 et avait été inscrite sur une liste de réserve. En septembre 1994, les services de la Commission responsables du personnel et de l'administration (DG IX) l'avaient invitée à se soumettre à un examen médical à Bruxelles. Les résultats ne lui en ont jamais été communiqués. En février 1996, M^{me} L. C. avait été convoquée à un entretien au Parlement, qui avait un poste vacant à pourvoir. Peu de temps après, le service de recrutement de l'institution lui avait fait une proposition d'engagement par téléphone.

N'ayant pas reçu d'autres informations par la poste, M^{me} L. C. avait pris contact avec le Parlement en avril 1996. Elle avait été informée à cette occasion que le poste avait été confié à quelqu'un d'autre. Cette décision avait été prise sur la base de l'avis négatif auquel avait donné lieu son examen médical.

Dans sa plainte au Médiateur, M^{me} L. C. soutient que les institutions concernées n'ont pas respecté les dispositions de l'article 33 du statut des fonctionnaires¹, que n'ont pas été respectés non plus les droits qui sont les siens en tant que candidate à un poste auprès des institutions communautaires et que le Parlement a manifestement fondé sa décision sur un examen médical qui avait eu lieu en 1994, c'est-à-dire qui avait perdu sa validité depuis longtemps compte tenu de la norme de six mois appliquée pour ce type de procédure dans la politique de recrutement du Parlement.

L'ENQUÊTE

L'avis du Parlement

La plainte a été transmise au Parlement. Dans son avis, celui-ci souligne que la décision de ne pas retenir la plaignante pour le poste vacant était la conséquence de l'avis négatif donné par le service médical de la Commission après que l'intéressée y eut été examinée.

Le Parlement regrette que les résultats de cet examen médical n'aient pas été communiqués à la plaignante et que celle-ci ait été ainsi privée de la possibilité de les contester qui lui revenait aux termes de l'article 33 du statut des fonctionnaires. Il considère, cependant, n'être aucunement responsable de cette omission.

Dans une lettre d'accompagnement, le Président du Parlement, tout en précisant qu'il n'y a pas, pour l'heure, de poste vacant, indique que la plaignante sera invitée à se soumettre à un nouvel examen médical, confié aux médecins du Parlement.

¹ "Avant qu'il ne soit procédé à sa nomination, le candidat retenu est soumis à l'examen médical d'un médecin-conseil de l'institution [...]. Lorsque l'examen médical [...] a donné lieu à un avis médical négatif, le candidat peut demander, dans les vingt jours de la notification qui lui en est faite par l'institution, que son cas soit mis à l'avis d'une commission médicale [...]."

Les observations de la plaignante

M^{me} L. C. accepte de se soumettre à un nouvel examen médical, ainsi que le propose le Président du Parlement. Comme l'institution a fait savoir que cet examen doit être entouré de "toutes les garanties requises", l'intéressée demande des précisions sur quelques aspects particuliers de la visite médicale.

LA DÉCISION

L'enquête faisant ressortir que le Parlement a pris des mesures afin de régler la question d'une manière satisfaisante pour la plaignante, le Médiateur classe l'affaire.

TRADUCTION DES DOCUMENTS CONTRACTUELS DANS LA LANGUE DU SOUMISSIONNAIRE

Décision sur la plainte 606/97/VK/OV contre le Parlement européen

LA PLAINTÉ

M. Z. s'est plaint au Médiateur, en juin 1997, au nom d'une entreprise néerlandaise de menuiserie. L'intéressé avait lu, dans un journal néerlandais, un avis officiel concernant un appel d'offres pour la fourniture au Parlement européen de mobilier destiné aux salles de conférences du bâtiment Léopold à Bruxelles. Il avait demandé les documents contractuels et en avait obtenu une version française, tandis qu'il aurait voulu disposer d'une version en néerlandais. Il avait alors pris contact avec les services du Parlement, qui lui avaient confirmé que ces documents n'existaient qu'en français. Dans la plainte présentée au Médiateur, M. Z. soutient que l'égalité entre les soumissionnaires ne peut être garantie que s'ils reçoivent chacun dans sa langue les documents en question.

L'ENQUÊTE

L'avis du Parlement

La plainte a été transmise au Parlement. Dans son avis, celui-ci rappelle, tout d'abord, que l'appel d'offres a été publié au *Journal officiel* du 27 mai 1997 ainsi que dans des journaux nationaux, dont un journal néerlandais.

Pour ce qui est des conditions que les avis d'appels d'offres doivent remplir en matière linguistique, le Parlement renvoie à l'article 9 de la directive 93/36/CEE du Conseil du 14 juin 1993 portant coordination des procédures de passation des marchés publics de fournitures¹. Cet article dispose que les avis par lesquels les pouvoirs adjudicateurs font connaître leur intention de passer un marché public de fournitures doivent être publiés in extenso au *Journal officiel* dans leur langue originale et qu'un résumé des éléments importants de chaque avis doit être publié dans les langues officielles des Communautés, étant entendu que seul le texte de la langue originale fait

¹ JO L 199 du 9.8.1993, p. 1.

foi. Le Parlement en déduit que, dans le cas présent, l'avis a respecté ces conditions puisqu'il a été publié dans toutes les langues officielles de l'Union.

En ce qui concerne les documents contractuels, le Parlement fait observer que le droit communautaire n'oblige pas les pouvoirs adjudicateurs nationaux à en assurer la traduction et que, lorsque les adjudicateurs des marchés publics de fournitures sont des institutions de la Communauté, celles-ci, dont le Parlement, ont également eu pour pratique de ne pas les traduire, d'autant qu'ils sont souvent volumineux. C'est pourquoi les documents demandés n'étaient disponibles qu'en français.

Le Parlement se dit néanmoins conscient du fait que cette démarche pragmatique ne permet pas aux institutions de la Communauté de respecter le principe d'égalité de traitement des langues communautaires. C'est dans ce contexte qu'il faut placer la recommandation de la Commission consultative des achats et des marchés, la CCAM, du 27 novembre 1997 sur l'utilisation des langues officielles pour les appels d'offres du Parlement (recommandation CCAM n° 4 - 1997). Le Parlement indique en conclusion que, conformément à cette recommandation, il prendra toutes les mesures nécessaires pour que les éléments essentiels des documents contractuels soient à l'avenir disponibles dans toutes les langues officielles de l'Union. Il termine en faisant observer que les soumissionnaires sont libres de soumettre leurs offres dans la langue de leur choix.

Les observations du plaignant

Le plaignant n'a pas présenté d'observations écrites. Cependant, il a téléphoné au service du Médiateur pour l'informer que, ne disposant pas d'une version néerlandaise des documents contractuels, il s'était trouvé dans l'impossibilité de soumettre une offre. Il n'en a pas moins relevé que sa plainte avait eu un résultat positif, puisque le Parlement avait annoncé qu'il modifierait sa façon de procéder.

LA DÉCISION

Le fait que le Parlement n'ait pas fourni au plaignant une version néerlandaise des documents contractuels

- 1 Le principe général de la non-discrimination en raison de la nationalité inscrit à l'article 6 du traité CE est repris, dans le domaine des appels d'offres émanant des institutions communautaires, par l'article 62 du règlement financier, qui dispose que, "pour les marchés passés par les Communautés, aucune discrimination ne peut être opérée entre les ressortissants des États membres en raison de leur nationalité".
- 2 Le Médiateur note que le Parlement s'est dit conscient du fait que sa pratique consistant à ne pas traduire les documents contractuels ne lui permettait pas de respecter ce principe de non-discrimination. La recommandation de la CCAM du 27 novembre 1997 sur l'utilisation des langues officielles pour les appels d'offres du Parlement (recommandation CCAM n° 4 - 1997) constitue l'aboutissement d'une initiative du

Parlement dont le Médiateur se félicite. Ce texte contient une disposition très intéressante pour les citoyens européens: les cahiers des charges adressés par l'institution à une personne ou à une société relevant de la juridiction d'un État membre devront être rédigés en principe dans la langue de cet État ou dans la langue utilisée par le demandeur des documents.

- 3 Il est regrettable que le plaignant n'ait pas pu soumettre d'offre en l'absence de documents contractuels rédigés dans sa langue, circonstance peut-être constitutive d'une violation du principe de non-discrimination en raison de la nationalité. Il découle néanmoins des éléments exposés ci-dessus que le Parlement a réagi dans un esprit positif et avec promptitude à la plainte et qu'il va modifier sa façon de procéder concernant les documents contractuels. Le plaignant et d'autres soumissionnaires potentiels pourront ainsi participer sur une base d'égalité aux appels d'offres futurs de l'institution.

L'avis du Parlement et les observations du plaignant faisant ressortir que l'institution a pris des mesures pour régler la question et donner à la plainte une suite satisfaisante, le Médiateur classe l'affaire.

3.3.2 COMMISSION EUROPÉENNE

AIDES DE L'ÉTAT: RÔLE DE LA COMMISSION DANS L'APPLICATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE

Décision sur la plainte 852/3.9.96/SJB/UK/IJH contre la Commission européenne

LA PLAINTÉ

En août 1996, le cabinet d'avocats S.J.B., agissant au nom de ses clients Ladbroke, a présenté au Médiateur une plainte dirigée contre la Commission, et plus précisément contre la suite réservée par cette institution à des accusations concernant l'octroi par la France d'aides de l'État à des entreprises françaises du secteur des courses et des paris.

S.J.B. a demandé initialement que la plainte fasse l'objet d'une procédure confidentielle, mais a ensuite indiqué et confirmé par écrit que le nom de Ladbroke pouvait être mentionné dans la décision finale du Médiateur.

Selon S.J.B., Ladbroke s'était plaint plusieurs fois auprès de la Commission entre 1989 et 1995 au sujet d'aides de l'État qui auraient été accordées en France à des sociétés de courses et au Pari mutuel urbain (PMU). Ladbroke considérait que, en vertu de l'article 93, paragraphe 3, du traité CE, la Commission aurait dû être informée de ces aides avant leur mise en œuvre, de manière à pouvoir se prononcer sur leur compatibilité avec le marché commun conformément au paragraphe 2 ou au paragraphe 3 de ce même article.

La plainte présentée au Médiateur se réfère expressément à trois plaintes dont S.J.B. avait saisi la Commission au nom de Ladbroke:

- a) une plainte formulée dans un fax du 23 décembre 1992 et concernant une subvention de FF 600 millions non notifiée à la Commission par le gouvernement français en tant qu'aide de l'État. Par lettre du 12 mai 1993, la Commission (DG IV) avait informé S.J.B. que cette plainte serait traitée sous le numéro NN 35/93. La Commission n'avait plus rien fait savoir à S.J.B. à ce sujet au cours des trois années qui avaient suivi;
- b) une plainte formulée dans une lettre du 25 août 1994 et concernant une autre subvention, de FF 1 500 millions, qui, selon des informations publiées par la presse, devait être allouée au PMU sur une période de cinq ans. S.J.B. n'avait pas reçu de réponse de la Commission sur cette plainte;
- c) une plainte formulée dans une lettre du 27 mars 1995 et concernant une troisième subvention, de FF 450 millions, destinée, d'après les journaux, aux sociétés de courses et au PMU. S.J.B. n'avait pas reçu de réponse de la Commission sur cette plainte.

S.J.B. énonce deux griefs contre la Commission: l'institution n'a pas enquêté sur les plaintes de Ladbroke, et elle n'a pas fait respecter l'obligation qui, en vertu de l'article 93, paragraphe 3, du traité CE, incombe aux États membres de lui notifier toute nouvelle aide.

Par ailleurs, S.J.B. informe le Médiateur de quelques plaintes supplémentaires qu'il a adressées à la Commission sur d'autres cas présumés d'aides de l'État français à des entreprises du secteur des courses et des paris établies en France, plaintes dont ont été saisis le Tribunal de première instance ou des juridictions nationales. S.J.B. ne demande pas au Médiateur de se prononcer sur l'action menée par la Commission dans le cadre desdites plaintes. Conformément à l'article 138 E du traité CE et de l'article 1^{er}, paragraphe 3, de son statut, le Médiateur n'a pas intégré ces plaintes dans le champ de ses investigations.

L'ENQUÊTE

L'avis de la Commission

La plainte a été transmise à la Commission, qui a envoyé son avis le 28 novembre 1996. L'institution y formule les commentaires récapitulés ci-après.

- a) La plainte s'inscrit dans le contexte de la législation fiscale française relative aux prélèvements sur les paris des courses, amendée par cinq décrets entre mars 1993 et décembre 1995. La France a été invitée à six reprises, de janvier 1993 à novembre 1995, à fournir des éclaircissements en la matière.
- b) Une décision officielle sur la plainte de Ladbroke présuppose:
 - que soient analysées les modifications successives apportées à la législation française;

- que soit garantie la cohérence de la réponse de la Commission par la prise en compte des autres cas dans lesquels des aides de l'État d'une nature comparable ont été octroyées;
- que soit vérifié si les mesures faisant l'objet de la plainte sont réellement des aides de l'État et non pas une forme plus générale de régulation économique par voie fiscale.

La plainte doit être étudiée attentivement, ce à quoi s'emploient les fonctionnaires de la Commission.

- c) Alors que la Commission est tenue de répondre dans un délai déterminé en cas de notification des aides, elle n'a pas cette obligation en l'espèce. De plus, le plaignant n'est pas sans recours puisqu'il peut saisir les juridictions nationales.

Les observations du plaignant

Le plaignant renvoie à un communiqué de presse de la Commission en date du 22 janvier 1997 (IP/97/40), qui mentionne la plainte de Ladbroke et indique que la Commission a décidé de demander aux autorités françaises des explications quant à la nature de leurs mesures relatives aux paris sur les courses de chevaux.

S.J.B. déduit de ce communiqué de presse que la Commission a décidé d'ouvrir la procédure officielle de l'article 93, paragraphe 2, du traité pour vérifier si les mesures en cause ne constituent pas une aide de l'État illégale. Reste à savoir, poursuit-il, si cette procédure de la Commission se limite à la plainte de Ladbroke du 23 décembre 1992 ou si elle englobe les plaintes du 25 août 1994 et du 27 mars 1995.

S.J.B. invoque deux autres points, qui peuvent être résumés ainsi:

- a) alors que certaines dispositions du traité sont directement applicables et qu'il peut donc être demandé aux juridictions nationales d'en imposer le respect, la Commission est seule compétente pour décider si une aide est compatible avec le marché commun;
- b) la Commission soutient qu'elle étudie activement les plaintes de Ladbroke, mais ses derniers contacts à cet égard avec les autorités françaises remontent au 21 novembre 1995, date précédant de plus d'un an sa décision d'engager une procédure officielle.

L'ENQUÊTE COMPLÉMENTAIRE

Quelles plaintes de Ladbroke l'enquête officielle de la Commission couvre-t-elle? La Commission a répondu à cette question du Médiateur en lui envoyant une copie de la lettre par laquelle elle avait informé le gouvernement français de sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 93, paragraphe 2, du traité CE. Cette lettre, datée du 4 février 1997, a été publiée au *Journal officiel*¹.

¹ JO C 163 du 30.5.1997, p. 5.

La Commission a encore fourni d'autres précisions. Ainsi, la lettre précitée ne mentionne pas seulement les décrets ayant trait à la plainte du 23 décembre 1992 de Ladbroke, mais aussi les décrets relatifs à ses plaintes des 25 août 1994 et 27 mars 1995. Elle se rapporte, en outre, à une aide évoquée dans un communiqué de presse du 10 décembre 1992 du ministère français de l'agriculture.

Ces informations complémentaires de la Commission ont fait l'objet de nouvelles observations de la part du plaignant, desquelles il ressort que les craintes initiales de celui-ci liées à un cas éventuel de mauvaise administration ont été dissipées par l'ouverture de la procédure prévue à l'article 93, paragraphe 2.

Le plaignant n'en exprime pas moins quelque inquiétude quant au déroulement de cette procédure officielle, qu'il ne s'agirait pas de laisser traîner en longueur - un risque qui lui paraît inhérent, notamment, au fait qu'aucun délai impératif n'est imposé à la Commission en la matière. Il n'exclut pas de devoir saisir à nouveau le Médiateur au cas où la Commission tarderait exagérément à conclure l'enquête entreprise en vertu de l'article 93, paragraphe 2.

LA DÉCISION

- 1 L'article 155 du traité CE fait de la Commission la "gardienne du traité", rôle qui lui impose de veiller à l'application des dispositions du traité ainsi que des dispositions prises par les institutions en vertu de ce dernier. Quand est en cause une nouvelle aide d'État qui ne lui a pas été notifiée conformément à l'article 93, paragraphe 3, du traité CE, la Commission est en droit d'appliquer la procédure prévue au paragraphe 2 dudit article¹.
- 2 Lorsqu'elle instruit une plainte dans le domaine des aides d'État, "la Commission est tenue, dans l'intérêt d'une bonne administration des règles fondamentales du traité relatives aux aides d'État, de procéder à un examen diligent et impartial de la plainte"².
- 3 Le 4 février 1997, la Commission, sur la base de l'article 93, paragraphe 2, du traité CE, a ouvert une enquête officielle sur les plaintes de Ladbroke relatives à des aides d'État accordées au secteur français des courses et des paris. Cette enquête couvre tous les éléments faisant l'objet de la plainte présentée au Médiateur.
- 4 Il est apparu au Médiateur que les craintes dont le plaignant lui a fait part dans sa plainte initiale, liées à un cas éventuel de mauvaise administration, ont été dissipées par l'ouverture, le 4 février 1997, de la procédure prévue à l'article 93, paragraphe 2.

¹ Arrêt du 2 juillet 1974 dans l'affaire 173/73, *Italie/Commission*, point 16, Recueil 1974, p. 709.

² Arrêt du 2 avril 1998 dans l'affaire C-367/95 P, *Commission/Chambre syndicale nationale des entreprises de transport de fonds et valeurs (Sytraval) et Brink's France SARL*, point 62.

- 5 Les commentaires de la Commission et les observations du plaignant faisant ressortir que la Commission a pris des mesures pour régler la question et qu'elle a ainsi donné satisfaction au plaignant, le Médiateur classe l'affaire.

DEMANDE DE RENSEIGNEMENTS PAR TÉLÉPHONE

Décision sur la plainte 1128/31.12.96/MH/L(VK)OV contre la Commission européenne

LA PLAINTÉ

M. H., journaliste, a présenté au Médiateur, en décembre 1996, une plainte selon laquelle la Commission n'aurait pas répondu à ses demandes de renseignements. M. H. a tenté à diverses reprises d'obtenir de la Commission des informations dans les trois domaines suivants: 1) l'utilisation d'une substance dangereuse ("badge") dans les conserves; 2) l'importation, la distribution et la consommation de viande de crocodile en provenance d'Afrique du Sud; 3) les nouvelles dispositions applicables aux équipements de cuisine pour restaurants. Le plaignant affirme que, au cours d'une série d'entretiens téléphoniques, il a été renvoyé d'un fonctionnaire de la Commission à l'autre sans jamais obtenir de réponse concrète à ses questions. La plainte ne précise pas quels ont été les services de la Commission contactés.

L'ENQUÊTE

L'avis de la Commission

La plainte a été transmise à la Commission, qui a formulé les commentaires récapitulés ci-après.

En principe, les journalistes doivent adresser leurs demandes de renseignements au service du porte-parole, chargé de l'information de la presse et des interviews. Comme les interlocuteurs du plaignant au sein des services de la Commission n'ont pas pu être identifiés, il n'a pas été possible de déterminer les voies que ce dernier a suivies pour obtenir les renseignements souhaités.

La Commission n'en est pas moins disposée à lui fournir ces renseignements. Les informations de caractère général peuvent être obtenues auprès du service du porte-parole, dont elle indique le numéro de téléphone. Pour ce qui est de documents spécifiques, l'attention de l'intéressé est attirée sur les dispositions de la décision de la Commission du 8 février 1994 relative à l'accès du public aux documents de cette institution¹. Les trois thèmes abordés relèvent des directions générales III, VIII et XI, et plus précisément des fonctionnaires dont les noms et numéros de téléphones sont indiqués.

D'autre part, la Commission donne quelques informations de base relatives à la substance "badge" contenue dans les conserves, à l'importation

¹ JO L 46 du 18.2.1994, p. 58.

de viande de crocodile en provenance d'Afrique du Sud et aux dispositions applicables aux équipements de cuisine pour restaurants. En ce qui concerne le premier de ces trois domaines, elle joint l'avis émis le 7 juin 1996 par le comité scientifique de l'alimentation humaine et fait savoir que de la documentation a été envoyée au plaignant le 29 avril 1997, à la suite d'une conversation téléphonique entre ce dernier et un fonctionnaire de la DG III.

Les observations du plaignant

Il n'a pas été reçu d'observations du plaignant. Celui-ci a néanmoins déclaré, lors d'un entretien au téléphone, qu'il était satisfait de la dernière réponse de la Commission ainsi que de la documentation que l'institution lui a envoyée.

LA DÉCISION

1 Les allégations quant au résultat négatif des premiers entretiens téléphoniques

- 1.1 D'après les éléments contenus dans la plainte, M. H. a été renvoyé d'un fonctionnaire de la Commission à l'autre, au cours d'une série d'entretiens téléphoniques, sans jamais obtenir de réponse concrète à ses questions. La Commission répond, dans son avis, que les journalistes doivent adresser leurs demandes de renseignements au service du porte-parole, lequel est chargé de l'information de la presse et des interviews.
- 1.2 Les principes de bon comportement administratif imposent à la Commission de veiller à ce que ses fonctionnaires donnent la suite appropriée aux demandes de renseignements qui leur sont faites par téléphone, c'est-à-dire indiquent les procédures à suivre et les services compétents à contacter. Il s'agit, en particulier, d'éviter que les questions du citoyen demeurent sans réponse. Toutefois, étant donné que, dans le cas présent, la Commission a indiqué dans son avis qu'il était possible au plaignant d'obtenir des informations générales auprès du service du porte-parole et qu'elle a communiqué le nom des fonctionnaires de différentes directions générales avec lesquels le plaignant pouvait se mettre en contact pour obtenir des informations spécifiques, nulle autre action du Médiateur ne s'impose en la matière.

2 La suite positive donnée par la Commission à la demande de renseignements

- 2.1 Dans son avis, la Commission se déclare disposée à fournir au plaignant les renseignements demandés, et elle donne quelques informations de base relatives aux trois domaines pertinents: 1) l'utilisation de la substance "badge" dans les conserves, 2) l'importation de viande de crocodile en provenance d'Afrique du Sud, et 3) les dispositions applicables aux équipements de cuisine pour restaurants. L'institution évoque, par ailleurs, la possibilité que le

plaignant prenne contact avec le service du porte-parole, pour des informations de caractère général, et avec divers fonctionnaires, pour des informations spécifiques.

Les commentaires de la Commission et les observations du plaignant faisant ressortir que la Commission a pris des mesures pour régler la question et qu'elle a ainsi donné satisfaction au plaignant, le Médiateur classe l'affaire.

PAIEMENT TARDIF DE LA CONTRIBUTION DE LA COMMISSION À UN PROJET

Décision sur la plainte 384/97/JMA contre la Commission européenne

LA PLAINTÉ

En mai 1997, M. M. et M^{me} H. ont présenté au Médiateur, au nom de la "Fondation Patrimoine naturel en Europe" (FPNE), une plainte faisant état d'un retard injustifié de la DG VI de la Commission dans le paiement de la contribution à un projet mis en œuvre par la FPNE.

La DG VI avait accordé à la FPNE, en juin 1993, un montant de 660 473 écus pour la mise en œuvre d'un projet spécifique, composante du projet "Art. 8 93.ES.06.002" dans le cadre du "Proyecto piloto y de demostración de aprovechamiento duradero de pastizales arbolados en el oeste de España", projet pilote et de démonstration d'exploitation durable de pâturages boisés dans l'ouest de l'Espagne¹.

La FPNE avait achevé son projet à la fin du mois de mars 1996, et avait soumis à la Commission, au mois de mai de la même année, les rapports techniques et financiers nécessaires pour obtenir le solde du concours communautaire (la Commission avait déjà versé à ce moment-là un montant de 73 755 269 pesetas).

En juin 1996, un fonctionnaire de la DG VI avait demandé certains changements dans la présentation des rapports finaux, et les plaignants avaient transmis avant même la fin du mois les rapports ainsi modifiés. Ils avaient ensuite pris contact à diverses reprises avec la Commission pour demander que le paiement final fût effectué.

La Commission avait répondu, en février 1997, que le rapport financier devait être modifié. Les plaignants, bien qu'étant d'avis que le rapport initial respectait les instructions relatives à l'exécution du projet, avaient envoyé un nouveau rapport financier à la Commission en avril 1997.

Dans la plainte adressée au Médiateur, en mai 1997, les intéressés reprochent à la Commission de n'avoir toujours pas effectué de paiement complémentaire, plus d'un an après la fin du projet, et déclarent que leurs situation financière devient désespérée. Ils demandent au Médiateur si la

¹ Décision C(93) 1605 de la Commission.

Commission est liée à un quelconque délai pour le paiement d'arriérés et le prier d'intervenir en vue de l'exécution rapide du paiement final.

L'ENQUÊTE

L'avis de la Commission

La plainte a été transmise à la Commission. Dans son avis, celle-ci explique qu'elle a participé au financement du projet des plaignants sur la base de l'article 8 du règlement 4256/88. Elle a effectué le paiement en trois tranches: août 1993, mai 1995 et juillet 1997. Le dernier versement avait été suspendu dans l'attente des résultats de la nécessaire vérification de quelques données financières. La décision 1605/93, où sont énoncées les règles qui régissent le projet, dispose que le paiement final ne peut avoir lieu qu'après l'approbation, par les services compétents de la Commission, des rapports techniques et financiers soumis par l'entrepreneur. L'annexe II de cette décision autorise la Commission à demander à l'entrepreneur toutes les informations utiles. Dans ce cas particulier, l'institution avait dû demander en diverses occasions des informations complémentaires aux plaignants.

Néanmoins, si le paiement final avait tant tardé, c'est parce que la Commission, à la suite de certaines critiques formulées par la Cour des comptes, avait procédé à un contrôle de tous les projets financés au titre de l'article 8 du règlement 4256/88 et que ce contrôle avait entraîné un accroissement sensible de la charge de travail de ses services.

La Commission souligne qu'elle a effectué le paiement final dans les deux mois qui ont suivi la réception, en avril 1997, du rapport modifié des plaignants, établi conformément à ses nouvelles instructions.

Communications ultérieures des plaignants

Les plaignants ont communiqué de nouveaux renseignements au Médiateur aux mois de juin et de juillet 1997, avant que celui-ci n'eût reçu l'avis de la Commission. Dans leur lettre de juin 1997, ils décrivaient les contacts qu'ils avaient eus avec différents services de la Commission pour obtenir des explications sur le fait qu'ils n'avaient toujours pas reçu de paiement final pour l'exécution de leur projet. Bien que la Commission leur eût laissé entendre que ce paiement ne tarderait plus, elle avait souligné, aussi, qu'elle était habilitée à bloquer les paiements en cas de doute. Cette dernière affirmation amenait les plaignants à demander au Médiateur s'il ne devait pas exister une date limite restreignant le pouvoir discrétionnaire de la Commission.

Dans leur lettre de juillet 1997, les plaignants faisaient savoir qu'ils avaient effectivement reçu le paiement final. Ils précisait que, si la Commission ne modifiait pas son comportement à l'égard des organisations non gouvernementales, ils ne seraient pas en mesure de jamais participer à un autre projet. D'autre part, ils remerciaient le Médiateur des efforts qu'il avait accomplis pour trouver une solution à leur problème.

Le Médiateur a transmis l'avis de la Commission aux plaignants en les invitant à formuler leurs observations, mais il n'en a pas reçu.

LA DÉCISION

Concluant, sur la base des informations fournies par les plaignants et par la Commission, que cette dernière a réglé la question, le Médiateur classe l'affaire.

DÉFAUT D'INFORMATION DE LA PART DE LA COMMISSION SUR LA SUITE RÉSERVÉE À UNE PLAINTÉ

Décision sur la plainte 596/97/JMA contre la Commission européenne

LA PLAINTÉ

M. D. a présenté au Médiateur, en juin 1997, une plainte au nom d'un groupe de défense de l'environnement, le CER. La Commission y était accusée de n'avoir fourni aucune information au CER quant à la suite réservée à la plainte dont celui-ci l'avait saisie en mai 1996.

La plainte du CER à la Commission avait trait à l'autorisation accordée par les autorités espagnoles à un projet d'exploitation minière à mettre en œuvre à Montes Obarenes-Toloño, La Rioja. Cette zone avait été classée zone de protection spéciale pour la conservation des oiseaux sauvages. Le 5 juin 1996, la Commission avait informé le CER que sa plainte avait été enregistrée sous le numéro 96/4370 SG(96)A/8475; depuis, le CER avait été laissé sans nouvelles.

L'ENQUÊTE

L'avis de la Commission

La plainte a été transmise à la Commission, qui a formulé les commentaires récapitulés ci-après.

Il convient de souligner, à titre préliminaire, que la plainte adressée au Médiateur n'a pas été précédée de démarches administratives appropriées, telles qu'elles sont requises en vertu de l'article 2, paragraphe 4, du statut du Médiateur. Le plaignant n'a plus cherché d'aucune manière à prendre contact avec les services de la Commission après la plainte initiale.

Quant au fond, les conditions générales à observer par la Commission sont exposées dans le formulaire type destiné à la présentation des plaintes pour non-respect du droit communautaire¹. Ainsi, il lui incombe: a) d'adresser un accusé de réception au plaignant; b) d'informer ce dernier des suites données à sa plainte; c) de l'informer, également, de toute décision visant à l'engagement d'une procédure d'infraction contre l'État membre concerné.

¹ JO C 26 du 1.2.1989, p. 6.

En l'espèce, la lettre du 3 mai 1996 du plaignant a été enregistrée en tant que plainte le 10 mai 1996 (dossier 96/4370). Comme la question pouvait relever de la directive 79/409/CEE concernant la conservation des oiseaux sauvages¹ et de la directive 92/43/CEE concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages², les autorités espagnoles, par lettre du 25 juillet 1996, ont été invitées à faire connaître leur position. Lorsqu'une plainte est insuffisamment étoffée, il faut attendre, pour aller de l'avant, les informations fournies par les autorités nationales.

Les autorités espagnoles n'ayant pas répondu dans le délai imparti de deux mois, un premier rappel leur a été envoyé le 25 octobre 1996, et un second, le 12 février 1997. Devant leur silence persistant, M^{me} Bjerregaard, membre de la Commission, a écrit, le 18 mars 1997, à M^{me} Tocino, ministre espagnole de l'environnement. La Commission a finalement reçu une réponse de la Commission le 2 juin 1997.

L'affaire a été réexaminée à la lumière des explications des autorités espagnoles, après quoi le plaignant a été prié, par lettre du 7 juillet 1997, de donner son avis. Dans sa réponse, en date du 25 août 1997, le plaignant a fait savoir qu'il souscrivait au point de vue de la Commission, dont l'intervention, a-t-il indiqué, avait entraîné la suspension du projet incriminé.

Les observations du plaignant

Le Médiateur a transmis l'avis de la Commission au plaignant en l'invitant à formuler ses observations. Dans sa réponse, le plaignant confirme que le projet a été suspendu, et il précise que les autorités espagnoles ont décidé de procéder à une nouvelle étude d'impact. C'est bien la preuve, écrit-il, qu'il avait raison depuis le début et que l'octroi de l'autorisation était illégal.

D'autre part, le plaignant demande au Médiateur de ne pas classer l'affaire avant la décision finale des autorités espagnoles, ce afin de garantir le respect du droit communautaire.

LA DÉCISION

1 La recevabilité de la plainte

- 1.1 La Commission soutient que le plaignant aurait dû se plaindre à l'institution avant de saisir le Médiateur. Le Médiateur tient à souligner qu'il lui appartient de décider si une plainte est recevable ou non, étant entendu qu'il fait bon accueil aux commentaires que les institutions et organes communautaires souhaiteraient lui adresser en la matière.
- 1.2 Pour être recevable, une plainte adressée au Médiateur doit avoir été précédée de démarches administratives appropriées auprès des institutions et organes concernés (article 2, paragraphe 4, du

¹ Directive du Conseil du 2 avril 1979, JO L 103 du 25.4.1979, p. 1.

² Directive du Conseil du 21 mai 1992, JO L 206 du 22.7.1992, p. 7.

statut du Médiateur). La disposition pertinente faisant l'objet de formulations différentes selon les versions linguistiques¹, le Médiateur, eu égard à l'objectif qu'elle poursuit, apprécie en fonction des circonstances propres à chaque cas si des démarches idoines ont eu lieu.

- 1.3 La Commission ayant omis pendant plus d'un an d'informer le plaignant sur la suite réservée à la plainte dont il l'avait saisie, alors qu'il est raisonnablement permis de s'attendre à ce que des informations de cette nature soient fournies spontanément aux plaignants, le Médiateur estime que les conditions de recevabilité de la plainte ont été remplies, sans que des démarches administratives supplémentaires soient requises.

2 Le fait que la Commission n'ait pas tenu le plaignant informé

- 2.1 Pour justifier le fait qu'elle n'ait fourni aucune information au plaignant entre mai 1996 et juillet 1997, la Commission a invoqué le défaut de réponse des autorités espagnoles aux lettres et rappels par lesquels elle leur avait demandé de présenter leurs observations sur l'affaire.
- 2.2 Dans le cadre de l'enquête d'initiative 303/97/PD du Médiateur², la Commission a longuement exposé la ligne de conduite qu'elle avait décidé d'adopter en matière d'information des plaignants sur l'action menée consécutivement à leurs plaintes. Cette ligne de conduite comporte l'élément suivant: "Une fois la plainte enregistrée, le plaignant est informé de la suite qui y a été réservée, y compris, le cas échéant, les représentations faites aux autorités nationales."
- 2.3 Pour se comporter correctement dans le cadre qu'elle a ainsi elle-même fixé, la Commission aurait dû informer le plaignant des multiples démarches qu'elle avait entreprises auprès des autorités concernées. Le Médiateur note, néanmoins, que toutes ces démarches - dont une lettre personnelle du membre de la Commission chargé de l'environnement au ministre gérant ce même portefeuille - ont abouti à l'annulation du projet taxé d'illégalité et, partant, au règlement de l'affaire.

Il en résulte que la Commission a pris les mesures nécessaires pour régler la question à l'entière satisfaction du plaignant.

¹ Dans son Rapport annuel 1996 (p. 45), le Médiateur, rendant compte de sa décision concernant la plainte 45/26.7.95/JPB/PD/B-dk, a déjà fait observer, "qu'on pouvait, semble-t-il, relever de légers écarts entre les différentes versions linguistiques de cette disposition. La version danoise utilise à bon droit le terme *fornødne*, ce qui laisse à penser que ces démarches administratives sont nécessaires. De leur côté, les versions anglaise, française, allemande, espagnole et suédoise recourent respectivement aux termes *appropriate*, *appropriées*, *geeigneten*, *adecuadas* et *lämpliga*, ce qui semble impliquer que les démarches administratives idoines doivent être effectuées."

² Enquête menée de la propre initiative du Médiateur, en 1997, sur les procédures administratives de la Commission relatives au traitement des plaintes des citoyens dirigées contre la violation du droit communautaire par les États membres (Rapport annuel 1997 du Médiateur européen, p. 284-287).

3 La demande faite par le plaignant au Médiateur de ne pas classer l'affaire

- 3.1 Le Médiateur est habilité à procéder à des enquêtes sur de possibles cas de mauvaise administration dans l'action uniquement des institutions ou organes communautaires. Le statut du Médiateur dispose expressément, à l'article 2, paragraphe 1, que l'action de toute autre autorité ou personne ne peut pas faire l'objet de plaintes auprès du Médiateur¹.
- 3.2 Il s'ensuit que le Médiateur a axé son enquête sur la question de savoir s'il y a eu, en l'occurrence, mauvaise administration dans l'action de la Commission. Il n'entre pas dans le mandat du Médiateur de se prononcer sur la conformité avec le droit communautaire d'activités en cours déployées par les autorités espagnoles.

CONCLUSION

Concluant, sur la base des informations fournies par le plaignant et des observations formulées par la Commission, que la seconde a réglé la question à l'entière satisfaction du premier, le Médiateur classe l'affaire.

3.3.3 OFFICE DE L'HARMONISATION DANS LE MARCHÉ INTÉRIEUR

CONCOURS D'AGENTS TEMPORAIRES: ÉLIMINATION D'UN CANDIDAT

Décision sur la plainte 1016/13.11.96/ALG-PL/ES/JMA contre l'Office de l'harmonisation dans le marché intérieur

LA PLAINTÉ

M. P. L. s'est plaint, en novembre 1996, d'un manque de transparence dans la manière dont l'Office de l'harmonisation dans le marché intérieur (OHMI) avait organisé le concours général AT/C, ainsi que du fait qu'aucune explication n'avait été fournie aux candidats non retenus.

L'intéressé s'est adressé initialement au médiateur régional de Valence (*Sindic de Greuges de la Comunitat Valenciana*), qui a transmis sa plainte au Médiateur européen.

Le plaignant avait participé au concours pour le recrutement d'agents temporaires que l'OHMI avait organisé en novembre 1995. À l'issue d'un premier tri des candidatures, le jury du concours ne l'avait pas admis aux épreuves orales et l'en avait informé par une lettre type.

¹ Article 2, paragraphe 1, du statut du Médiateur: "Dans les conditions et limites fixées par les traités susvisés, le médiateur contribue à déceler les cas de mauvaise administration dans l'action des institutions et organes communautaires [...]. L'action de toute autre autorité ou personne ne peut pas faire l'objet de plaintes auprès du médiateur."

En avril 1996, M. P. L. avait adressé à l'OHMI une lettre dans laquelle il soulignait qu'il ne s'élevait pas contre la décision du jury, mais souhaitait plutôt obtenir des précisions sur le processus de sélection et sur les motifs de son élimination.

Le plaignant a jugé que la réponse de l'OHMI était formulée en des termes très généraux et ne contenait pas de motivation claire.

L'ENQUÊTE

L'avis de l'OHMI

La plainte a été transmise à l'OHMI. Dans son avis, celui-ci souligne qu'il ne s'agissait pas d'un concours général visant au recrutement de fonctionnaires des Communautés, mais seulement d'une procédure de sélection d'agents temporaires pour des postes de secrétariat (catégorie C), et qu'il n'existe pas de règles générales régissant l'organisation de ce type particulier de concours axé sur l'engagement d'agents temporaires. Et de préciser que la procédure de sélection a respecté les principes d'égalité de traitement, de transparence et d'équilibre géographique.

Cette procédure s'est déroulée en quatre étapes: 1) l'OHMI a envoyé un formulaire de candidature à tous ceux qui avaient manifesté leur intérêt, soit 726 formulaires au total; 2) il a reçu en réponse et enregistré 393 dossiers, dont 255 ont été jugés recevables; 3) le jury a procédé à une analyse comparative des qualités et de l'expérience des candidats, et il a dressé une liste finale ne comportant plus que 75 noms; 4) les épreuves orales ont constitué la dernière étape.

Le plaignant n'a pas été retenu pour l'oral car son expérience professionnelle était limitée: il n'avait travaillé que dans l'administration locale espagnole.

À la fin de la procédure de recrutement, le jury en a communiqué le résultat par lettre à tous les candidats. Les candidats non retenus qui ont présenté une réclamation officielle ont été informés des motifs de leur élimination.

L'OHMI insiste sur le fait que le plaignant n'a pas contesté son élimination par le jury, mais s'est simplement enquis des motifs de cette décision. C'est pourquoi sa lettre n'a pas été considérée comme une réclamation.

Le Médiateur a transmis l'avis de l'OHMI au plaignant, qui n'a pas formulé d'observations.

LA DÉCISION

Sur la base des informations que lui a fournies le plaignant et des commentaires formulés par l'Office de l'harmonisation dans le marché intérieur, le Médiateur est parvenu aux conclusions énoncées ci-après.

1 L'exigence de motivation

Dans sa lettre d'avril 1996, le plaignant a expressément demandé à l'OHMI de lui indiquer les motifs de son élimination. L'OHMI s'est contenté de répondre que, après l'étape ayant consisté à comparer les dossiers personnels des candidats, il avait été décidé de ne pas convoquer l'intéressé à l'oral.

Les décisions du jury éliminant un candidat doivent mentionner les conditions de l'avis de concours qui n'ont pas été remplies¹. Pour les concours à participation nombreuse, le jury peut se limiter, dans un premier stade, à motiver le refus de façon sommaire et à ne communiquer aux candidats que les critères et le résultat de la sélection². Néanmoins, le jury est tenu de fournir ultérieurement des explications individuelles à ceux des candidats qui le demandent expressément³.

La réponse de l'OHMI n'était pas suffisamment précise pour permettre au plaignant de percevoir les facteurs qui avaient dicté la décision du jury à son égard et pour rendre possible un éventuel contrôle des motifs étayant cette décision. En d'autres termes, la réponse de l'OHMI n'informait pas l'intéressé de manière adéquate des motifs du rejet de sa candidature.

L'OHMI a justifié le défaut de motivation par le fait que M. P. L. ne s'était pas élevé officiellement contre la décision du jury, mais avait simplement demandé des précisions.

La condition supplémentaire ainsi introduite ne trouve pas de fondement dans la jurisprudence pertinente de la Cour de justice. Le juge communautaire a souligné que l'obligation de motivation qui incombe à l'institution s'applique dès lors qu'un candidat à un concours demande expressément des explications individuelles.

2 Sur le fond

L'OHMI explique dans son avis que le jury a procédé à une analyse comparative des qualités des candidats et qu'il a pris en considération le type des tâches à exercer, le critère de l'équilibre géographique et l'expérience internationale. Les candidats ayant acquis leur expérience dans un environnement international ont été préférés aux autres. Cette ligne directrice a entraîné l'élimination du plaignant, dont l'expérience professionnelle et la connaissance pratique de langues étrangères sont apparues limitées.

Le Médiateur estime que l'OHMI a ainsi fourni des explications suffisamment précises sur les motifs spécifiques pour lesquels le jury n'a

¹ Arrêt du 30 novembre 1978 dans les affaires jointes 4, 19 et 28/78, *Salerno/Commission*, point 29, Recueil 1978, p. 2403.

² Arrêt du 9 juin 1983 dans l'affaire 225/82, *Verzyck/Commission*, point 16, Recueil 1983, p. 1991.

³ Arrêt du 21 mai 1992 dans l'affaire T-55/91, *Fascilla/Parlement*, points 34-35, Recueil 1992, p. II-1757.

pas admis le plaignant à l'oral. Ces explications répondent aux questions du plaignant.

Il ressort de l'avis de l'OHMI et d'informations fournies par le plaignant que le premier a pris des mesures afin de régler la question de manière satisfaisante pour le second. Par conséquent, le Médiateur classe l'affaire.

3.4 SOLUTIONS À L'AMIALE OBTENUES PAR LE MÉDIATEUR

3.4.1 PARLEMENT EUROPÉEN

FRAIS DE VOYAGE D'UN DÉPUTÉ EUROPÉEN POUR UN DÉPLACEMENT OFFICIEL

Décision sur la plainte 760/24.7.96/JC/UK/IJH contre le Parlement européen

LA PLAINTÉ

M. C., député au Parlement européen, a présenté une plainte au Médiateur en juillet 1996. Les faits pertinents sont récapitulés ci-après.

Membre de la commission du développement et de la coopération, M. C. était, à l'époque des faits qui ont donné lieu à la plainte, rapporteur de cette commission pour les questions relatives à la convention de Lomé. La commission avait chargé l'intéressé ainsi qu'un autre député de se rendre à Paris pour une réunion avec le ministre français des affaires étrangères, fixée au 26 janvier 1995. La mission accomplie, le Parlement avait remboursé à M. C. les frais afférents. Quelques semaines plus tard, M. C. se voyait prié de restituer cette somme au motif que sa mission n'avait pas été notifiée à temps par la commission au Bureau du Parlement.

M. C. avait soumis l'affaire aux Questeurs ainsi qu'au Président du Parlement et en avait obtenu la même réponse: il lui fallait restituer le montant reçu.

Dans sa plainte au Médiateur, M. C. soutient qu'il n'est pas juste qu'un député européen chargé officiellement d'accomplir une mission doive, à la suite d'une erreur commise par un tiers, payer de sa poche le prix du voyage et d'autres frais inhérents à la mission.

L'ENQUÊTE

L'avis du Parlement

La plainte et les pièces qui y étaient jointes ont été transmises au Parlement. Dans son avis, celui-ci formule notamment les commentaires suivants (traduction de l'original anglais):

"Les compétences et responsabilités du Médiateur ne semblent guère conciliables avec une obligation de jouer ponctuellement le rôle d'une autorité d'arbitrage ou de recours pour des députés dont les demandes

sont rejetées par les organes parlementaires compétents (le Bureau et les Questeurs). [...]

Je regrette que le Médiateur ait été mêlé à une réclamation individuelle infondée de cette nature, et je suis convaincu que des cas du même ordre, s'ils devaient encore se présenter à l'avenir, pourraient être déclarés irrecevables."

Deux arguments sont avancés quant au fond:

- a) alors que, en vertu du règlement du Parlement, la participation à une réunion comme celle qui est ici en cause requiert une autorisation préalable, M. C. n'a ni obtenu ni sollicité une telle autorisation;
- b) les députés au Parlement européen ont droit à une indemnité de 3 000 écus par an pour la couverture des dépenses liées aux déplacements qu'ils effectuent, en dehors du pays d'élection, dans l'exercice de leur mandat. M. C. aurait pu obtenir à ce titre le remboursement de ses frais de voyage pour la mission à Paris s'il avait présenté en temps utile une demande en ce sens, étayée par des pièces justificatives.

Les observations du plaignant

M. C. se déclare indigné par les remarques figurant dans le passage qui a été cité ci-dessus entre guillemets. Il précise que l'aspect financier de l'affaire le laisse indifférent; ce qu'il souhaite, c'est laver son nom, qu'il estime "sali" par la façon de procéder du Parlement.

LA RECHERCHE D'UNE SOLUTION À L'AMIABLE

L'examen de l'avis du Parlement et des observations de M. C. ont amené le Médiateur à conclure à une présomption de mauvaise administration: le Parlement affirme dans son avis qu'il n'a pas été demandé d'autorisation préalable pour le déplacement à Paris, mais les pièces justificatives jointes à la plainte contredisent cette affirmation.

Dans ces conditions, et en application de l'article 3, paragraphe 5, de son statut, le Médiateur a proposé que ses services et ceux du Parlement se réunissent pour rechercher une éventuelle solution à l'amiable.

Par lettre du 16 janvier 1998, le Président du Parlement a adressé au Médiateur une lettre contenant les commentaires suivants (traduction):

"En vertu de l'article 22, paragraphe 8, et de l'article 139, paragraphe 5, du règlement du Parlement, les députés désireux de participer à des réunions organisées en dehors des lieux de travail habituels de l'institution doivent en demander l'autorisation au Bureau.

Le 18 janvier 1995, lord Plumb, coprésident de l'Assemblée paritaire ACP-UE, a envoyé une demande visant à ce que M. C. soit autorisé à participer à une mission à Paris. Cependant, cette demande était présentée trop tard pour que le Bureau eût le temps de l'examiner, de sorte que la mission a été effectuée sans l'autorisation requise.

Le règlement du Parlement est clair sur ce point: la demande doit sans aucun doute être présentée avant l'événement, et il n'est pas prévu d'autorisation a posteriori. Par conséquent, je ne pense pas que le Parlement puisse verser à M. C. les indemnités et les remboursements pour frais de voyage auxquels il aurait eu droit si le Bureau avait autorisé sa mission.

La bonne foi de M. C. n'est nullement mise en cause dans ce contexte. Je suis sûr qu'il a simplement voulu s'acquitter au mieux de ses fonctions de rapporteur."

À l'occasion d'une réunion avec les services du Médiateur, M. C. a confirmé que, ainsi qu'il l'avait souligné dans ses observations, l'aspect financier de l'affaire ne l'intéressait pas. Il était satisfait dès lors que le Parlement reconnaissait publiquement qu'il était de bonne foi et que l'autorisation préalable en vue de la mission à Paris avait effectivement été demandée.

LA DÉCISION

- 1 Le Parlement européen reconnaît publiquement que le plaignant a agi de bonne foi et que l'autorisation préalable en vue de la mission à Paris a effectivement été demandée. Le plaignant, pour sa part, précise qu'il ne cherche pas à récupérer les indemnités dont le Parlement a réclamé la restitution sur la base de l'article 22, paragraphe 8, et de l'article 139, paragraphe 5, de son règlement¹.
- 2 Il s'ensuit qu'il ne reste plus de point en litige entre le plaignant et le Parlement après l'initiative du Médiateur visant à la recherche d'une solution à l'amiable. En conséquence, le Médiateur classe l'affaire.

REMARQUES COMPLÉMENTAIRES

- 1 Le Parlement européen ne conteste pas formellement que le Médiateur soit compétent pour examiner la présente plainte. Il n'en évoque pas moins la possibilité que les cas comparables qui se présenteraient à l'avenir soient déclarés irrecevables et estime que le Médiateur ne devrait pas jouer le rôle d'une "autorité d'arbitrage ou de recours pour des députés dont les demandes sont rejetées par les organes parlementaires compétents".
- 2 Ainsi qu'il l'a fait remarquer dans son Rapport annuel 1997, le Médiateur ne contrôle pas l'activité politique du Parlement européen. Toutefois, en l'absence de dispositions explicites tant dans le traité que dans le statut du Médiateur², il n'existe pas de base juridique en vertu

¹ Article 22, paragraphe 8: "Le Bureau est l'organe compétent pour autoriser les réunions de commissions en dehors des lieux habituels de travail, les auditions ainsi que les voyages d'étude et d'information effectués par les rapporteurs."

Article 139, paragraphe 5: "Toute commission peut, avec l'accord du Bureau, charger un ou plusieurs de ses membres de procéder à une mission d'étude ou d'information."

² Décision 94/262 du Parlement européen du 9 mars 1994 concernant le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions du médiateur, JO L 113 du 4.5.1994, p. 15.

de laquelle le Médiateur devrait conclure à l'irrecevabilité des plaintes portant sur l'activité administrative du Parlement.

- 3 De même, le Médiateur n'aspire pas à une situation qui ferait de lui une instance de recours dans des cas de ce type, mais force est de constater qu'il n'existe pas de base juridique en vertu de laquelle il devrait conclure à l'irrecevabilité de plaintes présentées par les députés européens en leur nom propre dès lors que sont remplies toutes les conditions de recevabilité énoncées dans son statut. L'article 2, paragraphe 4, de ce statut dispose que la plainte doit avoir été précédée de démarches administratives appropriées. De telles démarches comprendront, dans un cas comme celui-ci, une requête devant les autorités compétentes du Parlement. Ces dernières pourraient normalement trouver une solution qui évite la persistance de motifs de contestation.
- 4 Conformément à l'article 138 E du traité CE, les enquêtes du Médiateur se rapportent à des cas de mauvaise administration considérés simplement comme possibles. Pour chacune de ces enquêtes, l'institution concernée a la faculté de prouver qu'il n'y a pas eu de mauvaise administration de sa part; il lui incombe à cette fin de présenter un avis qui traite soigneusement et correctement les questions pertinentes, permettant ainsi au Médiateur d'examiner la plainte avec célérité et rigueur.

3.4.2 COMMISSION EUROPÉENNE

ACCÈS AUX DOCUMENTS DE LA COMMISSION

Décision sur la plainte 1045/21.11.96/BH/IRL/JMA contre la Commission européenne

LA PLAINTÉ

M. H. a présenté au Médiateur, en novembre 1996, une plainte dirigée contre le refus de la Commission de lui donner accès à un document concernant la politique de lutte contre la pauvreté dans l'Union européenne.

L'ENQUÊTE

L'avis de la Commission.

La plainte a été transmise à la Commission. Dans son avis, celle-ci formule les commentaires récapitulés ci-après.

Le programme d'action sociale à moyen terme (1995-1997) de la Commission prévoyait l'établissement d'un rapport sur toutes les mesures pertinentes visant à combattre, au niveau de la Communauté, la pauvreté et l'exclusion sociale. La Commission s'est mise au travail à cet effet en coopération avec des représentants des États membres, dans le cadre d'un Groupe de haut niveau sur l'exclusion sociale. Après que l'institution eut formulé une demande en ce sens en 1996, chaque État membre a communiqué à ce groupe des informations sur les critères nationaux de définition de la pauvreté et de l'exclusion sociale, en

exposant en même temps, dans leurs grandes lignes, les modalités d'organisation et de détermination des politiques afférentes. La demande du plaignant portait sur la compilation des données ainsi fournies par les États membres. La Commission a décidé de ne pas répondre favorablement à cette demande, considérant que le document en question n'était pas un document de la Commission, mais un simple assemblage, opéré par elle, de contributions émanant de différents États membres.

Le matériel demandé ne pouvant être assimilé à un document de la Commission, au sens de la "décision de la Commission du 8 février 1994 relative à l'accès du public aux documents de la Commission", l'institution a estimé que la demande aurait dû être présentée aux auteurs des divers documents rassemblés, à savoir les États membres. La politique de la Commission dans le domaine de l'accès du public aux documents se limite aux propres documents de l'institution et ne prévoit pas la communication de documents ayant d'autres origines. Il convient de noter, cependant, que la Commission compte communiquer au plaignant le rapport final, une fois celui-ci achevé.

Peut-être le plaignant pourrait-il obtenir les renseignements qui l'intéressent en s'adressant au ministère irlandais des affaires sociales.

Les observations du plaignant

Le plaignant a formulé les observations récapitulées ci-après.

Sa demande ne prête pas à confusion. Elle porte sur un document de la Commission et non pas sur une série de documents émanant de différents États membres. Le matériel fourni par ces derniers ayant été partiellement traduit et ensuite diffusé sous forme de document dont la page de couverture est celle de la Commission, il s'agit bien d'un document de la Commission.

De plus, ce document a été diffusé en Irlande, à l'été 1996, en tant que document de la Commission. M. H. en avait demandé une copie au ministère irlandais des affaires sociales, mais ce dernier avait refusé au motif qu'il s'agissait, précisément, d'un document de la Commission et que la décision d'y donner accès ou non relevait exclusivement de cette institution.

Ayant été assemblé et diffusé sous l'autorité de la Commission, le document demandé doit être considéré, contrairement au point de vue défendu par l'institution, comme un document de la Commission.

Enfin, il importe de noter que le raisonnement suivi en l'occurrence par la Commission peut avoir des conséquences fâcheuses pour la transparence au sein de l'Union européenne. Aussi est-ce la transparence que l'on défendrait en lui donnant accès au document.

L'ENQUÊTE COMPLÉMENTAIRE

Compte tenu de la nature du différend, et soucieux de trouver une solution satisfaisante au problème, le Médiateur a jugé que le document en question devait être examiné par des fonctionnaires de son secrétariat, qui auraient pour tâche de vérifier s'il peut effectivement être assimilé à une simple compilation de diverses contributions nationales et être alors fermé au public.

Une réunion destinée à permettre cette vérification a eu lieu le 10 octobre 1997 à Bruxelles, au siège de la Commission. L'institution en avait informé préalablement tous les membres du Groupe de haut niveau.

Au cours de cette réunion, des fonctionnaires de la Commission ont expliqué que le document avait été conçu au départ, en 1995, comme un instrument susceptible de contribuer, au niveau des États membres, à une meilleure compréhension mutuelle des politiques nationales de lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté. C'est dans ce même but que la Commission avait mis en place le groupe précité, auquel participaient des experts de tous les États membres. Pour fournir à ce groupe une base de discussion, la Commission avait fait parvenir un questionnaire à tous les États membres fin 1995. Les services de la Commission avaient réuni en un seul document toutes les réponses envoyées par les États membres, et ce document avait été distribué lors d'une réunion du groupe tenue en juin 1996.

LA RECHERCHE D'UNE SOLUTION À L'AMIALE

À la suite de cette vérification, le Médiateur, en application de l'article 3, paragraphe 5, de son statut, a écrit à la Commission en vue de la recherche d'une solution à l'amiable. Il évoquait, dans cette lettre, le rôle joué par la Commission dans la préparation du document en question, ainsi que le fait qu'un État membre avait rejeté la demande du plaignant au motif qu'elle aurait dû être adressée à la Commission. N'était-il pas regrettable que le plaignant se soit heurté à un refus tant de la part d'un État membre que de la part de l'institution? De plus, écrivait-il, il y avait dans ce cas particulier un manque de transparence susceptible de nuire à la confiance du public envers l'administration et de porter atteinte aux objectifs poursuivis par la déclaration n° 17, relative au droit d'accès à l'information, annexée à l'acte final du traité sur l'Union européenne. Ces considérations amenaient le Médiateur à proposer une solution à l'amiable au titre de laquelle la Commission accepterait de donner au plaignant accès au document demandé.

Dans sa réponse, datée du 3 février 1998, la Commission maintenait son point de vue quant à la nature du document. Elle acceptait, néanmoins, la proposition du Médiateur visant à la recherche d'une solution adaptée à ce cas particulier. À cette fin, elle avait demandé à tous les États membres l'autorisation de donner communication de leurs contributions.

Les 13 mai et 14 juillet 1998, la Commission informait le Médiateur des réactions des États membres. Ils avaient tous accepté que leurs contribu-

tions fussent communiquées au plaignant, sous réserve, pour quelques-uns, de certaines restrictions liées à la reproduction et au droit d'auteur. L'institution, quant à elle, avait même décidé de transmettre à M. H. une copie des notes prises par ses services au cours de la réunion de juin 1996 du Groupe de haut niveau.

Par lettres des 20 mai et 24 juillet 1998, M. H. faisait savoir au Médiateur qu'il avait reçu une copie de toutes les contributions initialement demandées, ainsi que ce dernier l'avait proposé en prenant l'initiative de rechercher une solution à l'amiable. Il remerciait le Médiateur de son intervention et des résultats significatifs obtenus. Il estimait que le Médiateur avait fait tout ce qui était en son pouvoir et relevait de son autorité, et il acceptait par conséquent que l'affaire fût classée. Toutefois, il exprimait, d'une façon plus générale, sa préoccupation quant à l'utilisation des documents en question et, sortant de ce terrain spécifique, quant à la procédure relative à l'accès du public aux documents dans l'Union européenne.

LA DÉCISION

Son initiative ayant permis à l'institution et au plaignant de trouver une solution à l'amiable, le Médiateur classe l'affaire.

APPEL À CANDIDATURES POUR UN POSTE DE DIRECTEUR FINANCIER AU TITRE DU PROGRAMME PHARE

Décision sur la plainte 1109/18.12.96/IGL/UK/IJH contre la Commission européenne

LA PLAINTÉ

X. a présenté au Médiateur, en décembre 1996, une plainte concernant un appel à candidatures pour un poste de directeur financier ("finance manager") au titre du programme PHARE, procédure mise en œuvre par la DG IA de la Commission. X. a demandé la confidentialité en vertu de l'article 2, paragraphe 3, du statut du Médiateur.

X. travaillait à Bruxelles en qualité de directeur financier dans une unité de coordination du programme PHARE. En août 1994, son poste a été transféré dans un autre pays. Ayant reçu, de façon informelle, des assurances quant à la durée de l'emploi en question, X. s'est installé dans ce pays avec sa famille. Un an plus tard, à peu près, le poste de directeur financier a fait l'objet d'un appel à candidatures; X. a posé sa candidature, mais sans succès.

Dans sa plainte au Médiateur, X. énonce les griefs suivants:

- a) l'appel à candidatures n'a pas été organisé dans le respect des règles relatives au programme PHARE;
- b) le candidat retenu n'avait pas les compétences requises eu égard aux conditions fixées pour le poste;
- c) le candidat retenu a pu connaître, grâce à sa position antérieure, le niveau de la rémunération perçue précédemment par X. en qualité de directeur financier.

L'ENQUÊTE

L'avis de la Commission

La plainte a été transmise à la Commission. Dans son avis, celle-ci éclaire le cadre organisationnel et contractuel du programme PHARE.

Sur l'affaire proprement dite, la Commission précise un certain nombre de points. Elle indique notamment qu'il n'y a pas eu d'appel d'offres pour le poste de cadre financier, mais qu'il a été procédé à une évaluation comparative des qualifications de deux candidats, dont X. L'avis est accompagné d'une série de documents relatifs à la procédure de sélection.

Les observations du plaignant

Le plaignant conteste plusieurs des affirmations de la Commission. Ainsi, cette dernière s'est référée à une lettre du 22 décembre 1995 adressée à X. par un fonctionnaire de la DG IA. Cette lettre, dont X. joint une copie à ses observations, commençait par ces termes (traduction):

"J'ai le regret de vous informer que le comité d'évaluation responsable de l'appel d'offres [...] n'a pas considéré votre offre comme la plus avantageuse et ne l'a pas retenue dans son choix final."

X. fait remarquer, en outre, que la Commission n'a pas répondu aux points b) et c) de la plainte.

LA RECHERCHE D'UNE SOLUTION À L'AMIABLE

L'examen de l'avis de la Commission et les observations du plaignant ont amené le Médiateur à conclure à une présomption de mauvaise administration: l'affirmation contenue dans l'avis de la Commission, selon laquelle il n'y aurait pas eu d'appel d'offres, est contredite par la lettre adressée à X. par la DG IA, où est évoqué le résultat d'une procédure d'appel d'offres.

Dans ces conditions, et en application de l'article 3, paragraphe 5, de son statut, le Médiateur a écrit au secrétaire général de la Commission pour proposer que ses services et ceux de la Commission se réunissent de façon informelle pour rechercher une éventuelle solution à l'amiable.

Après cette réunion, la Commission a informé le Médiateur que des discussions étaient en cours entre les services de l'institution et X. Ce dernier a ensuite fait savoir au Médiateur, par fax, qu'il était parvenu à un accord avec la Commission sur un règlement financier de la plainte. Enfin, la Commission, à son tour, a annoncé au Médiateur qu'une solution à l'amiable avait été trouvée.

LA DÉCISION

L'enquête du Médiateur a fait apparaître une présomption de mauvaise administration.

Aussi le Médiateur a-t-il proposé, en application de l'article 3, paragraphe 5, de son statut¹, que ses services et ceux de la Commission tiennent une réunion informelle².

Cette initiative du Médiateur ayant permis à la Commission et au plaignant de trouver une solution à l'amiable, le Médiateur classe l'affaire.

NON-RENOUVELLEMENT D'UN CONTRAT EXTÉRIEUR: L'INTÉRESSÉ AURAIT ÉTÉ AVERTI TARDIVEMENT

Décision sur la plainte 485/97/OV contre la Commission européenne

LA PLAINTÉ

M. V., journaliste travaillant comme correspondant à la représentation de la Commission à La Haye, a présenté au Médiateur, en juin 1997, une plainte concernant le non-renouvellement de son contrat.

Le plaignant formule deux griefs. En premier lieu, le directeur de la représentation a refusé de signer le dernier renouvellement de son contrat de trois ans au motif que les fonctions en question manquaient de consistance; cela s'est produit le 1^{er} avril 1997, c'est-à-dire un mois après la date d'expiration du contrat, et sans aucune consultation de l'unité audiovisuelle de la DG X de la Commission (direction générale "Information, communication, culture, audiovisuel"). En second lieu, il s'est vu annoncer qu'il ne serait pas payé pour le mois de mars, alors qu'il avait travaillé normalement pendant tout le mois.

L'ENQUÊTE

L'avis de la Commission

La plainte a été transmise à la Commission. Dans son avis, celle-ci fait observer, au sujet du non-renouvellement du contrat, que la durée initiale de l'engagement était d'un an, avec possibilité de renouvellement pour une année de plus. Le contrat avait été signé le 25 avril 1996 par le directeur de la représentation. Un autre fonctionnaire devant prendre la direction de la représentation à compter du 3 mars 1997, la décision quant au renouvellement ou non avait été reportée jusqu'à son arrivée. Le nouveau directeur avait décidé qu'il n'y avait pas lieu de prolonger le contrat. Il en avait fait part oralement au plaignant le 11 mars et le 1^{er} avril 1997. Après que le plaignant, dans une note du 3 avril 1997, eut soulevé des objections contre cette décision, le directeur de la représentation l'avait informé, par lettre du 7 avril 1997, qu'il ne voyait pas de raison de revenir sur sa décision.

¹ "Dans la mesure du possible, le médiateur recherche avec l'institution ou l'organe concerné une solution de nature à éliminer les cas de mauvaise administration et à donner satisfaction à la plainte."

² Le 22 octobre 1997, le Médiateur et le secrétaire général de la Commission sont convenus qu'une réunion informelle peut constituer, dans certains cas, un instrument approprié pour la recherche d'une solution à l'amiable dans le cadre de l'article 3, paragraphe 5, du statut du Médiateur.

Le plaignant a ensuite demandé à être rémunéré pour le mois de mars 1997, réclamant un montant de 2 500 écus, soit un douzième de la rémunération à laquelle il avait eu droit pour la période initiale. Cette demande a été rejetée.

D'autre part, la Commission constate qu'il existe certains doutes sur le caractère exact des droits contractuels du plaignant et se déclare disposée à rechercher avec lui une solution à l'amiable. Elle informera ultérieurement le Médiateur que cette solution avait été effectivement trouvée et que le plaignant recevrait les 2 500 écus qu'il réclamait pour les activités exercées au cours du mois de mars 1997.

Les observations du plaignant

Il n'a pas été reçu d'observations écrites du plaignant. Néanmoins, celui-ci a téléphoné au service du Médiateur le 6 juillet 1998 pour indiquer qu'il était satisfait de la solution à l'amiable obtenue et remercier le Médiateur de son intervention.

LA DÉCISION

1 Le fait que le plaignant aurait été averti tardivement du non-renouvellement de son contrat

- 1.1 Le plaignant prétend qu'il a été averti tardivement du non-renouvellement de son contrat. Il soutient, plus précisément, qu'il n'en a été averti qu'un mois après la date d'expiration du contrat.
- 1.2 Le Médiateur examine les plaintes pour mauvaise administration qui découlent de relations contractuelles. Il ne cherche pas, cependant, à déterminer s'il y a eu rupture de contrat. Cette question ne pourrait être tranchée valablement que par les juridictions néerlandaises, que l'article 7 du contrat déclare compétentes pour connaître des litiges entre les parties et qui auraient la possibilité d'entendre les arguments des parties tirés du droit national applicable et d'apprécier des preuves contradictoires sur tous les faits litigieux.
- 1.3 Il apparaît que la date d'expiration du contrat initial était le 25 avril 1997, et non le 1^{er} mars 1997, date indiquée par le plaignant. Il apparaît, en outre, que le plaignant n'a pas été informé du non-renouvellement de son contrat un mois après la date d'expiration, ainsi qu'il l'a affirmé, mais vingt-cinq jours avant cette date. En conséquence, il n'y a pas eu mauvaise administration de la part de la Commission en ce qui concerne l'obligation d'informer en temps utile les personnes en cause.

2 La solution à l'amiable intervenue quant au paiement de 2 500 écus pour les activités exercées en mars 1997

- 2.1 Comme il avait travaillé normalement pendant tout le mois de mars 1997, le plaignant avait demandé à recevoir une rémunération de 2 500 écus pour ce mois, demande que la représentation

de la Commission avait refusée. La Commission a déclaré dans son avis qu'il existait certains doutes quant au caractère exact des droits contractuels du plaignant. Aussi s'est-elle déclarée disposée, à la suite de la demande du Médiateur, à rechercher une solution à l'amiable avec le plaignant et a-t-elle accepté de verser à ce dernier une rémunération de 2 500 écus pour le travail accompli au cours du mois de mars 1997. Le plaignant a informé le Médiateur qu'il était satisfait de cette solution.

- 2.2 Le Médiateur constate que l'accord ainsi intervenu exclut en l'espèce toute mauvaise administration de la part de la Commission et que le plaignant s'est déclaré satisfait de cet accord.

Son enquête l'amenant à conclure qu'il n'y a pas eu mauvaise administration de la part de la Commission en ce qui concerne le premier grief soulevé, et, d'autre part, constatant qu'une solution à l'amiable est intervenue entre l'institution et le plaignant quant au second grief, le Médiateur classe l'affaire.

3.5 AFFAIRES CLASSÉES ASSORTIES D'UN COMMENTAIRE CRITIQUE DU MÉDIATEUR

3.5.1 PARLEMENT EUROPÉEN

FONCTIONNAIRES ET AUTRES AGENTS: RECONNAISSANCE D'UNE MALADIE PROFESSIONNELLE

Décision sur la plainte 977/28.10.96/ST/L/BB/(XD-ADB) contre le Parlement européen

LA PLAINTÉ

Le plaignant a été engagé au Parlement européen dans le cadre d'une politique de recrutement de personnes handicapées. Il affirme souffrir d'une maladie professionnelle consécutive aux travaux pénibles qu'il a dû effectuer à Strasbourg en 1984, au cours de la session parlementaire. Il accuse son supérieur de lui avoir imposé des tâches qui n'étaient pas compatibles avec son handicap.

En 1990, le plaignant a présenté au Parlement la déclaration prévue à l'article 17 de la réglementation relative à la couverture des risques d'accident et de maladie professionnelle des fonctionnaires des Communautés européennes, en demandant que la détérioration de son état de santé fût reconnue comme une maladie professionnelle.

Le Parlement a entamé une enquête. En 1994, le plaignant a requis la constitution d'une commission médicale en vertu de l'article 19 de la réglementation précitée. En 1996, le Parlement a rejeté la demande de reconnaissance de maladie professionnelle en se fondant sur le rapport de la commission médicale, qui concluait que la maladie du plaignant était le résultat d'une évolution de son état de santé antérieur.

Toujours en 1996, l'intéressé a attaqué cette décision devant l'administration du Parlement, mais sans succès. D'où la plainte présentée au Médiateur.

Le plaignant énonce quatre griefs:

- a) le Parlement n'a pas procédé à une enquête objective: il a réuni des documents qui ne se rapportaient pas à l'affaire;
- b) le Parlement a omis de transmettre certains documents à la commission médicale;
- c) des retards évitables se sont produits tout au long de la procédure;
- d) il y a eu abus de pouvoir de la part du supérieur qui lui a imposé des tâches incompatibles avec son handicap.

Sur la base de ces griefs, le plaignant demande que le Parlement reconnaisse sa maladie comme étant de nature professionnelle, et il réclame une réparation.

L'ENQUÊTE

L'avis du Parlement

Le Parlement souligne que toutes les pièces fournies par le plaignant ont été transmises à la commission médicale, à l'exception de cinq documents qu'il n'a pas reçus, peut-être parce que le plaignant ne les aurait pas envoyés.

Si des retards ont pu se produire à certains stades de la procédure, ils s'expliquent par une série de facteurs: la complexité du cas, le fait que le plaignant entreprenait constamment de nouvelles démarches, la difficulté d'analyser tous les documents médicaux, dont quelques-uns étaient rédigés en allemand, l'élaboration d'un mandat très détaillé à l'intention de la commission médicale, sans oublier qu'il fallait se pencher simultanément sur trois autres dossiers concernant le plaignant.

L'avis est accompagné d'un aperçu chronologique illustrant le déroulement de la procédure.

Les observations du plaignant

Dans ses observations, le plaignant maintient sa plainte, en y ajoutant les commentaires récapitulés ci-après.

- a) Quatre des cinq documents que le Parlement prétend ne pas avoir reçus sont mentionnés dans les conclusions de la commission médicale ou ont été estampillés par lui.
- b) Le Parlement n'a pas procédé à une enquête administrative objective et n'a pas transmis les documents pertinents à la commission médicale. Il s'ensuit que la commission médicale n'a pas pu fonder

ses travaux sur une base correcte et que son raisonnement a été faussé.

- c) L'enquête du Parlement a péché par manque de transparence.

En conclusion, le plaignant demande que soit recherchée une solution à l'amiable.

LA DÉCISION

1 Le manque d'objectivité reproché à l'enquête du Parlement européen

En vertu de l'article 17, paragraphe 2, de la réglementation relative à la couverture des risques d'accident et de maladie professionnelle des fonctionnaires des Communautés européennes, "l'administration procède à une enquête en vue de recueillir tous les éléments permettant d'établir la nature de l'affection, [...]". Le Médiateur note que le Parlement a réuni de nombreux documents, la plupart transmis par le plaignant, qui ont permis l'élaboration du mandat très détaillé donné à la commission médicale. Il estime qu'il n'existe pas d'élément clair prouvant que l'enquête du Parlement n'aurait pas été objective et qu'elle aurait eu pour objectif de léser le plaignant. Il en résulte qu'il n'y a pas eu mauvaise administration de la part du Parlement quant à cet aspect de la plainte.

2 Le fait que certains documents n'aient pas été transmis à la commission médicale

- 2.1 L'examen attentif des pièces dont dispose le Médiateur a révélé que le cachet du Parlement figure sur quelques documents que le Parlement avait pourtant qualifiés de manquants. Le Médiateur souligne que les principes de bonne conduite administrative imposent à une institution de tenir un registre clair des documents qu'elle reçoit. Il considère que, en ne l'ayant pas fait, le Parlement a enfreint ces principes.
- 2.2 Aussi le Médiateur s'est-il penché sur les allégations du plaignant selon lesquelles la commission médicale n'a pas pu suivre un raisonnement correct dans son rapport puisque le Parlement ne lui avait pas transmis tous les documents. Le Médiateur relève, en premier lieu, que certains des documents en cause ont bel et bien été transmis à la commission médicale, sans quoi ils n'auraient pas pu être mentionnés dans le rapport de cette dernière. En second lieu, un des membres de la commission médicale a été désigné par le plaignant; or, selon la Cour de justice, "les intérêts du fonctionnaire [sont] sauvegardés par la présence, au sein de la commission, d'un médecin de sa confiance ainsi que par la désignation du troisième médecin d'un commun accord par les deux membres nommés par chaque partie"¹.

¹ Affaire 2/87, *Biedermann/Cour des comptes*, point 10, Recueil 1988, p. 143.

- 2.3 Les éléments qui précèdent n'indiquent pas que le raisonnement de la commission médicale aurait été faussé ni que les conclusions de cette dernière auraient pu être différentes. Aussi le Médiateur estime-t-il qu'il n'y a pas lieu de rechercher en l'occurrence une solution à l'amiable.

3 Les retards administratifs évitables reprochés au Parlement

Le Médiateur a étudié attentivement l'aperçu chronologique des faits ainsi que les arguments présentés par le Parlement. Il n'a pas trouvé d'élément constitutif de mauvaise administration quant à cet aspect de l'affaire.

4 Le prétendu abus de pouvoir de la part d'un supérieur

Le Médiateur n'est pas habilité à examiner cette question, la demande étant formulée plus de deux ans après la date à laquelle le plaignant a eu connaissance des faits incriminés.

CONCLUSION

Ces constatations amènent le Médiateur à formuler le commentaire critique qui suit.

Les principes de bonne conduite administrative imposent à une institution de tenir un registre clair des documents qu'elle reçoit. En ne l'ayant pas fait, le Parlement a enfreint ces principes.

Considérant qu'il n'y a pas lieu de rechercher en l'occurrence une solution à l'amiable, le Médiateur classe l'affaire.

CONCOURS: EXIGENCE D'UNE INFORMATION EXACTE

Décision sur la plainte 1051/25.11.96/AF/B/VK contre le Parlement européen

LA PLAINTÉ

Par lettres datées de novembre 1996 et janvier 1997, M^{me} F. s'est plainte au Médiateur d'avoir été écartée à tort par le Parlement européen des épreuves écrites du concours PE/80/A organisé par cette institution. Le refus de l'admettre à ces épreuves était fondé sur le fait qu'elle n'avait pas soumis de document prouvant une très bonne connaissance d'une deuxième langue de l'Union européenne, telle qu'elle était requise par l'avis de concours.

La publication du concours au *Journal officiel* comportait trois parties: les dispositions générales applicables aux concours généraux, le guide à l'intention des candidats à des concours généraux organisés par le Parlement européen et l'avis de concours spécifique.

Le guide précisait que les candidats devaient joindre à leur acte de candidature des pièces justificatives relatives à toute demande de dérogation à la limite d'âge ainsi qu'aux renseignements fournis sous les rubriques 9 ("Études") et 12 ("Expérience professionnelle"). Le guide n'indiquait pas

qu'il fallût produire quelque document prouvant la connaissance d'une deuxième langue de l'Union européenne.

Le titre III, point A-2, de l'avis de concours contenait la disposition suivante (qui faisait ressortir le mot "exclusivement"): "Le jury examine les dossiers et arrête la liste des candidats qui répondent aux conditions spécifiques telles que précisées sous II-B. Il se base pour cela **exclusivement** sur les indications portées dans l'acte de candidature et appuyées par des justificatifs." Les conditions spécifiques précisées sous II-B comportaient deux volets: le premier exigeait un diplôme universitaire ou une expérience professionnelle équivalente; le second, une très bonne connaissance d'une deuxième langue de l'Union européenne.

L'acte de candidature comprenait plusieurs rubriques. Des justificatifs n'étaient requis que pour les rubriques 9 ("Études") et 12 ("Expérience professionnelle"). La rubrique 7, intitulée "Connaissances linguistiques", était divisée en deux catégories: langue principale, et autres langues. Il n'était pas indiqué que le candidat dût présenter des pièces justificatives au titre de la rubrique 7.

En août 1996, M^{me} F. était informée par lettre qu'elle ne pouvait être admise aux épreuves car il ne ressortait pas des pièces produites qu'elle eût la "très bonne connaissance d'une autre langue officielle de l'Union européenne" requise en vertu du titre II, point B-2, de l'avis de concours.

M^{me} F. a fait appel de cette décision, arguant que le texte publié au *Journal officiel* n'imposait pas expressément la production de pièces prouvant la connaissance d'une deuxième langue de l'Union européenne. Son appel était rejeté le 3 octobre 1996 au motif que le jury pouvait délibérer uniquement sur la base de l'acte de candidature et des pièces y annexées et que les pièces par elle produites ne prouvaient pas qu'elle eût une très bonne connaissance d'une deuxième langue de l'Union européenne.

Tel est le contexte de la plainte que M^{me} F. a présentée au Médiateur, en la fondant essentiellement sur les trois arguments récapitulés ci-après.

- 1 Les informations fournies aux candidats au sujet des pièces justificatives étaient ambiguës et trompeuses. Le guide, qui n'exigeait pas de pièces justificatives prouvant les connaissances linguistiques mentionnées, doit prévaloir sur l'avis de concours.
- 2 Le jury aurait dû conclure au respect des conditions fixées en matière linguistique, puisqu'il ressortait de l'acte de candidature qu'elle avait été l'assistante d'un député européen; cette activité démontrait à l'évidence qu'elle remplissait lesdites conditions.
- 3 Le jury a violé le principe d'égalité de traitement dès lors qu'un autre candidat, dont la situation était comparable à la sienne, avait été admis aux épreuves après avoir fait appel.

L'ENQUÊTE

L'avis du Parlement

La plainte a été transmise au Parlement. Dans son avis, celui-ci fait valoir que sa décision d'exclure M^{me} F. se fondait sur les termes exprès de l'avis de concours, qu'il estime avoir le pas sur le guide.

Les observations de la plaignante

M^{me} F. maintient sa plainte.

LA DÉCISION

1 L'exigence d'une information exacte

Les principes de bonne conduite administrative exigent que les intéressés soient informés d'une façon aussi exacte que possible de la nature des conditions requises pour occuper un poste déterminé, afin d'être mis en mesure d'apprécier s'il y a lieu pour eux de faire acte de candidature et quelles pièces justificatives sont importantes pour les travaux du jury et doivent, par conséquent, être jointes à leur acte de candidature¹. Les seules pièces justificatives requises aux termes du "guide à l'intention des candidats" se rapportaient aux rubriques 9 ("Études") et 12 ("Expérience professionnelle"); l'avis de concours, de son côté, stipulait que les candidats devaient fournir des copies de leurs diplômes, certificats de travail et "tout autre document" justifiant les déclarations faites dans l'acte de candidature. Il apparaît que le guide et l'avis de concours contenaient des indications contradictoires quant aux pièces justificatives requises. Sans préjudice de la valeur juridique de ces deux documents, il est évident qu'ils avaient l'un et l'autre pour fonction d'informer correctement les candidats au concours dont il s'agit et qu'ils n'auraient donc pas dû comporter d'éléments divergents. En conséquence, le Parlement n'a pas informé le plaignant d'une façon claire et exacte du fait qu'il souhaitait se voir présenter des documents prouvant les connaissances linguistiques. L'institution aurait dû veiller à ce que des instructions précises fussent données aux candidats au sujet des conditions régissant la participation au concours.

2 L'expérience professionnelle, preuve de connaissances linguistiques

L'environnement multilingue propre au lieu de travail et aux fonctions d'assistante au Parlement européen ne constitue pas, en soi, une preuve de la connaissance suffisante d'une deuxième langue de l'Union européenne.

3 L'égalité de traitement des candidats par le jury

À l'appui de ses doléances, M^{me} F. affirme qu'un autre candidat, qui avait été refusé pour les mêmes raisons qu'elle, avait été admis par la

¹ Arrêt du 28 novembre 1991 dans l'affaire T-158/89, *van Hecken/CES*, Recueil 1991, p. II-1341.

suite, après avoir fait valoir en appel que l'interprétation stricte du texte de l'avis de concours ne permettait pas de conclure automatiquement à une obligation de présentation de pièces prouvant la connaissance d'une deuxième langue de l'Union européenne. Compte tenu, notamment, de l'absence de tout renseignement sur l'identité de cet autre candidat, le Médiateur n'a pas pu approfondir cette question.

CONCLUSION

Sur la base de son enquête, le Médiateur estime devoir formuler le commentaire critique qui suit.

Les principes de bonne conduite administrative exigent que les intéressés soient informés d'une façon aussi exacte que possible de la nature des conditions requises pour occuper un poste déterminé, afin d'être mis en mesure d'apprécier s'il y a lieu pour eux de faire acte de candidature et quelles pièces justificatives sont importantes pour les travaux du jury et doivent, par conséquent, être jointes à leur acte de candidature¹. Les seules pièces justificatives requises aux termes du "guide à l'intention des candidats" se rapportaient aux rubriques 9 ("Études") et 12 ("Expérience professionnelle"); l'avis de concours, de son côté, stipulait que les candidats devaient fournir des copies de leurs diplômes, certificats de travail et "tout autre document" justifiant les déclarations faites dans l'acte de candidature. Il apparaît que le guide et l'avis de concours contenaient des indications contradictoires quant aux pièces justificatives requises. Sans préjudice de la valeur juridique de ces deux documents, il est évident qu'ils avaient l'un et l'autre pour fonction d'informer correctement les candidats au concours dont il s'agit et qu'ils n'auraient donc pas dû comporter d'éléments divergents. En conséquence, le Parlement n'a pas informé le plaignant d'une façon claire et exacte du fait qu'il souhaitait se voir présenter des documents prouvant les connaissances linguistiques. L'institution aurait dû veiller à ce que des instructions précises fussent données aux candidats au sujet des conditions régissant la participation au concours.

Comme cet aspect de l'affaire a trait à des procédures relatives à des faits spécifiques appartenant au passé, il n'y a pas lieu de rechercher une solution à l'amiable. Aussi le Médiateur classe-t-il l'affaire.

¹ Arrêt du 28 novembre 1991 dans l'affaire T-158/89, *van Hecken/CES*, Recueil 1991, p. II-1341.

3.5.2 CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE

DÉCISION 93/731 DU CONSEIL: SIGNIFICATION DES TERMES "DEMANDES RÉPÉTITIVES" ET "DOCUMENTS VOLUMINEUX"

Décision sur la plainte 1053/25.11.96/STATEWATCH/UK/IJH contre le Conseil

LA PLAINTÉ

En février 1996, M. B a écrit au Conseil pour demander des copies des procès-verbaux de quatorze réunions du comité "K.4", relevant du Conseil "Justice et affaires intérieures". Cette demande était fondée sur la décision du Conseil relative à l'accès du public à ses documents¹ (ci-après "décision 93/731").

Le secrétariat général du Conseil a répondu à cette demande en avril 1996, en se référant à l'article 3, paragraphe 2, de la décision 93/731, ainsi libellé:

"Les services compétents du Secrétariat général s'efforcent de trouver une solution équitable pour donner suite aux demandes répétitives et/ou qui portent sur des documents volumineux." (Dans la version anglaise de la décision: *"The relevant departments of the General Secretariat shall endeavour to find a fair solution to deal with repeat applications and/or those which relate to very large documents."*)

La réponse, rédigée en anglais, précisait qu'il s'agissait en l'espèce d'une "demande répétitive, portant en outre sur de très nombreux documents" ("*a repeat application which relates as well to a very large number of documents*") et que, à titre de "solution équitable" ("*fair solution*"), le secrétariat général fournissait cinq des quatorze documents demandés.

M. B. a présenté une demande confirmative pour les neuf documents restants, mais la Présidence du Conseil a maintenu la décision initiale.

Dans sa plainte au Médiateur, M. B. soutient que le Conseil n'était pas en droit de lui refuser, sur la base de l'article 3, paragraphe 2, de la décision 93/731, l'accès à une partie des documents demandés. Il avance les arguments suivants:

- a) c'était la première fois qu'il demandait les documents en question, alors que le terme "demandes répétitives" ("*repeat applications*") s'applique à une personne qui demande à de multiples reprises un même document;
- b) l'article 3, paragraphe 2, se réfère à "des documents volumineux" ("*very large documents*") et non pas à "de très nombreux documents" ("*a very large number of documents*"), expression utilisée dans la réponse du secrétariat général. D'autre part, le Conseil a

¹ Décision 93/731/CE du Conseil du 20 décembre 1993 relative à l'accès du public aux documents du Conseil, JO L 340 du 31.12.1993, p. 43.

instauré, en février 1996, un système de redevances, de sorte que le volume des documents, ou leur nombre, n'est plus un critère pertinent.

L'ENQUÊTE

L'avis du Conseil

Les principaux commentaires du Conseil sont récapitulés ci-après.

Pour se voir donner accès aux documents du Conseil relatifs à la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, le plaignant use systématiquement d'une technique consistant à demander, dans un premier temps, les ordres du jour de tous les organes du Conseil qui s'occupent de questions relatives à la justice et aux affaires intérieures, puis, en une seconde étape, tous les documents mentionnés dans ces ordres du jour.

L'article 3, paragraphe 2, de la décision 93/731 doit être interprété d'une manière qui lui permette de déployer ses effets dans la pratique. Si quelqu'un continue à solliciter l'accès à un document qui lui a été refusé, alors que les circonstances ayant motivé ce refus n'ont pas changé, le secrétariat général n'est pas tenu de trouver une solution équitable, mais peut rester sur ses positions, c'est-à-dire refuser l'accès une fois de plus. Dans cet ordre d'idées, limiter la notion de "demandes répétitives" ("*repeat applications*") à des demandes portant sur le même document reviendrait à priver d'effet pratique l'article 3, paragraphe 2.

Dans l'optique du Conseil, la notion de "demande répétitive" s'étend aux cas dans lesquels quelqu'un demande régulièrement et systématiquement, pendant une longue période, de se voir donner accès à de nombreux documents qui ressortissent à une même catégorie, sans être nécessairement identiques. C'est à ce titre que le nombre de documents demandés constitue un des critères à prendre en considération; comme cela ressort clairement de la formulation de l'article 3, paragraphe 2, le volume des documents est un critère différent, susceptible de justifier l'application d'une solution équitable même en l'absence d'une demande répétitive.

La version française de l'article 3, paragraphe 2, qui a été le texte de départ pour la traduction dans toutes les autres langues, parle de "demande répétitive", terme à connotation négative et péjorative.

Le Conseil estime que l'article 3, paragraphe 2, tend à garantir l'efficacité de son administration dans des cas exceptionnels. Lesdites dispositions n'ont été que rarement appliquées jusqu'ici.

L'article 3, paragraphe 1, permet de soumettre au paiement d'une redevance la fourniture de documents. Le système de redevances ne porte pas atteinte au principe inscrit à l'article 3, paragraphe 2.

Les observations du plaignant

M. B. se livre à une critique détaillée de l'avis du Conseil et maintient que l'institution n'était pas en droit de lui refuser, sur la base de l'article 3, paragraphe 2, de la décision 93/731, l'accès à une partie des documents demandés.

LA DÉCISION

1 La décision 93/731

- 1.1 La décision 93/731 met en œuvre les principes qui sont énoncés dans le "Code de conduite concernant l'accès du public aux documents du Conseil et de la Commission"¹. Elle "a pour but de traduire le principe d'un accès aussi large que possible des citoyens à l'information, en vue de renforcer le caractère démocratique des institutions ainsi que la confiance du public dans l'administration"².
- 1.2 Les articles 3, 5, 6 et 7 de la décision 93/731 fixent les modalités du traitement, par le Conseil, des demandes d'accès à des documents. Il est prévu une procédure à deux temps. Au cours de la première étape, le secrétariat général examine la demande, après quoi le secrétaire général répond à l'intéressé. En cas de réponse négative, ce dernier peut, dans une deuxième étape, formuler une demande confirmative. Si la demande confirmative est rejetée, c'est le Conseil qui répond à l'intéressé.

2 L'article 3, paragraphe 2, disposition à l'origine du différend

- 2.1 L'article 3, paragraphe 2, de la décision 93/731 dispose ce qui suit:

"Les services compétents du Secrétariat général s'efforcent de trouver une solution équitable pour donner suite aux demandes répétitives et/ou qui portent sur des documents volumineux."

La référence au secrétariat général indique que la possibilité de trouver une solution équitable est envisagée au cours de l'étape initiale de la demande; la disposition correspondante du code de conduite va dans le même sens, en précisant de surcroît que cette solution équitable sera trouvée "en consultation avec les demandeurs"³.

- 2.2 L'article 3, paragraphe 2, de la décision 93/731, pas plus que la disposition correspondante du code de conduite, n'établit, par rapport au principe général de l'accès du public aux documents, une

¹ JO L 340 du 31.12.1993, p. 41.

² Arrêt du 17 juin 1998 dans l'affaire T-174/95, *Svenska Journalistförbundet (Tidningen Journalisten)/Conseil*, point 66.

³ "L'institution concernée, en consultation avec les demandeurs, trouvera une solution équitable afin de donner suite aux demandes répétitives et/ou qui portent sur des documents volumineux."

exception susceptible de motiver le rejet d'une composante quelconque d'une demande d'accès. Cependant, le Conseil s'est référé en l'espèce à l'article 3, paragraphe 2, pour motiver le rejet de la demande confirmative visant les neuf documents dont le secrétariat général avait refusé l'accès au plaignant.

- 2.3 Le plaignant conteste l'interprétation que le Conseil donne du terme "demande répétitive" (*"repeat application"*). Il avance, en outre, que le secrétariat général a eu tort de considérer, dans la réponse à la demande initiale, que l'article 3, paragraphe 2, porte à la fois sur les "documents volumineux" (*"very large documents"*) et sur les "très nombreux documents" (*"very large number of documents"*).
- 2.4 Dans l'avis adressé au Médiateur, le Conseil déclare que "la notion de *demande répétitive* - *repeat application* - s'étend notamment aux cas dans lesquels quelqu'un demande régulièrement et systématiquement, pendant une longue période, de se voir donner accès à de nombreux documents qui ressortissent à une même catégorie, sans être nécessairement identiques" (traduction). Il est précisé, dans l'avis du Conseil, que "le volume des documents est un critère différent, susceptible de justifier l'application d'une solution équitable même en l'absence d'une demande répétitive".
- 2.5 Il en découle que le différend entre le plaignant et le Conseil tourne autour de l'interprétation des termes "demandes répétitives" (*"repeat applications"*) et "documents volumineux" (*"very large documents"*), tels qu'ils figurent à l'article 3, paragraphe 2, de la décision 93/731. Aucun des deux n'est défini dans la décision elle-même ni dans le code de conduite.

3 La signification des termes "demandes répétitives" (*"repeat applications"*) et "documents volumineux" (*"very large documents"*)

- 3.1 Si l'article 3, paragraphe 2, peut fournir légitimement au Conseil - et dans la mesure où il le peut - un motif pour rejeter une composante quelconque d'une demande d'accès à des documents, cette disposition opère comme une exception au principe général consacré dans la décision 93/731. Selon la jurisprudence du Tribunal de première instance, lorsqu'un principe général est établi et que des exceptions à ce principe sont prévues, ces dernières doivent être interprétées et appliquées de façon restrictive afin de "ne pas tenir en échec l'application du principe général"¹.
- 3.2 La décision 93/731 confère aux citoyens des droits d'accès aux documents détenus par le Conseil. Toute personne peut demander l'accès à n'importe quel document du Conseil sans

¹ Arrêt du 19 octobre 1995 dans l'affaire T-194/94, *John Carvel et Guardian Newspapers/Conseil*, Recueil 1995, p. II-2765; arrêt du 5 mars 1997 dans l'affaire T-105/95, *WWF UK/Commission*, Recueil 1997, p. II-313; arrêt du 17 juin 1998 dans l'affaire T-174/95, *Svenska Journalistförbundet (Tidningen Journalisten)/Conseil*.

avoir à motiver sa demande¹. Il s'ensuit que le Conseil ne saurait légitimement bloquer l'accès à des documents au nom d'éventuelles réserves que lui inspireraient les objectifs sous-jacents à la demande, ou la personne même du demandeur.

- 3.3 Le terme "demande répétitive" ("*repeat application*") apparaît comme se référant naturellement à des demandes visant le même document. Sur la base de cette interprétation, les effets pratiques de l'article 3, paragraphe 2, incluent la possibilité que la recherche d'une solution équitable permette aux services du Conseil de régler de façon satisfaisante les cas dans lesquels une même personne présente des demandes répétées en vue de l'accès à un même document en espérant, ou en prétendant, que les circonstances ayant motivé les refus antérieurs se sont modifiées.
- 3.4 Élargir la signification des "demandes répétitives" de manière à y englober les demandes d'une même personne visant des documents différents pourrait "tenir en échec l'application du principe général": la décision 93/731 ne fixe aucune limite au nombre de documents que le citoyen peut demander de droit. Il s'y ajoute que, en l'absence d'une telle limite, l'interprétation du Conseil pourrait porter atteinte au principe de sécurité juridique dès lors que le citoyen ne saurait pas à l'avance combien de documents différents il pourrait demander avant que le Conseil ne considère sa demande comme "répétitive".
- 3.5 Interpréter l'article 3, paragraphe 2, de manière à étendre son champ d'application à toutes les demandes de "très nombreux documents" ou considérer que la "demande répétitive" englobe les demandes d'une même personne visant des documents différents, le résultat, en pratique, ne change pas. Ne changent donc pas non plus, dans leur essence, les arguments à opposer à une interprétation de ce genre.
- 3.6 En conséquence, le Médiateur juge que le Conseil n'a pas interprété correctement l'article 3, paragraphe 2, de la décision 93/731 et que l'institution n'était pas en droit de refuser au plaignant, sur la base dudit article, l'accès à une partie des documents demandés en l'occurrence. Le terme "demandes répétitives" ("*repeat applications*") utilisé à l'article 3, paragraphe 2, n'inclut pas les demandes d'une même personne visant des documents différents, pas plus que cet article ne saurait faire l'objet d'une interprétation étendant son champ d'application à toutes les demandes de "très nombreux documents". Encore faut-il rappeler que la Cour de justice est l'autorité suprême lorsqu'il s'agit d'interpréter le droit communautaire ou d'en définir la portée.

¹ Arrêt du 17 juin 1998 dans l'affaire T-174/95, *Svenska Journalistförbundet (Tidningen Journalisten)/Conseil*, point 109.

CONCLUSION

Sur la base de son enquête, le Médiateur estime devoir formuler le commentaire critique qui suit.

Le Médiateur juge que le Conseil n'a pas interprété correctement l'article 3, paragraphe 2, de la décision 93/731 et que l'institution n'était pas en droit de refuser au plaignant, sur la base dudit article, l'accès à une partie des documents demandés en l'occurrence. Le terme "demandes répétitives" ("*repeat applications*") utilisé à l'article 3, paragraphe 2, n'inclut pas les demandes d'une même personne visant des documents différents, pas plus que cet article ne saurait faire l'objet d'une interprétation étendant son champ d'application à toutes les demandes de "très nombreux documents". Encore faut-il rappeler que la Cour de justice est l'autorité suprême lorsqu'il s'agit d'interpréter le droit communautaire ou d'en définir la portée.

L'article 7, paragraphe 3, de la décision 93/731 dispose explicitement que la personne dont la demande confirmative a été rejetée doit être informée de la possibilité qui lui est ouverte de présenter une plainte au Médiateur. Le commentaire critique formulé par ce dernier implique que le Conseil doit réexaminer la demande confirmative du plaignant datée du 17 avril 1996 et donner accès aux documents demandés, à moins que ne s'applique une des exceptions énoncées à l'article 4 de la décision 93/731. Comme c'est au Conseil qu'il incombe de procéder à ce réexamen et à en communiquer le résultat au plaignant, le Médiateur classe l'affaire.

REMARQUES COMPLÉMENTAIRES

L'avis du Conseil s'arrête à l'instauration d'un système de redevances pour la fourniture de documents au titre de la décision 93/731. Le Médiateur partage l'opinion du Conseil selon laquelle ce système de redevances est juridiquement sans rapport avec l'interprétation de l'article 3, paragraphe 2, de la décision 93/731.

Cependant, le Conseil exprime aussi dans son avis le souci légitime de garantir l'efficacité de son administration. Le Médiateur fait observer à cet égard que les États membres qui ont une longue expérience de l'organisation d'un droit d'accès du public aux documents voient souvent dans le système de redevances une garantie pour la gestion des demandes de documents imposant de lourdes tâches administratives.

ACCÈS DU PUBLIC AUX DOCUMENTS DU CONSEIL

Décision sur la plainte 1056/25.11.96/STATEWATCH/UK/IJH contre le Conseil

LA PLAINTÉ

En juillet 1996, M. B. a demandé par lettre au secrétariat général du Conseil une copie du calendrier des réunions des groupes d'orientation et des groupes de travail de cette institution dans les domaines de la justice et des affaires intérieures pour la période couverte par la Présidence irlandaise (de juillet à décembre 1996). Cette demande était fondée sur la déci-

sion du Conseil relative à l'accès du public à ses documents¹ (ci-après "décision 93/731").

Par lettre du 29 juillet 1996, le secrétariat général du Conseil a rejeté la demande de M. B. en se référant à l'article 2, paragraphe 2, de la décision 93/731, ainsi libellé:

"Lorsque le document demandé a pour auteur une personne physique ou morale, un État membre, une autre institution ou organe communautaire ou tout autre organisme national ou international, la demande ne doit pas être adressée au Conseil, mais directement à l'auteur du document."

Le secrétariat général du Conseil précisait que le calendrier des réunions ne relevait pas de sa responsabilité mais de celle de la Présidence, de sorte que M. B. devait s'adresser directement à la Présidence irlandaise. Le 15 août 1996, l'intéressé a écrit à la représentation permanente irlandaise auprès de l'Union européenne, demandant communication du calendrier des réunions. Cette demande a été refusée au motif qu'il n'était pas prévu de rendre publiques les données en question.

Dans sa plainte, M. B. avance que le secrétariat général du Conseil n'était pas en droit de repousser sa demande en se fondant sur l'article 2, paragraphe 2, de la décision 93/731, car la Présidence n'est pas "une autre institution ou organe communautaire" mais plutôt l'émanation d'une compétence ou d'un mandat du Conseil lui-même.

L'ENQUÊTE

L'avis du Conseil

La plainte a été transmise au Conseil. Dans son avis, celui-ci formule notamment les commentaires suivants (traduction):

"Le secrétariat général a considéré en l'espèce que le calendrier détaillé n'était qu'un instrument informel d'organisation des travaux du Conseil: constamment actualisé par la Présidence, il ne faisait pas l'objet d'une distribution systématique ni d'un archivage de la part du secrétariat. Les dates des réunions mentionnées par les calendriers sont provisoires; elles ne revêtent un caractère définitif qu'au moment de la convocation officielle, par télex, des réunions.

Dans ces conditions, le secrétariat général ne pouvait savoir avec certitude s'il détenait la version définitive du calendrier des réunions, et c'est la raison pour laquelle il a demandé à M. B. de s'adresser directement à la Présidence, seule en mesure de fournir des renseignements précis sur son planning effectif.

¹ Décision 93/731/CE du Conseil du 20 décembre 1993 relative à l'accès du public aux documents du Conseil, JO L 340 du 31.12.1993, p. 43.

À la lumière des arguments de M. B., le secrétaire général réexamine en ce moment la démarche de ses services et l'interprétation faite de l'article 2, paragraphe 2, de la décision 93/731 lorsque sont présentées des demandes d'accès à des documents de ce type."

Le Médiateur ayant souhaité quelques éclaircissements, le Conseil a confirmé qu'il avait modifié sa façon de procéder et que le secrétariat général avait donné accès aux calendriers diffusés par la Présidence luxembourgeoise. L'institution a déclaré, en outre, qu'elle avait l'intention de suivre désormais la même ligne de conduite dans des cas similaires.

Par ailleurs, le Conseil a précisé que ces calendriers ne revêtent pas de caractère officiel ni impératif et qu'ils sont susceptibles d'être modifiés pendant toute la durée de la Présidence; la convocation officielle des réunions, avec indication des dates et des ordres du jour, se fait par télex.

Les observations du plaignant

M. B. a formulé les observations récapitulées ci-après.

- a) Il ressort de la réponse du Conseil que celui-ci donne désormais communication des calendriers des réunions tenues sous chaque Présidence dans les domaines de la justice et des affaires intérieures. Cette partie de la plainte est donc réglée.
- b) Le Conseil n'a pas répondu au grief selon lequel la Présidence n'est pas "une autre institution ou organe communautaire", au sens de l'article 2, paragraphe 2, de la décision 93/731.
- c) Le Conseil continue d'avancer ce type d'argument pour refuser l'accès à certains documents, dont les ordres du jour du Groupe de haut niveau et de la Task force "Union européenne/États-Unis". Ainsi, le plaignant signale que la demande confirmative qu'il a présentée le 28 juillet 1997 afin d'obtenir l'accès auxdits documents a été rejetée par le Conseil au motif que les ordres du jour en question avaient été établis non pas sous la seule responsabilité de cette institution ou de sa Présidence, mais conjointement par la Présidence, par la Commission et par les autorités américaines, de sorte que l'article 2, paragraphe 2, de la décision 93/731 était applicable.

L'ENQUÊTE COMPLÉMENTAIRE

Après avoir étudié soigneusement l'avis du Conseil et les observations du plaignant, le Médiateur a estimé devoir mener une enquête complémentaire. Il s'agissait, premièrement, de clarifier la position du Conseil sur la portée de l'article 2, paragraphe 2, de la décision 93/731 par rapport à la Présidence et, deuxièmement, d'examiner un nouveau grief du plaignant, à savoir le rejet de sa demande confirmative, du 28 juillet 1997, concernant l'accès aux ordres du jour du Groupe de haut niveau et de la Task force "Union européenne/États-Unis".

La réponse du Conseil

Dans les renseignements complémentaires fournis en la matière au Médiateur, le Conseil déclare ne pas considérer la Présidence comme "une autre institution", de lui distincte, au sens de l'article 2, paragraphe 2, de la décision 93/731. Il ajoute, cependant, qu'il convient d'établir une distinction entre les documents que l'État membre assurant la Présidence rédige en sa qualité de titulaire de la Présidence et les documents que cet État rédige en dehors des tâches qui lui incombent au titre de la Présidence. Le Conseil est d'avis que l'article 2, paragraphe 2, de la décision 93/731 s'applique à cette seconde catégorie de documents.

Quant aux ordres du jour du Groupe de haut niveau et de la Task force "Union européenne/État-Unis", le Conseil définit sa position en ces termes (traduction):

"La réponse négative apportée à la demande de M. B. du 28 juillet 1997 [...] n'était pas motivée par le fait que la Présidence, qui avait contribué à l'établissement du document, aurait été considérée comme *une autre institution* au sens de l'article 2, paragraphe 2, de la décision 93/731. Dans ce cas particulier, les ordres du jour en question n'avaient pas été établis sous la seule responsabilité de la Présidence, mais conjointement par cette dernière, par la Commission et par les autorités américaines."

Les observations complémentaires du plaignant

En réaction à la réponse du Conseil, M. B. se félicite de voir ce dernier abandonner la thèse selon laquelle la Présidence serait "une autre institution", distincte de lui. Il formule, pour le reste, les observations résumées ci-après.

- a) Un document établi par un État membre et qui est inscrit à l'ordre du jour officiel d'un Conseil "Justice et affaires intérieures" devient, s'il y est accepté ou adopté, partie intégrante de l'*acquis* dans les domaines de la justice et des affaires intérieures; il devrait, à ce titre, pouvoir faire l'objet d'une demande fondée sur la décision 93/731. Un document du même type qui ne serait pas accepté ni adopté devrait, lui aussi, pouvoir faire l'objet d'une telle demande s'il relève du processus d'élaboration ou de mise en œuvre des politiques.
- b) L'argumentation par laquelle le Conseil justifie son rejet de la demande d'accès aux ordres du jour du Groupe de haut niveau et de la Task force "Union européenne/État-Unis" est inacceptable: les citoyens européens devraient pouvoir demander au Conseil, en vertu de la décision 93/731, l'accès aux documents dont la Présidence est l'un des auteurs.

LA DÉCISION

1 L'accès aux calendriers des réunions du Conseil

- 1.1 La plainte initiale se rapporte au refus d'accès aux calendriers des réunions du Conseil prévues sous la Présidence irlandaise (de juillet à décembre 1996).
- 1.2 Il ressort de l'enquête du Médiateur que le Conseil a modifié sa façon de procéder et qu'il a donné accès aux calendriers diffusés par la Présidence luxembourgeoise. Le Conseil a déclaré, en outre, qu'il avait l'intention de suivre désormais la même ligne de conduite dans des cas similaires. Le plaignant s'est dit satisfait de cette réponse.
- 1.3 Le Conseil a donc pris des mesures pour régler cet aspect de la plainte, et il a donné satisfaction à cet égard au plaignant.

2 Le cas de la Présidence

- 2.1 Le Conseil a refusé au plaignant l'accès aux calendriers de ses réunions en se fondant sur l'article 2, paragraphe 2, de la décision 93/731. Le plaignant s'est élevé contre cette position en arguant que la Présidence n'est pas "une autre institution ou organe" au sens de la disposition précitée.
- 2.2 Au cours de l'enquête du Médiateur, le Conseil a déclaré ne pas considérer la Présidence comme "une autre institution" au sens de l'article 2, paragraphe 2, de la décision 93/731, ce dont le plaignant s'est félicité.
- 2.3 Le Conseil a donc pris des mesures pour régler cet aspect de la plainte, et il a donné satisfaction à cet égard au plaignant.
- 2.4 Dans sa réponse à la demande d'informations complémentaires du Médiateur, le Conseil établit une distinction entre les documents qu'un État membre rédige en sa qualité de titulaire de la Présidence et les documents qu'il rédige en dehors des tâches qui lui incombent au titre de la Présidence. Le plaignant, quant à lui, évoque dans ses observations complémentaires les documents établis par un État membre et inscrits à l'ordre du jour officiel d'un Conseil "Justice et affaires intérieures". Tant la distinction opérée par le Conseil que le type de documents évoqué dans les observations complémentaires du plaignant s'inscrivent dans un cadre hypothétique plus qu'ils ne se rapportent à l'objet réel de la plainte. Aussi n'y a-t-il pas lieu pour le Médiateur de se prononcer en la matière.

3 Le refus d'accès à des documents dont le Conseil n'est que l'un des auteurs

- 3.1 La demande du plaignant du 28 juillet 1997 en vue de l'accès aux ordres du jour du Groupe de haut niveau et de la Task force "Union

européenne/États Unis" a été rejetée par le Conseil au motif que les ordres du jour en question avaient été établis non pas sous la seule responsabilité de cette institution ou de sa Présidence, mais conjointement par la Présidence, par la Commission et par les autorités américaines, de sorte que l'article 2, paragraphe 2, de la décision 93/731 était applicable.

- 3.2 La décision 93/731 "a pour but de traduire le principe d'un accès aussi large que possible des citoyens à l'information, en vue de renforcer le caractère démocratique des institutions ainsi que la confiance du public dans l'administration"¹.
- 3.3 L'article 2, paragraphe 2, n'est pas présenté comme une exception à la règle générale consacrant l'accès du public aux documents. Cette disposition n'en fonctionne pas moins, en pratique, comme une exception, puisqu'elle a pour effet d'exclure complètement du champ d'application de la règle générale les documents de provenance extérieure. Inclure dans le domaine couvert par l'article 2, paragraphe 2, les documents dont le Conseil est un coauteur reviendrait à étendre considérablement la portée de cette exception de facto.
- 3.4 Selon la jurisprudence du Tribunal de première instance, lorsqu'un principe général est établi et que des exceptions à ce principe sont prévues, ces dernières doivent être interprétées et appliquées de façon restrictive afin de "ne pas tenir en échec l'application du principe général"².
- 3.5 Ni les termes exprès de l'article 2, paragraphe 2, ni la jurisprudence précitée n'étaient la position du Conseil selon laquelle les documents dont il n'est que l'un des auteurs relèvent dudit article 2, paragraphe 2. Il s'ensuit que le rejet par le Conseil de la demande du plaignant visant à l'accès aux ordres du jour du Groupe de haut niveau et de la Task force "Union européenne/États-Unis" procède d'une mauvaise application de la décision 93/731. Encore faut-il rappeler que la Cour de justice est l'autorité suprême lorsqu'il s'agit d'interpréter le droit communautaire ou d'en définir la portée.

CONCLUSION

Le Conseil a pris des mesures pour régler les aspects de la plainte examinés aux points 1 et 2 de la décision, et il a donné satisfaction à cet égard au plaignant.

¹ Arrêt du 17 juin 1998 dans l'affaire T-174/95, *Svenska Journalistförbundet (Tidningen Journalisten)/Conseil*, point 66.

² Arrêt du 19 octobre 1995 dans l'affaire T-194/94, *John Carvel et Guardian Newspapers/Conseil*, Recueil 1995, p. II-2765; arrêt du 5 mars 1997 dans l'affaire T-105/95, *WWF UK/Commission*, Recueil 1997, p. II-313; arrêt du 17 juin 1998 dans l'affaire T-174/95, *Svenska Journalistförbundet (Tidningen Journalisten)/Conseil*.

L'aspect de la plainte examiné au point 3 de la décision appelle, en revanche, le commentaire critique qui suit.

Ni les termes exprès de l'article 2, paragraphe 2, de la décision 93/731 ni la jurisprudence du Tribunal de première instance n'étaient la position du Conseil selon laquelle les documents dont il n'est que l'un des auteurs relèvent dudit article 2, paragraphe 2. Il s'ensuit que le rejet par le Conseil de la demande du plaignant visant à l'accès aux ordres du jour du Groupe de haut niveau et de la Task force "Union européenne/États-Unis" procède d'une mauvaise application de la décision 93/731. Encore faut-il rappeler que la Cour de justice est l'autorité suprême lorsqu'il s'agit d'interpréter le droit communautaire ou d'en définir la portée.

L'article 7, paragraphe 3, de la décision 93/731 dispose explicitement que la personne dont la demande confirmative a été rejetée doit être informée de la possibilité qui lui est ouverte de présenter une plainte au Médiateur. Le commentaire critique formulé par ce dernier implique que le Conseil doit réexaminer la demande confirmative du plaignant datée du 28 juillet 1997 et donner accès aux documents demandés, à moins que ne s'appliquent une ou plusieurs des exceptions énoncées à l'article 4 de la décision 93/731.

Comme c'est au Conseil qu'il incombe de procéder à ce réexamen et à en communiquer le résultat au plaignant, le Médiateur classe l'affaire.

REFUS DE DONNER ACCÈS À DES DOCUMENTS: MOTIVATION INADÉQUATE

Décision sur la plainte 1057/25.11.96/STATEWATCH/UK/IJH contre le Conseil

LA PLAINTÉ

En février 1996, M. B. a écrit au Conseil pour demander des copies de vingt-quatre rapports examinés au cours de la session des 9 et 10 mars 1994 du Conseil "Justice et affaires intérieures" et de dix-sept rapports examinés à la réunion tenue par le comité "K.4" les 3 et 4 mars 1994. Cette demande était fondée sur la décision du Conseil relative à l'accès du public à ses documents¹ (ci-après "décision 93/731").

Le secrétariat général du Conseil a accordé l'accès à dix-sept des quarante et un documents demandés et refusé l'accès aux vingt-quatre autres. Le plaignant a formulé une demande confirmative pour vingt-trois de ces derniers. La Présidence du Conseil a accordé en réponse l'accès à sept documents supplémentaires, mais confirmé son refus sur les seize autres.

La plainte présentée au Médiateur concerne quinze des documents dont la réponse du Conseil à la demande confirmative refusait l'accès, refus qui avait été motivé comme suit (traduction):

¹ Décision 93/731/CE du Conseil du 20 décembre 1993 relative à l'accès du public aux documents du Conseil, JO L 340 du 31.12.1993, p. 43.

"En ce qui concerne les documents 5375/95, 5406/95 + COR1, 5405/95, 5354/95, 5319/95, 11020/93, 11565/93, 11151/93, 10448/93 et SN 1100/94, l'examen de votre demande a entraîné la mise en balance, d'une part, de votre intérêt à obtenir l'accès auxdits documents et, d'autre part, de l'intérêt du Conseil à préserver le secret de ses délibérations. Le Conseil a jugé que ce dernier intérêt prévaut dans le cas présent, d'autant que les documents en question rendent compte de façon circonstanciée des positions respectives des États membres sur des conventions de date récente et sur d'autres instruments juridiques, qui sont d'adoption très récente ou en cours d'examen. D'autre part, ces documents contiennent des données internes relatives aux procédures de recrutement du personnel des institutions et de choix des conseillers dans les domaines de la justice et des affaires intérieures. Il s'y ajoute que l'une de ces pièces est un document de travail sur la protection d'informations secrètes, établi à des fins d'organisation interne, et que d'autres renferment des avis du service juridique du Conseil destinés à servir à cette seule institution dans ses délibérations, sans revêtir de force obligatoire.

Pour ce qui est des autres documents, les critères pertinents de l'article 4, paragraphe 1, de la décision 93/731 sont les suivants:

- la protection de l'intérêt public (sécurité publique), pour les documents 12247/1/94, SN 1053/94, 10166/4/94 et 9908/2/93 + ADD 1;
- la protection de l'intérêt public (relations internationales), pour le document 5121/95.

La nature des informations contenues dans ces documents, s'agissant en particulier de la lutte contre le crime organisé au sein de l'Union européenne et hors de celle-ci, a amené le Conseil à conclure qu'il ne pouvait pas y être donné accès."

Dans sa plainte au Médiateur, le plaignant juge inadéquate la motivation du Conseil, telle qu'elle est reproduite ci-dessus. Il souligne notamment que les qualifications "de date récente" et "d'adoption très récente" ne trouvent pas de fondement dans la décision 93/731.

L'ENQUÊTE

L'avis du Conseil

En substance, le Conseil soutient qu'il a respecté l'obligation qui lui incombait de motiver le refus d'accès aux documents en question, ce conformément aux principes établis par une jurisprudence constante (traduction):

"L'accès à un ensemble clairement défini de documents a été refusé en vue de la protection du secret des délibérations du Conseil, en application de l'article 4, paragraphe 2, de la décision 93/731, et l'accès à un autre ensemble de documents clairement défini a été refusé pour des motifs liés à l'intérêt public (sécurité publique et relations internationales), en application de l'article 4, paragraphe 1, de la décision 93/731.

[...]

En ce qui concerne les documents dont l'accès a été refusé conformément à l'article 4, paragraphe 1, de la décision 93/731, la lettre du 2 mai 1996 énonce un nombre suffisant de raisons impératives justifiant l'application de l'exception fondée sur la protection de l'intérêt public.

Quant aux documents dont l'accès a été refusé en vertu de l'article 4, paragraphe 2, de la décision 93/731, il convient de noter que, contrairement à ce que M. B. prétend dans sa plainte, le Conseil n'a pas fondé ce refus sur le fait qu'ils étaient *de date récente*. Le refus d'accès à ces documents se fonde sur le fait qu'ils décrivent de façon circonstanciée les positions des États membres, raison pour laquelle l'intérêt du Conseil à préserver le secret de ses délibérations a prévalu sur l'intérêt de M. B. à se voir donner accès aux documents."

Les observations du plaignant

Le plaignant admet que le Conseil était en droit de lui refuser l'accès à certains documents. Il maintient, cependant, sa plainte au sujet des documents 10448/93, 5354/95, 5319/95, SN 1053/94 et 5121/95 et demande au Médiateur de vérifier si l'accès à ces documents a été refusé légitimement.

LA DÉCISION

1 Les griefs du plaignant

- 1.1 Le plaignant avance que le Conseil a refusé sur la base d'une motivation inadéquate de lui donner accès à certains des documents ayant fait l'objet de sa demande confirmative du 2 avril 1996. Dans ses observations, il accepte le refus d'accès à tels documents, mais maintient ses griefs quant à tels autres.

2 Les principes juridiques

- 2.1 L'article 4 de la décision 93/731 prévoit deux catégories d'exceptions au principe d'accès général des citoyens aux documents du Conseil.
- 2.2 L'article 4, paragraphe 1, dispose que l'accès à un document du Conseil ne peut être accordé lorsque sa divulgation pourrait porter atteinte à la protection de l'intérêt public (sécurité publique, relations internationales, stabilité monétaire, procédures juridictionnelles, activités d'inspection et d'enquête). Pour prouver que la divulgation de documents déterminés pourrait porter atteinte à la protection de l'intérêt public, le Conseil est tenu d'examiner, pour chaque document sollicité, si, au regard des informations dont il dispose, la divulgation de ce document est effectivement susceptible de porter atteinte à l'un des aspects de l'intérêt public protégé. Si tel est le cas, le Conseil est tenu de refuser l'accès au document en question¹.

¹ Arrêt du 6 février 1998 dans l'affaire T-124/96, *Interporc/Commission*, point 52, Recueil 1998, p. II-231; arrêt du 19 mars 1998 dans l'affaire T-83/96, *Gerard van der Wal/Commission*, point 43; arrêt du 17 juin 1998 dans l'affaire T-174/95, *Svenska Journalistförbundet (Tidningen Journalisten)/Conseil*.

- 2.3 L'article 4, paragraphe 2, dispose que, de plus, le Conseil peut refuser l'accès à un document pour protéger le secret de ses délibérations. Le Conseil doit exercer le pouvoir d'appréciation qui lui revient dans l'application de l'article 4, paragraphe 2, en mettant réellement en balance, d'une part, l'intérêt du citoyen à obtenir l'accès aux documents et, d'autre part, son intérêt éventuel à préserver le secret de ses délibérations¹.
- 2.4 Selon une jurisprudence constante, la motivation d'une décision refusant l'accès à des documents doit contenir - à tout le moins pour chaque catégorie de documents concernée - les raisons spécifiques pour lesquelles le Conseil considère que la divulgation des documents demandés tombe sous le coup d'une des exceptions prévues par la décision 93/731.

3 Le refus d'accès au titre de l'article 4, paragraphe 1

- 3.1 L'accès à deux des documents qui font l'objet de la plainte a été refusé en vertu de l'article 4, paragraphe 1. Dans sa réponse à la demande confirmative, le Conseil avance à cet égard l'argument suivant (traduction):

"La nature des informations contenues dans ces documents, s'agissant en particulier de la lutte contre le crime organisé au sein de l'Union européenne et hors de celle-ci, a amené le Conseil à conclure qu'il ne pouvait pas y être donné accès."

- 3.2 Selon la jurisprudence du Tribunal de première instance, la notion de sécurité publique peut couvrir des situations dans lesquelles l'accès du public à certains documents pourrait faire obstacle aux efforts des autorités visant à prévenir des activités criminelles². Aussi la référence du Conseil à la lutte contre le crime organisé est-elle pertinente eu égard à l'un des aspects de l'intérêt public que protège l'article 4, paragraphe 1.
- 3.3 Dans sa réponse à la demande confirmative du plaignant, le Conseil mentionne la "lutte contre le crime organisé", mais n'explique pas son argumentation concernant la "nature des informations" contenues dans les documents. C'est pourquoi le Médiateur estime que le Conseil n'a pas indiqué au plaignant, ainsi qu'il en avait l'obligation, les raisons spécifiques pour lesquelles il a considéré que la divulgation des documents tombait dans le champ de l'article 4, paragraphe 1.

4 Le refus d'accès au titre de l'article 4, paragraphe 2

- 4.1 Dans sa réponse confirmative, le Conseil tire plusieurs arguments de l'article 4, paragraphe 2, pour justifier son refus de donner

¹ Arrêt du 19 octobre 1995 dans l'affaire T-194/94, *John Carvel et Guardian Newspapers/Conseil*, points 64 et 65, Recueil 1995, p. II-2765.

² Arrêt du 17 juin 1998 dans l'affaire T-174/95, *Svenska Journalistförbundet (Tidningen Journalisten)/Conseil*.

accès à dix documents. La justification qui figure dans l'avis adressé au Médiateur est, cependant, la suivante (traduction):

"Le refus d'accès à ces documents se fonde sur le fait qu'ils décrivent de façon circonstanciée les positions des États membres, raison pour laquelle l'intérêt du Conseil à préserver le secret de ses délibérations a prévalu sur l'intérêt de M. B. à se voir donner accès aux documents."

- 4.2 La justification que le Conseil fonde sur l'article 4, paragraphe 2, telle notamment qu'elle est mise en relief par les mots "raison pour laquelle", implique que l'accès devrait être refusé à tout document décrivant de façon circonstanciée les positions d'États membres, quelque limitée que soit la partie du document qui rend compte de ces positions ou quels que soient les autres éléments contenus dans le document. Le Médiateur ne considère pas que ce raisonnement permette de confirmer que le Conseil, ainsi qu'il en avait l'obligation, ait mit réellement en balance les intérêts en présence.

CONCLUSION

Sur la base de son enquête, le Médiateur estime devoir formuler le commentaire critique qui suit.

Dans sa réponse à la demande confirmative du plaignant, le Conseil mentionne la "lutte contre le crime organisé", mais n'explicite pas son argumentation concernant la "nature des informations" contenues dans les documents. C'est pourquoi le Médiateur estime que le Conseil n'a pas indiqué au plaignant, ainsi qu'il en avait l'obligation, les raisons spécifiques qui l'ont amené à considérer que la divulgation des documents demandés tombait dans le champ de l'article 4, paragraphe 1.

La justification que le Conseil fonde sur l'article 4, paragraphe 2, telle notamment qu'elle est mise en relief par les mots "raison pour laquelle", implique que l'accès devrait être refusé à tout document décrivant de façon circonstanciée les positions d'États membres, quelque limitée que soit la partie du document qui rend compte de ces positions ou quels que soient les autres éléments contenus dans le document. Le Médiateur ne considère pas que ce raisonnement permette de confirmer que le Conseil, ainsi qu'il en avait l'obligation, ait mis réellement en balance les intérêts en présence.

Pour l'une et l'autre des composantes de ce commentaire critique, il convient de rappeler que la Cour de justice est l'autorité suprême lorsqu'il s'agit d'interpréter le droit communautaire ou d'en définir la portée.

L'article 7, paragraphe 3, de la décision 93/731 dispose explicitement que la personne dont la demande confirmative a été rejetée doit être informée de la possibilité qui lui est ouverte de présenter une plainte au Médiateur. Le commentaire critique formulé par ce dernier implique que le Conseil doit réexaminer la demande confirmative du plaignant datée du 2 avril 1996 et donner accès aux documents demandés, à moins que ne s'applique une

des exceptions énoncées à l'article 4 de la décision 93/731. Comme c'est au Conseil qu'il incombe de procéder à ce réexamen et à en communiquer le résultat au plaignant, le Médiateur classe l'affaire.

CONCOURS GÉNÉRAL: DÉFAUT D'INFORMATION CONCERNANT LES VOIES DE RECOURS

Décision sur la plainte 16/97/JMA contre le Conseil

LA PLAINTÉ

M. B. S. a présenté au Médiateur, en janvier 1997, une plainte dirigée contre la décision du jury du concours général Conseil/C/374 de ne pas retenir sa candidature.

Le jury avait justifié cette décision en arguant que l'intéressé n'avait pas soumis de document justifiant de sa connaissance d'une deuxième langue de l'Union européenne. Pas plus que l'avis de concours, la lettre du jury ne contenait d'indications sur les voies de recours éventuellement ouvertes contre la décision incriminée.

Dans la plainte adressée au Médiateur, M. B. S. revendique le droit, en sa qualité de citoyen, de contester une décision prise par l'administration publique communautaire. Il soutient qu'il n'a pas pu exercer ce droit, car le Conseil ne l'a pas correctement informé en la matière.

L'ENQUÊTE

L'avis du Conseil

La plainte a été transmise au Conseil. Dans son avis, celui-ci souligne pour commencer que l'intéressé ne s'est pas plaint à l'institution avant de saisir le Médiateur.

Le Conseil estime que le plaignant prétend à tort qu'il n'a pas pu contester la décision du jury. Il avait même le choix entre diverses possibilités. Tout d'abord, il pouvait saisir le Tribunal de première instance en vertu de l'article 91 du statut des fonctionnaires dans les trois mois ayant suivi la notification de la décision du jury, sans réclamation antérieure fondée sur l'article 90, paragraphe 2, du statut.

Une autre option consistait à introduire une réclamation au titre de l'article 90, paragraphe 2, du statut dans les trois mois à compter de la notification de la décision du jury. Quatre-vingt-six personnes dont la candidature avait été rejetée ont ainsi adressé une réclamation au secrétaire général. Ces réclamations ont pu être étudiées avec tout le soin requis, les épreuves écrites ayant été organisées à cet effet le 26 avril 1997, c'est-à-dire plusieurs mois après la décision du jury concernant l'admission aux dites épreuves.

Par ailleurs, le Conseil fait valoir que, conformément à la jurisprudence pertinente de la Cour de justice, le secrétariat général n'était pas obligé d'attirer l'attention des candidats non retenus sur les voies de recours exis-

tantes; il convenait, en effet, de ne pas surcharger les structures d'organisation de ce concours à participation nombreuse.

Le Conseil précise que son secrétariat général, soucieux de procurer aux candidats une voie de recours informelle, a inséré dans des avis de concours généraux de date récente des dispositions permettant expressément aux candidats malheureux de demander, dans un délai limité, un réexamen de leur candidature par le jury.

Les observations du plaignant

N'ayant pas été informé par le Conseil de ses droits en matière de recours, le plaignant ne savait pas, écrit-il, s'il devait adresser un recours au jury préalablement à une saisine du Tribunal de première instance. Que quatre-vingt-six autres candidats aient contesté la décision du jury ne saurait justifier le fait que ce dernier ne l'ait pas informé de ses droits en matière de recours ni des formalités afférentes.

Le plaignant évoque, d'autre part, le droit espagnol applicable dans des circonstances analogues. Il explique que la loi espagnole relative aux procédures administratives fait obligation à l'administration publique concernée d'informer le destinataire d'une décision des voies de recours qui lui sont ouvertes et que le législateur considère cette obligation comme une condition essentielle de la validité de l'acte administratif.

LA DÉCISION

1 La recevabilité de la plainte

- 1.1 Dans le système édifié par le traité et par le statut du Médiateur, ce dernier décide de la recevabilité des plaintes en conformité avec le droit communautaire, étant entendu qu'il fait bon accueil aux commentaires que les institutions et organes communautaires souhaiteraient lui adresser en la matière.
- 1.2 Pour être recevable, une plainte adressée au Médiateur doit avoir été précédée de démarches administratives appropriées auprès des institutions et organes concernés (article 2, paragraphe 4, du statut du Médiateur). La disposition pertinente faisant l'objet de formulations différentes selon les versions linguistiques¹, le Médiateur, eu égard à l'objectif qu'elle poursuit, apprécie en fonction des circonstances propres à chaque cas si des démarches idoines ont eu lieu.

¹ Dans son Rapport annuel 1996 (p. 45), le Médiateur, rendant compte de sa décision concernant la plainte 45/26.7.95/JPB/PD/B-dk, a déjà fait observer, "qu'on pouvait, semble-t-il, relever de légers écarts entre les différentes versions linguistiques de cette disposition. La version danoise utilise à bon droit le terme *fornødne*, ce qui laisse à penser que ces démarches administratives sont nécessaires. De leur côté, les versions anglaise, française, allemande, espagnole et suédoise recourent respectivement aux termes *appropriate*, *appropriées*, *geeigneten*, *adecuadas* et *lämpliga*, ce qui semble impliquer que les démarches administratives idoines doivent être effectuées."

- 1.3 S'agissant en l'espèce d'une décision d'un jury de concours qui aurait pu être attaquée directement par le plaignant devant le Tribunal de première instance, le Médiateur estime que les conditions nécessaires et suffisantes de recevabilité de la plainte ont été remplies.

2 L'exigence d'information du plaignant

- 2.1 Le plaignant soutient qu'il n'a pas pu exercer son droit de contester une décision défavorable du jury car il n'a pas été informé de l'existence de ce droit, ni, a fortiori, des moyens de l'exercer. Le Conseil fait valoir, pour sa part, que le fait d'informer les candidats des voies de recours qui leur sont ouvertes reviendrait à surcharger les structures d'organisation des concours à participation nombreuse.
- 2.2 L'appréciation des décisions d'un jury de concours doit prendre dûment en compte la nécessité d'assurer le bon déroulement du concours, spécialement dans le cas de concours à participation nombreuse. La Cour de justice a tenu compte de ce facteur en définissant l'obligation du jury de motiver ses décisions comportant refus d'admission de candidats. Aussi la Cour estime-t-elle, dans une jurisprudence constante, que l'on peut admettre que, dans un premier stade, le jury d'un concours à participation nombreuse ne fasse parvenir aux candidats (refusés) qu'une information sur les critères et le résultat de la sélection et qu'il ne fournisse qu'ultérieurement des explications individuelles¹.
- 2.3 Cependant, les structures d'organisation de concours généraux ne seraient pas nécessairement perturbées ni surchargées si le jury fournissait une information générale, au moyen d'un formulaire type, sur les voies de recours possibles pour les candidats refusés. Une information adéquate sur les droits dont les citoyens sont investis par l'ordre juridique communautaire et sur les moyens permettant de les défendre constitue une condition essentielle du juste exercice de ces droits et, en définitive, de leur respect. Il en résulte que les principes de bonne administration imposent au Conseil, dans ses rapports avec les citoyens, de veiller à ce que ces derniers soient correctement informés de leurs droits et obligations. C'est particulièrement vrai lorsque le Conseil prend l'initiative de solliciter des candidatures individuelles à des concours généraux visant au recrutement de ses fonctionnaires.
- 2.4 Le Médiateur relève, néanmoins, que le Conseil a modifié sa ligne de conduite dans les concours de date récente, en ce sens que les avis de concours publiés au *Journal officiel* stipulent que les candidats malheureux peuvent demander, dans un délai limité, un réexamen de leur candidature par le jury.

¹ Arrêt du 9 juin 1983 dans l'affaire 225/82, *Verzyck/Commission*, point 16, Recueil 1983, p. 1991.

Le Conseil ayant ainsi modifié sa ligne de conduite, il n'y a pas lieu pour le Médiateur de poursuivre l'enquête sur cet aspect de l'affaire.

3 L'exigence d'exactitude de l'avis de concours

- 3.1 Le jury a refusé d'admettre le candidat au motif que celui-ci n'avait pas justifié de sa connaissance d'une deuxième langue de l'Union européenne.
- 3.2 En vertu des conditions particulières d'admission au concours (point B de l'avis de concours), des pièces justificatives étaient requises pour la formation (point a), l'expérience professionnelle (point b), les connaissances dactylographiques (point c) et l'âge (point e). Tels étaient les seuls domaines pour lesquels il était expressément demandé aux candidats de prouver de quelque manière leur habilitation, à l'aide de diplômes, certificats ou autres écrits.
- 3.3 Les principes de bonne conduite administrative exigent que les intéressés soient informés d'une façon aussi exacte que possible de la nature des conditions requises pour occuper un poste déterminé. Cette information doit les mettre en mesure d'apprécier s'il y a lieu pour eux de faire acte de candidature et quelles pièces justificatives sont importantes pour les travaux du jury et doivent, par conséquent, être jointes à leur acte de candidature¹. L'avis de concours a pour fonction d'informer correctement les candidats des exigences et conditions à remplir. En l'espèce, l'avis de concours n'exigeait pas expressément la production de documents justifiant de la connaissance d'une deuxième langue de l'Union européenne. Dans ces conditions, on ne pouvait raisonnablement attendre du plaignant qu'il présentât de tels documents. Il en résulte que le Conseil n'a pas informé le plaignant d'une façon claire et exacte du fait qu'il convenait de présenter des documents écrits justifiant de la connaissance d'une deuxième langue de l'Union européenne.

CONCLUSION

Sur la base de son enquête, le Médiateur estime devoir formuler le commentaire critique qui suit.

Les principes de bonne conduite administrative exigent que les intéressés soient informés d'une façon aussi exacte que possible de la nature des conditions requises pour occuper un poste déterminé. Cette information doit les mettre en mesure d'apprécier s'il y a lieu pour eux de faire acte de candidature et quelles pièces justificatives sont importantes pour les travaux du jury et doivent, par conséquent, être jointes à leur acte de candidature. L'avis de concours a pour fonction d'informer correctement les candidats des exigences et conditions à remplir. En

¹ Arrêt du 28 novembre 1991 dans l'affaire T-158/89, *van Hecken/CES*, Recueil 1991, p. II-1341.

l'espèce, l'avis de concours n'exigeait pas expressément la production de documents justifiant de la connaissance d'une deuxième langue de l'Union européenne. Dans ces conditions, on ne pouvait raisonnablement attendre du plaignant qu'il présentât de tels documents. Il en résulte que le Conseil n'a pas informé le plaignant d'une façon claire et exacte du fait qu'il convenait de présenter des documents écrits justifiant de la connaissance d'une deuxième langue de l'Union européenne.

Comme cet aspect de l'affaire a trait à des procédures relatives à des faits spécifiques appartenant au passé, il n'y a pas lieu de rechercher une solution à l'amiable. Aussi le Médiateur classe-t-il l'affaire.

ACCÈS AUX DOCUMENTS

Décision sur la plainte 634/97/PD contre le Conseil

LA PLAINTE

M. P. a présenté au Médiateur, en juillet 1997, une plainte dirigée contre le Conseil. Par lettre du 19 février 1997, l'intéressé avait demandé au Conseil de lui fournir des copies de divers ordres du jour de quelques-uns de ses comités ainsi qu'un certain nombre d'autres documents. Le Conseil avait rejeté en partie cette demande en se référant aux dispositions de sa décision relative à l'accès du public à ses documents¹ (ci-après "décision 93/731").

En ce qui concerne les ordres du jour, le Conseil avait informé M. P. de sa décision de lui fournir des copies couvrant une période de six mois, et non de deux ans et demi comme demandé. L'institution fondait sa position sur l'article 3, paragraphe 2, de la décision 93/731, en vertu duquel il incombe au Conseil "de trouver une solution équitable pour donner suite aux demandes répétitives et/ou qui portent sur des documents volumineux" (dans la version anglaise de la décision: *"to find a fair solution to deal with repeat applications and/or those which relate to very large documents"*). M. P. a contesté la légalité de cette décision en avançant que l'article 3, paragraphe 2, précité n'est pas applicable aux demandes de très nombreux documents ("very large number of documents"), mais à celles portant sur des documents individuellement volumineux ("very large documents"); or, à l'en croire, aucun des ordres du jour, considérés séparément, n'excédait, en gros, les trois pages.

Quant à la seconde composante de la demande, le Conseil avait refusé de donner accès aux documents suivants:

- *Schoolchildren/5143*, un document compilant les réponses des États membres à un questionnaire relatif à une action commune engagée en 1994 et destinée à faciliter les voyages, au sein de l'Union européenne, d'enfants d'âge scolaire ressortissants de pays tiers;

¹ Décision 93/731/CE du Conseil du 20 décembre 1993 relative à l'accès du public aux documents du Conseil, JO L 340 du 31.12.1993, p. 43.

- *CIREA/1452*, un projet de rapport contenant des informations détaillées sur les activités déployées par le CIREA (Centre d'information, de réflexion et d'échanges en matière d'asile) entre 1994 et 1996;
- *Asylum/8418*, un recueil de deux documents comprenant les réponses détaillées des États membres à un questionnaire sur leurs principes et pratiques en matière d'asile;
- *Racism/7141*, une note concernant les crimes racistes établie par un groupe de travail du Conseil sur le terrorisme.

Le Conseil avait motivé en ces termes le refus d'accès au document *Schoolchildren/5143* (traduction):

"Le document 5143/1/97 est une note émanant du secrétariat général, où sont compilées les réponses des États membres à un questionnaire sur la mise en œuvre de l'action commune précitée. Cette compilation n'a pas encore été examinée par le groupe de travail compétent, et le rapport prévu dans le cadre de l'action commune n'a pas encore été établi.

Ayant mis en balance votre intérêt à obtenir l'accès au document et l'intérêt de l'institution à préserver le secret de ses délibérations, le Conseil, conformément à l'article 4, paragraphe 2, de la décision 93/731, a conclu que, dans ce cas particulier, le second intérêt cité l'emportait sur le premier.

En effet, la divulgation de ce document au stade actuel pourrait gêner les discussions prévues en la matière et avoir des incidences négatives sur l'échange de telles informations à l'avenir."

Pour le document *CIREA/1452*, la motivation du Conseil avait été la suivante (traduction):

"Ayant mis en balance votre intérêt à obtenir l'accès au document en question et l'intérêt de l'institution à préserver le secret de ses délibérations, le Conseil, conformément à l'article 4, paragraphe 2, de la décision 93/731, a conclu que le second intérêt cité l'emportait sur le premier.

Ce document, qui contient des informations détaillées sur le fonctionnement du CIREA, n'a pas encore été examiné ni donc adopté par le Conseil. Le divulguer à ce stade pourrait, selon le Conseil, gêner les discussions prévues en la matière."

Pour ce qui est des documents *Asylum/8418* et *Racism/7141*, le Conseil avait fait valoir que leur divulgation aurait porté atteinte à la protection de l'intérêt public, telle que visée à l'article 4, paragraphe 1, de la décision 93/731.

Dans sa plainte au Médiateur, M. P. soutient que le raisonnement du Conseil est inadéquat.

Le plaignant formule un grief supplémentaire et distinct, à savoir que le Conseil, en répondant à la demande initiale de documents, n'a pas mis en balance l'intérêt des citoyens à la transparence et celui de l'institution à imposer le secret. Et de souligner que, dans le cadre de la décision 93/731, cette mise en balance, à laquelle la jurisprudence de la Cour de justice et du Tribunal de première instance confère un caractère impératif, est requise tant pour la réponse à la première demande d'accès à des documents que pour la réponse à la demande confirmative susceptible de faire suite à un refus initial.

Enfin, le plaignant voit une forme de mauvaise administration dans le fait que le Conseil ne tienne pas de registre de ses documents. Bien que la décision 93/731 ne prévoie aucune obligation à cet égard, il est extrêmement difficile pour les intéressés de savoir, en l'absence d'un tel registre, quels documents il existe au niveau interne.

L'ENQUÊTE

L'avis du Conseil

La plainte a été transmise au Conseil, qui a répondu comme indiqué ci-après aux griefs du plaignant.

Au sujet de l'article 3, paragraphe 2, de la décision 93/731, le Conseil souligne que cette disposition tend à garantir l'efficacité de l'administration de l'institution dans des cas exceptionnels. Conformément aux règles générales régissant l'interprétation des lois, l'article en question doit être interprété dans son contexte et d'une manière qui lui permette de déployer ses effets dans la pratique.

Dans cet ordre d'idées, le champ d'application de l'article 3, paragraphe 2, lorsque cette disposition se réfère à "une solution équitable pour donner suite aux demandes répétitives", ne saurait être limité à des demandes portant sur le même document. La notion de "demande répétitive" s'étend, notamment, aux cas dans lesquels quelqu'un demande régulièrement et systématiquement, pendant une longue période, de se voir donner accès à de nombreux documents qui ressortissent à une même catégorie, sans être nécessairement identiques. À ce titre, le nombre de documents demandés constitue un des critères à prendre en considération.

D'autre part, le Conseil conteste que les motifs sur lesquels il a fondé son refus de donner accès à certains documents soient inadéquats. Il indique, cependant, que, ayant examiné les arguments du plaignant, il considère qu'il aurait mieux fait de se référer à l'exception de l'article 4, paragraphe 2, plutôt qu'à celle de l'article 4, paragraphe 1, pour refuser l'accès aux documents *Asylum/8418* et *Racism/7141*.

Pour ce qui est du grief selon lequel il n'aurait pas mis en balance les intérêts respectifs en répondant à la demande initiale du plaignant, le Conseil

prétend qu'il a, en fait, respecté cet impératif. Il précise que les réponses données au plaignant étaient claires sur ce point, dès lors qu'elles se référaient aux exceptions pertinentes ainsi qu'aux motifs permettant de les invoquer. Le Conseil reconnaît, néanmoins, qu'il n'a pas déclaré explicitement avoir procédé à la mise en balance. Il veillera désormais, dans des cas de ce genre, à indiquer, dans sa motivation initiale, que la mise en balance des intérêts a effectivement eu lieu.

Enfin, le Conseil fait savoir qu'il prépare la mise en place d'un registre central de ses documents. Le problème est d'en assurer la fiabilité et l'exhaustivité.

Les observations du plaignant

M. P. maintient, en substance, sa plainte.

LA DÉCISION

La décision 93/731 "a pour but de traduire le principe d'un accès aussi large que possible des citoyens à l'information, en vue de renforcer le caractère démocratique des institutions ainsi que la confiance du public dans l'administration"¹.

1 L'article 3, paragraphe 2, de la décision 93/731

La question soulevée en l'espèce étant identique à celle qui s'est posée dans le cadre de la plainte 1053/25.11.96/STATEWATCH/UK/IJH contre le Conseil, il est renvoyé à la décision que le Médiateur a prise sur cette dernière le 28 juillet 1998.

2 La motivation

- 2.1 Selon une jurisprudence constante, la motivation d'une décision refusant l'accès à des documents doit contenir les raisons spécifiques pour lesquelles le Conseil considère que la divulgation des documents demandés tombe sous le coup d'une des exceptions prévues par la décision 93/731.
- 2.2 L'accès aux documents *Schoolchildren/5143* et *CIREA/1452* a été refusé sur la base de l'article 4, paragraphe 2, qui prévoit que le Conseil peut refuser l'accès à un document pour protéger le secret de ses délibérations. Le Conseil a motivé sa décision en faisant valoir que ces documents se rapportaient à des questions qu'il avait encore à l'examen et que leur divulgation pouvait être préjudiciable à de futurs échanges d'informations entre les États membres et lui.
- 2.3 Le Médiateur relève que le risque de voir des discussions en cours pâtir de la divulgation de documents les concernant constitue un argument fréquemment mis en avant dans le cadre

¹ Arrêt du 17 juin 1998 dans l'affaire T-174/95, *Svenska Journalistförbundet (Tidningen Journalisten)/Conseil*, point 66.

des régimes d'accès du public aux documents. Toutefois, le Conseil doit user de cet argument avec circonspection s'il souhaite que le régime par lui adopté d'accès aux documents atteigne son but, à savoir renforcer le caractère démocratique des institutions et la confiance des citoyens à leur égard. Dans sa motivation, le Conseil s'est référé audit argument en des termes généraux, sans expliquer pourquoi il serait applicable aux documents demandés. Aussi cette motivation ne permet-elle pas au Médiateur d'établir si le Conseil a oui ou non appliqué correctement l'article 4, paragraphe 2. Par conséquent, le Médiateur estime fondé le grief du plaignant quant au caractère inadéquat de la motivation du Conseil.

- 2.4 Quant aux documents *Asylum/8418* et *Racism/7141*, le Conseil déclare dans son avis qu'il n'aurait pas dû fonder le refus d'accès sur l'article 4, paragraphe 1, mais sur l'article 4, paragraphe 2. Il lui reste donc à examiner l'applicabilité de l'article 4, paragraphe 2, à la lumière des considérations du Médiateur qui précèdent.

3 L'obligation de l'institution de mettre en balance les intérêts respectifs au titre de l'article 4, paragraphe 2, en répondant à la demande initiale de documents

Le Médiateur prend acte de ce que le Conseil reconnaît que, dans le champ d'application de l'article 4, paragraphe 2, la mise en balance des intérêts pertinents s'impose également au stade de la demande initiale d'accès à des documents. Le Conseil reconnaît, en outre, qu'il lui faut indiquer dans sa motivation initiale que la mise en balance des intérêts a effectivement été faite. Dans ces conditions, le Médiateur estime qu'il n'y a pas lieu de poursuivre l'enquête sur cet aspect de la plainte.

4 La tenue par le Conseil d'un registre de ses documents

La mise en place d'un registre des documents du Conseil étant en préparation, le Médiateur estime qu'il n'y a pas lieu de poursuivre l'enquête sur cet aspect de la plainte.

CONCLUSION

Sur la base de son enquête, le Médiateur estime devoir formuler le commentaire critique qui suit.

- 1 Le Médiateur juge que le Conseil n'a pas interprété correctement l'article 3, paragraphe 2, de la décision 93/731 et que l'institution n'était pas en droit de refuser au plaignant, sur la base dudit article, l'accès à une partie des documents demandés en l'occurrence. Le terme "demandes répétitives" utilisé à l'article 3, paragraphe 2, n'inclut pas les demandes d'une même personne visant des documents différents, pas plus que cet article ne saurait faire l'objet d'une interprétation étendant son champ d'application à toutes les demandes de "très nombreux documents" ("very large number of documents"). Encore faut-il rappeler que la Cour de jus-

tice est l'autorité suprême lorsqu'il s'agit d'interpréter le droit communautaire ou d'en définir la portée.

- 2 Pour refuser l'accès aux documents *Schoolchildren/5143* et *CIREA/1452* sur la base de l'article 4, paragraphe 2, de la décision 93/731, le Conseil s'est référé en des termes généraux à l'argument selon lequel la divulgation de ces documents générerait les discussions relatives aux domaines en question. Par son caractère général, cette motivation n'a pas permis au Médiateur d'établir si le Conseil a oui ou non appliqué correctement l'article 4, paragraphe 2. Par conséquent, le Médiateur estime que le Conseil a manqué à son obligation de communiquer au plaignant les raisons spécifiques pour lesquelles il considère la divulgation des documents demandés comme préjudiciable à ses délibérations.

L'article 7, paragraphe 3, de la décision 93/731 dispose explicitement que la personne dont la demande confirmative a été rejetée doit être informée de la possibilité qui lui est ouverte de présenter une plainte au Médiateur. Le commentaire critique formulé par ce dernier implique que le Conseil doit réexaminer les demandes confirmatives du plaignant et donner accès aux documents demandés, à moins que ne s'applique une des exceptions énoncées à l'article 4 de la décision 93/731. Comme c'est au Conseil qu'il incombe de procéder à ce réexamen et à en communiquer le résultat au plaignant, le Médiateur classe l'affaire.

3.5.3 COMMISSION EUROPÉENNE

BARRAGE D'ITOIZ: MOTIVATION INADÉQUATE DE LA DÉCISION DE LA COMMISSION CONCLUANT À LA NON-VIOLATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE

Décision sur la plainte 472/6.3.96/XP/ES/PD contre la Commission européenne

LA PLAINTÉ

"Greenpeace España" et l'association "Cordinadora de Itoiz" ont présenté au Médiateur, en mars 1996, une plainte dirigée contre la Commission. Les plaignants ont désigné ultérieurement M. B. pour les représenter. La Commission est accusée de ne pas avoir veillé à la conformité de la décision des autorités espagnoles visant à la construction d'un barrage à Itoiz, Navarre, avec les directives 85/337/CEE et 79/409/CEE. Les griefs soulevés concernent à la fois le traitement que la Commission a réservé à la plainte dont M. B. l'avait saisie en la matière et l'évaluation qu'elle en a faite.

En 1990, le ministre espagnol des travaux publics avait approuvé la construction d'un barrage à Itoiz. Il s'agissait d'un projet d'envergure, qui impliquait l'inondation d'un terrain de 11 500 000 m², pour une capacité de stockage d'eau de 418 hm³.

Les plaignants estiment que les autorités espagnoles n'ont pas respecté, au cours des procédures qui ont abouti à l'approbation du plan de

construction, les dispositions de la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement¹. Ils soutiennent, en outre, que le projet en question est contraire à la directive 79/409/CEE concernant la conservation des oiseaux sauvages².

Pour ce qui est de la première directive citée, les plaignants sont d'avis que les autorités espagnoles n'ont pas procédé à une évaluation correcte des incidences sur l'environnement. Quant à la directive 79/409, ils font valoir qu'elle tend à la protection des oiseaux sauvages et que son article 4 prévoit l'instauration de zones de protection spéciale. Le paragraphe 4 de cet article s'énonce comme suit:

"Les États membres prennent les mesures appropriées pour éviter dans les zones de protection visées aux paragraphes 1 et 2 la pollution ou la détérioration des habitats ainsi que les perturbations touchant les oiseaux, pour autant qu'elles aient un effet significatif eu égard aux objectifs du présent article. En dehors de ces zones de protection, les États membres s'efforcent également d'éviter la pollution ou la détérioration des habitats."

Les associations plaignantes jugent que les autorités espagnoles ont violé cette disposition, telle qu'elle est interprétée dans la jurisprudence du juge communautaire, en particulier l'arrêt que la Cour de justice a rendu dans l'affaire *Leybucht*³. La Cour interprète de manière restrictive la faculté des États membres de réduire la superficie des zones de protection spéciale en application de l'article 4, paragraphe 4, de la directive:

"Une telle interprétation de cette dernière disposition est d'ailleurs confirmée par le neuvième considérant de la directive, qui relève l'importance particulière que celle-ci attache aux mesures de conservation spéciale concernant les habitats des oiseaux énumérés à l'annexe I afin d'assurer leur survie et leur reproduction dans leur aire de distribution. Il en résulte que la faculté des États membres de réduire la surface d'une zone de protection spéciale ne peut être justifiée que par des raisons exceptionnelles.

Ces raisons doivent correspondre à un intérêt général supérieur à celui auquel répond l'objectif écologique visé par la directive. Dans ce contexte, les intérêts énoncés à l'article 2 de la directive, à savoir les exigences économiques et récréatives, ne sauraient entrer en ligne de compte."

Selon les plaignants, le barrage réduirait la surface des zones de protection spéciale, et seules des raisons d'ordre économique incitent les autorités espagnoles à le construire. Ils en concluent que cette construction est contraire à la jurisprudence de la Cour.

¹ Directive du Conseil du 27 juin 1985, JO L 175 du 5.7.1985, p. 40.

² Directive du Conseil du 2 avril 1979, JO L 103 du 25.4.1979, p. 1.

³ Arrêt du 28 février 1991 dans l'affaire C-57/89, *Commission/Allemagne*, points 20 à 22, Recueil 1991, p. I-883. Par la suite, les plaignants se sont référés également à l'arrêt du 2 août 1993 dans l'affaire C-355/90, *Commission/Espagne* ("affaire *Santoña*"), Recueil 1993, p. I-4221.

Ces considérations ont amené les associations précitées, agissant conjointement avec un certain nombre de municipalités lésées par la construction du barrage, à saisir la Commission, qui, en vertu de l'article 155 du traité CE, a pour mission de veiller à l'application du droit communautaire. La plainte ainsi présentée à la Commission était étayée par une documentation substantielle.

Par lettre du 21 décembre 1994, la Commission informait les plaignants en ces termes de la décision prise (traduction):

"Messieurs,

J'ai l'honneur de vous informer par la présente que la Commission a décidé, lors de sa réunion du 30 novembre 1994, de classer la plainte que vous avez élevée contre le projet d'aménagement d'un barrage à Itoiz. Cette plainte avait été inscrite au registre officiel de la Commission sous le numéro P/4758/92.

Vous trouverez en annexe la version espagnole du communiqué de presse que la Commission a jugé nécessaire de publier et dans lequel elle explique sa décision de classer l'affaire.

Je tiens à relever que, après examen de la documentation que vous avez fournie et de celle fournie par les autorités compétentes, les services de la Commission n'ont pas pu établir d'infraction au droit communautaire de l'environnement, n'étant pas en mesure de prouver que le projet était susceptible d'avoir un effet significatif sur l'environnement au sens de la directive 92/43/CEE concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

Dans ces conditions, force était à la Commission de procéder au classement de l'affaire.

En vous remerciant, ainsi que vos mandants, les municipalités navarraises de Valle de Lónguida, Aoiz, Valle de Artze, Oroz-Beztelu, la Junta General del Valle de Aezcoa et la Coordinadora de Itoiz, de l'intérêt que vous avez manifesté pour la conservation et la protection de l'environnement, je vous prie d'agréer, Messieurs, l'expression de ma considération distinguée."

Le communiqué de presse évoqué dans cette lettre contenait les explications suivantes sur le classement du dossier:

"La Commission vient de classer une procédure d'infraction relative à la protection des oiseaux sauvages dans la région espagnole de Navarre.

[...]

La Commission est intervenue suite à une plainte affirmant que le projet affecterait deux zones, à savoir Sierra de Artxuba y Zariquieta et Montes de Areta, protégées initialement en vertu de la directive 79/409 relative à la conservation des oiseaux sauvages. La Commission a exa-

miné la plainte plutôt à la lumière de la directive 92/43 qui assure la conservation d'habitats naturels et de la faune et flore sauvages et qui a remplacé, depuis le 5 juin 1994, les dispositions initiales de la directive de 1979.

La Commission a instruit le dossier dans un esprit de dialogue et de partenariat aussi bien avec les autorités espagnoles qu'avec les plaignants et les associations écologiques. Les services de la Commission ont consulté plusieurs études sur l'impact du projet et ont visité les lieux. Toutes les parties intéressées ont eu l'occasion d'exposer leurs points de vue lors d'une audition organisée le 25 octobre 1994 à Madrid.

L'examen a permis d'identifier les effets du barrage sur l'environnement et de constater qu'ils ne sont pas significatifs au sens de la directive de 1992. Aucune infraction ne pouvant être prouvée, la Commission a donc classé le dossier."

Les associations concernées ont estimé qu'elles avaient consenti trop d'efforts et fourni trop de documents à la Commission pour se satisfaire de cette décision. Elles s'élevaient, en particulier, contre le fait que l'institution ne s'était pas arrêtée à leurs griefs concernant les directives 85/337 et 79/409 et l'accusaient de se référer à tort à la directive 92/43. Elles ont alors décidé de saisir le Médiateur. Les nombreux documents qu'elles ont joints à leur plainte comprenaient des rapports établis par la Société ornithologique espagnole, qui concluaient que le projet d'Itoiz affecterait gravement la vie des oiseaux dans la zone.

L'ENQUÊTE

L'avis de la Commission

Sur la manière dont elle a traité la plainte qui lui avait été soumise à l'origine, la Commission fournit, dans son avis, les explications résumées ci-après.

La plainte a été déposée en juillet 1992. La Commission en a accusé réception en septembre 1992, en demandant des renseignements complémentaires aux plaignants. Le 26 novembre 1992, elle a invité les autorités espagnoles à lui fournir des informations; devant le silence de ces autorités, elle leur a adressé un rappel le 4 février 1993. Les autorités espagnoles ont présenté leur dossier le 14 mai 1993. L'affaire a ensuite été discutée de manière approfondie par les représentants de la Commission et des responsables espagnols, lors d'une réunion tenue à Madrid le 3 mars 1994. Dans le prolongement de ces discussions, les autorités espagnoles ont envoyé à l'institution, le 21 avril 1994, des données complétant le dossier.

La question a été abordée au niveau politique à Luxembourg le 8 juin 1994. En ont débattu M. Paleokrassas, membre de la Commission, M. Borrell, ministre espagnol, sa compatriote M^{me} Narbona, secrétaire d'État, et M. Alli, président du gouvernement de Navarre. À cette occasion, l'Espagne a souligné qu'il s'agissait d'un projet d'intérêt public et a

déclaré qu'elle prendrait les mesures compensatoires prévues à l'article 6, paragraphe 4, de la directive 92/43 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

Des représentants des services de la Commission ont visité le site d'Itoiz le 23 juin 1994. À l'issue de leur visite, ils ont demandé informations et documents aux autorités espagnoles locales et nationales. Ils souhaitaient obtenir, en particulier, des pièces prouvant l'existence d'un intérêt public majeur, des analyses concernant les autres sites et emplacements pris en considération avant la décision de construire le barrage à Itoiz, des données relatives aux projets d'irrigation, l'engagement formel que ces projets feraient l'objet d'une procédure complète d'évaluation des incidences sur l'environnement; ils soulignaient, en outre, la nécessité d'un débat ouvert à toutes les parties concernées et au cours duquel serait discutée la question des zones de compensation.

En juillet 1994, les autorités espagnoles ont fourni une première série d'études hydrologiques sur la Navarre et présenté le calendrier selon lequel elles communiqueraient les autres informations demandées. Le 25 juillet 1994, M. Paleokrassas a invité M. Borrell à ne pas entreprendre de travaux de caractère permanent à Itoiz aussi longtemps que la question ne serait pas réglée, chose que le ministre espagnol a acceptée par lettre du 3 août 1994. Cette situation d'attente s'est prolongée jusqu'au 30 novembre 1994, date à laquelle la Commission a décidé de classer le dossier. Entre-temps, les autorités espagnoles avaient soumis, le 21 septembre 1994, tous les documents requis quant à l'intérêt public majeur du projet, à l'examen de solutions alternatives et à l'étude des effets du projet sur les oiseaux sauvages, ainsi que, le 4 octobre 1994, un document relatif aux compensations offertes au titre de la directive 92/43.

Le 25 octobre 1994, à l'initiative de la Commission, les autorités espagnoles avaient tenu à Madrid une audition sur le projet d'Itoiz. Toutes les parties concernées pouvaient participer à cette audition et y défendre leur position, pour ou contre le projet, avec vigueur. Les médias, télévision et presse en tête, avaient couvert l'événement. L'association plaignante "Coordinadora de Itoiz" y était représentée et avait participé au débat. Les services de la Commission avaient établi leur rapport final au lendemain de l'audition.

Passant ensuite aux allégations d'infraction de la directive 85/337, la Commission affirme, dans son avis, que les autorités espagnoles ont procédé à une évaluation des incidences du projet sur l'environnement.

Aux griefs liés à l'application de la directive 79/409, la Commission répond qu'elle a examiné la question à la lumière de l'article 4, paragraphe 4, de cette directive. Cependant, les obligations qui incombait aux États membres en vertu de cette disposition ont été remplacées, en 1994, par celles inscrites dans la directive 92/43.

L'article 6, paragraphe 2, de la directive 92/43 dispose que "les États membres prennent les mesures appropriées pour éviter, dans les zones spéciales de conservation, la détérioration des habitats naturels et des habitats d'espèces ainsi que les perturbations touchant les espèces pour lesquelles les zones ont été désignées, pour autant que ces perturbations soient susceptibles d'avoir un effet significatif".

Le paragraphe 3 de ce même article précise que "tout plan ou projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site mais susceptible d'affecter ce site de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans et projets, fait l'objet d'une évaluation".

Le paragraphe 4 ajoute que, "si, en dépit de conclusions négatives de l'évaluation [...], un plan ou projet doit néanmoins être réalisé pour des raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, l'État membre prend toute mesure compensatoire nécessaire pour assurer que la cohérence globale de Natura 2000 est protégée" (instauré par l'article 3 de la directive 92/43, Natura 2000 est, aux termes dudit article, un "réseau écologique européen cohérent de zones spéciales de conservation").

Se fondant sur ces dispositions, la Commission a jugé que l'inondation de quelque 6 % de la superficie d'une des zones spéciales concernées par le projet d'Itoiz avait de quoi nourrir une évaluation négative. À en croire, toutefois, un rapport technique des services de la Commission, il était difficile de dire s'il s'agissait en l'occurrence d'un effet "significatif", au sens de la directive 92/43. C'est pourquoi la Commission a décidé de ne pas engager de procédure en manquement contre l'Espagne.

Les observations des plaignants

Les plaignants avancent principalement que la Commission n'a toujours pas motivé de manière adéquate la conclusion selon laquelle l'Espagne aurait rempli correctement les obligations qui lui incombent en vertu des directives 85/337 et 79/409. Ils estiment que l'institution n'était pas en droit d'évaluer le projet en fonction de la directive 92/43, puisque cette directive n'était pas encore en vigueur lorsque le projet a été lancé. Il est clair, à leurs yeux, que le projet était contraire à la directive 79/409: il avait été établi que la surface d'au moins une zone de protection spéciale serait réduite et que les raisons justifiant cette réduction ne remplissaient pas la condition énoncée par la Cour de justice dans l'affaire *Leybucht* précitée, à savoir "correspondre à un intérêt général supérieur à celui auquel répond l'objectif écologique visé par la directive". Ils joignent, à l'appui de leurs dires, des documents faisant apparaître que les services de la Commission ont considéré, à un moment donné, que le projet ne respectait pas la directive 79/409.

L'ENQUÊTE COMPLÉMENTAIRE

Ayant étudié l'avis de la Commission et les observations des plaignants, le Médiateur a envoyé une lettre à l'institution pour lui demander de préciser les motifs qui l'ont amenée à conclure que les autorités espagnoles avaient

respecté les obligations leur incombant en vertu des directives 85/337 et 79/409.

Les principaux éléments de la réponse de la Commission, constituant son deuxième avis, sont récapitulés ci-après.

Pour ce qui est de la directive 85/337, il convient de noter que le ministère espagnol des travaux publics a approuvé le projet d'irrigation "Canal de Navarre" en décembre 1961. Un premier projet de construction d'un barrage à Itoiz a été adopté en 1977, dont la mise en œuvre a été approuvée en 1985. L'un et l'autre de ces projets ont été modifiés ultérieurement eu égard aux résultats des procédures de consultation du public et aux nouvelles évaluations des besoins en eau. Dans ces conditions, il serait difficile de justifier l'applicabilité en l'espèce de la directive 85/337, dont le délai de transposition expirait au 3 juillet 1988: voir arrêt de la Cour de justice dans l'affaire *Großkrotzenburg*¹.

Une procédure d'évaluation des incidences du projet d'Itoiz sur l'environnement n'en a pas moins été lancée en 1989, pour être achevée en 1990, après une période de consultation du public. La décision finale de mise en œuvre du projet a été prise en 1992, et les travaux préliminaires ont été entamés en 1993. Il est donc permis de conclure qu'une évaluation des incidences sur l'environnement a été effectuée et que l'impact environnemental du projet, y compris les effets sur les oiseaux protégés, a été mesuré comme il convient.

En ce qui concerne la directive 79/409, il est vrai que les services de la Commission ont pensé, au début de leurs investigations, que le projet d'Itoiz était susceptible d'avoir des effets significatifs sur les oiseaux et les habitats et d'enfreindre par là l'article 4, paragraphe 4, de la directive. Cependant, ils ont changé d'avis en étudiant les informations présentées par les autorités espagnoles ainsi que les données complémentaires recueillies à l'occasion de l'audition organisée à Madrid. Par la suite, le dossier a été examiné à la lumière de la directive 92/43, dont les dispositions remplaçaient l'article 4, paragraphe 4, de la directive 79/409 depuis le 5 juin 1994.

Appelés à formuler leurs observations complémentaires sur cette réponse de la Commission, les plaignants ont maintenu leurs griefs.

LA DÉCISION

- 1 La plainte présentée au Médiateur soulève la question de savoir si la Commission a donné la suite adéquate à la plainte dont les plaignants l'ont saisie à l'origine.
- 2 Aucun élément des informations fournies par la Commission ni des documents produits par les plaignants ne permet de conclure que l'institution aurait mal instruit cette affaire.

¹ Arrêt du 11 août 1995 dans l'affaire C-431/92, *Commission/Allemagne*, Recueil 1995, p. I-2189.

- 3 Sur les motifs énoncés par la Commission à l'appui de ses conclusions, il subsiste essentiellement un point de désaccord entre elle et les plaignants: le caractère adéquat ou non du raisonnement de l'institution quant à l'affirmation des plaignants que le projet d'Itoiz ne respectait pas la directive 79/409 et que cette infraction ne saurait être couverte par la directive 92/43, non encore en vigueur à la date à prendre en considération.
- 4 Les principes de bonne administration imposent à l'administration de motiver ses décisions de façon adéquate à l'égard des citoyens. Dans le cadre de l'enquête que le Médiateur a menée de sa propre initiative, en 1997, sur les procédures administratives de la Commission relatives au traitement des plaintes des citoyens dirigées contre la violation du droit communautaire par les États membres, la Commission s'est engagée à indiquer aux plaignants les motifs qui, le cas échéant, l'amènent à conclure à l'absence d'infraction¹.
- 5 En l'espèce, les plaignants ont soutenu avec persistance que le projet d'Itoiz ne respectait pas la directive 79/409 et que cette infraction ne saurait être couverte par la directive 92/43, non encore en vigueur à la date à prendre en considération. La Commission ne s'est pas arrêtée à ce grief dans sa décision concernant la plainte initiale, décision dont la motivation, par voie de conséquence, a été insuffisante. Ladite décision était antérieure à l'engagement pris par la Commission dans le cadre de l'enquête d'initiative 303/97/PD, évoquée ci-dessus. Toutefois, la Commission n'a pas non plus apporté de réponse valable à ce même grief dans aucun des deux avis qu'elle a rendus sur la présente plainte. Il en résulte que la Commission n'est pas en mesure de motiver sa décision de façon adéquate, ce qui constitue un cas de mauvaise administration.

CONCLUSION

Sur la base de son enquête, le Médiateur estime devoir formuler le commentaire critique qui suit.

Les principes de bonne administration imposent à l'administration de motiver ses décisions de façon adéquate à l'égard des citoyens. En l'espèce, les plaignants ont soutenu avec persistance que le projet d'Itoiz ne respectait pas la directive 79/409 et que cette infraction ne saurait être couverte par la directive 92/43, non encore en vigueur à la date à prendre en considération. La Commission ne s'est pas arrêtée à ce grief dans sa décision concernant la plainte initiale, décision dont la motivation, par voie de conséquence, a été insuffisante. Ladite décision était antérieure à l'engagement pris par la Commission d'indiquer aux plaignants les motifs qui, le cas échéant, l'amènent à conclure à l'absence d'infraction. Toutefois, la Commission n'a pas non plus apporté de réponse valable à ce même grief dans aucun des deux avis qu'elle a rendus sur la présente plainte. Il en résulte que la Commission n'est pas

¹ Enquête d'initiative 303/97/PD (Rapport annuel 1997 du Médiateur européen, p. 284-287).

en mesure de motiver sa décision de façon adéquate, ce qui constitue un cas de mauvaise administration.

Comme cet aspect de l'affaire a trait à des procédures relatives à des faits spécifiques appartenant au passé, il n'y a pas lieu de rechercher une solution à l'amiable. Aussi le Médiateur classe-t-il l'affaire.

Nota. Selon des informations parues dans la presse espagnole, la Commission, à la suite de cette décision du Médiateur, a décidé de rouvrir le dossier relatif au barrage d'Itoiz.

DIFFÉREND CONCERNANT UN CONTRAT DE RECHERCHE

Décision sur la plainte 768/26.7.96/CP/UK/IJH contre la Commission européenne

LA PLAINTÉ

M. P. a présenté au Médiateur, en juillet 1996, une plainte sur un contrat de recherche passé entre sa société - LW Limited (LWL) -, deux autres sociétés (l'une portugaise, l'autre grecque) et la Commission. Il formulait trois accusations contre la DG VI de la Commission:

- a) elle avait délibérément cherché à porter atteinte au projet en propageant de fausses informations;
- b) elle avait retenu à tort le dernier paiement dû au titre du contrat;
- c) elle avait recouru à une méthode de comptabilisation injuste des coûts afin de réduire le montant du paiement final dû.

L'ENQUÊTE

L'avis de la Commission

La plainte a été transmise à la Commission. Dans son avis, celle-ci déclare que, aux termes du contrat, elle était tenue de payer la moitié des dépenses éligibles, à concurrence de 1 050 000 écus, à charge pour LWL de lui soumettre toutes les pièces justificatives au nom de toutes les sociétés contractantes. Et de poursuivre (traduction):

"Tout solde n'était payable que dans les deux mois suivant la date de l'approbation de l'état consolidé des coûts et la présentation du dernier rapport technique, pièce justificative ou autre document requis en vertu du contrat (article 21, paragraphe 2, point c, de l'annexe II).

Le contrat devait donc continuer de produire ses effets jusqu'à la plus éloignée de ces deux dates: celle où la Commission aurait reçu les informations demandées conformément aux dispositions du contrat (article 13 de l'annexe II) ou celle où elle aurait effectué le dernier paiement. Au cours de cette période, de même que pendant les deux années suivant l'expiration du contrat, la Commission est habilitée, à des fins de vérification, à avoir accès à tous les documents comptables

pertinents et, le cas échéant, à exiger la présentation de documents justificatifs financiers (article 39 de l'annexe II).

En vertu de l'article 6, paragraphe 1, point c, et paragraphe 5, des *Conditions générales* énoncées à l'annexe II du contrat [...], la société contractante qui assure la coordination peut se considérer comme libérée de ses obligations si la Commission n'a formulé aucune observation sur les derniers projets de rapport deux mois après les avoir reçus.

Cependant, l'article 6 de l'annexe II n'oblige pas la Commission à effectuer des paiements dans certains délais déterminés. Cet article figure dans la partie A de l'annexe II, c'est-à-dire parmi les dispositions qui portent uniquement sur l'exécution des travaux et qui régissent les obligations des sociétés contractantes quant aux prestations techniques liées auxdits travaux. À cet égard, les fonctionnaires de la Commission ont estimé ne pas avoir de raison de douter de la conformité des travaux entrepris avec les objectifs du projet."

L'avis de la Commission contient encore d'autres précisions, récapitulées ci-après.

- a) Quatre paiements ont été effectués à LWL, avec demande de transférer aux autres sociétés contractantes les sommes qui leur revenaient.
- b) Sur la base des relevés des dépenses éligibles soumis à la Commission, le solde à payer est de 47 967 écus, dont 14 370 pour LWL.
- c) Le 17 août 1995, LWL a informé la Commission que les autorités de Ténériffe avaient considéré, en mai 1994, que la structure construite dans le cadre du projet était illégale.
- d) Le 31 août 1995, la société contractante portugaise a informé la Commission que LWL ne lui avait pas versé la somme de 16 088 écus à laquelle elle avait droit pour les travaux de la deuxième année. La société portugaise a fait état, à cette occasion, de divergences d'ordre scientifique avec LWL, mentionnant des déviations techniques qu'elle estimait profondes par rapport au projet initial.
- e) La Commission a organisé, le 27 novembre 1995, une réunion avec les trois sociétés contractantes, au cours de laquelle il a été décidé que LWL continuerait de jouer le rôle de coordonnateur scientifique du projet.
- f) Après avoir demandé le rapport d'un expert indépendant, et avoir reçu ce rapport en juillet 1996, la Commission a accepté les rapports scientifiques qui lui avaient été soumis dans le cadre du projet.

- g) En novembre 1995, LWL a envoyé à la Commission les rapports financiers et les relevés des dépenses relatifs à la troisième année du projet ainsi qu'à l'ensemble de la période couverte. La Commission a ensuite dû attendre la mi-mai 1996 pour recevoir, après plusieurs demandes de renseignements complémentaires, une version corrigée des relevés de dépenses consolidés de LWL. Et l'institution n'a toujours pas reçu les rapports consolidés des sociétés portugaise et grecque.
- h) Les faits indiqués aux points c) et d) ont amené la Commission à considérer le projet comme un projet "à risques" devant faire l'objet d'un contrôle accru de sa part. Aussi a-t-elle adopté une attitude prudente et décidé qu'il ne convenait pas de procéder à de nouveaux paiements.
- i) Un contrôle comptable a été effectué sur place, au siège de LWL, le 5 juillet 1996. La société n'a pas été en mesure de produire les documents appropriés, et notamment les feuilles de rémunération prouvant les dépenses de personnel.
- j) La Commission, soucieuse de clarifier la situation, a invité la société portugaise et LWL à une réunion organisée le 11 juillet 1996. La société portugaise n'a pas pu participer à cette réunion. La Commission a profité de la rencontre pour demander à diverses reprises à LWL les documents justificatifs financiers qui faisaient défaut. LWL a cependant argué que les dispositions de l'article 6, paragraphe 1, point c, et paragraphe 5, du contrat la libéraient de ses obligations contractuelles et a maintenu que la Commission devait procéder au paiement final.
- k) LWL n'étant pas en mesure de prouver par des pièces comptables les dépenses prétendument engagées, l'Unité de coordination de la lutte antifraude de la Commission (UCLAF) a ouvert une enquête.

Les observations du plaignant

Les principales observations du plaignant sont récapitulées ci-après.

- a) LWL a présenté en temps utile les rapports intermédiaires sur l'avancement des travaux et le rapport final prévus par le contrat. La Commission n'a jamais formulé d'observations sur ces rapports, pas plus qu'elle n'a fait savoir qu'elle eût besoin de plus de temps pour en formuler. Conformément à l'article 6, paragraphe 1, points b et c, du contrat, la Commission est donc censée avoir approuvé les rapports, et, en vertu de l'article 6, paragraphe 5, LWL est libérée de ses obligations contractuelles.
- b) Le rapport relatif à la troisième année et le rapport financier consolidé ont été soumis à la Commission respectivement en novembre et en décembre 1995. Dans une lettre du 18 avril 1996, envoyée par télécopie, la Commission a demandé qu'une correc-

tion déterminée fût apportée au relevé de dépenses consolidé et a déclaré avoir examiné et approuvé le rapport financier, précisant que le paiement suivrait dès que les rapports scientifiques auraient été approuvés.

- c) La Commission a failli à ses obligations contractuelles en n'effectuant pas le paiement final dû en vertu de l'article 21, paragraphe 2, point c, du contrat dans un délai de deux mois à compter de l'approbation qu'elle était censée avoir donnée.
- d) La Commission a demandé pour la première fois des éclaircissements sur les rapports intermédiaires le 24 mai 1996. Ces éclaircissements lui furent fournis dès le lendemain, mais elle n'en a pas accusé réception.
- e) Sans donner ni demander d'explications, la Commission a refusé à LWL l'autorisation de recourir à des possibilités prévues par le contrat pour transférer des coûts d'une catégorie à l'autre. Ainsi, l'institution a rejeté une proposition de LWL qui visait à faire passer certaines dépenses de la rubrique des équipements durables, sous laquelle elles étaient prévues initialement, à la rubrique des équipements non durables, alors qu'un tel aménagement aurait reflété la nature réelle de ces dépenses, amorties au cours de la période de réalisation du projet.
- f) Il était clair, dès la fin de la deuxième année du projet, que la société portugaise n'avait pas l'intention d'assumer ses responsabilités. Oralement informée de ce fait par LWL, la Commission a indiqué, oralement elle aussi, que la responsabilité première de LWL était de veiller à obtenir les résultats convenus, conformément à l'article 2 du contrat, qui imposait aux cocontractants de s'acquitter des obligations de leurs partenaires défaillants.
- g) À la réunion du 27 novembre 1995 (*voir, supra, point e de l'avis de la Commission*), il a été convenu que chaque société contractante enverrait directement ses rapports à la Commission et que cette dernière effectuerait les paiements restants directement à chacun des partenaires, sans passer par LWL.
- h) La Commission brosse un tableau outrageusement déformé du contrôle comptable qui a eu lieu le 5 juillet 1996. Les contrôleurs ont jugé que trois postes mineurs comportaient des dépenses non éligibles. LWL étant d'un avis contraire pour deux de ces postes, elle a demandé à la Commission, le 8 juillet 1996, de s'expliquer à cet égard. Il ne lui a pas été répondu. Quant au troisième poste, il concernait une facture pour l'envoi du contrat signé aux services bruxellois de la Commission, avec délai de livraison garanti au lendemain; ces derniers frais n'étaient pas éligibles car la facture portait la date du jour précédant la prise d'effet du contrat.
- i) Les contrôleurs ont également demandé à voir des feuilles d'heures quotidiennes du personnel travaillant au projet, signées

et certifiées par le responsable du projet au moins mensuellement. Il n'était pas possible, ni utile, de tenir une telle administration pour une petite équipe travaillant dans deux pays, lorsque ce n'était pas dans trois ou quatre, et selon des horaires très irréguliers. Il a été présenté aux contrôleurs des registres contenant des états de présence quotidienne individuelle et d'autres précisions.

- j) Huit fonctionnaires de la Commission et le plaignant ont participé à la réunion du 11 juillet 1996. Les questions posées sur la ligne de conduite que la Commission entendait désormais suivre quant au contrat sont restées sans réponse.

L'ENQUÊTE COMPLÉMENTAIRE

Ayant conclu, après l'examen du dossier, à la nécessité de procéder à une enquête complémentaire, le Médiateur a écrit à la Commission pour lui poser les trois questions récapitulées ci-après.

- 1 (a) Pour quelles raisons n'a-t-elle pas accepté les propositions de LWL qui visaient à un traitement différent de certaines dépenses, admissible en vertu du contrat, et (b) ces raisons ont-elles été communiquées à LWL?
- 2 Sur quelle base juridique se fonde-t-elle, compte tenu notamment de sa lettre au plaignant du 18 avril 1996, pour considérer qu'il n'est pas possible de progresser sur les aspects financiers du dossier aussi longtemps que le plaignant et les autres sociétés contractantes n'auront pas fourni les informations demandées?
- 3 L'UCLAF a-t-elle achevé son enquête, et, dans l'affirmative, quels en ont été les résultats?

La réponse de la Commission

En réponse à la question 1 (a), la Commission se réfère aux documents supplémentaires demandés à LWL. À la question 1 (b), elle répond que ces raisons ont été communiquées à M. P. tant au cours du contrôle comptable que lors de la réunion tenue à Bruxelles le 11 juillet 1996.

Pour ce qui est de la question 2, la Commission indique qu'elle a reçu, le 25 novembre 1996, le relevé de dépenses consolidé de la société portugaise, dernier document nécessaire en vertu de l'article 21, paragraphe 2, point c, du contrat. Sur la seule base de ces dispositions, le paiement aurait dû être effectué au plus tard en janvier 1997. Mais un autre facteur jouait en l'occurrence: les données complémentaires demandées par la Commission en juillet 1996 et qui ne lui avaient toujours pas été présentées.

De plus, la Commission a demandé à M. P., mais en vain, de produire des documents justificatifs quant aux sommes qu'il prétend avoir transférées à ses partenaires. L'institution rappelle à cet égard qu'elle a décidé d'adopter une attitude prudente (*voir point h de son avis*).

Sur la question 3, la Commission fait savoir que l'enquête de l'UCLAF se poursuit.

Les observations complémentaires du plaignant

En substance, M. P. relève que la Commission n'a pas répondu à la question 1 (a) et affirme que la réponse donnée à la question 1 (b) est mensongère. Sur la réponse à la question 2, il soutient que tous les documents ont été fournis séparément et conformément aux instructions que la Commission avait données à ce sujet à la suite de la réunion du 27 novembre 1995. Il joint des copies des documents bancaires des transferts effectués au bénéfice de la société portugaise, pièces déjà transmises à la Commission le 24 mai 1996.

Pour ce qui est de l'enquête de l'UCLAF, M. P. renvoie à la correspondance qu'il a fait parvenir au Médiateur en juillet 1997. L'UCLAF lui avait demandé des copies de tous les documents financiers et administratifs concernant le projet. Il avait répondu qu'il n'était pas raisonnable de lui demander copie de milliers de documents alors que LWL ne disposait pas d'un personnel susceptible d'être chargé de cette tâche, et il avait proposé qu'un nouveau contrôle fût organisé sur place conformément à l'article 39 du contrat.

LA RECHERCHE D'UNE SOLUTION À L'AMIALE

Le Médiateur a écrit à la Commission, le 8 septembre 1997, en vue de la recherche d'une solution à l'amiable.

Dans cette lettre, le Médiateur souligne qu'il ne ressort pas du dossier que le plaignant ait reçu une réponse quant au caractère déraisonnable de la demande de l'UCLAF d'obtenir des copies de tous les documents ni quant à la solution de remplacement que constituerait un contrôle de l'UCLAF sur place. Le Médiateur suggère à la Commission de revenir sur cette exigence ou d'expliquer pourquoi il demeure nécessaire de faire copier tous les documents.

Le Médiateur relève également, dans sa lettre, que la Commission ne lui a pas fourni les renseignements demandés sur les raisons de la non-éligibilité de certaines des dépenses. Il ajoute que son enquête ne l'a pas convaincu jusque-là que la Commission fût à même d'établir de manière cohérente qu'elle fondait sur une base valable sa conception de la situation contractuelle. Il lui semble, écrit-il, que la Commission pourrait - en fonction des résultats de l'enquête de l'UCLAF - réviser son point de vue sur le montant final dû au titre du contrat et sur le paiement de ce montant.

La Commission a répondu le 12 novembre 1997, informant le Médiateur que l'UCLAF n'exigeait plus la présentation par LWL de copies des documents, qu'une inspection serait effectuée sur place et que M. P. avait été mis au courant.

Sur le différend d'ordre contractuel, la Commission indique dans sa réponse que, pour chaque paiement périodique, elle a envoyé à LWL une lettre comprenant un état financier sur lequel étaient mentionnées, d'une

part, les dépenses déclarées aux fins de financement et, d'autre part, les dépenses éligibles, avec l'explication de toute divergence entre les deux. Elle précise que la base juridique en vertu de laquelle elle n'a pas payé le solde réside dans le fait qu'elle n'a pas encore approuvé le relevé final des dépenses de LWL.

La lettre de la Commission a été transmise au plaignant, qui a contesté les affirmations relatives au litige contractuel et a maintenu que l'institution avait cherché à porter atteinte au projet en prétendant auprès d'autres parties intéressées que c'était un échec technique et financier.

Il n'a pas été possible, dans ces conditions, de parvenir à une solution à l'amiable.

LA DÉCISION

1 Le cadre de l'enquête du Médiateur et de la décision

1.1 Les investigations de l'UCLAF

1.1.1 En recherchant une solution à l'amiable, le Médiateur a attiré l'attention de la Commission sur le fait que le plaignant n'avait pas reçu de réponse quant au caractère déraisonnable de la demande de l'UCLAF d'obtenir des copies de tous les documents ni quant à la solution de remplacement que constituerait un contrôle de l'UCLAF sur place.

1.1.2 La Commission a répondu au Médiateur que l'UCLAF renonçait à exiger de LWL des copies des documents avant une inspection sur place. L'institution a donc réagi d'une manière satisfaisante à cet aspect de l'intervention du Médiateur.

1.2 Le contexte contractuel de la plainte

1.2.1 Aux termes de l'article 11, paragraphe 1, du contrat ayant donné lieu à la plainte, ce dernier est régi par le droit anglais et gallois.

1.2.2 De nombreux médiateurs nationaux, dans les États membres, ne statuent pas sur les différends d'ordre contractuel, soit en raison des caractéristiques générales des contrats inscrites dans le droit national, soit parce que la loi établissant leur mandat exclut expressément ces différends.

1.2.3 Ainsi qu'il l'a souligné dans son Rapport annuel 1995, le Médiateur européen a en partie pour mission de concourir "à prévenir l'accumulation des litiges en favorisant les règlements à l'amiable et en émettant des recommandations permettant d'éviter d'aller jusqu'au procès". C'est pourquoi il examine les plaintes pour mauvaise administration qui découlent de relations contractuelles.

1.2.4 Le Médiateur européen, ne cherche pas, cependant, à déterminer s'il y a eu rupture de contrat. Cette question ne pourrait être tran-

chée valablement que par un tribunal compétent, qui aurait la possibilité d'entendre les arguments des parties tirés du droit national applicable et d'apprécier des preuves contradictoires sur tous les faits litigieux.

- 1.2.5 Il n'en reste pas moins que les principes de bonne administration exigent que toute autorité publique engagée dans un différend d'ordre contractuel avec une partie privée puisse toujours fournir au Médiateur des explications cohérentes quant à la base juridique de son action et à la justification de sa conception de la situation contractuelle.

2 Sur le fond

2.1 Le grief selon lequel la DG VI aurait cherché délibérément à porter atteinte au projet

- 2.1.1 Le plaignant accuse la DG VI d'avoir délibérément cherché à porter atteinte au projet en propageant de fausses informations. La Commission ne dément pas explicitement ces affirmations, mais son avis, et en particulier le passage expliquant pourquoi elle considère le projet comme "à risques", constitue un démenti de fait.

- 2.1.2 Il ressort de l'avis de la Commission que les informations transmises par la société contractante portugaise l'ont amenée à consulter un expert indépendant. Celui-ci lui a remis son rapport en juillet 1996, après quoi elle a jugé pouvoir accepter les rapports scientifiques qui lui avaient été soumis dans le cadre du projet. L'institution précise que ses fonctionnaires "ont estimé ne pas avoir de raison de douter de la conformité des travaux entrepris avec les objectifs du projet".

- 2.1.3 L'enquête du Médiateur n'a pas révélé que des fonctionnaires de la Commission eussent formulé des opinions contraires aux conclusions du rapport de l'expert indépendant qui avaient levé les doutes de la Commission concernant les aspects scientifiques du projet.

- 2.1.4 En conséquence, le Médiateur ne constate pas de mauvaise administration de la part de la Commission quant à cet aspect de la plainte.

2.2 Le grief selon lequel le dernier paiement dû au titre du contrat aurait été retenu à tort

- 2.2.1 LWL a dit et répété à la Commission qu'elle s'estimait libérée de ses obligations contractuelles et que l'institution devait procéder au paiement final conformément à l'article 21, paragraphe 2, point c, du contrat.

2.2.2 Pas plus dans son avis que dans sa réponse aux questions complémentaires du Médiateur, la Commission n'expose clairement son point de vue sur la situation contractuelle. Répondant à la lettre par laquelle le Médiateur recherchait une solution à l'amiable, elle précise que la base juridique en vertu de laquelle elle n'a pas payé le solde réside dans le fait qu'elle n'a pas encore approuvé le relevé final des dépenses de LWL. Et, si elle n'a pas encore approuvé ce relevé, c'est, explique-t-elle par ailleurs, parce que le plaignant ne lui a pas fourni les données financières qu'elle lui avait demandées en juillet 1996.

2.2.3 Compte tenu de la position de la Commission, la lettre qu'elle a adressée le 18 avril 1996 au plaignant était susceptible d'induire celui-ci en erreur: en demandant qu'une correction déterminée fût apportée au relevé de dépenses consolidé et en affirmant que le paiement suivrait dès que les rapports scientifiques auraient été approuvés, l'institution pouvait donner l'impression que sa lettre approuvait implicitement le relevé consolidé sous réserve de la correction demandée.

2.3 Le grief selon lequel la Commission aurait recouru à une méthode de comptabilisation permettant de réduire le montant du paiement final dû

2.3.1 Le plaignant reproche à la Commission d'avoir refusé, sans donner ni demander d'explications, le transfert de coûts d'une catégorie à l'autre, possibilité pourtant prévue par le contrat. Dans ses observations sur l'avis de la Commission, il soutient notamment que l'institution a rejeté une proposition qui visait à faire passer certaines dépenses de la rubrique des équipements durables, sous laquelle elles étaient prévues initialement, à la rubrique des équipements non durables.

2.3.2 Dans sa réponse aux questions complémentaires du Médiateur, la Commission affirme que les raisons de la non-éligibilité de certaines dépenses ont été communiquées au plaignant au cours du contrôle comptable et lors de la réunion tenue à Bruxelles le 11 juillet 1996. Le plaignant a démenti formellement cette affirmation. Il avait joint à ses observations sur l'avis de la Commission un compte rendu du déroulement du contrôle comptable et un procès-verbal de la réunion du 11 juillet 1996. Ces deux documents avaient été transmis à l'institution, qui n'avait pas apporté de preuve de leur inexactitude.

2.3.3 Dans la lettre qu'il a envoyée à la Commission alors qu'il recherchait une solution à l'amiable, le Médiateur relève que l'institution ne lui a pas fourni les renseignements demandés sur les raisons de la non-éligibilité de certaines des dépenses. La Commission répond à cet égard que, pour chaque paiement périodique, elle a envoyé à LWL une lettre comprenant un état financier sur lequel étaient mentionnées, d'une part, les dépenses déclarées aux fins

de financement et, d'autre part, les dépenses éligibles, avec l'explication de toute divergence entre les deux. Elle annexe à sa réponse des copies des lettres pertinentes, datées des 4 juillet 1994, 14 mars 1995 et 8 août 1995, sans toutefois y joindre une copie des états financiers correspondants.

- 2.3.4 Le refus par la Commission de la demande du plaignant visant au transfert de dépenses d'une catégorie à l'autre a eu pour effet de réduire la part éligible des dépenses totales et d'abaisser ainsi la contribution de l'institution à moins de 50 % du total. Dans ces conditions, la Commission aurait dû motiver son refus envers le plaignant. Et ces motifs auraient également dû être communiqués au Médiateur à sa demande, ce qui n'a pas été fait bien qu'il en eût formulé le souhait à deux reprises. Le Médiateur conclut, dès lors, que le rejet par la Commission de la proposition du plaignant qui visait à faire passer certaines dépenses de la rubrique des équipements durables, sous laquelle elles étaient prévues initialement, à la rubrique des équipements non durables ne repose pas sur des motifs dûment communiqués à l'intéressé.

CONCLUSION

L'enquête du Médiateur n'a pas révélé que des fonctionnaires de la Commission eussent formulé des opinions contraires aux conclusions du rapport de l'expert indépendant qui avaient levé les doutes de la Commission concernant les aspects scientifiques du projet.

Le Médiateur estime néanmoins devoir formuler le commentaire critique qui suit.

- 1 Compte tenu de la position de la Commission, la lettre qu'elle a adressée le 18 avril 1996 au plaignant était susceptible d'induire celui-ci en erreur: en demandant qu'une correction déterminée fût apportée au relevé de dépenses consolidé et en affirmant que le paiement suivrait dès que les rapports scientifiques auraient été approuvés, l'institution pouvait donner l'impression que sa lettre approuvait implicitement le relevé consolidé sous réserve de la correction demandée.
- 2 Le refus par la Commission de la demande du plaignant visant au transfert de dépenses d'une catégorie à l'autre a eu pour effet de réduire la part éligible des dépenses totales et d'abaisser ainsi la contribution de l'institution à moins de 50 % du total. Dans ces conditions, la Commission aurait dû motiver son refus envers le plaignant. Et ces motifs auraient également dû être communiqués au Médiateur à sa demande, ce qui n'a pas été fait bien qu'il en eût formulé le souhait à deux reprises. Le Médiateur conclut, dès lors, que le rejet par la Commission de la proposition du plaignant qui visait à faire passer certaines dépenses de la rubrique des équipements durables, sous laquelle elles étaient prévues initialement, à la rubrique des équipements non durables ne repose pas sur des motifs dûment communiqués à l'intéressé.

- 3 Sur le fond, les questions qui divisent le plaignant et la Commission se rapportent aux obligations contractuelles de l'un et de l'autre. Le Médiateur ne peut pas déterminer s'il y a eu rupture de contrat. Il ne saurait donc formuler de projets de recommandations en l'espèce, même si ses efforts pour trouver une solution à l'amiable n'ont pas abouti. Il fait observer que le contrat en cause est régi par le droit anglais et gallois et que la Cour de justice est seule compétente pour statuer sur tout litige relatif à ce contrat (article 11, paragraphe 1, et annexe II, article 12, du contrat). Il s'ensuit que les parties peuvent soumettre leur différend au juge communautaire.

En conséquence, le Médiateur classe l'affaire.

DROIT DE LA CONCURRENCE: ALLÉGATIONS DIRIGÉES CONTRE LA CARENCE DE LA COMMISSION ET LE DÉFAUT DE RÉPONSE À DES LETTRES

Décision sur la plainte 774/29.7.96/ELR/UK/IJH/OV contre la Commission européenne

LA PLAINTÉ

M. R. a présenté au Médiateur, en juillet 1996, une plainte accusant la Commission (DG IV) de ne pas avoir donné la suite adéquate aux griefs dont il l'avait saisie quant à une restriction du jeu de la concurrence par des accords de représentation exclusive de fabricants allemands et autrichiens de modèles réduits de trains.

L'intéressé agissait au nom d'un détaillant en modèles réduits (jouets) établi dans le Nord du pays de Galles et spécialisé dans la fourniture de biens originaires d'Allemagne, d'Autriche, de France et d'Italie. Le 3 août 1994, il avait écrit à M. Joe Wilson, député au Parlement européen, lequel avait transmis sa plainte à la Commission (DG IV) en soutenant que des fabricants allemands et autrichiens de modèles réduits de trains restreignaient le jeu de la concurrence par des accords de représentation exclusive. Était surtout mis en cause le fait que les fabricants allemands et autrichiens travaillaient avec un importateur et distributeur unique, chargé d'approvisionner l'ensemble du marché au Royaume-Uni, ce qui obligeait les revendeurs britanniques à se fournir à des prix beaucoup plus élevés que, par exemple, leurs homologues allemands.

La Commission avait répondu le 12 janvier 1995 - en présentant des excuses pour le retard mis à réagir - qu'elle ne jugeait pas nécessaire, à la lumière du contenu de la lettre du plaignant, de prendre des mesures dans le cadre du droit de la concurrence. Peu satisfait de cette réponse, le plaignant avait envoyé une autre lettre à la Commission, datée du 23 janvier 1995. L'institution lui avait répondu le 1^{er} février 1995 en restant sur sa position. Nouvelles lettres du plaignant les 28 avril et 31 octobre 1995. Réponse de la Commission le 9 novembre 1995: l'intéressé pouvait-il fournir des informations plus précises sur la violation par lui alléguée des règles de concurrence, et, notamment, des indications sur les entreprises

qui auraient pris part aux prétendues activités contraires au droit de la concurrence? Pour finir, le plaignant avait encore écrit à trois reprises à la Commission: le 21 novembre 1995 ainsi que les 29 mars et 23 mai 1996. L'institution, elle, était restée silencieuse. Le plaignant avait joint à sa lettre du 21 novembre 1995, ainsi qu'il y avait été invité, une liste comportant les noms et adresses des fabricants allemands et autrichiens qui recouraient aux accords de représentation exclusive.

La plainte présentée au Médiateur en juillet 1996 fait suite au silence de la Commission. Le plaignant y élève deux griefs:

- 1 la Commission est restée inactive alors qu'il accusait des fabricants allemands et autrichiens de modèles réduits de trains de restreindre le jeu de la concurrence;
- 2 elle a laissé ses lettres sans réponse.

L'ENQUÊTE

L'avis de la Commission

La plainte a été transmise en novembre 1996 à la Commission, qui a formulé les commentaires récapitulés ci-après.

Sur les allégations dirigées contre le défaut de réponse aux lettres du plaignant, il convient de signaler qu'il a été répondu le 28 novembre 1996 à la lettre du 23 mai 1996. Cette réponse est jointe à l'avis, de même que la lettre du plaignant qui y a fait suite.

Sur les allégations selon lesquelles la Commission n'aurait pas pris de mesures pour remédier à la prétendue violation des règles de concurrence, il faut noter que la DG IV n'ouvre une enquête que lorsque l'institution est saisie de plaintes dûment étayées relatives à des questions précises où sont en jeu des points de droit communautaire. Or nulle violation des règles de concurrence ne ressort des faits exposés par le plaignant, pas plus que ne sont identifiées les entreprises concernées; le plaignant se limite à des déclarations générales de caractère politique. Il n'en reste pas moins que la Commission examinerait conformément aux procédures établies par les règlements 17 et 99 toute plainte que l'intéressé lui soumettrait officiellement et qui ferait état de manière précise d'une violation des règles de concurrence.

Les raisons pour lesquelles la DG IV n'a pu appuyer la démarche du plaignant sont multiples. Celui-ci n'ayant pas fourni de précisions permettant de conclure à l'existence d'accords restrictifs quelconques, la Commission considère que les règles de concurrence n'ont pas été enfreintes: tout fournisseur a pleinement le droit de faire appel à des distributeurs exclusifs, que ce soit au Royaume-Uni ou ailleurs. De plus, en l'absence d'informations précises, la Commission ne saurait décider de procéder à des vérifications sur place. Et l'affaire, de l'aveu même du plaignant, n'a pas un impact économique suffisant pour justifier une enquête systématique comportant l'envoi de demandes de renseigne-

ments officielles à tous les fabricants et grossistes de la Communauté actifs dans le secteur des modèles réduits de trains. D'ailleurs, le fait que l'intéressé ait joint à sa plainte une copie de la communication de la Commission du 3 septembre 1986 relative aux accords d'importance mineure prouve qu'il sait que la Commission n'intervient pas, en règle générale, dans des cas de ce genre. Enfin, le problème se situe au niveau du commerce de détail, de sorte qu'il paraît peu susceptible, en tout état de cause, de se répercuter sur les échanges entre les États membres.

Les observations du plaignant

Le plaignant rejette les explications de la Commission. Il demande que les questions soulevées dans sa plainte soient examinées à fond: il s'agit de faits, dit-il, et non d'observations générales. Il insiste spécialement sur l'absence d'autres sources d'approvisionnement, génératrice d'un monopole. Il répète que les détaillants du Royaume-Uni doivent payer des prix excessifs par rapport à leurs homologues des autres pays. Il fait remarquer que, pour se procurer des preuves de l'existence d'accords commerciaux restrictifs, il devrait pénétrer de force dans les locaux des fournisseurs et fabricants.

LA DÉCISION

1 Le grief selon lequel la Commission serait restée inactive

- 1.1 Le plaignant avance que la Commission aurait dû prendre des mesures après qu'il l'eut saisie d'une réclamation selon laquelle des fabricants allemands et autrichiens de modèles réduits de trains se livraient à des pratiques restrictives du jeu de la concurrence. La Commission répond, en bref, qu'elle n'était pas en mesure d'ouvrir une enquête, l'intéressé ne lui ayant pas fourni d'informations suffisamment précises.
- 1.2 La question de savoir si la Commission a manqué à une obligation d'agir au titre du droit de la concurrence doit être examinée par rapport à la procédure administrative qu'elle est appelée à suivre pour déceler des infractions aux articles 85 et 86 du traité CE. Cette procédure administrative est régie par le règlement 17 du Conseil¹, qui confère à la Commission de vastes pouvoirs pour enquêter et demander des renseignements.
- 1.3 Conformément à la jurisprudence de la Cour de justice, il appartient à la Commission, et non à une partie tierce, de décider, dans le cadre d'investigations relevant de l'article 14 du règlement 17, si des informations particulières sont nécessaires pour lui permettre de déceler une infraction aux règles de concurrence². La Cour a précisé que, "même si elle dispose déjà d'indices, voire d'éléments de preuve relatifs à l'existence d'une infraction, la

¹ Règlement n° 17 du Conseil du 6 février 1962 (Premier règlement d'application des articles 85 et 86 du traité), JO 13 du 21.2.1962, p. 204/62.

² Arrêt du 18 mai 1982 dans l'affaire 155/79, *AM & S/Commission*, Recueil 1982, p. 1575.

Commission peut légitimement estimer nécessaire de demander des renseignements supplémentaires lui permettant de mieux cerner l'étendue de l'infraction, la détermination de sa durée ou du cercle des entreprises impliquées"¹. Il semble raisonnable et ne paraît pas excessif que, dans le cas présent, la Commission ait voulu obtenir des précisions de la part du plaignant. Aussi la Commission ne s'est-elle pas rendue coupable de mauvaise administration en considérant qu'elle n'était pas en mesure d'agir sur la base des renseignements fournis par le plaignant.

2 Le grief selon lequel la Commission n'aurait pas répondu aux lettres du plaignant

- 2.1 Le plaignant affirme que la Commission n'a pas répondu à ses lettres des 21 novembre 1995, 29 mars 1996 et 23 mai 1996. La première de ces lettres fournissait des précisions à la Commission, ainsi que l'institution l'avait demandé, et contenait une liste des fabricants accusés de recourir à des accords de représentation exclusive. Comme cette lettre était restée sans réponse jusqu'en mars 1996, le plaignant avait encore écrit à deux reprises à la Commission pour la prier d'avoir l'obligeance de répondre à son envoi du 21 novembre 1995. La Commission indique qu'elle a effectivement répondu le 28 novembre 1996.
- 2.2 Les principes de bonne conduite administrative exigent que la Commission réponde dans un délai raisonnable aux lettres de personnes qui se plaignent auprès de ses services. Cette exigence s'impose avec une force accrue pour les lettres qui complètent par de nouveaux éléments les informations qu'un plaignant a fournies antérieurement, par exemple dans le cadre d'une correspondance demandant à l'institution de prendre des mesures contre la violation des règles de concurrence.
- 2.3 Il ressort des renseignements donnés par la Commission que celle-ci n'a répondu que le 28 novembre 1996 à la lettre du 21 novembre 1995, soit un an plus tard. À supposer même que l'institution eût répondu à toutes les autres lettres faisant l'objet du second grief du plaignant, tel qu'il est énoncé dans la description de la plainte, elle n'était pas dispensée pour autant de l'obligation de répondre aussi, dans un délai raisonnable, à la lettre du 21 novembre 1995.
- 2.4 En l'espèce, il s'imposait de répondre d'urgence dès lors que le plaignant, ainsi que la Commission le lui avait demandé, avait finalement fourni des précisions en présentant une liste de fabricants allemands et autrichiens supposés recourir à des accords de représentation exclusive. Ces précisions, qui apportaient de nouveaux éléments aux informations antérieures et que le plaignant pouvait raisonnablement considérer comme répondant à la

¹ Arrêt du 18 octobre 1989 dans l'affaire 374/87, *Orkem/Commission*, point 15, Recueil 1989, p. 3283.

demande de renseignements complémentaires de la Commission, constituaient un facteur de plus en vertu duquel le plaignant était en droit de recevoir une réponse motivée de la Commission dans un délai raisonnable. En conséquence, le fait que la Commission n'ait répondu qu'après un an à la lettre du plaignant en date du 21 novembre 1995, qui complétait par de nouveaux éléments la réclamation initiale, est constitutif de mauvaise administration.

CONCLUSION

Sur la base de son enquête, le Médiateur estime devoir formuler le commentaire critique qui suit.

Les principes de bonne conduite administrative exigent que la Commission réponde dans un délai raisonnable aux lettres de personnes qui se plaignent auprès de ses services. En conséquence, le fait que la Commission n'ait répondu qu'après un an à la lettre du plaignant en date du 21 novembre 1995, qui complétait par de nouveaux éléments la réclamation initiale, est constitutif de mauvaise administration.

Comme cet aspect de l'affaire a trait à des procédures relatives à des faits spécifiques appartenant au passé, il n'y a pas lieu de rechercher une solution à l'amiable. Aussi le Médiateur classe-t-il l'affaire.

RECONNAISSANCE DES DIPLÔMES D'ODONTOLOGIE DE PAYS TIERS

Décision sur la plainte 783/01.08.96/LBR/ES/KH(JMA) contre la Commission européenne

LA PLAINTÉ

En juillet 1996, M. B. a présenté au Médiateur, au nom du "Colegio de Odontólogos y Estomatólogos" de Biscaye, une plainte reprochant à la Commission de ne pas avoir veillé à la bonne application, par les autorités espagnoles, de la directive 78/686/CEE visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres de praticien de l'art dentaire.

M. B. soutient dans sa plainte que l'Espagne ne respecte pas cette directive, puisque les autorités compétentes espagnoles reconnaissent les diplômes d'odontologie obtenus dans des pays d'Amérique latine et non conformes aux conditions fixées dans la directive.

Ayant reçu plusieurs plaintes allant dans le même sens, la Commission avait engagé la procédure en manquement prévue à l'article 169 du traité CE. Elle avait envoyé une lettre de mise en demeure aux autorités espagnoles en octobre 1990, puis un avis motivé en août 1992. Les autorités espagnoles avaient répondu à l'avis motivé en mars 1993.

M. B. lui-même s'est plaint à la Commission en 1992. Il a ensuite pris contact à de multiples reprises avec les services compétents, en leur écri-

vant ou en s'y rendant, afin d'obtenir des informations sur l'évolution de la procédure entamée au titre de l'article 169. Il a invité la Commission à accélérer les choses. Il a également demandé à avoir accès aux dossiers pertinents et sollicité, en particulier, des copies des lettres échangées entre la Commission et les autorités espagnoles. L'institution a refusé de lui donner accès aux dossiers, se référant à l'impératif de confidentialité.

Les fonctionnaires de la Commission ont toujours dit et écrit au plaignant que la procédure suivait son cours et que les services de la Commission étudiaient les documents envoyés par les autorités espagnoles. M. B. ne se satisfait pas de ces déclarations, qu'il trouve trop générales.

L'ENQUÊTE

L'avis de la Commission

La plainte a été transmise à la Commission. Dans son avis, celle-ci formule les commentaires récapitulés ci-après.

En application de l'article 169 du traité CE, la Commission a engagé, en 1990, une procédure en manquement contre l'Espagne, accusée de ne pas appliquer les critères fixés dans les directives 78/686/CEE¹ et 78/687/CEE² pour la reconnaissance des diplômes de praticien de l'art dentaire.

Aux termes de l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la directive 78/687, celle-ci "ne porte en rien préjudice à la possibilité pour les États membres d'accorder sur leur territoire, selon leur réglementation, l'accès aux activités du praticien de l'art dentaire et leur exercice aux titulaires de diplômes [...] qui n'ont pas été obtenus dans un État membre".

Cette faculté laissée aux États membres est limitée par les critères de base qu'énoncent les deux directives et auxquels doit répondre tout praticien de l'art dentaire spécialiste. La Commission estime que, pour être reconnu dans la Communauté, le diplôme du praticien de l'art dentaire délivré dans un État membre doit garantir le respect de ces critères minimaux.

En dépit des obligations découlant de ces dispositions, l'Espagne reconnaissait automatiquement les diplômes d'odontologie obtenus dans des pays d'Amérique latine et non conformes aux critères minimaux introduits par les directives. Elle se fondait pour ce faire sur des accords internationaux bilatéraux conclus avant son adhésion à la Communauté.

¹ Directive 78/686/CEE du Conseil du 25 juillet 1978 visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres du praticien de l'art dentaire et comportant des mesures destinées à faciliter l'exercice effectif du droit d'établissement et de libre prestation de services, JO L 233 du 24.8.1978, p. 1.

² Directive 78/687/CEE du Conseil du 25 juillet 1978 visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant les activités du praticien de l'art dentaire, JO L 233 du 24.8.1978, p. 10.

L'administration espagnole a essayé d'appliquer les deux directives précitées, mais les décisions allant en ce sens ont fait l'objet de recours et ont été annulées par différentes juridictions administratives. Les directives en question ne sont donc toujours pas respectées.

Par ailleurs, la Commission explique que les autorités espagnoles sont en train de renégocier les accords bilatéraux passés avec des pays tiers et qu'elle a décidé pour cette raison, en vertu du pouvoir d'appréciation discrétionnaire que lui reconnaît la jurisprudence de la Cour de justice, de ne pas porter l'affaire devant le juge communautaire.

Aux reproches relatifs à la lenteur de la procédure en manquement ainsi entreprise dans le cadre de l'article 169, la Commission réplique en mettant en avant la complexité de la question dans ses dimensions juridiques aussi bien que politiques.

Aux mois d'octobre 1994 et de juillet 1995, la Commission a demandé des informations complémentaires aux autorités espagnoles, qui avaient répondu entre-temps à l'avis motivé. Ces informations lui ont été fournies respectivement en décembre 1994 et octobre 1995.

À la date où elle rend cet avis à l'intention du Médiateur (20 décembre 1996), la Commission attend la réaction des autorités espagnoles à une nouvelle demande d'informations.

La Commission réfute les reproches relatifs à un manque de transparence de la procédure et à son refus de divulguer les lettres échangées avec le gouvernement espagnol en soulignant que les lettres et autres documents échangés avec un État membre au titre de l'article 169 revêtent un caractère confidentiel. Elle n'a donc nulle obligation d'ouvrir ou de transmettre ses dossiers à des tiers.

La Commission souligne qu'elle a toujours observé dans cette affaire les principes de bonne administration. Ses services ont répondu sans retard et correctement aux lettres du plaignant, et ils ont eu avec lui une réunion à Bruxelles.

Les observations du plaignant

Le plaignant a formulé les observations récapitulées ci-après.

La Commission interprète les directives 78/686/CEE et 78/687/CEE d'une façon adéquate. Il s'est toujours efforcé, pour sa part, de promouvoir l'application de ces directives en Espagne.

Les arguments que la Commission avance pour justifier la lenteur du processus ne sont pas pertinents. Organe de caractère technique, la Commission a pour tâche première d'assurer la bonne application du droit communautaire dans tous les États membres. Elle ne saurait, par conséquent, trouver dans des motifs d'ordre politique une justification aux lenteurs de son action.

Il serait bon que le Médiateur vérifiât si toutes les parties concernées ont agi en conformité avec le droit communautaire.

D'autre part, le plaignant a transmis au Médiateur, en avril 1997, copie d'une lettre par laquelle la Commission l'informait que, peu satisfaite de la réponse apportée par les autorités espagnoles à son avis motivé, elle avait décidé, en décembre 1996, de saisir la Cour de justice, sans toutefois avoir encore déposé officiellement le recours.

L'ENQUÊTE COMPLÉMENTAIRE

Le Médiateur a demandé des éclaircissements à la Commission en mai 1997, l'invitant à fournir des informations plus claires, plus précises et plus transparentes sur ses négociations avec les autorités espagnoles ainsi que sur l'évolution de l'affaire depuis 1990.

Quelque temps plus tard, la Commission confirmait son avis antérieur et informait le Médiateur qu'elle étudiait de nouveaux éléments, présentés par les autorités espagnoles en juin 1997.

En février 1998, la Commission faisait savoir au Médiateur qu'elle avait décidé de ne pas saisir la Cour de justice. Elle estimait que les autorités espagnoles s'attaquaient au problème en se conformant au droit communautaire. De plus, la Cour suprême espagnole avait modifié son interprétation des dispositions nationales existantes, les mettant en conformité avec les critères inscrits dans les directives 78/686/CEE et 78/687/CEE.

Que la situation eût changé, la Commission en voulait pour preuve le fait que le Médiateur avait reçu des plaintes (531/97/PD et 535/97/PD) de citoyens dont les diplômes d'odontologie, obtenus en Amérique latine, n'avaient pas été reconnus par les autorités espagnoles.

La Commission comptait classer l'affaire dès que l'Espagne se serait retirée de tous les accords internationaux susceptibles d'entraîner des situations contraires au droit communautaire.

LA DÉCISION

1 La décision de la Commission de ne pas saisir la Cour de justice

- 1.1 En vertu de l'article 155 du traité CE, la Commission, "gardienne du traité", doit veiller à l'application du droit communautaire. Le principal instrument juridique dont elle dispose, dans ce rôle, pour contraindre les États membres à respecter les règles communautaires est la procédure prévue à l'article 169.
- 1.2 Dans le cadre de cette procédure, la Commission émet un avis motivé lorsqu'elle estime qu'un État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent au niveau communautaire. Si l'État en cause ne se conforme pas à cet avis, la Commission peut saisir la Cour de justice.

Ainsi que le juge communautaire l'a dit à diverses reprises¹, la Commission dispose d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire quant à la saisine ou non de la Cour de justice en vue de faire constater le manquement reproché.

- 1.3 La plupart des administrations publiques ont généralement pour pratique, lorsqu'elles exercent un pouvoir discrétionnaire, d'indiquer les motifs qui les incitent à adopter telle ligne de conduite plutôt que telle autre. Partant, si la Commission opte pour ne pas déposer de recours en constatation de manquement, il doit exister des motifs qui justifient ce choix. Ce sont ces motifs qui, le cas échéant, doivent amener le Médiateur à conclure, dans le cadre d'une éventuelle enquête, qu'il n'y pas eu mauvaise administration.
- 1.4 Sur la base des dernières informations communiquées par les autorités espagnoles, la Commission a décidé de ne pas saisir la Cour de justice. Il est apparu, en effet, que les autorités espagnoles avaient dénoncé divers traités internationaux conclus avec des pays d'Amérique latine en matière de reconnaissance de diplômes et que la Cour suprême espagnole avait modifié sa position.
- 1.5 Le Médiateur conclut de l'examen des motifs avancés par la Commission pour justifier sa position que l'institution a agi dans les limites de son autorité légale et qu'il n'est donc pas constaté de cas de mauvaise administration.

2 La diligence requise dans l'action visant à assurer le respect du droit communautaire

- 2.1 Dans le cadre de l'enquête que le Médiateur a menée de sa propre initiative sur les procédures administratives de la Commission relatives au traitement des plaintes des citoyens dirigées contre la violation du droit communautaire par les États membres², la Commission s'est engagée à statuer sur toute plainte dans un délai maximal d'un an à compter de son enregistrement. Le Médiateur y a vu à l'époque un moyen permettant de garantir que les plaintes seraient traitées sans retard injustifié.

Cependant, l'objectif général ainsi fixé est vidé de son sens si, une fois prise la décision d'engager une procédure en manquement, cette dernière traîne en longueur pendant des années sans que soit apportée de solution satisfaisante au problème.

- 2.2 En veillant, en tant que "gardienne du traité", à ce que les États membres respectent pleinement le droit communautaire, la Commission doit observer les principes de bonne administration

¹ Voir, pour le cas le plus récent, l'ordonnance rendue le 16 février 1998 par le Tribunal de première instance (deuxième chambre) dans l'affaire T-182/97, *Smanor e.a./Commission*, Recueil 1998, p. II-271.

² Enquête d'initiative 303/97/PD (Rapport annuel 1997 du Médiateur européen, p. 284-287).

et agir avec toute la diligence requise. Il lui faut, en conséquence, chercher activement à obtenir de l'État membre en cause qu'il mette fin au manquement et, d'autre part, informer le plaignant des mesures qu'elle prend à cet effet.

- 2.3 La Commission a pris sa première mesure officielle visant à contraindre les autorités espagnoles à se conformer à la directive 78/686/CEE au mois d'octobre 1990, lorsqu'elle leur a fait parvenir une lettre de mise en demeure. En décembre 1996, la Commission a décidé de saisir la Cour de justice, avant d'y surseoir, en décembre 1997, à la suite des résultats positifs de ses négociations avec l'Espagne.

L'ensemble du processus, que la Commission n'a cessé de réexaminer, s'est étendu sur une période de sept ans. Pendant cette longue période, la Commission, selon ses indications, a envoyé aux autorités espagnoles un avis motivé en août 1992, puis des demandes d'informations complémentaires en mars et juillet 1993, en octobre 1994, en juillet 1995 et en avril 1996.

- 2.4 Dans les réponses adressées au Médiateur, la Commission affirme s'être occupée très activement de l'affaire au cours des sept années qui se sont écoulées depuis l'ouverture de la procédure en manquement. Néanmoins, elle n'a pas fourni les informations claires, précises et transparentes que le Médiateur lui a demandées, qui devaient étayer ces affirmations et prouver que l'institution avait agi, au cours de la longue période considérée, avec toute la diligence requise.

3 La demande du plaignant de se voir donner accès à certains documents

- 3.1 Soucieux d'obtenir des précisions sur l'évolution de la procédure, le plaignant a demandé à de multiples reprises à être informé des lettres échangées entre la Commission et les autorités espagnoles. L'institution a refusé de lui donner accès à ces documents sur la base du secret entourant les procédures en manquement.
- 3.2 La Commission indique, dans les communications faites au titre de la présente enquête, que son rôle de "gardienne du traité" lui impose d'établir un climat de confiance mutuelle avec les États membres. Cet objectif ne lui paraît réalisable que si est sauvegardé le caractère confidentiel de ses contacts avec les États membres en cause.
- 3.3 Les demandes d'accès aux documents détenus par la Commission sont régies par la décision 94/90 de la Commission, qui met en œuvre le code de conduite dont elle est convenue en la matière avec le Conseil. Les dispositions pertinentes imposent à la Commission l'obligation légale d'accorder au public l'accès le plus large possible aux documents qu'elle détient; les exceptions au droit d'accès aux documents doivent être interprétées restricti-

vement, de manière à ne pas contrevenir à cet objectif spécifique du code de conduite¹.

- 3.4 Il est reconnu, en l'espèce, que les documents sollicités pouvaient jouer un rôle dans l'ouverture éventuelle de la procédure en manquement prévue à l'article 169 du traité CE. Dans l'état actuel du droit communautaire, la Commission a la faculté de refuser, au titre de la protection de l'intérêt public, de donner accès aux documents relatifs aux enquêtes qui pourraient éventuellement déboucher sur une procédure en manquement². En conséquence, il n'apparaît pas que le refus opposé à ce titre à l'accès aux documents ait constitué un cas de mauvaise administration.

CONCLUSION

Sur la base de son enquête, le Médiateur estime devoir formuler le commentaire critique qui suit.

En veillant, en tant que "gardienne du traité", à ce que les États membres respectent pleinement le droit communautaire, la Commission doit observer les principes de bonne administration et agir avec toute la diligence requise. Il lui faut, en conséquence, chercher activement à obtenir de l'État membre en cause qu'il mette fin au manquement et, d'autre part, informer le plaignant des mesures qu'elle prend à cet effet.

Dans les réponses adressées au Médiateur, la Commission affirme s'être occupée très activement de l'affaire au cours des sept années qui se sont écoulées depuis l'ouverture de la procédure en manquement. Néanmoins, elle n'a pas fourni les informations claires, précises et transparentes que le Médiateur lui a demandées, qui devaient étayer ces affirmations et prouver que l'institution avait agi, au cours de la longue période considérée, avec toute la diligence requise.

Comme cet aspect de l'affaire a trait à des procédures relatives à des faits spécifiques appartenant au passé, il n'y a pas lieu de rechercher une solution à l'amiable. Aussi le Médiateur classe-t-il l'affaire.

CARACTÈRE CONFIDENTIEL DE LA RELATION ENTRE LE MÉDECIN ET SON PATIENT

Décision sur la plainte 819/19.8.96/GV//VK contre la Commission européenne

LA PLAINTÉ

X. a présenté au Médiateur, en août 1996, une plainte concernant le comportement dont il avait fait l'objet, en tant que stagiaire au service de tra-

¹ Arrêt du 6 février 1998 dans l'affaire T-124/96, *Interporc/Commission*, points 48 et 49, Recueil 1998, p. II-231.

² Arrêt du 5 mars 1997 dans l'affaire T-105/95, *WWF UK/Commission*, point 63, Recueil 1997, p. II-313.

duction de la Commission à Luxembourg, de la part d'un fonctionnaire de cette institution.

Le plaignant s'était vu offrir un stage à la Commission en 1994. Il était tombé malade tout au début de ce stage. Il avait fait parvenir à la Commission les certificats médicaux nécessaires. En janvier 1995, le chef de service s'était informé de la situation auprès du médecin qui suivait X. en Italie et qui avait délivré ces certificats. X. avait jugé que son chef de service avait eu un comportement incorrect et avait adressé une lettre de réclamation à la Commission. L'institution ne lui avait pas répondu.

Dans sa plainte au Médiateur, X. formule, en substance, les deux griefs suivants:

- a) le chef de service concerné a eu un comportement incorrect, allant jusqu'à mettre en garde le médecin contre la délivrance de certificats médicaux injustifiés;
- b) la Commission aurait dû répondre à sa lettre de réclamation.

L'ENQUÊTE

L'avis de la Commission

La plainte a été transmise à la Commission. Dans son avis, celle-ci reconnaît que le chef de service a pris contact avec le médecin du plaignant en janvier 1995 afin de "clarifier la situation". Le fonctionnaire s'est limité, précise-t-elle, aux questions susceptibles de contribuer à cette clarification, et il n'a pas tenté d'influencer le médecin. Il lui a simplement rappelé que chaque absence devait être justifiée par un certificat médical. Il est vrai, reconnaît-elle en outre, que le chef de service a évoqué avec le médecin les conditions de logement du plaignant à Luxembourg, mais cette question s'inscrivait logiquement dans le cadre de l'entretien, et il n'y avait là aucune intention diffamatoire. Et de conclure que son fonctionnaire avait eu un comportement en tous points conforme aux pratiques normales et à l'éthique professionnelle.

En ce qui concerne le second grief énoncé, il avait été préparé une réponse à la lettre du plaignant, mais celle-ci ne lui avait pas été envoyée, explique la Commission, par suite d'une négligence administrative.

Les observations du plaignant

Le plaignant maintient sa plainte.

LA DÉCISION

1 Le grief selon lequel le chef de service n'aurait pas dû prendre contact avec le médecin

- 1.1 Les "dispositions relatives aux stages à la Commission des Communautés européennes" mentionnent les règles applicables

en cas d'absence pour maladie. Le point 33¹ de ces dispositions offre des garanties à l'administration. Ainsi, le stagiaire malade pendant plus de trois jours doit présenter un certificat médical; s'il ne le fait pas, l'administration est en droit de ne pas tenir compte de sa maladie. D'autre part, lorsqu'un certificat médical ne répond pas à toutes les questions que se pose la Commission, celle-ci peut recourir à une procédure spéciale, consistant à demander au stagiaire de se soumettre à un contrôle médical.

- 1.2 Comme l'a admis la Cour de justice, il s'établit entre le malade qui recherche des soins et son médecin une relation de confiance², et il importe de sauvegarder cette relation. Les principes de bonne administration imposent à la Commission de respecter le caractère confidentiel de la relation entre le médecin et son patient.
- 1.3 Dans le cas présent, le chef de service du plaignant a pris contact directement, et sans y avoir été autorisé par le plaignant, avec le médecin qui avait délivré à ce dernier un certificat médical. Quelle que soit la nature précise des informations données ou reçues quant à la situation du plaignant, il est manifeste que cette façon de procéder risquait de nuire au caractère confidentiel de la relation entre le médecin et son patient. Si la Commission estimait devoir clarifier la situation, elle était libre d'utiliser la procédure expressément prévue au point 33 des "dispositions relatives aux stages à la Commission des Communautés européennes".

2 Le grief selon lequel il n'avait pas été répondu à la lettre du plaignant

- 2.1 Selon la Commission, il avait été préparé une réponse à la lettre du plaignant, mais celle-ci ne lui avait pas été envoyée, par suite d'une négligence administrative. La Commission aurait bien fait de présenter des excuses pour cette négligence.

CONCLUSION

Sur la base de son enquête, le Médiateur estime devoir formuler le commentaire critique qui suit.

- 1 Comme l'a admis la Cour de justice, il s'établit entre le malade qui recherche des soins et son médecin une relation de confiance, et il importe de sauvegarder cette relation. Les principes de bonne administration imposent à la Commission de respecter le caractère confidentiel de la relation entre le médecin et son patient. Dans le cas présent, le chef de service du plaignant a pris contact directement, et sans y avoir été autorisé par le plaignant, avec le

¹ "En cas de maladie, le stagiaire est tenu d'en avertir immédiatement son conseiller de stage; à partir du quatrième jour de son absence, il est tenu de lui faire parvenir un certificat médical indiquant la durée probable de l'absence. Le conseiller de stage transmet ce certificat à la Division 'Formation, Stages'. Si l'intérêt du service le demande, le stagiaire peut être soumis à des contrôles médicaux."

² Arrêt du 10 juin 1980 dans l'affaire 155/78, *M^{lle} M./Commission*, Recueil 1980, p. 1797.

médecin qui avait délivré à ce dernier un certificat médical. Quelle que soit la nature précise des informations données ou reçues quant à la situation du plaignant, il est manifeste que cette façon de procéder risquait de nuire au caractère confidentiel de la relation entre le médecin et son patient. Si la Commission estimait devoir clarifier la situation, elle était libre d'utiliser la procédure expressément prévue au point 33 des "dispositions relatives aux stages à la Commission des Communautés européennes".

- 2 Selon la Commission, il avait été préparé une réponse à la lettre du plaignant, mais celle-ci ne lui avait pas été envoyée, par suite d'une négligence administrative. La Commission aurait bien fait de présenter des excuses pour cette négligence.

Comme ces aspects de l'affaire ont trait à des procédures relatives à des faits spécifiques appartenant au passé, il n'y a pas lieu de rechercher une solution à l'amiable. Aussi le Médiateur classe-t-il l'affaire.

MOTIVATION DU REJET D'UNE CANDIDATURE

Décision sur la plainte 825/20.8.96/SH/SW/VK contre la Commission européenne

LA PLAINTÉ

M. X. a présenté au Médiateur, en août 1996, une plainte concernant le rejet de sa candidature au concours général COM/A/972, organisé par la Commission. Ce concours devait permettre de constituer, sur la base des titres des candidats et d'une épreuve orale, une liste de réserve de recrutement de conseillers médicaux du grade A5/A4 ayant la nationalité autrichienne, finlandaise ou suédoise.

L'intéressé avait fourni à la Commission, comme on le lui avait demandé, un curriculum vitae contenant des détails sur sa formation et son expérience dans les domaines pertinents.

Il avait été informé, par lettre du 29 mai 1996, que le jury du concours avait rejeté sa candidature. Il s'agissait d'une lettre type où deux motifs possibles avaient été indiqués pour justifier son exclusion: le manque de compétences médicales et l'absence d'une pièce faisant foi d'une formation en médecine du travail (*ett utbildningsbevis efter specialstudier i arbetsmedicin*).

Par lettre du 8 juin 1996, il avait prié le jury de réexaminer sa candidature. Le jury lui avait répondu qu'il ne possédait pas d'expérience professionnelle suffisante dans le domaine de la médecine tropicale et de la radioprotection.

Le plaignant élève trois griefs:

- a) il avait les qualifications requises pour participer au concours général - et, en particulier, une expérience professionnelle en matière de radioprotection, ce dont il n'avait pas été tenu compte;

- b) la Commission ayant justifié de deux manières différentes le rejet de sa candidature, il n'a pas été apporté de réponse appropriée à la demande de réexamen de son dossier;
- c) la motivation fautive de la Commission pourrait être la marque d'une discrimination des candidats titulaires de diplômes médicaux suédois.

L'ENQUÊTE

L'avis de la Commission

Les plaintes ont été transmises à la Commission, qui a formulé les commentaires récapitulés ci-après.

- a) Le jury du concours a examiné l'acte de candidature du plaignant et a décidé de ne pas l'admettre à concourir, considérant qu'il ne détenait pas de diplôme de médecine du travail. Cette décision a été communiquée à l'intéressé par lettre du 29 mai 1996. Le jury reconnaît que cette lettre n'expose pas avec une absolue clarté les motifs de la décision.
- b) Prié de ce faire, le jury a réexaminé la candidature du plaignant. Il est arrivé à la conclusion que M. X., en comparaison des autres candidats, ne possédait pas d'expérience professionnelle suffisante dans le domaine de la médecine tropicale ni dans celui de la radioprotection. Le jury certifie ne pas avoir été influencé par le déroulement chronologique des études de M. X. dans le cadre du système éducatif suédois et avoir fondé sa décision uniquement sur la nécessité de ne convoquer à l'entretien que les candidats les plus qualifiés.

Les observations du plaignant

Le plaignant ne trouve toujours pas que les explications de la Commission soient absolument claires. Il souligne que la Commission admet avoir justifié de deux manières différentes le rejet de sa candidature.

D'autre part, il déclare avoir noté avec satisfaction le fait que le déroulement chronologique de ses études dans le cadre du système éducatif suédois n'a pas influé sur la décision du jury, selon les propres assurances de ce dernier.

LA DÉCISION

1 Les motifs fournis par le jury

- 1.1 Le concours COM/A/972 a été organisé en vue de la constitution, pour le service médical de la Commission, d'une réserve de recrutement de conseillers médicaux de grade A5/A4 en médecine du travail. En vertu du point 2 de la section III, titre B, de l'avis de concours, les candidats devaient être titulaires d'un diplôme de haut niveau sanctionnant des études universitaires en médecine

ainsi que d'un certificat faisant foi d'une spécialisation en médecine du travail. Était requise, en outre, une expérience professionnelle dans divers domaines, dont la médecine tropicale et la radioprotection.

- 1.2 Dans la première lettre adressée au plaignant, le jury justifie le rejet de la candidature de celui-ci en arguant d'un manque de compétences médicales ou de l'absence d'une pièce faisant foi d'une formation en médecine du travail (*ett utbildningsbevis efter specialstudier i arbetsmedicin*). La seconde lettre du jury mentionne un motif différent: une expérience professionnelle insuffisante, en comparaison des autres candidats, tant dans le domaine de la médecine tropicale que dans celui de la radioprotection.
- 1.3 L'obligation de motivation des décisions, ainsi qu'elle est inscrite par exemple à l'article 190 du traité CE, représente un principe fondamental de bon comportement administratif. Il s'agit de permettre à la partie lésée de savoir pourquoi a été prise telle ou telle décision. Dans son avis, la Commission reconnaît que la première lettre du jury "n'expose pas avec une absolue clarté les motifs de la décision". En fait, cette motivation ne péchait pas uniquement par son manque de clarté; elle était fautive.
- 1.4 La seconde lettre du jury invoque une expérience professionnelle insuffisante du plaignant, en comparaison des autres candidats, tant dans le domaine de la médecine tropicale que dans celui de la radioprotection.
- 1.5 Conformément à l'article 27 du statut des fonctionnaires des Communautés européennes, le recrutement doit viser à assurer à l'institution le concours de fonctionnaires possédant les plus hautes qualités de compétence et de rendement. En appliquant les critères fixés dans l'avis de concours, le jury était en droit de procéder à une évaluation comparative des candidats afin de convoquer à l'entretien les plus capables.
- 1.6 Considérés en eux-mêmes, les motifs exposés dans la seconde lettre sont de nature à permettre à l'intéressé de comprendre pourquoi il a été exclu du concours. Ils restent, en outre, dans le cadre de la liberté de jugement du jury. Cependant, cette lettre n'indique pas que les motifs figurant dans la lettre précédente sont erronés. Il s'ensuit que, considérées conjointement, les deux lettres ne motivent pas de manière appropriée l'exclusion du candidat.

2 La discrimination alléguée des candidats titulaires de diplômes médicaux suédois

- 2.1 La Commission affirme dans son avis que le déroulement chronologique des études du plaignant dans le cadre du système éducatif suédois n'a pas influé sur la décision d'exclusion et que seule a compté la nécessité de ne convoquer à l'entretien que les can-

didats les plus qualifiés. Dans ses observations, le plaignant se dit satisfait de cette réponse.

- 2.2 En conséquence, l'enquête du Médiateur ne révèle pas d'élément constitutif de mauvaise administration quant à cet aspect de la plainte.

Sur la base de son enquête, le Médiateur estime devoir formuler le commentaire critique qui suit.

L'obligation de motivation des décisions, ainsi qu'elle est inscrite par exemple à l'article 190 du traité CE, représente un principe fondamental de bonne conduite administrative. Il s'agit de permettre à la partie lésée de savoir pourquoi a été prise telle ou telle décision. Dans son avis, la Commission reconnaît que la première lettre du jury "n'expose pas avec une absolue clarté les motifs de la décision". En fait, cette motivation ne péchait pas uniquement par son manque de clarté; elle était fautive.

Considérés en eux-mêmes, les motifs exposés dans la seconde lettre sont de nature à permettre à l'intéressé de comprendre pourquoi il a été exclu du concours. Ils restent, en outre, dans le cadre de la liberté de jugement du jury. Cependant, cette lettre n'indique pas que les motifs figurant dans la lettre précédente sont erronés. Il s'ensuit que, considérées conjointement, les deux lettres ne motivent pas de manière appropriée l'exclusion du candidat.

Comme cet aspect de l'affaire a trait à des procédures relatives à des faits spécifiques appartenant au passé, il n'y a pas lieu de rechercher une solution à l'amiable. Aussi le Médiateur classe-t-il l'affaire.

MODIFICATION DES DISPOSITIONS RELATIVES AUX BOURSES DE RECHERCHE

Décision sur les plaintes 878/13.9.96/TT/IT/PD et 905/26.9.96/AGS/IT/PD contre la Commission européenne

LA PLAINTÉ

L'Association de boursiers du Centre commun de recherche a présenté au Médiateur, en septembre 1996, une plainte portant sur la réduction du montant des bourses octroyées à ses membres par la Commission ainsi que sur les modalités selon lesquelles la Commission avait procédé à cette réduction.

En 1994, le Parlement européen et le Conseil ont adopté la décision 1110/94, "relative au quatrième programme-cadre de la Communauté européenne pour des actions de recherche, de développement technologique et de démonstration"¹. Parallèlement, le Conseil a adopté, au titre du traité Euratom, la décision 94/268, "relative à un programme-cadre pour

¹ JO L 126 du 18.5.1994, p. 1.

des actions communautaires de recherche et d'enseignement pour la Communauté européenne de l'énergie atomique"¹.

Ces décisions soulignent, dans leur préambule, que les actions communautaires en question doivent tendre, entre autres objectifs, à stimuler et à promouvoir la formation et la mobilité des chercheurs, et en particulier des jeunes chercheurs, et que le Centre commun de recherche (CCR) est appelé à contribuer à la mise en œuvre des programmes-cadres.

Le rôle du CCR a été précisé par deux décisions du Conseil: la décision 94/918, "arrêtant un programme spécifique de recherche, de développement technologique et de démonstration à exécuter pour la Communauté européenne, d'une part par le CCR et, d'autre part, au moyen d'activités s'inscrivant dans le cadre d'une approche concurrentielle, et destinées à un soutien scientifique et technique aux politiques communautaires"², et la décision 94/919, "arrêtant un programme spécifique de recherche, de développement technologique et de démonstration, à mettre en œuvre par le Centre commun de recherche pour la Communauté européenne de l'énergie atomique"³.

Le préambule de ces deux dernières décisions évoque la contribution efficace que le CCR, grâce à ses laboratoires et à ses installations, peut apporter à la formation et à la mobilité des chercheurs.

En vertu de ces textes, le CCR a passé des contrats avec des chercheurs des différents États membres. Conclues entre la Communauté et chacun des chercheurs, ces contrats sont établis selon un modèle type, intitulé "contrat de bourse individuelle"; seules changent, d'un cas à l'autre, les données personnelles des contractants. Le contrat type est accompagné d'une annexe énonçant les conditions générales. L'un et l'autre de ces documents sont établis par les services de la Commission. Le contrat type fixe la durée des activités du boursier, qui est ordinairement de deux ans. La rémunération du chercheur consiste en une bourse versée mensuellement par la Communauté.

Dans tous les cas relevant des présentes plaintes, l'article 4.1 du contrat type était ainsi libellé:

"La Commission versera au Contractant, pendant la durée de la bourse, une somme forfaitaire mensuelle de ... ECU. Ce montant sera révisé à la baisse ou à la hausse, mais sans effet rétroactif, lors de l'adoption par la Commission Européenne des nouvelles conditions générales relatives aux allocations de formation par la recherche."

L'article 9 stipulait que les conditions générales y annexées faisaient partie intégrante du contrat, puis soulignait ce qui suit:

¹ JO L 115 du 6.5.1994, p. 31.

² JO L 361 du 31.12.1994, p. 114.

³ JO L 361 du 31.12.1994, p. 132.

"Ces conditions générales seront remplacées, mais sans effet rétroactif, par les nouvelles conditions générales relatives aux allocations de formation par la recherche dès leur approbation par la Commission Européenne."

Le 29 juillet 1996, la Commission a adopté une décision établissant de nouveaux contrats forfaitaires types, ainsi que de nouvelles conditions générales, et arrêtant les nouveaux montants des bourses. Cette décision, dont l'entrée en vigueur était fixée au 1^{er} août 1996, était déclarée applicable à tous les contrats existants qui contenaient les clauses précitées. La conséquence en est avérée: une réduction de 30 % du montant des bourses en cours d'une cinquantaine de boursiers.

Les boursiers ont été individuellement informés de la décision, ainsi que de son entrée en vigueur au 1^{er} août 1996, par lettre du 6 août 1996. Cette lettre était rédigée en français. Elle était accompagnée des nouvelles dispositions générales, elles aussi en français, et de leur traduction non officielle en anglais. À la fin de la lettre, il était demandé aux boursiers de prendre contact avec les services de la Commission en vue de la signature des nouveaux contrats, mais pas avant le 9 septembre 1996, compte tenu des congés du mois d'août. Les boursiers n'ont pas tardé à réagir: ils ont consulté des avocats et se sont mis en rapport avec des membres et des fonctionnaires de la Commission dans l'espoir de l'amener à renoncer à réduire les bourses en cours et, aussi, pour obtenir des éclaircissements sur certaines clauses des nouvelles conditions générales. Sauf sur ce dernier point, leur action ne semble pas avoir servi à grand-chose.

C'est dans ce contexte que les chercheurs réunis au sein de l'Association de boursiers ont décidé de saisir le Médiateur. Ils estiment que la décision incriminée bouleverse les données sur la base desquelles ils se sont individuellement engagés dans le programme de recherche - les plus touchés étant à cet égard les chercheurs qui ont une famille à charge - et qu'il leur est matériellement très difficile de rester au CCR. L'association soulève, pour l'essentiel, les griefs suivants:

- 1 la Commission, avant de prendre sa décision, aurait dû avertir les boursiers de la réduction envisagée du montant de leur bourse;
- 2 la lettre du 6 août 1996 aurait dû être adressée à chaque boursier dans sa langue;
- 3 les clauses des contrats autorisant la réduction des montants des bourses étaient illicites et abusives, et elles violaient l'esprit des programmes de mobilité.

L'ENQUÊTE

L'avis de la Commission

Au premier grief, la Commission répond que l'administration du CCR a tenu les boursiers au courant de l'évolution des discussions concernant les nouveaux montants des bourses, et ce, soit directement, soit par l'intermé-

diaire de l'association. La Commission rappelle, notamment, la réunion tenue le 11 juillet 1996 au site d'Ispra du CCR, au cours de laquelle les boursiers ont été informés de la décision qui allait être prise.

Pour ce qui est de la lettre adressée aux boursiers le 6 août 1996, l'institution reconnaît qu'elle a eu tort de la rédiger uniquement en français et s'engage à ne plus commettre pareille erreur à l'avenir. Elle s'engage également à faire traduire les contrats dans les autres langues de la Communauté.

Sur le troisième grief, la Commission fait valoir que les nouveaux montants des bourses répondent à des impératifs de cohérence et d'uniformité: il s'agissait de fixer des montants identiques à ceux prévus dans les contrats de formation par la recherche relevant des autres programmes spécifiques du quatrième programme-cadre mis en place par les décisions précitées. La Commission fait observer, par ailleurs, que les montants bruts ont été déterminés en étroite concertation avec les représentants des États membres; ils ont été calculés de façon à assurer autant que possible au boursier un montant net comparable à celui perçu dans le pays d'accueil par un chercheur de niveau équivalent.

Le nouveau barème devait s'appliquer aux contrats en cours qui contenaient les clauses mentionnées plus haut. Soucieuse cependant de permettre aux quarante-sept boursiers que le CCR comptait sur le site d'Ispra et aux quatre autres du site de Séville de se préparer au recul considérable de leur revenu, la Commission a reporté dans leur cas au 31 mars 1997 la date de prise d'effet de sa décision. Il n'y a donc pas eu, jusqu'à cette dernière date, de réduction des bourses versées dans le cadre des contrats en cours.

Les observations de l'association

Sur le premier grief, l'association note que l'administration locale, au site d'Ispra du CCR, a fait tout ce qui était en son pouvoir pour tenir les boursiers au courant des événements qui les concernaient, mais qu'elle était elle-même insuffisamment informée par les services bruxellois de la Commission. Quoi qu'il en soit, les boursiers n'ont eu connaissance de la réduction qui serait appliquée à leur rémunération que lors de la réunion du 11 juillet 1996.

Quant au deuxième grief, l'association accepte les excuses présentées par la Commission pour n'avoir adressé à chacun des boursiers qu'une version française de la lettre du 6 août 1996.

Au sujet de la révision des montants des bourses, l'association souligne qu'elle ne met pas en doute le droit de la Commission de fixer de nouveaux montants. Elle est même disposée à accepter les arguments afférents et à adhérer à l'objectif que l'institution est censée poursuivre à cet égard, à savoir verser aux boursiers une rémunération comparable à celle que touchent, dans le pays considéré, les chercheurs d'un niveau équivalent. L'association conteste, en revanche, qu'il fallût modifier les conditions financières applicables aux contrats en cours. Le but n'était pas, pour les

contrats en cours, de contrebalancer, par exemple, un moindre coût de la vie ou une pression fiscale moins lourde, ce qui n'exigeait pas d'intervention au niveau des montants nets. La décision de la Commission ne mentionne pas de tels critères, qui auraient peut-être eu une raison d'être. Elle est axée, au contraire, sur les montants nets, avec une réduction de 30 % dans les contrats en cours. Certains chercheurs voyaient ainsi démantelé le cadre dans lequel ils avaient inscrit leur adhésion au programme de recherche. L'association se félicite, certes, que la Commission ait décidé, le 16 décembre 1996, de reporter la date d'entrée en vigueur du nouveau système, mais n'oublie pas pour autant les graves difficultés auxquelles seront confrontés les chercheurs dont les contrats ne s'achèvent qu'à la fin de 1997.

L'ENQUÊTE COMPLÉMENTAIRE

Ayant étudié l'avis de la Commission et les observations de l'association, le Médiateur a envoyé une lettre à l'institution. La finalité générale de la révision des montants des bourses peut se comprendre, y écrit-il, mais la Commission n'a pas expliqué pourquoi le nouveau barème devait être appliqué aux contrats en cours. Les chercheurs, poursuit-il, pouvaient raisonnablement s'attendre à ce que la Commission n'appliquât pas aussi rigoureusement les clauses contractuelles précitées: à la suite de la réduction de 30 % des bourses prévues par les contrats en cours, il était devenu matériellement très difficile pour un certain nombre de chercheurs de poursuivre leurs travaux, sans parler des problèmes de motivation. Et puis, les chercheurs ne risquaient-ils pas de se détourner des programmes communautaires s'il apparaissait que les montants des bourses pouvaient être réduits d'une façon draconienne en cours de contrat? En conclusion, le Médiateur suggère à la Commission de revoir sa position sur la base de ces considérations.

Dans sa réponse, la Commission souligne qu'il lui a été très souvent reproché de verser des rémunérations trop élevées aux boursiers et de ne pas tenir pleinement compte des conditions ayant cours dans le pays où ils effectuent leurs recherches. Ces questions, explique-t-elle, ont été discutées au sein du comité de programme compétent, et l'institution a tenu compte, en fixant les nouveaux montants, des idées exprimées par de nombreuses délégations. La Commission insiste sur le fait que les nouveaux montants tendent à plus de cohérence et d'équité eu égard aux bourses accordées dans le cadre d'autres programmes spécifiques relevant du quatrième programme-cadre.

Autres données

Il ressort d'une plainte présentée au Médiateur le 23 septembre 1997 (plainte 855/97/PD) que, confronté à la réduction substantielle de ses ressources, un chercheur a dû abandonner son programme et retourner avec sa famille dans son pays d'origine.

LA DÉCISION

- 1 En ce qui concerne le premier grief, relatif au fait que les boursiers n'aient pas été dûment informés préalablement à la décision de la Commission, il convient de relever que les principes de bonne administration exigent que l'administration se comporte avec équité et justice envers les citoyens. Il s'ensuit notamment que, lorsque l'administration entend adopter des mesures à l'égard d'un groupe de citoyens limité et clairement défini, il lui incombe d'établir avec ces citoyens les contacts appropriés, de manière à leur permettre de faire connaître leur point de vue. Il s'ensuit, en outre, que les citoyens doivent être avertis en temps utile de l'adoption desdites mesures afin de pouvoir prendre les dispositions requises pour s'adapter à la nouvelle situation.

Il n'y a pas eu, dans le cas présent, de contacts entre les services compétents de la Commission et les boursiers. Au cours de la réunion du 11 juillet 1996, ces derniers ont simplement été informés d'une possible réduction de leurs rémunérations, possibilité devenue réalité par la décision de la Commission du 29 juillet 1996. Lorsque les boursiers ont été informés, par lettre du 6 août 1996, des suites concrètes de cette décision, la réduction était déjà devenue effective. Autoritaire et arrogante, cette manière de procéder est contraire aux principes de bonne administration.

- 2 La Commission reconnaît que la lettre du 6 août 1996 aurait dû être adressée à chaque boursier dans sa langue, et elle présente ses excuses à ce sujet. Le Médiateur estime, par conséquent, qu'il n'y a pas lieu de poursuivre l'enquête sur cet aspect de la plainte.
- 3 Le caractère illicite ou non des clauses ayant permis la réduction substantielle des montants des bourses est une question qui doit être appréciée à la lumière du droit national. Une telle appréciation relevant des autorités nationales compétentes, le Médiateur ne s'y est pas arrêté. Il n'en reste pas moins que l'administration est toujours comptable au Médiateur du respect des principes de bonne administration et qu'elle doit, par conséquent, être en mesure de lui rendre compte d'une manière cohérente de ses actions et des motifs pour lesquels elle les juge justifiées. Les principes de bonne administration exigent notamment que la Commission se comporte avec équité et justice envers les citoyens.

Il est établi, en l'espèce, que les clauses que la Commission avait insérées dans le contrat type pouvaient servir de base à des réductions illimitées des montants des bourses régies par les contrats en cours, et ce, sans que soit requise une indication quelconque quant aux paramètres étayant de telles réductions. Force est de considérer que ces clauses précarisent gravement la situation des chercheurs-boursiers et qu'elles peuvent être à l'origine d'abus. Elles ne sauraient être qualifiées d'équitables. Dans ces conditions, leur mise en œuvre requiert à tout le moins des raisons impérieuses. La Commission n'a pas été à même de montrer que sa démarche se justifiait effectivement par des raisons impérieuses.

Ces considérations amènent le Médiateur à conclure que, en ayant recours à des clauses contractuelles abusives, la Commission n'a pas respecté les principes de bonne administration.

CONCLUSION

Sur la base de son enquête, le Médiateur estime devoir formuler le commentaire critique qui suit.

Les principes de bonne administration exigent que la Commission se comporte avec équité et justice envers les citoyens. Dès lors qu'elle n'a pas établi les contacts appropriés avec les boursiers dont elle envisageait de réduire la rémunération de façon substantielle et qu'elle ne les a pas avertis en temps utile de cette réduction, la Commission n'a pas répondu à cette exigence. Elle n'y a pas répondu, non plus, lorsqu'elle a recouru à des clauses contractuelles abusives.

Comme ces aspects de l'affaire ont trait à des procédures relatives à des faits spécifiques appartenant au passé - les contrats des intéressés en tant que chercheurs-boursiers au CCR ont pris fin -, il n'y a pas lieu de rechercher une solution à l'amiable. Aussi le Médiateur classe-t-il l'affaire.

SUBVENTION POUR UN FESTIVAL CINÉMATOGRAPHIQUE: MOTIVATION INADÉQUATE

Décision sur la plainte 23/97/KH contre la Commission européenne

LA PLAINTÉ

Par lettres datées de décembre 1996 et janvier 1997, M. M. s'est plaint au Médiateur au nom d'une fondation néerlandaise organisant des festivals cinématographiques, la "Stichting Nederlands Film Festival" (NFF). Dirigée contre la Commission, cette plainte accusait la direction générale XIII de cette institution d'avoir eu un comportement incompréhensible et faisait état de mauvais fonctionnement des services et de manquements sur le plan de l'information.

La plainte se fonde sur les éléments récapitulés ci-après. En 1995, la NFF avait organisé une journée du film scientifique, événement pour lequel elle avait obtenu un concours financier de la Commission. Apparemment, tant la NFF que les services de la Commission ont considéré cette manifestation comme une réussite. Par la suite, la NFF a décidé d'organiser à nouveau une journée du film scientifique en 1996, et elle a demandé à cet effet une aide financière à la Commission. Cette aide, toutefois, lui a été refusée.

La NFF a présenté sa demande de subvention pour la journée du film scientifique de 1996 en mai 1996. La Commission a répondu les 18 et 28 juin 1996.

La première de ces lettres indiquait que la nature du projet présenté permettait d'envisager l'octroi d'une subvention. Il convenait, cependant, que la NFF réaménageât son budget de manière à lui faire respecter la limite

de 12 000 écus prévue par la réglementation qui régissait le programme pertinent de la Commission¹. Un formulaire de demande était joint à la lettre.

La seconde lettre contenait un formulaire de demande supplémentaire et énumérait les documents qui devaient y être annexés. Elle précisait que la NFF devait présenter sa demande sans tarder.

Extrait de la lettre de la NFF en date du 1^{er} juillet 1996 (traduction):

"Veuillez trouver en annexe le budget requis concernant la Journée du film scientifique, ainsi que le cours et le séminaire. Nous avons l'honneur de solliciter un concours financier de la Communauté à hauteur de 12 000 écus; nous serions heureux que la Commission (DG XIII D/2) se fasse représenter aux manifestations prévues."

Extrait de la réponse de la Commission du 11 septembre 1996 (traduction):

"J'ai le regret de vous informer que votre demande de subvention a été refusée. Je vous présente mes excuses pour le désagrément que cette décision pourrait vous causer.

Le rapport final sur la manifestation de 1995 n'a pas encore été présenté à la Commission sous la forme spécifiée dans le contrat, ce qui est considéré comme une violation des obligations contractuelles."

Le 23 septembre 1996, une réunion avait lieu entre la NFF et les services compétents de la Commission. Dans le prolongement de cette réunion, la NFF adressait à la Commission, le 27 novembre 1996, une lettre par laquelle elle lui faisait savoir que le festival avait remporté un vif succès et formulait les observations suivantes (traduction): "Après que M. [M.] se fut rendu dans vos bureaux, et à la suite de notre entretien téléphonique, vous avez promis de prendre contact avec moi, à l'issue du festival, au sujet de la procédure relative à la subvention de 25 000 écus pour la deuxième journée du film scientifique. J'ai essayé de vous joindre au téléphone, mais vous n'étiez pas accessible. Je vous serais reconnaissant de bien vouloir vous mettre en rapport avec moi pour que nous puissions parler du projet en question."

Faisant suite à cette lettre, la NFF informait les services de la Commission, le 29 novembre 1996, de son intention de pousser plus avant les procédures de financement en se tournant au plus tôt vers les canaux diplomatiques. Le 9 janvier 1997, la Commission adressait à la NFF une lettre dont voici les éléments essentiels (traduction):

"Je suis heureux de vous informer que nos autorités financières ont finalement donné leur accord au paiement de notre contribution au festival de 1995. Votre compte bancaire devrait être crédité de la subvention de 12 000 écus dans quelques jours.

¹ *Innovation* (troisième action du quatrième programme-cadre de la Communauté européenne pour des actions de recherche, de développement technologique et de démonstration - diffusion et valorisation des résultats).

D'autre part, nous avons étudié attentivement la possibilité d'accorder également une aide financière à la seizième édition du festival cinématographique néerlandais. J'ai le regret de vous informer que votre demande n'a pas été acceptée par nos autorités financières, celles-ci ayant considéré que, au moment où elles ont eu à se prononcer, le rapport concernant la manifestation précédente n'avait pas encore été présenté sous la forme voulue.

Je regrette de ne pas avoir été en mesure de vous aider en cette occasion."

L'ENQUÊTE

L'avis de la Commission

La plainte a été transmise à la Commission. Dans son avis, celle-ci souligne, quant à la subvention destinée à la manifestation de 1995, que la NFF a failli à une de ses obligations fondamentales en présentant tardivement le rapport requis. Les autorités compétentes n'en ont pas moins donné leur accord au paiement de la subvention.

Par ailleurs, la Commission renvoie aux lettres échangées avec la NFF sur le projet de 1996. Elle rappelle que, par sa lettre du 18 juin 1996, elle a attiré l'attention de la NFF sur le fait que les subventions prévues dans le domaine considéré ne pouvaient excéder un montant de 12 000 écus et l'a invitée à présenter une nouvelle demande.

La Commission précise qu'il n'a pas été trouvé de trace d'éventuelles lettres ni demandes ultérieures de la NFF dans le système d'enregistrement des documents de la direction générale compétente. À un moment donné, la NFF s'est informée de la suite réservée à sa demande de subvention. La Commission reconnaît qu'elle s'est trompée en lui annonçant que cette demande avait été officiellement rejetée. Les choses ont été rectifiées ensuite, lorsque la Commission a indiqué à la NFF, au téléphone, que, en fait, elle n'avait pas reçu de demande, mais qu'il était trop tard pour en présenter une. Le 23 septembre 1996, la NFF s'est enquis de la possibilité d'obtenir quand même une subvention pour la manifestation de 1996. Il lui a été répondu qu'une telle possibilité n'existait pas.

Les observations du plaignant

La NFF maintient sa plainte. Se référant à la lettre de la Commission en date du 9 janvier 1997, qui l'accuse de ne pas avoir dûment rendu compte de l'affectation de la subvention en 1995, la NFF s'étend longuement sur la manière dont elle a justifié les dépenses relevant de cette subvention.

L'ENQUÊTE COMPLÉMENTAIRE

La Commission ayant fondé parfois sur tels motifs et parfois sur tels autres son refus d'accorder une subvention pour le projet de 1996, le Médiateur l'a invitée à préciser sa position.

Dans sa réponse, la Commission fait valoir qu'elle ne s'est à aucun moment penchée sur la question de savoir si elle accorderait ou non une subvention, puisqu'il ne lui a été présenté à aucun moment de formulaire de demande dûment rempli.

L'institution ajoute que la plainte de la NFF a conduit les services compétents à revoir leurs procédures internes afin de leur conférer un caractère plus formel, en particulier au niveau de la communication avec les demandeurs de subventions.

Dans ses observations complémentaires, la NFF maintient sa plainte.

LA DÉCISION

- 1 Pas plus dans son avis que dans la réponse apportée à la demande de précisions du Médiateur, la Commission ne soutient qu'elle a refusé d'accorder à la NFF une subvention pour la manifestation de 1996 au motif que cette organisation n'avait pas dûment rendu compte de l'affectation de la subvention de 1995. Par conséquent, le Médiateur n'a pas vérifié le bien-fondé de la position de la Commission selon laquelle la NFF n'aurait pas justifié correctement ses dépenses.
- 2 La Commission affirme que, n'ayant pas reçu de demande officielle à cet effet, elle ne pouvait accorder à la NFF de subvention pour la manifestation de 1996. Il n'a été produit aucune pièce prouvant de manière concluante que la Commission aurait reçu une demande officielle. Par conséquent, le Médiateur n'a pas pu pousser plus avant ses investigations sur un éventuel traitement incorrect de la demande de la NFF de la part de la Commission.
- 3 Selon la jurisprudence du juge communautaire et en vertu des principes de bonne administration, l'administration doit motiver de façon adéquate et cohérente les mesures qu'elle prend à l'égard des citoyens¹. Dans le cas présent, la Commission a commencé par ne pas motiver son rejet de la demande de subvention du plaignant, elle a ensuite motivé ce rejet en prétendant que le plaignant n'avait pas justifié conformément aux règles fixées les dépenses relevant d'une subvention antérieure et elle a, pour finir, déclaré qu'elle n'avait jamais reçu de demande. Ce faisant, la Commission n'a pas respecté l'obligation qui lui incombe de motiver ses actes de façon adéquate et cohérente.
- 4 Le Médiateur se félicite de l'initiative de la Commission visant à une révision des procédures applicables.

CONCLUSION

Sur la base de son enquête, le Médiateur estime devoir formuler le commentaire critique qui suit.

¹ Voir notamment arrêt du 7 novembre 1997 dans l'affaire T-218/95, *Le Canne/Commission*, point 65, Recueil 1997, p. II-2055. Voir aussi, pour ce qui est de l'obligation incombant à l'administration de motiver ses actes, J. A. Usher, "The Good Administration of Community Law", in *Current Legal Problems*, 1985, p. 278.

Selon la jurisprudence du juge communautaire et en vertu des principes de bonne administration, l'administration doit motiver de façon adéquate et cohérente les mesures qu'elle prend à l'égard des citoyens. Dans le cas présent, la Commission a commencé par ne pas motiver son rejet de la demande de subvention du plaignant, elle a ensuite motivé ce rejet en prétendant que le plaignant n'avait pas justifié conformément aux règles fixées les dépenses relevant d'une subvention antérieure et elle a, pour finir, déclaré qu'elle n'avait jamais reçu de demande. Ce faisant, la Commission n'a pas respecté l'obligation qui lui incombe de motiver ses actes de façon adéquate et cohérente.

Comme cet aspect de l'affaire a trait à des procédures relatives à des faits spécifiques appartenant au passé, il n'y a pas lieu de rechercher une solution à l'amiable. Aussi le Médiateur classe-t-il l'affaire.

RECONNAISSANCE MUTUELLE DES LICENCES DE PILOTE D'HÉLICOPTÈRE

Décision sur la plainte 121/97/VK contre la Commission européenne

LA PLAINTÉ

M. B. a présenté au Médiateur, en février 1997, une plainte reprochant à la Commission de ne pas avoir veillé à l'application, par les autorités allemandes, de la directive 91/670/CEE sur l'acceptation mutuelle des licences dans l'aviation civile¹. Le plaignant soutient, en outre, que la Commission n'a pas agi conformément aux obligations auxquelles elle est elle-même soumise en vertu de cette directive.

M. B. avait demandé aux autorités allemandes de reconnaître sa licence autrichienne de pilote professionnel d'hélicoptère. Celles-ci, considérant que la licence de l'intéressé n'était pas équivalente à la licence allemande, avaient indiqué ne pouvoir la reconnaître que s'il était satisfait à certaines conditions additionnelles. M. B. y avait vu une forme de discrimination et s'était plaint à la Commission. Avait suivi un échange de lettres avec l'institution, dont la position avait cependant mécontenté M. B. D'où sa plainte au Médiateur, énonçant quatre griefs contre la Commission:

- 1 elle n'avait pas procédé à la comparaison des exigences appliquées dans chaque État membre pour la délivrance des licences de pilote d'hélicoptère, alors que cette tâche lui incombait en application de l'article 4 de la directive;
- 2 elle n'avait pas empêché les autorités allemandes de soumettre la reconnaissance des licences autrichiennes de pilote d'hélicoptère à des conditions discriminatoires;
- 3 elle n'avait pas établi la proposition d'acte du Conseil visant à assurer la complète reconnaissance mutuelle des licences, telle

¹ Directive 91/670/CEE du Conseil du 16 décembre 1991 sur l'acceptation mutuelle des licences du personnel pour exercer des fonctions dans l'aviation civile, JO L 373 du 31.12.1991, p. 21.

que cette proposition était prévue dans le préambule de la directive;

- 4 elle n'avait pas répondu à sa lettre du 9 septembre 1996, adressée à M. Probst, fonctionnaire à la direction générale VII.

L'ENQUÊTE

L'avis de la Commission

La plainte a été transmise à la Commission. Dans son avis, celle-ci formule les commentaires récapitulés ci-après.

Il est vrai que la Commission n'a pas encore procédé à la comparaison des exigences appliquées dans chaque État membre pour la délivrance des licences de pilote d'hélicoptère, alors que, en application de l'article 4, paragraphe 1, de la directive 91/670, elle aurait dû avoir accompli cette tâche avant le 1^{er} janvier 1992. Néanmoins, le fait qu'elle n'ait pas établi et transmis cette comparaison n'a aucune incidence sur la situation personnelle de M. B.

La Commission avait été dûment informée par les autorités allemandes des conditions additionnelles mises à la reconnaissance des licences autrichiennes. Elle les avait acceptées après mûre réflexion. M. B. en avait été avisé.

En ce qui concerne le troisième grief, il faut savoir que la Commission dépend, pour l'élaboration de sa proposition, des études techniques effectuées par l'Autorité conjointe de l'aviation, organisme associé de la Conférence européenne de l'aviation civile. À l'heure où le Médiateur mène son enquête, cet organisme vient de terminer ses travaux concernant les licences de pilote d'hélicoptère. La Commission s'en inspirera en temps utile pour établir sa proposition d'acte du Conseil.

Quant à la lettre du 9 septembre 1996 de M. B., la Commission a jugé ne plus devoir y répondre après le fax que la représentation de Bonn a envoyé à l'intéressé le 7 novembre 1996.

Les observations du plaignant

M. B. maintient sa plainte.

LA DÉCISION

- 1 Pour ce qui est du premier grief, l'article 4, paragraphe 1, de la directive 91/670 dispose que "la Commission établit, et transmet à tous les États membres avant le 1^{er} janvier 1992, une comparaison des exigences appliquées dans chaque État membre pour la délivrance des licences qui concernent les mêmes fonctions". La Commission reconnaît qu'elle n'a pas encore procédé à cette comparaison pour les licences de pilote d'hélicoptère. Il entre dans les compétences de la Commission de proposer une modification à une directive lorsqu'elle n'est pas en mesure de respecter un délai qui y est fixé. Les principes de bonne administra-

tion imposent à la Commission d'agir en conformité avec les règles et les principes qui ont pour elle force obligatoire. En n'observant pas, pour les licences de pilote d'hélicoptère, les dispositions de l'article 4, paragraphe 1, de la directive 91/670, la Commission est passée outre à cette exigence.

- 2 Sur l'appréciation de la Commission relative aux conditions additionnelles mises par les autorités allemandes à la reconnaissance des licences autrichiennes de pilote d'hélicoptère, rien ne permet de conclure que cette appréciation serait erronée.
- 3 En ce qui concerne le troisième grief, le dernier considérant de la directive 91/670 appelle la Commission à présenter une proposition au Conseil avant le 1^{er} juillet 1992 afin d'assurer la complète reconnaissance des licences. La Commission reconnaît qu'elle n'a pas encore présenté cette proposition. Il entre dans les compétences de la Commission de proposer une modification à une directive lorsqu'elle n'est pas en mesure de respecter un délai qui y est fixé. Les principes de bonne administration imposent à la Commission de se conformer aux déclarations claires, précises et publiques qui fixent le calendrier de ses propositions législatives. En ne s'étant pas encore conformée au considérant précité, la Commission est passée outre à cette exigence.
- 4 Quant au quatrième grief, il convient de noter que le fax envoyé le 7 novembre 1996 par la représentation de Bonn, que la Commission considère comme une réponse à la lettre de M. B. en date du 9 septembre 1996, ne se réfère pas à cette lettre. Le fax ne répond pas aux questions importantes posées dans la lettre de M. B. Au contraire, il indique, dans sa partie finale, que la représentation compte demander aux services de la Commission à Bruxelles de prendre contact avec M. B. Les principes de bonne administration imposent à la Commission de répondre aux lettres qui lui sont adressées. En ne répondant pas à la lettre de M. B. en date du 9 septembre 1996, la Commission est passée outre à cette exigence.

CONCLUSION

Sur la base de son enquête, le Médiateur estime devoir formuler le commentaire critique qui suit.

- a) Les principes de bonne administration imposent à la Commission d'agir en conformité avec les règles et les principes qui ont pour elle force obligatoire. En ne s'étant pas encore conformée, pour les licences de pilote d'hélicoptère, à l'obligation qui lui incombe en vertu de l'article 4, paragraphe 1, de la directive 91/670, la Commission est passée outre à cette exigence.
- b) Les principes de bonne administration imposent à la Commission de se conformer aux déclarations claires, précises et publiques qui fixent le calendrier de ses propositions législatives. En n'ayant pas encore présenté la proposition que le dernier considérant de

la directive 91/670 l'appelait à présenter avant le 1^{er} juillet 1992, la Commission est passée outre à cette exigence.

- c) Les principes de bonne administration imposent à la Commission de répondre aux lettres qui lui sont adressées. En ne répondant pas à la lettre de M. B. en date du 9 septembre 1996, la Commission est passée outre à cette exigence.

Comme ces aspects de l'affaire ont trait à des procédures relatives à des faits spécifiques appartenant au passé, il n'y a pas lieu de rechercher une solution à l'amiable. Aussi le Médiateur classe-t-il l'affaire.

DÉFAUT D'INFORMATION SUR LA SUITE RÉSERVÉE À UNE PLAINTÉ

Décision sur la plainte 250/97/OV contre la Commission européenne

LA PLAINTÉ

En mars 1997, M. S. a présenté au Médiateur, au nom d'une association, une plainte faisant état d'un défaut d'information suffisante de la part de la Commission (DG XVI - E/3). Cette plainte se fonde essentiellement sur les griefs récapitulés ci-après.

- a) Ayant eu connaissance de la décision de la Commission d'attribuer un concours financier, au titre du Fonds de cohésion, au projet "Évacuation des eaux usées et station d'épuration biologique à Preveza, en Grèce", l'association dont le plaignant se fait le porte-parole a demandé téléphoniquement à la DG XVI ("Politique régionale et cohésion") une copie de cette décision, mais l'institution a refusé.
- b) La décision de cofinancement en question n'a pas fait l'objet d'une publication appropriée au *Journal officiel*.
- c) Le 8 janvier 1996, l'association s'est jointe à la commune de Mytika pour présenter, sur le formulaire type prévu à cet effet par la Commission (JO C 26 du 1.2.1989, p. 6), une plainte accusant le ministère grec de l'environnement, de l'aménagement du territoire et des travaux publics de ne pas respecter le droit communautaire. Cette plainte était dirigée - au motif qu'il était contraire aux droits grec et communautaire de l'environnement - contre l'arrêté n° 30146/94 dudit ministère, en date du 11 juillet 1995, relatif au déversement dans la mer Ionienne, à Kalamitsi, des eaux usées traitées. L'association demandait à la Commission de suspendre le financement du projet mentionné au point a). Elle a complété ultérieurement sa plainte initiale en fournissant de nouvelles informations à l'institution dans cinq autres lettres, datées respectivement des 7 février 1996, 8 mars 1996, 6 mai 1996, 15 juillet 1996 et 8 janvier 1997. La DG XVI n'a répondu à aucune de ces lettres, pas plus qu'elle n'a informé l'association de la suite réservée à la plainte.

L'ENQUÊTE

L'avis de la Commission

La plainte adressée au Médiateur a été transmise à la Commission en juin 1997. Dans son avis, celle-ci fait valoir, en ce qui concerne le premier grief, que son service compétent, se référant à l'article 2, point 1, de la "décision de la Commission du 8 février 1994 relative à l'accès du public aux documents de la Commission", a informé le plaignant qu'il devait présenter sa demande par écrit. Elle précise qu'elle ne verrait pas d'inconvénient à communiquer sa décision au plaignant sur demande écrite, mais qu'une telle demande ne lui a pas été faite.

Sur le deuxième grief, la Commission fait observer que, en vertu de l'article 10, paragraphe 7, du règlement 1164/94¹, seuls les éléments essentiels de ses décisions doivent être publiés au *Journal officiel*. Les éléments essentiels de la décision portant sur le projet en question ont été publiés au JO C 122 du 19 avril 1997. S'il s'est écoulé beaucoup de temps entre la prise de la décision et sa publication au *Journal officiel*, c'est, explique l'institution, en raison de l'envergure et de la nature de cette publication, où ont été regroupés soixante-six projets adoptés à des dates différentes. Comme les décisions sont notifiées aux États membres, leurs éléments essentiels ne sont publiés qu'à des fins de transparence, ce pourquoi la Commission préfère regrouper diverses informations plutôt que de les morceler sur plusieurs numéros du *Journal officiel*.

Au troisième grief, la Commission répond tout d'abord que, ses services ayant estimé que le projet ne violait pas le droit communautaire, il n'y avait pas lieu d'enregistrer la plainte. Plus particulièrement, il n'y avait pas d'infraction à la directive 85/337/CEE², laquelle n'est entrée en vigueur qu'après le lancement du projet, en 1985.

C'est seulement après une décision préjudicielle du Conseil d'État grec, et après une évaluation des incidences sur l'environnement décrétée par le ministère de l'environnement, que la Commission a décidé, le 5 novembre 1996, d'attribuer un concours financier au projet considéré. Cette décision s'inscrit dans le prolongement de celle du Conseil d'État.

La Commission souligne qu'elle a envoyé deux accusés de réception de la plainte du 8 janvier 1996: ils émanaient respectivement du service chargé du Fonds régional (17 janvier 1996) et du service chargé du Fonds de cohésion (19 février 1996). Bien qu'il ne fût pas nécessaire de répondre à toutes les autres lettres de l'association, le service chargé du Fonds de cohésion a adressé au plaignant, le 23 juillet 1997, une lettre répondant à l'ensemble de la correspondance antérieure.

¹ Règlement (CE) n° 1164/94 du Conseil du 16 mai 1994 instituant le Fonds de cohésion, JO L 130 du 25.5.1994, p. 1.

² Directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, JO L 175 du 5.7.1985, p. 40.

Les observations du plaignant

Le plaignant continue de voir une irrégularité dans le fait que la décision n'ait été publiée que cinq mois après son adoption, et il répète que nulle information sur cette décision n'a été fournie à l'association. Il s'inscrit en faux contre les affirmations de la Commission selon lesquelles le droit communautaire n'aurait pas été violé, et il souligne que l'association n'a été à aucun moment informée du rejet de la plainte. Il fait observer, pour finir, que ses lettres sont restées sans réponse une année entière, marque d'un total désintérêt de la Commission.

LA DÉCISION

1 Le grief dirigé contre le refus d'une copie de la décision de co-financement

Le Médiateur note qu'une demande de copie d'une décision de la Commission portant attribution d'un concours financier à un projet relève de l'article 2, point 1, de la "décision de la Commission du 8 février 1994 relative à l'accès du public aux documents de la Commission", disposition qui prévoit que toute demande d'accès à un document doit être présentée par écrit aux services compétents de l'institution. Le service compétent de la Commission a informé le plaignant qu'il devait accomplir cette formalité pour obtenir le document demandé. Il est apparu, cependant, que le plaignant n'a pas présenté à la DG XVI la demande écrite nécessaire. Dans ces conditions, le fait que la Commission ne lui ait pas envoyé une copie de la décision ne constitue pas un cas de mauvaise administration.

2 Le grief selon lequel la décision n'a pas fait l'objet d'une publication appropriée au *Journal officiel*

2.1 Le plaignant soutient que la décision d'attribution d'un concours financier n'a pas fait l'objet d'une publication appropriée au *Journal officiel* et que cinq mois se sont écoulés entre la prise de la décision et sa publication. La Commission répond que les éléments essentiels de la décision ont été publiés au JO C 122 du 19 avril 1997.

2.2 En vertu de l'article 10, paragraphe 7, du règlement 1164/94 du Conseil, seuls doivent être publiés au *Journal officiel* les éléments essentiels des décisions portant approbation de projets et attribution d'un concours financier au titre du Fonds de cohésion. Ce règlement ne fixe pas de délai pour ladite publication. Dans le cas présent, la décision a été prise le 5 novembre 1996, et ses éléments essentiels ont été publiés le 19 avril 1997. La Commission explique ce délai de cinq mois en se référant à l'envergure et à la nature de la publication, où ont été regroupés soixante-six projets adoptés à des dates différentes. Elle fait valoir que ses services préfèrent regrouper les informations dans un seul *Journal officiel* plutôt que d'en morceler la publication. Cette explication sur le temps qui s'est écoulé entre la prise de la décision et sa publica-

tion apparaît raisonnable. En conséquence, le fait que la décision n'ait été publiée que le 19 avril 1997 ne constitue pas un cas de mauvaise administration.

3 Le grief dirigé contre le défaut d'information sur la suite réservée à la plainte dénonçant le non-respect du droit communautaire (procédure de l'article 169)

- 3.1 Dans cette partie de sa plainte, le plaignant considère qu'il y a eu mauvaise administration en ce qui concerne la procédure administrative applicable à une plainte dirigée contre la violation du droit communautaire par un État membre. La Commission s'est déjà prononcée sur cette procédure administrative dans le cadre de l'enquête d'initiative 303/97/PD du Médiateur¹. À cette occasion, elle a déclaré que toutes les plaintes qui lui arrivent sont enregistrées, en une règle ne souffrant aucune exception, qu'elle accuse réception de chaque plainte et que le plaignant est informé de la suite réservée à sa plainte, y compris lorsque l'institution décide de ne pas poursuivre son action; elle a précisé qu'une décision de classement sans suite doit être prise sur chaque plainte dans un délai maximal d'un an à compter de son enregistrement.
- 3.2 Dans le cas présent, deux accusés de réception ont été envoyés au plaignant, l'un en janvier et l'autre en février 1996. La Commission a décidé à l'époque de ne pas enregistrer la plainte, estimant que le droit communautaire n'était pas violé. Cependant, elle n'a pas informé le plaignant du non-enregistrement de sa plainte, ni donc des motifs afférents. Après les accusés de réception, le plaignant a dû attendre juillet 1997, soit dix-sept mois, pour se voir communiquer par écrit quelque renseignement sur le résultat de sa plainte. Il convient de relever spécialement que, au cours de ces dix-sept mois, ponctués de cinq lettres du plaignant, qui s'interrogeait sur l'avancement de l'examen de sa plainte, la Commission n'a pas fait savoir à celui-ci pourquoi elle considérait qu'il n'y avait pas d'infraction au droit communautaire. Le Médiateur note que, dans le cadre de l'enquête qu'il a engagée de sa propre initiative, la Commission a elle-même déclaré, d'une part, qu'elle ne fait aucune exception à la règle selon laquelle elle enregistre toutes les plaintes dont elle est saisie et, d'autre part, qu'une décision de classement sans suite doit être prise dans un délai maximal d'un an à compter de l'enregistrement de la plainte.
- 3.3 Même si les engagements qu'elle a été amenée à prendre par l'enquête d'initiative du Médiateur sont postérieurs au dépôt de la plainte en cause, la Commission, en vertu des principes de bonne conduite administrative, aurait dû informer le plaignant du résultat de sa plainte de manière adéquate et dans les plus brefs délais. En conséquence, le fait que la Commission n'ait pas informé le

¹ Enquête d'initiative 303/97/PD, commentée dans le Rapport annuel 1997 du Médiateur européen, p. 284-287. Voir aussi le document COM(1998) 317 final de la Commission, intitulé *Quinzième rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit communautaire (1997)*, Avant-propos, p. III-IV.

plaignant du non-enregistrement de sa plainte, ni donc des motifs afférents, et que le plaignant ait dû attendre dix-sept mois pour se voir communiquer par écrit quelque renseignement sur le résultat de sa plainte constitue un cas de mauvaise administration.

CONCLUSION

Quant aux deux premiers griefs du plaignant, l'enquête du Médiateur n'a pas révélé de mauvaise administration de la part de la Commission.

Sur la base de son enquête concernant le troisième grief du plaignant, le Médiateur estime devoir formuler le commentaire critique qui suit.

Dans le cadre de l'enquête d'initiative 303/97/PD du Médiateur, la Commission a elle-même déclaré, d'une part, qu'elle ne fait aucune exception à la règle selon laquelle elle enregistre toutes les plaintes dont elle est saisie et, d'autre part, qu'une décision de classement sans suite doit être prise dans un délai maximal d'un an à compter de l'enregistrement de la plainte. Même si les engagements qu'elle a été amenée à prendre par cette enquête d'initiative sont postérieurs au dépôt de la plainte en cause, la Commission, en vertu des principes de bonne conduite administrative, aurait dû informer le plaignant du résultat de sa plainte de manière adéquate et dans les plus brefs délais. En conséquence, le fait que la Commission n'ait pas informé le plaignant du non-enregistrement de sa plainte, ni donc des motifs afférents, et que le plaignant ait dû attendre dix-sept mois pour se voir communiquer par écrit quelque renseignement sur le résultat de sa plainte constitue un cas de mauvaise administration.

Comme cet aspect de l'affaire a trait à des procédures relatives à des faits spécifiques appartenant au passé, il n'y a pas lieu de rechercher une solution à l'amiable. Aussi le Médiateur classe-t-il l'affaire.

MODIFICATION DE LA POLITIQUE DE RECRUTEMENT

Décision sur la plainte 320/97/PD contre la Commission européenne

LA PLAINTÉ

M. R. a présenté au Médiateur, en avril 1997, une plainte selon laquelle il y avait eu mauvaise administration dans la manière dont la Commission avait traité la question de son recrutement.

M. R. avait passé, en juin 1994, une procédure de sélection organisée par la Commission pour la constitution d'une liste de réserve de recrutement d'agents temporaires des grades A7/A6, la procédure 65T/XXIII/93. En septembre 1996, il avait reçu au Pérou, où il travaillait à l'époque, un appel d'un fonctionnaire de la DG IB de la Commission, lui demandant s'il était intéressé par un poste concernant l'Amérique latine. M. R. avait répondu par l'affirmative.

En novembre 1996, M. R. recevait une lettre de la DG IX l'invitant à participer à une entrevue à Bruxelles et, en prévision d'une éventuelle offre d'emploi, à s'y soumettre à la visite médicale obligatoire. Entrevue et visite médicale avaient encore lieu le même mois.

Le 6 décembre 1996, la DG IB informait oralement M. R. qu'elle lui offrait l'emploi en question. Par note du 16 décembre 1996, la DG IB demandait à la DG IX d'entamer au plus vite la procédure de recrutement.

Le 13 janvier 1997, la DG IX prenait contact avec M. R. pour lui annoncer que son recrutement était certain et qu'il recevrait dans la semaine un fax de confirmation. Nouvelle prise de contact de la DG IX le 16 janvier 1997, cette fois pour signaler à M. R. qu'il ne pourrait être engagé car la procédure de recrutement était bloquée à la suite d'une décision mettant fin à la validité de la liste de réserve sur laquelle il était inscrit. M. R. n'a pas été informé par écrit de la fermeture de la liste de réserve.

Par lettre du 15 mars 1997, M. R. faisait savoir à la Commission qu'il jugeait incorrecte cette manière de procéder.

Dans la plainte adressée au Médiateur, M. R. considère le comportement incriminé de la Commission comme constitutif de mauvaise administration. Il y voit des vices de procédure, un manque de conscience professionnelle des services de la Commission et l'absence de respect envers le citoyen, de même qu'il y décèle une mauvaise gestion financière, puisque l'institution a payé le billet aller retour Lima-Bruxelles.

L'ENQUÊTE

L'avis de la Commission

La plainte a été transmise à la Commission. Dans son avis, celle-ci explique qu'elle a adopté, le 13 novembre 1996, une nouvelle décision sur la politique à mener quant aux agents temporaires visés à l'article 2, point a, du régime applicable aux autres agents des Communautés européennes (ci-après "la nouvelle décision"). Divers services et les représentants du personnel ont été largement consultés avant l'adoption de la nouvelle décision, qui est entrée en vigueur le 1^{er} décembre 1996. Les nouvelles règles sont beaucoup plus strictes que les précédentes: seuls peuvent être recrutés désormais en tant qu'agents temporaires des grades A7/A6 les candidats inscrits sur une liste de réserve à l'issue d'un concours externe ou les candidats ayant passé une procédure de sélection axée sur des professions spécifiques. En fait, le recrutement d'agents temporaires se fera essentiellement, en vertu de la nouvelle décision, aux grades A5/A4, de manière à permettre à l'institution de disposer d'un savoir-faire spécialisé. Par ailleurs, l'administration de la Commission a décidé de mettre fin, à compter du 1^{er} décembre 1996, à la validité de toutes les listes de réserve constituées dans le cadre de procédures de sélection pour des postes temporaires, ce afin que la politique de recrutement d'agents temporaires puisse être mise en œuvre sur la base de la nouvelle décision. Les directeurs généraux et les chefs de service ont été informés de la nouvelle décision le 3 décembre 1996.

La Commission confirme que la DG IB a eu des contacts avec M. R. alors que se déroulait la procédure ayant mené à l'adoption de la nouvelle décision, de même qu'elle a organisé une entrevue avec l'intéressé au sujet d'un emploi qu'elle envisageait de lui offrir. Cependant, la DG IB n'a demandé le recrutement de M. R. que le 16 décembre 1996, date à laquelle la DG IX était tenue d'appliquer les nouvelles règles et ne pouvait que refuser la demande.

La Commission trouve regrettable que M. R. ait reçu des communications contradictoires sur une éventuelle offre d'emploi, mais attire l'attention sur les trois points énoncés ci-après.

- 1 À la date où M. R. a été invité à venir à Bruxelles, la nouvelle décision n'avait pas encore été adoptée, de sorte que la DG IX ne pouvait refuser de convoquer M. R. à Bruxelles pour une entrevue, ainsi que le demandait la DG IB.
- 2 Le fait d'être inscrit sur une liste de réserve n'ouvre aucun droit à un poste. Le directeur général de la DG IX est seul autorisé à décider du recrutement d'agents temporaires, et les services de la DG IX sont seuls habilités à faire des offres d'emploi au nom de la Commission. Il est établi que M. R. n'a pas reçu de leur part de lettre lui offrant un emploi.
- 3 La Commission a répondu à la lettre du 15 mars 1997 de M. R.

Les observations du plaignant

M. R. maintient sa plainte. Il souligne, en particulier, que le comportement de la Commission a enfreint le principe de confiance légitime. Le fait que les services de la Commission aient confirmé oralement, en décembre 1996 et en janvier 1997 - c'est-à-dire après l'entrée en vigueur de la nouvelle décision -, l'envoi prochain d'une offre d'emploi prouve, à ses yeux, qu'il y a eu vice de procédure.

L'ENQUÊTE COMPLÉMENTAIRE

Ayant étudié l'avis de la Commission et les observations du plaignant, le Médiateur a demandé à l'institution de lui fournir une copie de la décision du 13 novembre 1996 et de répondre aux questions qui suivent.

- 1 La décision en question contient-elle des dispositions transitoires qui auraient pu être appliquées aux procédures de recrutement en cours? Quelles sont, le cas échéant, les raisons de l'absence de telles dispositions?
- 2 La DG IB faisait-elle partie des services qui ont été largement consultés avant l'adoption de la décision? Quand les travaux d'élaboration de la décision ont-ils pris fin et quand la procédure de présentation de la nouvelle décision à la Commission en vue de son adoption a-t-elle été engagée?

- 3 Selon quelles modalités les services de la Commission ont-ils été informés de la nouvelle décision après l'adoption de celle-ci?

Dans sa réponse, la Commission a transmis une copie de la décision du 13 novembre 1996 ainsi que de la note d'information que la DG IX a adressée à ce sujet, le 3 décembre 1996, aux directeurs généraux et aux chefs de service. Est jointe, aussi, une copie du curriculum vitae de M. R.

La Commission estime que la décision contient des dispositions transitoires puisqu'il est indiqué dans la note précitée du 3 décembre 1996 que les listes de réserve peuvent conserver leur validité en vue de recrutements conformes à la nouvelle décision.

D'autre part, la Commission affirme qu'il n'était pas possible de considérer la formation en sciences politiques de M. R. comme une profession spécifique au sens de la nouvelle décision.

La Commission déclare, pour finir, que la procédure ayant mené à l'adoption de la nouvelle décision s'est déroulée dans une entière transparence et que tous ses services ont été régulièrement informés des activités en cours; à cet égard, elle se réfère notamment aux réunions hebdomadaires des assistants et à la note du 3 décembre 1996.

Dans ses observations sur cette réponse de la Commission, M. R. a maintenu sa plainte.

LA DÉCISION

Les principes de bonne administration exigent que l'administration se comporte avec équité et justice envers les citoyens. Il incombe à la Commission d'organiser ses méthodes de travail de manière à satisfaire à cette exigence.

Il est établi, dans le cas présent, que la nouvelle décision régissant le recrutement d'agents temporaires est entrée en vigueur le 1^{er} décembre 1996 et qu'elle impose aux candidats d'avoir une profession spécialisée. Il est également établi que M. R. ne remplissait pas cette condition, raison pour laquelle il n'a pas été recruté.

Il est établi, par ailleurs, que, sous le régime précédent, M. R., ayant avec succès participé aux entretiens de recrutement et subi la visite médicale, a été retenu par le service compétent. Si ce régime avait été maintenu au-delà du 30 novembre 1996, M. R. aurait été engagé.

Il s'agit donc de savoir s'il était équitable d'appliquer à M. R. une condition qui n'était pas en vigueur au moment où il s'est soumis avec succès à la procédure de recrutement. La Commission n'a pas fait valoir d'intérêt prépondérant incitant à répondre à cette question par l'affirmative. Le Médiateur estime que ne peut pas être considéré comme équitable le fait que M. R. se soit vu imposer une condition qui n'était pas applicable à l'époque où il se soumettait avec succès à la procédure de recrutement. Par conséquent, la Commission n'a pas satisfait à l'exigence lui imposant

d'organiser ses méthodes de travail de manière à traiter les citoyens avec équité et justice.

CONCLUSION

Sur la base de son enquête, le Médiateur estime devoir formuler le commentaire critique qui suit.

Les principes de bonne administration exigent que l'administration se comporte avec équité et justice envers les citoyens. Dans le cas présent, un candidat ayant avec succès participé aux entretiens de recrutement et subi la visite médicale, puis ayant été retenu par le service compétent, n'a pas été engagé. La raison en est que la Commission a fait jouer une condition qui n'était pas en vigueur à l'époque où le candidat se soumettait avec succès à la procédure de recrutement. Ce comportement de la Commission est constitutif de mauvaise administration.

Comme cet aspect de l'affaire a trait à des procédures relatives à des faits spécifiques appartenant au passé, il n'y a pas lieu de rechercher une solution à l'amiable. Aussi le Médiateur classe-t-il l'affaire.

PROCÉDURES DE RECRUTEMENT

Décision sur la plainte 588/97/PD contre la Commission européenne

LA PLAINTÉ

M. S. a présenté au Médiateur, en juin 1997, une plainte dirigée contre le fait que la Commission ne lui avait pas offert de poste après qu'il eut réussi le concours général COM/A/720, organisé par cette institution en 1992 pour le recrutement d'administrateurs. M. S. avait postulé à divers emplois auprès de la Commission et il s'était entretenu avec plusieurs chefs de service. Bien que ses aptitudes eussent été généralement reconnues, il ne lui avait toujours pas été proposé de place. La raison en était double, lui avait-on dit à la Commission: il fallait nommer aux postes vacants des candidats originaires des nouveaux États membres, à savoir l'Autriche, la Finlande et la Suède, qui avaient adhéré à l'Union européenne le 1^{er} janvier 1995, et, d'autre part, l'institution comptait déjà de nombreux fonctionnaires de nationalité belge.

Le plaignant estime que les arguments dont on lui a ainsi fait part oralement sont contraires à la Convention européenne des droits de l'homme de même qu'à l'article 27 du statut des fonctionnaires des Communautés européennes, lequel ne permet pas que des emplois soient réservés à des candidats d'une nationalité déterminée. En outre, il trouve paradoxal que certaines tâches qui doivent être accomplies au sein de la Commission soient confiées à diverses catégories de personnel temporaire - prestataires de services, auxiliaires, agents temporaires - et que ne soient pas plutôt recrutés des candidats ayant réussi un concours.

M. S. demande au Médiateur d'intervenir afin que sa candidature à un poste soit dûment prise en considération.

L'ENQUÊTE

L'avis de la Commission

La plainte a été transmise à la Commission. Dans son avis, celle-ci indique que la validité de la liste de réserve sur laquelle figurait le nom du plaignant a définitivement expiré le 30 juin 1995, après avoir été prorogée deux fois. Il n'est donc plus possible de recruter l'intéressé. D'ailleurs, selon la jurisprudence de la Cour de justice, le fait qu'une personne soit inscrite sur une liste de réserve ne lui donne pas droit à un poste dans les institutions communautaires.

En réponse aux accusations du plaignant concernant la violation de droits fondamentaux - discrimination en raison de la nationalité -, la Commission reconnaît, en premier lieu, que la règle générale, telle qu'elle est inscrite à l'article 27 du statut des fonctionnaires ne permet pas de réserver des emplois à des candidats d'une nationalité déterminée. Les services de la Commission choisissent, sur la base des listes de réserve, les candidats dont le profil professionnel convient le mieux à leurs besoins et en proposent le recrutement à la direction générale compétente, la DG IX. Cette dernière n'a pas reçu de proposition visant au recrutement de M. S. L'institution signale au passage que, sur les huit candidats belges inscrits sur la liste de réserve en question, quatre ont été recrutés.

En second lieu, la Commission rappelle que l'adhésion des trois nouveaux États membres cités a amené le Conseil à adopter le règlement 626/95, qui permet de réserver certains postes aux ressortissants de ces pays. Ce règlement introduit donc une dérogation légale à la règle générale qui ne permet pas de réserver des emplois à des ressortissants d'un État membre déterminé.

Sur le recours au personnel temporaire, la Commission explique que les autorités budgétaires lui attribuent des postes permanents et des postes temporaires ainsi que des crédits pour les agents auxiliaires et les prestataires de services. Par conséquent, le recours aux catégories de personnes mentionnées par le plaignant ne réduit pas les possibilités de recrutement de fonctionnaires destinés à occuper des postes permanents.

Les observations du plaignant

M. S. maintient les éléments principaux de sa plainte, tout en abordant une série de nouveaux domaines, tels que la durée de validité moyenne des listes de réserve, les motifs incitant la Commission à décider de ne pas prolonger la validité d'une liste de réserve, le coût de l'organisation d'un concours et les raisons susceptibles d'avoir conduit la Commission à publier après l'expiration de la liste de réserve un poste pour lequel il s'estimait qualifié.

Dans une lettre ultérieure, M. S. demande à être informé de l'action menée par le Médiateur pour parvenir à une solution à l'amiable propre à faciliter en définitive l'obtention d'un emploi dans les services de la Commission.

LA DÉCISION

Tout d'abord, il convient de faire remarquer qu'il n'y a pas lieu d'ouvrir une enquête sur les nouveaux points que le plaignant soulève dans ses observations, puisque ces points débordent le cadre de la plainte initiale. Il convient de faire remarquer également que la recherche d'une solution à l'amiable ne vient à l'ordre du jour que si le Médiateur a décelé un cas de mauvaise administration.

D'autre part, il faut noter que, la liste de réserve étant arrivée à expiration, la Commission n'était pas habilitée à offrir au plaignant un poste permanent et que l'inscription sur une liste de réserve ne donne pas droit aux candidats à un emploi dans les institutions communautaires.

Ce qu'il importe essentiellement de savoir, c'est si le plaignant a fait l'objet d'une discrimination illicite en raison de sa nationalité. Le recours par la Commission à des personnels extérieurs ou temporaires est sans importance à cet égard. La question d'une discrimination éventuelle se pose à deux niveaux: quant aux postes auxquels s'applique la règle générale de l'article 27 du statut des fonctionnaires et quant aux postes auxquels la règle générale ne s'applique pas du fait de la mesure dérogatoire que constitue le règlement 626/95 du Conseil.

En ce qui concerne la première catégorie de postes, il est utile de rappeler le texte de l'article 27:

"Le recrutement doit viser à assurer à l'institution le concours de fonctionnaires possédant les plus hautes qualités de compétence, de rendement et d'intégrité, recrutés sur une base géographique aussi large que possible parmi les ressortissants des États membres des Communautés.

Les fonctionnaires sont choisis sans distinction de race, de croyance ou de sexe.

Aucun emploi ne doit être réservé aux ressortissants d'un État membre déterminé."

Cet article tend à assurer un équilibre entre la nécessité de recruter du personnel qualifié et la nécessité pour toute organisation internationale de veiller à compter parmi ses effectifs des personnes ayant la nationalité de tous les pays dont elle est l'émanation. Ou, dans les termes d'un arrêt du 30 juin 1983 de la Cour de justice¹:

"Cet article [...] prévoit que pour le recrutement, la promotion et l'affectation de ses fonctionnaires, toute institution communautaire doit, d'une

¹ Arrêt du 30 juin 1983 dans l'affaire 85/82, *Schloh/Conseil*, point 26, Recueil 1983, p. 2105.

part, s'inspirer de l'intérêt du service sans considération de nationalité et, d'autre part, assurer un recrutement sur une base géographique aussi large que possible parmi les ressortissants des États membres des Communautés. L'institution concilie ces impératifs, comme la Cour l'a affirmé notamment dans son arrêt du 6 mai 1969 (Reinarz, affaire 17/68, Recueil p. 61), lorsque, au cas où les titres des différents candidats sont sensiblement équivalents, elle fait jouer à la nationalité le rôle de critère préférentiel afin de maintenir ou de rétablir l'équilibre géographique [...]"

La direction générale de la Commission compétente en matière de recrutement n'a pas reçu de proposition visant à l'engagement du plaignant, de sorte que nulle proposition le concernant n'a pu être rejetée au motif qu'il a la nationalité belge. De surcroît, comme quatre des huit candidats belges inscrits sur la liste de réserve ont obtenu un emploi dans les services de la Commission, il est difficile d'ajouter foi aux allégations invoquant un ostracisme généralisé contre les ressortissants belges. Dans ces conditions, il n'est pas établi que la Commission aurait eu un comportement discriminatoire illicite envers des candidats belges.

Il n'en reste pas moins que les déclarations faites de vive voix par des fonctionnaires de la Commission auxquelles se réfère le plaignant et qui ne sont pas démenties par l'institution peuvent donner l'impression que ces fonctionnaires n'étaient pas conscients des obligations qui leur incombent en vertu de l'article 27 du statut des fonctionnaires. Les principes de bonne administration requièrent que l'administration, dans ses rapports avec les citoyens, agisse en conformité avec les règles qui ont pour elle force obligatoire. Les déclarations auxquelles se réfère M. S. pouvaient à l'évidence être mal comprises et faire croire que les fonctionnaires concernés ne respectaient pas les obligations qui leur incombaient en vertu de l'article 27 du statut des fonctionnaires, ce pourquoi le Médiateur a adressé à la Commission un commentaire critique soulignant que l'institution doit veiller à ce que son personnel respecte ledit article dans ses relations avec les candidats.

En ce qui concerne la catégorie des postes réservés aux ressortissants de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède, l'article 1^{er} du règlement 626/95 du Conseil prévoit ce qui suit:

"Jusqu'au 31 décembre 1999, il peut être pourvu à des emplois vacants par la nomination de ressortissants autrichiens, finlandais et suédois, par dérogation [...] à l'article 27 troisième alinéa [...] du statut des fonctionnaires des Communautés européennes, dans la limite des emplois prévus à cet effet dans le cadre des délibérations budgétaires au sein des institutions compétentes."

Ce règlement déroge explicitement à la règle générale prévue à l'article 27, troisième alinéa, du statut des fonctionnaires. La validité du règlement n'ayant pas été contestée, la Commission est tenue de l'appliquer. Elle était donc parfaitement en droit de réserver des postes à des ressortissants des trois pays mentionnés.

En conséquence, il apparaît que la Commission n'a eu de comportement discriminatoire illicite dans aucun des deux domaines qui font l'objet des griefs du plaignant. Les dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme ne sont pas de nature à mettre en cause cette constatation.

Sur la base de son enquête, le Médiateur estime devoir formuler le commentaire critique qui suit.

La Commission doit veiller à ce que son personnel respecte l'article 27 du statut des fonctionnaires dans ses relations avec les candidats.

Comme cet aspect de l'affaire a trait à des procédures relatives à des faits spécifiques appartenant au passé, il n'y a pas lieu de rechercher une solution à l'amiable. Aussi le Médiateur classe-t-il l'affaire.

RÉPONSE TARDIVE À DES LETTRES

Décision sur la plainte 1087/97/OV contre la Commission européenne

LA PLAINTÉ

M. G., directeur d'une organisation non gouvernementale assurant des soins médicaux aux enfants de régions en guerre et en crise gravement blessés, a présenté au Médiateur, en novembre 1997, une plainte dirigée contre le rejet d'une demande de financement par la Commission (DG VIII - Développement). Cette demande avait trait à un projet visant à placer dans des familles d'accueil des enfants sans foyer et à offrir ainsi à ces enfants la structure familiale indispensable à leur développement affectif et qu'ils n'auraient pas trouvée dans un orphelinat. Le projet en question avait été conçu par une organisation établie à Luanda, l'Action angolaise pour le développement ("Angolan Action for Development", AAD), et il avait été approuvé par le ministère angolais compétent. Cependant, comme les ressources financières nécessaires faisaient défaut, le plaignant avait présenté à la DG VIII, le 30 août 1996, une demande de financement du projet au titre de la ligne budgétaire B7-7020, affectée à la promotion des droits de l'homme et de la démocratie dans les pays en développement.

Le 3 décembre 1996, le plaignant avait été informé du rejet de sa demande au motif que les crédits inscrits au poste B7-7020 étaient limités et que le projet ne satisfaisait pas exactement aux critères fixés pour leur engagement. En outre, la DG VIII disait douter que les familles d'accueil, déjà en butte à d'énormes problèmes quotidiens, fussent le havre idéal pour des enfants si vulnérables.

Jugeant la décision de rejet peu précise et insuffisamment motivée, le plaignant avait écrit à quatre reprises à la Commission entre décembre 1996 et septembre 1997: il souhaitait obtenir des explications sur le rejet de sa demande pour pouvoir, le cas échéant, reformuler les grandes lignes du projet. L'institution ne lui avait répondu qu'en novembre 1997, à la suite d'un coup de téléphone du service du Médiateur. Mais, cette fois encore, les arguments avancés à l'appui de la décision de rejet n'avaient pas trouvé

grâce aux yeux du plaignant, auquel ils étaient apparus comme contradictoires, manquant d'objectivité et peu clairs. D'où la plainte soumise au Médiateur, articulée autour des deux griefs suivants:

- a) la Commission n'a pas motivé d'une manière adéquate sa décision négative;
- b) la Commission a mis de nombreux mois à répondre aux lettres qui lui avaient été adressées.

L'ENQUÊTE

L'avis de la Commission

La plainte a été transmise à la Commission. Dans son avis, celle-ci fait observer, au sujet de la motivation de la décision de rejet, que le caractère limité des ressources financières disponibles (17 millions d'écus pour un champ d'action couvrant une centaine de pays) impose le recours à une procédure de sélection rigoureuse, permettant de retenir les projets susceptibles de contribuer le plus efficacement, dans les pays considérés, au renforcement de la démocratie, de la prééminence du droit et du respect des droits de l'homme. Elle précise que le projet en cause a été soumis à la même procédure que les autres et a fait l'objet d'un examen tout aussi objectif. Elle ne voit rien de contradictoire dans les arguments qu'elle a avancés à l'appui de sa décision de rejet: elle a informé le plaignant, dans un premier temps, que le projet ne satisfaisait pas aux critères de sélection prévus pour l'affectation des crédits budgétaires et, plus tard, que le principal obstacle résidait dans le fait que seuls pouvaient être financés des projets contribuant au développement démocratique du pays concerné.

Aux accusations selon lesquelles elle aurait tardé à répondre aux demandes d'explications du plaignant, l'institution réplique que des délais de trois semaines (pour sa réponse du 8 avril 1997) et de huit semaines (pour sa réponse du 12 novembre 1997) sont raisonnables eu égard à sa charge de travail et à ses effectifs.

Les observations du plaignant

Le plaignant souligne que la Commission n'a pas tenu compte de l'approbation du projet par le gouvernement angolais. En ce qui concerne plus particulièrement la motivation de la décision de rejet, il soutient que la Commission ne lui a jamais communiqué en termes précis les critères de sélection ni pourquoi son projet ne satisfaisait pas à ces critères. Dans ces conditions, il invite le Médiateur à poursuivre son enquête.

Quant au grief relatif aux réponses tardives de la Commission, le plaignant relève que la lettre du 8 avril 1997 répondait à une demande du 6 mars 1997, qui était elle-même un rappel d'une lettre du 27 décembre 1996. Il n'est donc pas vrai que la Commission ait répondu dans un délai de trois semaines.

L'ENQUÊTE COMPLÉMENTAIRE

Après un examen attentif de l'avis de la Commission et des observations du plaignant, le Médiateur a estimé nécessaire de procéder à une enquête complémentaire pour déterminer quels critères prévus dans le cadre de la ligne budgétaire B7-7020 n'avaient pas été remplis par le plaignant.

Selon la Commission, le plaignant était informé des critères de sélection (contribution au renforcement de la démocratie, de la prééminence du droit et du respect des droits de l'homme dans les pays considérés), dès lors qu'il avait reçu les conditions générales régissant la ligne budgétaire B7-7020 et avait rempli le formulaire qui y était joint.

L'institution fait valoir, par ailleurs, qu'elle reçoit chaque année un nombre si important de demandes de financement (plus de trois cents, dont elle ne peut retenir que 20 %) qu'il ne lui est pas possible de fournir des explications détaillées pour chaque refus.

Elle précise que le projet en cause poursuivait essentiellement des objectifs d'ordre social et médical (encadrement psychologique des enfants) et, par conséquent, n'entrait pas dans le champ des priorités immédiates fixées pour la ligne budgétaire. Aussi la décision de rejet était-elle principalement motivée par la nature du projet.

Le plaignant reconnaît avoir reçu les conditions générales relatives à la ligne budgétaire précitée. Il signale, néanmoins, que ces conditions sont très détaillées et qu'elles peuvent être interprétées de différentes façons. Il avance, de surcroît, qu'il ne lui a toujours pas été expliqué avec clarté pourquoi l'institution a considéré que son projet ne satisfaisait pas exactement aux critères de sélection.

LA DÉCISION

1 Le grief selon lequel la décision de rejet n'a pas été motivée clairement

- 1.1 Le plaignant soutient que la décision du 3 décembre 1996 par laquelle la Commission a rejeté sa demande de financement manque de clarté et est insuffisamment motivée. La Commission fait observer qu'elle a informé le plaignant des critères de sélection et qu'elle lui a indiqué que seuls pouvaient être financés les projets apportant une contribution au développement démocratique des pays considérés. Elle précise, dans ses observations complémentaires, que, eu égard au nombre élevé de demandes, il ne lui est pas possible de fournir des explications détaillées pour chaque refus.
- 1.2 Selon la jurisprudence de la Cour de justice, les motifs de l'autorité auteur de l'acte incriminé doivent être exposés d'une façon claire et non équivoque, de manière à permettre aux intéressés de

connaître les justifications de la mesure prise et ainsi de défendre leurs droits et au juge communautaire d'exercer son contrôle¹.

- 1.3 Dans sa lettre du 3 décembre 1996, la Commission commente le rejet de la demande comme suit (traduction):

"[...] Après avoir examiné votre proposition avec notre délégation en Angola et avec le service géographiquement compétent pour l'Angola, je regrette de devoir vous informer que la Commission n'est pas en mesure de prendre votre projet en considération.

En fait, devant le volume limité des crédits de la ligne budgétaire B7-7020 par rapport au grand nombre de pays et de champs d'activités couverts, force est de fixer des priorités afin d'assurer un équilibre géographique et thématique dans l'octroi des subventions. Bien qu'il soit axé sur un domaine particulièrement pertinent et important, votre projet ne satisfait pas exactement aux critères qui doivent être appliqués dans le cadre de la ligne budgétaire B7-7020.

Nous doutons, en outre, que les familles d'accueil, déjà en butte à d'énormes problèmes quotidiens, constituent le havre idéal pour des enfants si vulnérables. [...]"

Dans sa lettre du 12 novembre 1997, la Commission apporte les précisions suivantes (traduction):

"[...] Je regrette de devoir confirmer que la Commission n'est pas en mesure d'envisager le financement de votre projet.

Je tiens à souligner, avant tout, que les propositions de projets nous parviennent en si grand nombre qu'une sélection rigoureuse s'impose en vue de l'établissement d'un équilibre géographique et thématique dans l'octroi de nos ressources financières limitées (17 millions d'écus par an pour un champ d'action couvrant une centaine de pays).

Le projet que vous nous avez proposé a été examiné par nos services géographiquement compétents de Bruxelles et de Luanda, qui l'ont placé, au côté des autres propositions qui nous sont parvenues, dans le cadre global des priorités que la Communauté européenne doit prendre en compte face à la situation actuelle de l'Angola.

En conformité avec les critères qui régissent notre ligne budgétaire, seuls ont été retenus les projets qui pouvaient le mieux promouvoir le développement démocratique du pays. [...]"

¹ Arrêt du 14 juillet 1995 dans l'affaire T-166/94, *Koyo Seiko/Conseil*, point 103, Recueil 1995, p. II-2129.

- 1.4 Le Médiateur relève, tout d'abord, que, dans ses observations complémentaires, le plaignant reconnaît avoir été informé des critères de sélection (projets contribuant le plus efficacement, dans les pays considérés, au renforcement de la démocratie, de la prééminence du droit et du respect des droits de l'homme). De plus, il ressort à cet égard des lettres citées ci-dessus que la Commission a suffisamment motivé le rejet de la demande du plaignant en indiquant à ce dernier que son projet ne satisfaisait pas auxdits critères et que seuls avaient été retenus les projets qui pouvaient le mieux promouvoir le développement démocratique du pays. Le projet du plaignant revêtant essentiellement une dimension sociale et médicale, la position de la Commission apparaît raisonnable.

2 Le grief selon lequel la Commission a répondu tardivement

- 2.1 Le plaignant accuse la Commission de ne pas avoir répondu en temps voulu aux quatre lettres par lesquelles il lui avait demandé des éclaircissements sur le rejet de sa demande, lettres envoyées respectivement le 27 décembre 1996, le 6 mars 1997, le 3 avril 1997 et le 3 septembre 1997. La Commission prétend, pour sa part, avoir répondu dans des délais raisonnables eu égard à sa charge de travail et à ses effectifs: trois semaines dans un cas (fax du 8 avril 1997), huit semaines dans l'autre (réponse du 12 novembre 1997).
- 2.2 Les principes de bonne conduite administrative imposent à la Commission de répondre dans un délai raisonnable aux lettres des plaignants.
- 2.3 Le Médiateur constate que le fax de la DG VIII en date du 8 avril 1997 répondait à la lettre par laquelle le plaignant demandait les noms des représentants de la Commission en Angola et que ce fax ne contenait pas de précisions sur les motifs de la décision de rejet. Ce n'est que le 12 novembre 1997, à la suite d'un coup de téléphone du service du Médiateur, que la DG VIII a répondu à la demande de précisions envoyée par le plaignant. Le délai dans lequel il a été répondu ne saurait être considéré comme raisonnable. Par conséquent, le fait que la Commission n'ait répondu que le 12 novembre 1997 à une série de lettres du plaignant dont la première avait été envoyée en décembre 1996 constitue un cas de mauvaise administration.

CONCLUSION

Sur la base de son enquête concernant cet aspect de la plainte, le Médiateur estime devoir formuler le commentaire critique qui suit.

Les principes de bonne conduite administrative imposent à la Commission de répondre dans un délai raisonnable aux lettres des plaignants. Par conséquent, le fait que la Commission n'ait répondu que le 12 novembre 1997 à une série de lettres du plaignant dont la première

avait été envoyée en décembre 1996 constitue un cas de mauvaise administration.

Comme cet aspect de l'affaire a trait à des procédures relatives à des faits spécifiques appartenant au passé, il n'y a pas lieu de rechercher une solution à l'amiable. Aussi le Médiateur classe-t-il l'affaire.

3.5.4 COUR DES COMPTES

REMBOURSEMENT DES FRAIS DES CANDIDATS À UN CONCOURS

Décision sur la plainte 928/7.10.96/LL-JP/FIN/PD contre la Cour des comptes

LA PLAINTÉ

M. L. et M. P. ont présenté au Médiateur, en octobre 1996, une plainte selon laquelle ils avaient fait l'objet d'un traitement injuste et discriminatoire de la part de la Cour des comptes, celle-ci ne leur ayant offert qu'une contribution très limitée aux frais de voyage qu'ils auraient dû supporter pour participer à un de ses concours. Les intéressés ont aussi envoyé directement à cette institution une copie de leur plainte.

Il s'agissait d'un concours interne et interinstitutionnel, ouvert donc aux fonctionnaires et agents de toutes les institutions communautaires. Les plaignants avaient fait acte de candidature. À l'époque, ils travaillaient l'un et l'autre en qualité d'agents à la représentation de la Commission en Finlande. Par lettre du 9 août 1996, la Cour les avait informés de leur admission aux épreuves écrites. La lettre précisait que ces épreuves auraient lieu le 17 octobre 1996 à Bruxelles. Les plaignants étaient priés de se présenter à 8 h 30. Les dispositions régissant le remboursement des frais de voyage étaient jointes en annexe. L'article 2 de ces dispositions excluait le remboursement des frais de voyage pour les distances inférieures ou égales à 300 kilomètres entre le lieu de résidence des candidats et le lieu du concours. Pour les distances supérieures à 300 kilomètres, l'article 3 prévoyait que les candidats auraient droit à une contribution forfaitaire calculée en fonction des tranches kilométriques, selon le schéma suivant:

- 60 écus pour une distance supérieure à 300 kilomètres et inférieure à 800 kilomètres;
- 120 écus pour une distance supérieure ou égale à 800 kilomètres et inférieure à 1 500 kilomètres;
- 180 écus pour une distance supérieure ou égale à 1 500 kilomètres.

Les plaignants ont considéré que ces dispositions donneraient lieu dans leur cas à un remboursement insuffisant. Pour participer aux épreuves, organisées un jeudi, ils auraient dû prendre un billet d'avion aller retour Helsinki-Bruxelles au tarif plein, soit environ 1 212 écus. S'y seraient ajoutés quelque 63 écus pour une nuit d'hôtel à Bruxelles. Ils auraient donc dû déboursier approximativement 1 275 écus pour prendre part aux épreuves écrites, alors qu'ils n'auraient eu droit qu'à un remboursement de

180 écus. Les frais qui seraient restés à leur charge auraient excédé le montant de leur salaire mensuel net, ce pourquoi ils ont renoncé à participer au concours.

Dans la plainte adressée au Médiateur, M. L. et M. P. font valoir que les dispositions relatives au remboursement des frais de voyage ont privilégié en l'espèce les agents en poste à Luxembourg et à Bruxelles, violant ainsi le principe d'égalité de traitement. En outre, ils voient dans l'application de ces dispositions une violation du principe suivant, inscrit à l'article 27 du statut des fonctionnaires:

"Le recrutement doit viser à assurer à l'institution le concours de fonctionnaires possédant les plus hautes qualités de compétence, de rendement et d'intégrité, recrutés sur une base géographique aussi large que possible parmi les ressortissants des États membres des Communautés."

L'ENQUÊTE

L'avis de la Cour des comptes

La plainte a été transmise à la Cour des comptes. Dans son avis, celle-ci soutient qu'elle s'est limitée à appliquer les règles énoncées dans la conclusion n° 211/95 adoptée par le Collège des chefs d'administration. Cette conclusion, au vu de son libellé, s'applique uniquement aux concours généraux organisés par les institutions, mais une décision interne de la Cour des comptes en a étendu l'applicabilité aux concours tels que celui en cause.

L'ENQUÊTE COMPLÉMENTAIRE

Le Médiateur a demandé à la Cour des comptes de lui soumettre les documents préparatoires à la conclusion n° 211/95. Il ressort des pièces présentées que l'objectif sous-jacent à l'adoption de la conclusion était de réduire les coûts liés pour les institutions au remboursement des frais de voyage et de simplifier le système de remboursement. Cependant, il en ressort également que des craintes avaient été formulées: de l'avis de certains, la conclusion ne tenait pas compte des lourdes charges financières qui seraient imposées aux candidats ayant à effectuer de longs déplacements, de sorte qu'il était permis de s'interroger sur sa compatibilité avec le principe en vertu duquel tous les candidats doivent se voir offrir des possibilités égales de participation aux concours. Des déclarations faisant état d'une multiplication et d'une décentralisation des lieux de concours étaient venues apaiser ces craintes.

Dans ce contexte, le Médiateur a adressé à la Cour des comptes une lettre où il relevait qu'elle n'avait pas choisi, pour organiser les épreuves en question, un jour qui aurait permis aux candidats de bénéficier de tarifs aériens moins élevés, tel le samedi. Il soulignait, de surcroît, que, lorsqu'il n'y a qu'un seul lieu de concours, Bruxelles par exemple, les coûts moyens à supporter par les candidats (déduction faite du remboursement des frais de

voyage) sont différents selon le lieu d'origine, ainsi que l'illustrent ces quelques données relatives aux voyages en train, deuxième classe:

- 43 écus pour les candidats venant de Luxembourg,
- 29 écus pour les candidats venant de Strasbourg, et
- 330 écus pour les candidats venant d'Athènes.

Constatant que les candidats en provenance de lieux éloignés étaient confrontés à des coûts disproportionnés, le Médiateur demandait à la Cour des comptes si elle envisageait de prendre des mesures pour éviter la répétition de situations de ce type.

Après avoir soumis la question au Comité de préparation pour les questions statutaires, organe qui dépend du Collège des chefs d'administration, la Cour des comptes a informé le Médiateur que les institutions représentées au sein du comité avaient fait observer, d'une part, que le remboursement des frais de voyage constituait déjà pour les candidats un avantage financier non prévu par le statut des fonctionnaires et, d'autre part, que, au moment d'adopter la conclusion pertinente, elles étaient convenues de multiplier les lieux de concours de façon à raccourcir les déplacements imposés aux candidats. Sur ce dernier point, la Cour des comptes a tenu à ajouter que sa décision de n'organiser les épreuves écrites qu'à Luxembourg et à Bruxelles était raisonnable eu égard aux circonstances et à l'intérêt du service. L'organisation des épreuves écrites dans d'autres lieux - tels que des villes où sont établies des représentations de la Communauté - aurait entraîné, selon elle, des coûts disproportionnés.

LA DÉCISION

- 1 Le Médiateur note que les institutions réunies au sein du Comité de préparation pour les questions statutaires ont déclaré que le remboursement des frais de voyage constitue une participation financière non prévue par le statut des fonctionnaires. Il fait observer que, même lorsqu'elle prend des mesures qui ne sont pas prévues par le statut des fonctionnaires, l'administration doit se conformer aux règles et aux principes qui ont pour elle force obligatoire.
- 2 Le Médiateur note, d'autre part, que ledit comité a indiqué que les institutions, au moment d'adopter la réglementation pertinente, étaient convenues de multiplier les lieux de concours de façon à raccourcir les déplacements imposés aux candidats. Il fait observer que la Cour des comptes n'a pas agi en conformité avec cet accord.
- 3 La Cour des comptes a voulu justifier le fait qu'elle ne se soit pas conformée à l'accord en question en alléguant que l'organisation simultanée d'épreuves en Finlande aurait entraîné des coûts disproportionnés. Le Médiateur fait observer que l'organisation du concours incombait à l'institution, qui avait le pouvoir de limiter ses propres coûts aussi bien que ceux des candidats. Rien ne permet de conclure que le concours n'aurait pas pu se dérouler un autre

jour de la semaine ni que le choix d'un autre lieu de concours, avec l'aide par exemple des représentations de la Commission ou des bureaux d'information du Parlement, aurait causé des dépenses disproportionnées.

- 4 L'application, dans le cas présent, des dispositions pertinentes a incontestablement confronté à des dépenses excessives un petit nombre de participants potentiels aux épreuves écrites du concours. Les principes de bonne administration exigent que l'administration se comporte avec équité et justice envers tous les candidats à un concours. L'organisation d'un concours suivant des modalités qui imposent des dépenses excessives à un petit nombre de candidats ne saurait être considérée comme répondant à cette exigence.

CONCLUSION

Sur la base de son enquête, le Médiateur estime devoir formuler le commentaire critique qui suit.

Les principes de bonne administration exigent que l'administration se comporte avec équité et justice envers tous les candidats à des concours. En l'espèce, la Cour des comptes a organisé un concours suivant des modalités qui imposaient des dépenses excessives à deux candidats originaires d'un État membre (billet d'avion aller retour coûtant approximativement 1 212 écus). En organisant un concours selon de telles modalités, la Cour des comptes a donc eu un comportement constitutif de mauvaise administration. Il incombe à la Cour des comptes d'organiser ses concours dans le respect de l'exigence précitée, par exemple en prévoyant plusieurs lieux de concours afin de raccourcir les voyages nécessaires.

Comme cet aspect de l'affaire a trait à des procédures relatives à des faits spécifiques appartenant au passé, il n'y a pas lieu de rechercher une solution à l'amiable. Aussi le Médiateur classe-t-il l'affaire.

3.6 PROJETS DE RECOMMANDATIONS DU MÉDIATEUR

3.6.1 CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE

LISTE ACTUALISÉE DES MESURES ADOPTÉES DANS LES DOMAINES DE LA JUSTICE ET DES AFFAIRES INTÉRIEURES

Projet de recommandation dans la plainte 1055/25.11.96/STATEWATCH/UK/IJH contre le Conseil

LA PLAINTÉ

M. B. a présenté au Médiateur, en novembre 1996, une plainte reprochant au Conseil de ne pas tenir de liste actualisée, et accessible au public, des

mesures qu'il adopte dans les domaines de la justice et des affaires intérieures¹. Le plaignant soutient qu'il incombe au Conseil, en vue de l'information des citoyens et du respect des normes démocratiques, de tenir une liste de ces mesures et d'y donner accès sur demande.

L'ENQUÊTE

L'avis du Conseil

La plainte a été transmise au Conseil. Dans son avis, celui-ci fait état des efforts considérables qu'il a accomplis pour améliorer la transparence de ses délibérations dans le domaine en question. Il insiste, en particulier, sur les points récapitulés ci-après.

Il est établi une fois par an un résumé des décisions du Conseil prises en vertu du titre VI du traité sur l'Union européenne. Depuis 1995, ce résumé est publié comme annexe à l'aperçu annuel des activités du Conseil.

Les décisions que le Conseil prend dans le champ d'application du titre VI, de même que dans d'autres secteurs, sont indiquées dans les communiqués de presse publiés par le secrétariat général de l'institution, qui mentionnent aussi, en principe, les actes adoptés par la procédure écrite. Les décisions officielles prises par le Conseil dans des compositions qui ne correspondent pas au domaine considéré figurent sous une rubrique distincte, aisément identifiable, des communiqués de presse.

Les communiqués de presse du Conseil peuvent être retrouvés sur Internet, serveur "Europa", base de données "Rapid".

Le secrétariat général du Conseil travaille actuellement à la mise en place de ses propres bases de données, qui seront également accessibles par Internet. Ces bases présenteront, entre autres éléments, les décisions du Conseil concernant la politique étrangère et de sécurité commune² aussi bien que la justice et les affaires intérieures.

Les observations du plaignant

Le plaignant prend acte des efforts du Conseil visant à élargir le flux d'informations. Il n'en considère pas moins comme une carence le fait que le Conseil ne tienne pas lui-même une liste actualisée des mesures qu'il adopte dans chacun de ses domaines d'action. Et de répéter qu'il est inadmissible que les citoyens ne puissent obtenir, sur demande, une liste à jour des mesures adoptées.

LA RECHERCHE D'UNE SOLUTION À L'AMIABLE

Après un examen attentif de la plainte, de l'avis et des observations, le Médiateur, en application de l'article 3, paragraphe 5, de son statut, a écrit

¹ Titre VI du traité sur l'Union européenne (le "troisième pilier").

² Titre V du traité sur l'Union européenne (le "deuxième pilier").

au Conseil, le 15 décembre 1997, en vue de la recherche d'une solution à l'amiable.

Dans cette lettre, le Médiateur informe le Conseil qu'il considère comme susceptible de constituer un cas de mauvaise administration le fait que l'institution ne tienne pas de liste actualisée des mesures qu'elle adopte. Il fonde son opinion sur les motifs indiqués ci-après.

- a) Un des principes essentiels de bon comportement administratif impose à l'autorité publique de tenir les registres adéquats. De tels registres contribuent à la cohérence et à la continuité de l'action menée, qualités inscrites à l'article C du traité sur l'Union européenne. Sans registres adéquats, il pourrait se révéler difficile de retrouver d'une manière sûre et rapide les documents nécessaires.
- b) Le Conseil publie une fois par an un résumé des décisions prises en vertu du titre VI du traité sur l'Union européenne. En n'établissant une telle liste qu'à la fin de l'année, le secrétariat du Conseil s'expose à des erreurs et à des omissions. Il serait plus efficace, en termes de technique administrative, que le secrétariat tînt une liste actualisée tout au long de l'année.
- c) La situation actuelle ne repose pas sur des impératifs d'ordre juridique. Le Conseil pourrait tenir une liste en vertu de son pouvoir d'organisation interne, lequel l'habilite à prendre des mesures appropriées en vue d'assurer son fonctionnement interne dans l'intérêt d'une bonne administration¹.

Le Médiateur suggère que le Conseil, dans sa réponse, marque son accord sur la tenue d'une liste actualisée des mesures adoptées dans les domaines de la justice et des affaires intérieures. Le Médiateur ajoute que l'accessibilité de cette liste contribuerait à la transparence et renforcerait le caractère démocratique du Conseil ainsi que la confiance du public envers son administration, comme le prévoit la déclaration n° 17 annexée à l'acte final du traité sur l'Union européenne.

La réponse du Conseil

Le Conseil a répondu en ces termes au Médiateur le 26 février 1998 (traduction):

"Je vous remercie de votre lettre du 15 décembre 1997 relative à la plainte de M. B. et au souhait formulé par ce dernier de voir le Conseil tenir une liste actualisée des mesures adoptées dans les domaines de la justice et des affaires intérieures et donner au public accès à cette liste.

¹ Voir, par exemple, arrêt du 30 avril 1996 dans l'affaire C-58/94, *Pays-Bas/Conseil*, Recueil 1996, p. I-2169.

Je suis heureux de pouvoir confirmer que le secrétariat général tient une liste de toutes les mesures de ce type. La question de savoir selon quelles modalités et sous quelle forme il pourrait être donné accès à ces informations au public est actuellement à l'étude.

Par ailleurs, le Conseil 'Justice et affaires intérieures', qui se réunira le 19 mars 1998, abordera dans un cadre global la question de la transparence des activités relevant du troisième pilier."

Le Conseil a fourni des précisions par lettre du 13 juillet 1998, dont les éléments principaux sont repris ci-après.

- a) Le secrétariat général rendra accessible sur Internet une base de données relative aux activités déployées par le Conseil dans les domaines de la justice et des affaires intérieures. Le public y trouvera notamment les listes des actes adoptés (*instruments* en anglais, langue utilisée dans la lettre du Conseil), classés par date et par matière, et il aura la possibilité d'en consulter le texte entier dans les langues officielles.
- b) En ce qui concerne, au-delà des possibilités offertes par cette base de données, la publication de la liste des mesures prises par le Conseil dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, les renseignements pertinents figurent dans l'aperçu annuel des activités du Conseil.

Étaient jointes à cette lettre les conclusions adoptées par le Conseil "Justice et affaires intérieures", lors de sa session du 19 mars 1998, sur la transparence des activités relevant du domaine considéré, ainsi que des informations sur la suite donnée à ces conclusions.

La réponse du plaignant

Les lettres du Conseil du 26 février 1998 et du 13 juillet 1998 ont été transmises au plaignant, qui a fait connaître son point de vue respectivement le 9 mars 1998 et le 18 septembre 1998. Il se félicite des nouvelles initiatives par lesquelles le Conseil, selon sa lettre du 13 juillet 1998, entend renforcer la transparence de son action dans les domaines de la justice et des affaires intérieures. Il n'en maintient pas moins sa plainte, soulignant en particulier que la liste d'actes (*instruments*) mentionnée par l'institution ne saurait être assimilée à la liste de mesures (*measures*) à laquelle il se référerait quant à lui. Il affirme que la publication d'une liste de mesures dans l'aperçu annuel des activités du Conseil ne suffit pas au regard des normes de la démocratie, qui requièrent que les citoyens qui en font la demande puissent obtenir, à tout moment de l'année, une liste de mesures actualisée.

Il apparaît, dans ces conditions, que les efforts du Médiateur visant à une solution à l'amiable n'ont pas abouti.

PROJET DE RECOMMANDATION

Le Médiateur tire les conclusions formulées ci-après de l'examen des réponses du Conseil aux points qu'il a soulevés dans sa lettre du 15 décembre 1997.

- a) Le Conseil a déclaré que son secrétariat général tient une liste de toutes les mesures adoptées dans les domaines de la justice et des affaires intérieures.
- b) L'article 1^{er}, paragraphe 2, de la décision 93/731 du Conseil relative à l'accès du public à ses documents¹ définit le "document du Conseil" comme "tout écrit contenant des données existantes détenu par cette institution, quel que soit le support sur lequel il est enregistré".
- c) La liste de toutes les mesures adoptées dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, tenue selon les déclarations du Conseil par le secrétariat général de cette institution, constitue un "document du Conseil" au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la décision 93/731 du Conseil.

En conséquence, le Médiateur, conformément à l'article 3, paragraphe 6, de son statut, formule, à l'intention du Conseil, le projet de recommandation qui suit.

Il incombe au Conseil, en application des dispositions de la décision 93/731/CE du Conseil, de donner accès au public, sur demande, à la liste de toutes les mesures adoptées dans les domaines de la justice et des affaires intérieures tenue par le secrétariat général de l'institution.

Le Conseil et le plaignant seront informés de ce projet de recommandation. En application de l'article 3, paragraphe 6, du statut du Médiateur, le Conseil fera parvenir un avis circonstancié au Médiateur avant le 31 janvier 1999. L'avis circonstancié pourra porter acceptation du projet de recommandation du Médiateur et détailler les mesures prises en vue de sa mise en œuvre.

¹ Décision 93/731/CE du Conseil du 20 décembre 1993 relative à l'accès du public aux documents du Conseil, JO L 340 du 31.12.1993, p. 43.

3.7 ENQUÊTES D'INITIATIVE

3.7.1 COMMISSION EUROPÉENNE

APPLICATION DE LIMITES D'ÂGE DANS LES PROCÉDURES DE RECRUTEMENT

Décision dans l'enquête d'initiative 626/97/BB

LE CONTEXTE

Ayant été saisi d'un nombre élevé de plaintes dénonçant le refus de diverses institutions communautaires d'admettre certains candidats à tels ou tels de leurs concours, le Médiateur a engagé en juillet 1997, de sa propre initiative, une enquête sur l'application de limites d'âge dans les procédures de recrutement de ces institutions.

Les griefs soulevés par les plaignants étaient, en substance, les suivants: les limites d'âge portent atteinte aux droits fondamentaux du citoyen et sont discriminatoires (plaintes 1042/25.11.96/SKTOL/FIN/B, 479/11.3.96/MCHP/ES/KT, 850/3.9.96/JIA/FR/KT, 851/3.9.96/ALC/ES/PD, 300/97/B, 725/97/B, 277/98/IP); elles enfreignent le principe d'égalité des candidats (plainte 529/98/XD); elles ne s'appliquent pas aux candidats qui ont déjà travaillé pour les institutions communautaires pendant un an (plaintes 325/8.1.96/ML/L/PD, 529/98/XD); elles ne sont pas appliquées aux candidats à des postes politiques (plainte 479/11.3.96/MCHP/ES/KT); l'application des limites d'âge actuelles n'est pas fondée sur une base juridique claire (plainte 695/5.7.96/RW/UK/KT); la date de naissance fixée dans les avis de concours ne constitue pas un critère objectif, et elle est en opposition avec des critères objectifs tels que l'expérience professionnelle et l'examen médical (plainte 529/98/XD). Quelques plaignants ont fait valoir que la Constitution ou les lois de certains États membres interdisent le recours à des limites d'âge.

Étude sur la situation dans les États membres

Le Médiateur a estimé qu'il n'était pas possible d'évaluer véritablement la situation ayant cours dans les divers États membres sans disposer de données scientifiques. Il a pris contact à ce sujet avec la Cour de justice, qui, dans un esprit de coopération, a accepté que sa division "Recherche et documentation" préparât une note de recherche à l'intention du Médiateur.

Cette note montre qu'il n'existe pas, dans la Constitution ni dans les lois des États membres, de principe commun autorisant ou prohibant l'application de limites d'âge. Une telle limite est imposée dans le secteur public de plus de la moitié des États membres. Elle vise, généralement, un âge supérieur à 35 ans, et elle répond à des motifs différents selon les États membres. Une tendance est perceptible dans certains États membres vers l'abandon des limites d'âge, celles-ci y étant de plus en plus considérées comme la marque d'une discrimination injustifiée.

L'ENQUÊTE

L'avis de la Commission

La Commission a formulé les commentaires récapitulés ci-après.

La Commission "a décidé le principe politique de l'abandon des limites d'âge dans les avis de concours".

Elle "a constaté la nécessité de mettre en œuvre ce principe d'un commun accord entre les institutions et a adopté en conséquence une solution intermédiaire de relèvement des limites d'âge à 45 ans pour les nouveaux concours dans les carrières de base à lancer dans l'immédiat, à l'instar de la formule décidée, le 20 octobre [1997], par le Bureau du Parlement européen".

Les délais nécessaires à l'obtention d'un accord entre les institutions devront permettre, notamment, d'apprécier les mesures à prendre dans le cadre de la gestion des carrières.

L'avis du Conseil

Le Conseil a formulé les commentaires récapitulés ci-après.

Les institutions sont libres de choisir les moyens qui leur permettent le mieux de répondre à leurs besoins en matière de personnel, de même qu'elles bénéficient d'un large pouvoir discrétionnaire pour les conditions à fixer aux candidats à leurs concours.

L'âge ne fait pas partie des critères dont l'utilisation à des fins de sélection est interdite par le statut des fonctionnaires.

En vertu de l'article 1^{er}, paragraphe 1, point g), de l'annexe III du statut des fonctionnaires, la limite d'âge constitue l'un des éléments que l'autorité investie du pouvoir de nomination a le droit d'éventuellement spécifier dans les avis de concours.

Il reste à voir si le statut des fonctionnaires est en conformité, sur ce point, avec les principes généraux du droit communautaire, en particulier le respect des droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, en tant que principes généraux du droit communautaire.

Il convient de noter que le traité d'Amsterdam n'est pas encore entré en vigueur.

L'âge doit-il figurer, d'une façon ou d'une autre, au nombre des critères de sélection? La question a été débattue au début des années 90. Il est apparu à cette occasion que l'abolition de toutes les limites d'âge confronterait l'institution à des situations indésirables; il suffit de penser au cas de lauréats atteignant l'âge de la retraite. C'est pourquoi il a été

décidé de fixer un âge limite de 50 ans pour toute une série de concours.

Après 1995, des dispositions ont été prises pour l'organisation commune de concours. Il a fallu harmoniser les conditions d'admission, ce qui a notamment conduit, compte tenu du problème du chômage des jeunes dans l'Union européenne, à la fixation d'une limite de 35 ans pour les candidats à des postes vacants aux grades de base.

Pour les derniers concours, tournés vers les nouveaux États membres, les limites d'âge ont été fixées à 55 et à 45 ans, les emplois offerts exigeant une solide expérience professionnelle.

Des avis de concours récents stipulaient que la limite d'âge pouvait être relevée dans certains cas, à raison de six ans au maximum.

Les règles relatives aux limites d'âge ne sont pas arrêtées d'une manière mécanique, mais varient selon la nature des besoins des services, conformément aux exigences de l'article 27 du statut des fonctionnaires, et permettent une différenciation entre les candidats qui tiennent compte des situations respectives.

Le secrétariat général du Conseil estime que l'application de limites d'âge adaptées aux emplois à pourvoir - ainsi qu'elles sont prévues au statut des fonctionnaires, et en particulier à l'article 1^{er}, paragraphe 1, point g), de son annexe III - et assorties de la possibilité d'une prorogation permettant de tenir compte de situations spécifiques ne constitue pas une mesure "discriminatoire" au sens donné à cette notion par la Cour européenne des droits de l'homme et par la Cour de justice.

D'autre part, le Conseil signale, à titre d'information, que ses services ont à l'étude une proposition de modification du statut des fonctionnaires en matière d'égalité de traitement¹.

Les observations d'un groupe de plaignants

Le Médiateur a transmis l'avis du Conseil et celui de la Commission respectivement à un et à sept plaignants, en les invitant à formuler leurs observations. Trois plaignants ont réagi.

Deux plaignants font valoir que, dès lors que la Commission a admis le caractère inadéquat des limites d'âge et décidé le principe politique de leur abandon, la solution intermédiaire consistant en un relèvement des limites d'âge à 45 ans est en opposition avec ce principe et, à ce titre, inacceptable.

Le troisième plaignant exprime son mécontentement devant la position du Conseil. Il soutient que l'article 27 du statut des fonctionnaires contient en fait une légitimation de distinctions fondées sur l'âge. Il accuse le Conseil

¹ Proposition modifiée de règlement (Euratom, CECA, CEE) du Conseil modifiant le statut des fonctionnaires des Communautés européennes ainsi que le régime applicable aux autres agents de ces Communautés en matière d'égalité de traitement [COM(96) 77 final du 4 mars 1996].

d'imposer arbitrairement des limites d'âge et demande qu'il soit mis fin à cette pratique. Il dit espérer que le Médiateur n'arrêtera pas son enquête tant que les institutions n'auront pas modifié leur politique dans ce domaine et tant que toutes les limites d'âge n'auront pas été abolies.

LA DÉCISION

1 Les limites d'âge au regard des droits de l'homme

- 1.1 L'article F, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne s'énonce comme suit:

"L'Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, en tant que principes généraux du droit communautaire."

- 1.2 Pour ce qui est des droits de l'homme relevant de l'impératif de non-discrimination, l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose ce qui suit:

"La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation."

L'article 14 complète les autres dispositions de fond de la Convention et des protocoles. Il n'a pas d'existence autonome, puisqu'il ne porte ses effets que par rapport à "la jouissance des droits et libertés" garantis par lesdites dispositions.

Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme concernant l'article 14 de la Convention, une distinction est discriminatoire si elle "manque de justification objective et raisonnable", c'est-à-dire si elle ne poursuit pas un "but légitime" ou s'il n'y a pas de "rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé"¹

L'interdiction de discriminer figure également à l'article 2, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques²:

"Les États parties au présent Pacte s'engagent à respecter et à garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence les droits reconnus dans le pré-

¹ Arrêt *Gaygusuz e.a./Autriche* du 16 septembre 1996, paragraphe 42.

² Adopté par l'Assemblée générale des Nations unies le 16 décembre 1996.

sent Pacte, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation."

- 1.3 Bien que ni l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme ni l'article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques n'interdisent explicitement la discrimination fondée sur l'âge, leur champ d'application est extrêmement vaste. Il ne peut être exclu que ce champ d'application englobe la discrimination en raison de l'âge dans les cas où il n'existe pas de justification objective et raisonnable à celle-ci.
- 1.4 En juillet 1997, l'Union européenne a pris des mesures pour combattre la discrimination fondée sur l'âge. Le traité d'Amsterdam a inséré dans le traité instituant la Communauté européenne un nouvel article 13, où l'âge est mentionné parmi les motifs de discrimination qui doivent être combattus. Cet article est ainsi libellé :

"Sans préjudice des autres dispositions du présent traité et dans les limites que celui-ci confère à la Communauté, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, peut prendre les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle." (C'est le Médiateur qui souligne.)
- 1.5 Le traité d'Amsterdam n'est pas encore entré en vigueur, mais, en prévoyant ce nouvel article, l'Union européenne a reconnu que l'âge pouvait donner lieu à une discrimination injustifiée. Il ressort, en outre, de cet article que les institutions communautaires ne doivent pas hésiter à œuvrer activement, et de leur propre initiative, pour le respect des dispositions relatives aux droits de l'homme.
- 1.6 La Cour de justice des Communautés européennes considère que le recrutement communautaire doit respecter le principe d'égalité. Il ne peut, en l'absence de motifs légitimes, être exercé de discrimination par un traitement différent de candidats se trouvant dans des situations similaires.
- 1.7 Selon une jurisprudence constante de cette Cour, "le principe général d'égalité est un des principes fondamentaux du droit de la fonction publique communautaire. Il veut que des situations comparables ne soient pas traitées de manière différente, à moins qu'une différenciation ne soit objectivement justifiée."¹

¹ Arrêt du 14 juillet 1983 dans les affaires jointes 152, 158, 162, 166, 170, 173, 175, 177 à 179, 182 et 186/81, *Ferrario e.a./Commission*, point 7, Recueil 1983, p. 2357.

2 L'application de limites d'âge dans les États membres

L'enquête du Médiateur a montré qu'il n'existe pas actuellement, dans la Constitution ni dans les lois des États membres, de principe commun autorisant ou prohibant l'application de limites d'âge. Une telle limite est imposée dans le secteur public de plus de la moitié des États membres. Généralement, l'âge visé est supérieur à 35 ans. Une tendance vers l'abandon des limites d'âge, considérées comme discriminatoires, est perceptible dans certains États membres.

3 L'application de limites d'âge au sein des institutions communautaires

- 3.1 Toutes les institutions communautaires appliquent des limites d'âge pour l'admission aux concours qu'elles organisent. Cette possibilité est prévue à l'article 1^{er}, paragraphe 1, point g), de l'annexe III du statut des fonctionnaires, qui dispose que l'avis de concours spécifie, "éventuellement, la limite d'âge ainsi que le report de la limite d'âge applicable aux agents en fonction depuis au minimum un an".
- 3.2 Aux termes de l'article 27, deuxième alinéa, du statut des fonctionnaires, "les fonctionnaires sont choisis sans distinction de race, de croyance ou de sexe".
- 3.3 Le Médiateur admet que, sur la base de l'article 1^{er}, paragraphe 1, point g), de l'annexe III du statut des fonctionnaires, l'autorité investie du pouvoir de nomination peut spécifier une limite d'âge dans l'avis de concours.
- 3.4 Cependant, le Médiateur estime que le principe selon lequel les décisions doivent être motivées, la disposition précitée de l'article 27 du statut des fonctionnaires, la formulation de l'article 1^{er}, paragraphe 1, point g), de l'annexe III du statut des fonctionnaires, en particulier le mot "éventuellement", et la jurisprudence constante de la Cour de justice quant au principe général d'égalité incitent à penser que des limites d'âge ne peuvent pas être imposées arbitrairement et que, lorsque telle ou telle limite d'âge est jugée appropriée à tel ou tel concours, ce jugement doit reposer sur des motifs déterminés.
- 3.5 Dans la pratique, les autorités investies du pouvoir de nomination ont appliqué des limites d'âge différentes d'une institution à l'autre. Selon l'article 31 du statut des fonctionnaires, les candidats doivent être recrutés au grade de base. D'une façon générale, cette règle a conduit à la fixation d'une limite d'âge inférieure à 35 ans au motif que les grades de base ne conviennent qu'aux jeunes diplômés, susceptibles de faire progressivement carrière dans la fonction publique européenne.
- 3.6 La Commission a attiré l'attention sur l'usage d'autres limites d'âge, par exemple 55 ans pour des chefs d'unité, 50 ans pour des

traducteurs principaux et 40 ans pour des traducteurs, limites susceptibles d'être relevées dans certains cas¹. Le Conseil fixe des limites de 35, 45, 50 et 55 ans, susceptibles d'être reportées d'un maximum de six ans².

4 Les motifs invoqués par les institutions communautaires pour justifier l'application de limites d'âge

4.1 Les institutions communautaires ont justifié chacune par des motifs différents l'application de limites d'âge. Répondant à des plaintes individuelles, elles ont présenté au Médiateur un éventail de motifs diversifié. Voici un aperçu des arguments qu'elles ont développés:

- les ressources humaines doivent faire l'objet d'une gestion équilibrée, notamment au niveau de la structure des carrières;
- le système ne se prête pas au recrutement de personnes ayant acquis une vaste expérience au fil d'une longue carrière;
- le problème de l'adaptation à un environnement multiculturel et plurilingue peut se poser avec plus d'acuité aux nouveaux fonctionnaires à mesure qu'ils sont plus âgés;
- la marge de manœuvre des institutions est réduite par l'obligation qui leur est faite de recruter leur personnel sur une base géographique aussi large que possible, sans recourir à des quotas par nationalité;
- la mobilité est moindre à mesure que le candidat est plus âgé, de même qu'elle est fonction du lieu de résidence et du lieu de travail;
- le recrutement de candidats jeunes facilite la réalisation d'un équilibre géographique satisfaisant et est propice à

¹ Ainsi, peuvent bénéficier d'un report de la limite d'âge les candidats qui ont accompli un service militaire obligatoire ou tout autre service obligatoire, les candidats qui n'ont pas exercé d'activité professionnelle pendant au moins un an sans interruption afin de s'occuper d'un enfant à leur charge n'ayant pas encore l'âge de scolarité obligatoire ou atteint d'un handicap mental ou physique grave dûment attesté et les candidats qui présentent un handicap physique. D'autre part, les limites d'âge ne sont pas applicables aux candidats qui, à la date limite pour le dépôt des candidatures, possèdent depuis plus d'un an et de manière ininterrompue la qualité de fonctionnaires ou d'agents des Communautés européennes.

² Pour les candidats qui ont renoncé à une activité professionnelle pendant au moins un an afin de pouvoir s'occuper d'un enfant de moins de seize ans vivant sous leur toit, l'âge limite est majoré de trois ans par enfant, jusqu'à concurrence d'un maximum de six ans. Pour les candidats ayant accompli leur service militaire obligatoire ou autre service obligatoire exigé par leur pays d'origine, la limite d'âge est majorée de la durée du service accompli, étant entendu que les périodes de service effectuées librement en plus du service militaire obligatoire ne sont pas prises en considération. Pour les candidats présentant un handicap physique compatible avec les fonctions à exercer et dûment reconnu par l'autorité compétente nationale, l'âge limite peut être majorée de trois ans.

une meilleure représentation des femmes par rapport aux hommes dans l'ensemble des effectifs;

- la fixation de la limite d'âge à 35 ans pour les candidats à des postes vacants aux grades de base prend en compte le problème du chômage des jeunes dans l'Union européenne;
- l'expérience montre que le taux de participation des femmes est plus élevé pour les concours du niveau A8 que pour ceux du niveau A7/A6, de sorte que la fixation de limites d'âge contribue également à l'équilibre hommes-femmes;
- l'abolition des limites d'âge irait à l'encontre du but recherché, puisqu'elle entraînerait un accroissement des candidatures masculines sans vraiment réduire les obstacles auxquels sont confrontées les femmes;
- il importe de créer les meilleures conditions possibles en vue d'une gestion équilibrée des carrières;
- le recrutement de personnel très expérimenté aux niveaux inférieurs des carrières perturbe la structure des effectifs;
- si, par hypothèse, les institutions abandonnaient le principe général du recrutement au grade de base, le recrutement à un grade plus approprié pourrait ne pas être justifié et engendrer de ce fait des distorsions au sein du personnel, avec des incidences négatives sur la motivation et la bonne gestion;
- des fonctionnaires des grades A8 et A7 plus âgés que leurs collègues auraient sans doute tendance à demander plus rapidement à être promus à un grade mieux en rapport avec leur expérience;
- les règles relatives aux limites d'âge ne sont pas arrêtées d'une manière mécanique, mais varient selon la nature des besoins des services et permettent une différenciation entre les candidats qui tiennent compte des situations respectives;
- le recours à des limites d'âge permet de réduire le nombre des candidats et, en pratique, d'organiser des concours "gérables". Ce dernier argument a été souvent mentionné, mais à titre officieux.

4.2 Le Médiateur constate avec préoccupation que les motifs avancés par les différentes institutions communautaires pour l'établissement de limites d'âge ne relèvent pas d'une justification objective qui permettrait d'éliminer les risques d'arbitraire. Sans une assise

justificative suffisante, la fixation de limites d'âge pourrait se révéler discriminatoire.

5 La possibilité, pour les citoyens de l'Union européenne, de postuler pour des emplois auprès de l'administration de l'Union

- 5.1 Le Médiateur est d'avis que tout citoyen de l'Union européenne devrait avoir la possibilité de postuler pour un emploi auprès de l'administration de l'Union. S'il est jugé opportun de limiter cette possibilité, il convient de fonder l'action requise sur une justification suffisante, en excluant des procédures de recrutement tout élément susceptible d'être considéré comme discriminatoire ou arbitraire.
- 5.2 Il ressort clairement de l'enquête d'initiative du Médiateur, tout comme des plaintes individuelles dont il a été saisi en la matière, que les institutions communautaires ont appliqué différentes limites d'âge, sans que celles-ci trouvent une justification commune dans la pratique des institutions ni dans les dispositions du statut des fonctionnaires qui régissent l'application des limites d'âge.

6 L'application correcte des limites d'âge

- 6.1 Le Médiateur relève que l'article F du traité sur l'Union européenne traduit l'obligation, pour toutes les institutions communautaires, de respecter les dispositions relatives aux droits de l'homme, telles qu'elles sont inscrites dans la Convention européenne des droits de l'homme et résultent des traditions constitutionnelles des États membres. Les institutions communautaires trouvent opportun d'appliquer ces dispositions de leur propre initiative et de mettre ainsi en valeur le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales; l'insertion du nouvel article 13 dans le traité instituant la Communauté européenne en est l'illustration.
- 6.2 Le Médiateur pense que le critère de l'âge peut donner lieu à une discrimination. Au niveau de l'Union européenne, le traité d'Amsterdam ne laisse plus subsister aucun doute à cet égard, de sorte que l'entrée en vigueur de ce texte ne fera que renforcer la nécessité de lutter contre la discrimination fondée sur l'âge.
- 6.3 Le Médiateur estime que la pratique actuelle des institutions communautaires ne témoigne pas d'une application correcte des limites d'âge: celles-ci sont trop diverses, répondent à des motivations différentes et ne reposent pas sur une assise justificative suffisante.
- 6.4 Cependant, l'enquête du Médiateur a montré que les institutions communautaires pourraient envisager de fixer une limite d'âge commune, fondée sur une motivation adéquate et une justification suffisante. Si les institutions communautaires ne sont pas en mesure d'abandonner les limites d'âge, il vaudrait mieux préciser la disposition pertinente du statut des fonctionnaires afin de

garantir que le critère de l'âge ne sera pas appliqué de manière discriminatoire ni arbitraire.

7 Les mesures prises par les institutions communautaires dans le domaine des limites d'âge

- 7.1 Le Parlement européen a décidé, le 20 octobre 1997, de relever à 45 ans la limite d'âge applicable aux futurs concours pour les grades de base; la question serait réexaminée après deux ans à la lumière d'un rapport à soumettre par les services du personnel au secrétaire général de l'institution.
- 7.2 La Commission a décidé, le 21 janvier 1998, le principe politique de l'abandon des limites d'âge dans sa politique de recrutement. Elle a souligné, dans son avis, la nécessité de l'accord des autres institutions sur la mise en œuvre de cette décision et précisé qu'elle appliquerait, en attendant, une limite de 45 ans.
- 7.3 Sur la base des éléments passés en revue plus haut, le Médiateur convient de la nécessité d'un accord interinstitutionnel en la matière.

CONCLUSION

Prenant en considération les résultats de son enquête d'initiative sur l'application de limites d'âge dans les procédures de recrutement, et eu égard au principe politique décidé par la Commission, dans la perspective d'un accord interinstitutionnel, de ne plus appliquer de limites d'âge, le Médiateur estime qu'il n'y a pas lieu de pousser les investigations plus avant et décide donc de clore l'enquête. Il prie la Commission de le tenir informé de l'action entreprise en vue d'un accord interinstitutionnel abolissant les limites d'âge.

DROITS À PENSION DES AGENTS LOCAUX DE LA COMMISSION

Enquête d'initiative 1150/97/OI/JMA

LA PLAINTÉ

En novembre 1997, le Parlement européen a renvoyé au Médiateur la pétition n° L-35/96, que lui avait adressée M^{me} A. V., ressortissante chilienne. Dans cette pétition, l'intéressée s'élevait contre le refus de la Commission de lui reconnaître des droits à pension pour la période 1977-1978, au cours de laquelle elle avait travaillé comme agent local à la délégation de la Commission pour l'Amérique latine.

La pétition de M^{me} A. V. a été enregistrée comme plainte au service du Médiateur, mais elle a dû être déclarée irrecevable: n'étant pas citoyenne de l'Union et ne résidant pas, non plus, dans un État membre, l'intéressée ne satisfaisait pas aux critères fixés à l'article 138 E du traité CE et à l'article 2, paragraphe 2, du statut du Médiateur.

Néanmoins, les circonstances de l'espèce ont amené le Médiateur à décider de mener une enquête de sa propre initiative, sur la base de l'article 138 E du traité CE. Cette enquête a été enregistrée sous le numéro 1150/97/OI/JMA.

L'ENQUÊTE

L'avis de la Commission

En décembre 1997, le Médiateur a informé le président de la commission des pétitions du Parlement européen de même que le Président de la Commission européenne de l'ouverture de l'enquête d'initiative et a demandé à cette dernière institution de rendre son avis avant le 31 mars 1998.

L'intervention du Médiateur a conduit la Commission, ainsi qu'elle l'explique dans sa réponse, à charger ses services compétents de procéder à une évaluation de la situation des agents locaux de l'institution quant aux droits à pension.

La Commission précise que M^{me} A. V. a été au service de la délégation de l'institution pour l'Amérique latine du 1^{er} janvier 1977 au 30 septembre 1978. En vertu de l'article 80 du régime applicable aux autres agents des Communautés européennes, la Commission assure la couverture de ses agents locaux en matière de sécurité sociale conformément aux réglementations locales. Cependant, en raison des taux d'inflation élevés ayant cours au Chili dans les années 70, la Commission avait pris des dispositions pour que ses agents locaux de Santiago fussent affiliés auprès d'un organisme spécial, l'Office de sécurité sociale d'outre-mer (OSSOM), établi à Bruxelles. Devant l'évolution des conditions économiques au Chili, les agents locaux de la Commission qui exerçaient leurs fonctions dans ce pays ont ensuite été intégrés progressivement dans le système de sécurité sociale chilien.

La Commission a pris contact avec l'OSSOM au sujet des droits à pension de M^{me} A. V., et il est apparu que l'intéressée était affiliée à cet organisme lorsqu'elle travaillait à la délégation pour l'Amérique latine. Il s'ensuit que les cotisations de sécurité sociale versées pendant cette période devront être prises en considération pour le calcul des droits à pension de M^{me} A. V. à partir de l'âge de 55 ans.

Ces renseignements, écrit la Commission, ont été communiqués à la plaignante, avec référence à l'intervention du Médiateur.

Le Médiateur a transmis la lettre de la Commission à M^{me} A. V. en juin 1998; l'intéressée ne lui a pas envoyé d'observations.

LA DÉCISION

Les informations contenues dans l'avis de la Commission et celles fournies par la plaignante l'amenant à conclure que l'institution a réglé la question, le Médiateur classe l'affaire.

4 RELATIONS AVEC D'AUTRES INSTITUTIONS DE L'UNION EUROPÉENNE

4.1 LE PARLEMENT EUROPÉEN ET SA COMMISSION DES PÉTITIONS

Le 19 janvier 1998, M. Jacob Söderman présente son premier rapport spécial à la commission des pétitions, consacré à l'enquête qu'il a menée de sa propre initiative sur l'accès du public aux documents.

Le 20 janvier, M. Söderman et M. Ian Harden, responsable du secrétariat du Médiateur, rencontrent à Luxembourg le jurisconsulte du Parlement européen, M. Garzón Clariana, et quelques-uns de ses collaborateurs, membres du service juridique.

Le 20 avril, M. Söderman présente son Rapport annuel 1997 à la commission des pétitions, présidée pour l'occasion par M. Edward Newman, rapporteur. Un débat animé suit le discours du Médiateur. De nombreux journalistes participent à la conférence de presse du lendemain.

Le 25 juin, M. Söderman prononce un discours devant la commission institutionnelle, qui tient à Bruxelles une audition sur la transparence. Le rapporteur en est M^{me} Maj-Lis Lööw. Autres orateurs: M. Hans Brunmayr, du Conseil, M^{me} Deirdre Curtin, professeur à l'université d'Utrecht, et M^{me} Kristina Rennerstedt, secrétaire d'État au ministère suédois de la justice.

Le 25 juin, M. Söderman rencontre également M. José María Gil-Robles, Président du Parlement, et M. Julian Priestley, secrétaire général, s'entretenant avec eux de quelques sujets en suspens concernant les effectifs du Médiateur et du projet de budget pour 1999.

Le 7 juillet, MM. Söderman et Harden discutent avec M. Garzón Clariana, à Luxembourg, de certaines questions juridiques liées au budget.

Le 23 novembre, M. Söderman a un échange de vues avec la commission des pétitions, à Bruxelles.

4.2 LA COMMISSION EUROPÉENNE

Le 2 février 1998, MM. Ian Harden et Peter Dyrberg recherchent avec des fonctionnaires de la Commission une solution à l'amiable dans l'affaire 1109/96.

Le 20 avril, MM. Söderman et Dyrberg discutent avec M. Jean-Claude Eeckhout, directeur au secrétariat général de la Commission, et avec M. Philippe Godts de la possibilité d'organiser un séminaire à l'intention commune des agents de liaison et des représentants du réseau *Euro-Jus* dans les États membres, séminaire à tenir à Bruxelles au mois de novembre.

Le 21 avril, M. Söderman rencontre M. Santiago Gómez-Reino Lecoq, directeur général adjoint de la DG IB (Relations extérieures: Méditerranée

du Sud, Moyen- et Proche-Orient, Amérique latine, Asie du Sud et du Sud-Est et coopération Nord-Sud). Question abordée: quelle aide l'Union peut-elle apporter aux médiateurs nationaux d'Amérique centrale, et comment peut-elle coopérer avec eux?

Le 7 mai, M. Söderman et M. Alfonso Mattera Ricigliano, directeur de la direction B (Libre circulation des marchandises et marchés publics) de la DG XV, débattent de la procédure de l'article 169 du traité CE.

Le 8 juillet, M. Söderman rencontre, à Bruxelles, M. Poul Skytte Christoffersen, ambassadeur, représentant permanent du Danemark, puis, l'après-midi, M^{me} Anita Gradin, membre de la Commission.

Le 29 septembre, M. Söderman revoit M. Mattera Ricigliano, qui est entouré d'un certain nombre de ses collaborateurs. Le Médiateur décrit à ses interlocuteurs, dans les grandes lignes, la manière dont son service traite les plaintes relatives à la mise en œuvre de l'article 169 par la Commission.

Le 30 septembre, M. Söderman, lors d'une réunion tenue dans les locaux de la Commission à Bruxelles et présidée par M. Steffen Smidt, directeur général de la DG IX (Personnel et administration), donne une conférence au titre évocateur: *Is the Customer always right*, le client a-t-il toujours raison? L'auditoire est composé de nombreux fonctionnaires de l'ensemble des institutions et organes communautaires.

5 RELATIONS AVEC LES MÉDIATEURS NATIONAUX ET LES INSTITUTIONS SIMILAIRES

Un système souple de coopération entre, d'une part, le Médiateur européen et, d'autre part, les médiateurs nationaux et les institutions similaires des États membres s'édifie peu à peu en vue de la défense des droits des citoyens européens.

La mise en œuvre de nombreux aspects du droit communautaire relève de la responsabilité des administrations nationales, régionales ou locales des États membres. Les plaintes de citoyens qui estiment que ces autorités ont enfreint les droits que leur reconnaît l'ordre juridique communautaire ne relèvent pas du mandat du Médiateur européen, même si est en jeu un droit lié à la citoyenneté de l'Union, comme la libre circulation garantie à l'article 8 A du traité CE. Dans bien des cas, les plaintes de ce type peuvent être traitées efficacement par les médiateurs nationaux ou par des institutions similaires (telles les commissions chargées de l'examen des pétitions), qui, de fait, ont de plus en plus à s'occuper de problèmes relatifs à l'application du droit communautaire par les administrations nationales.

5.1 LE RÉSEAU D'AGENTS DE LIAISON

La coopération du Médiateur européen avec les médiateurs nationaux et les institutions similaires s'est poursuivie en 1998. Un deuxième bulletin de liaison a été publié en mai, suivi d'un troisième à la fin de l'automne.



M^{me} Anita GRADIN et Mr SÖDERMAN lors d'un séminaire tenu à Bruxelles, avec les agents de liaison et les représentants du réseau Euro-Jus.

Un séminaire a été organisé à Bruxelles, les 23 et 24 novembre, avec les agents de liaison et les représentants du réseau *Euro-Jus*. Le domaine couvert était vaste: le droit communautaire, les normes de bon comportement administratif et l'action des médiateurs nationaux et des instances analogues dans la perspective du contrôle juridictionnel, avec référence à des cas concrets ressortissant au droit communautaire. Ont pris la parole: M. Söderman; M^{me} Anita Gradin, membre de la Commission; M. Edward Newman, vice-président de la commission des pétitions du Parlement européen; M. Leif Sevón, juge à la Cour de justice; M. David O'Keeffe, professeur de droit au *University College* de Londres; MM. De Brouwer, Ebermann, Gasparinetti et Stoodley, de la Commission; M. Brophy, collaborateur du médiateur irlandais; M. Palacio González, administrateur au Tribunal de première instance; M. Philippe Bardiaux, collaborateur du médiateur français; M. Ribeiro, collaborateur du médiateur portugais; M^{me} Gerstberger, du secrétariat de la commission des pétitions du Bundestag; M. Andersen, collaborateur du médiateur danois; M. Tate, collaborateur du médiateur du Royaume-Uni. Les séances ont été présidées par M. Söderman, M. Bermejo, collaborateur du médiateur espagnol, M^{me} Riitta Länsisyrjä, collaboratrice du médiateur finlandais, et M. Bardiaux.

5.2 LA COOPÉRATION POUR LE TRAITEMENT DES PLAINTES

Lors d'un séminaire tenu à Strasbourg en septembre 1996, le Médiateur européen s'est déclaré tout disposé à se pencher sur les questions concernant le droit communautaire que lui adresseraient les médiateurs nationaux et les institutions similaires et soit à y répondre directement, soit à les acheminer vers une institution ou un organe compétent de l'Union.

Le Médiateur européen a traité cinq questions dans ce cadre en 1998.

5.3 LA COOPÉRATION AVEC LES MÉDIATEURS RÉGIONAUX ET LES ORGANISMES ANALOGUES

En mai 1997, le Médiateur européen a été saisi d'une demande du médiateur de la région d'Andalousie, M. Chamizo de la Rubia, qui se plaignait de la passivité présumée des autorités françaises face aux attaques commises en France contre des camionneurs espagnols et à la destruction de leurs cargaisons de produits agricoles (plainte 478/97/JMA). M. Chamizo considérait que cette passivité était contraire à l'un des principes fondamentaux de la Communauté européenne, à savoir la libre circulation des marchandises, et contrevenait, notamment, aux articles 38, 39 et 74 du traité CE. Il soulignait les effets extrêmement néfastes de ces actions pour les exportations agricoles de l'Espagne et, plus spécialement, pour les agriculteurs andalous. Il demandait au Médiateur européen d'ouvrir une enquête d'initiative en la matière afin d'amener la Commission, "gardienne du traité", à agir contre le gouvernement français.

Après examen des arguments avancés, le Médiateur européen a jugé que cette plainte ne pouvait être déclarée recevable, car, en contradiction avec l'article 2, paragraphe 4, de son statut, elle n'avait pas été précédée des démarches administratives appropriées auprès de l'institution communau-

taire concernée. Il a donc décidé de renvoyer la plainte à la Commission, estimant, comme il l'a écrit à M. Chamizo en juin 1997, que celle-ci pourrait ainsi prendre les mesures qui s'imposaient.

Un peu plus tard, la Commission a informé le médiateur andalou que sa lettre avait été enregistrée et serait traitée comme une plainte. En août 1997, M. Guy Legras, directeur général de la DG VI (Agriculture) a exposé à M. Chamizo l'état des choses: la Commission avait suivi l'affaire de près et avait conclu à une violation de l'article 30 du traité; aussi avait-elle engagé une procédure en manquement, puis saisi la Cour de justice (affaire C-265/95); les derniers événements l'avaient amenée à envoyer plusieurs lettres aux autorités françaises. M. Legras a repris contact avec M. Chamizo en mars 1998, lui faisant part de l'arrêt rendu par la Cour de justice contre la France et lui indiquant, par ailleurs, que, dans le prolongement du sommet d'Amsterdam de juin 1997, la Commission avait élaboré et soumis au Conseil un projet de règlement qui la dotait de moyens d'action contre les États membres n'adoptant pas toutes les mesures nécessaires pour éviter les atteintes à la libre circulation des marchandises.

À la suite de ces explications, M. Chamizo a écrit au Médiateur européen, en mai 1998, pour marquer sa satisfaction devant l'intervention de la Commission et pour le remercier de l'aide apportée dans la recherche d'une solution.

Le 17 juillet 1998, M. Romano Fantappie, médiateur de la région de Toscane, accompagné de ses collaborateurs, a visité le service du Médiateur européen et a invité ce dernier à lui rendre cette visite en Toscane.

Le 12 octobre 1998, M. Söderman a rencontré une délégation de la commission des pétitions du *Landtag* de Saxe, conduite par son président, M. Thomas Mädler. M. Söderman a dépeint l'action du Médiateur européen, après quoi les uns et les autres ont exposé leur vision de la coopération future.



Le 16 juillet 1998, le Médiateur européen présente son Rapport annuel 1997 au Parlement européen réuni en séance plénière à Strasbourg.

6 RELATIONS PUBLIQUES

6.1 LES TEMPS FORTS DE L'ANNÉE

LE CONGRÈS 1998 DE LA FIDE

Le Médiateur a été le rapporteur général, pour le thème "Le citoyen, l'administration et le droit communautaire", du XVIII^e Congrès de la Fédération internationale pour le droit européen (FIDE), organisé à Stockholm du 3 au 6 juin 1998. MM. Harden, Dyrberg et Martínez Aragón l'ont accompagné dans la capitale suédoise.

Les séances de travail consacrées à ce thème ont été présidées par M^{me} Elisabeth Palm, présidente de la Cour d'appel administrative de Göteborg, et par M. Hans Ragnemalm, juge à la Cour de justice des Communautés européennes.

Le congrès de la FIDE a réuni plus de cinq cents personnes: étaient représentés les institutions européennes et tous les États membres de l'Union, ainsi que Chypre, Malte, la Norvège et la Suisse.

À la séance plénière inaugurale, M^{me} Laila Freivalds, ministre suédoise de la justice, a parlé de la prééminence du droit dans l'optique de l'élargissement de l'Union, après quoi le président de la Cour de justice, M. Gil Carlos Rodríguez Iglesias, a prononcé le discours d'ouverture, intitulé "La Cour de justice des Communautés européennes et l'interaction entre le droit européen et le droit national".

Le rapport général du Médiateur ("Le citoyen, l'administration et le droit communautaire") ainsi que son rapport final à la séance plénière sont disponibles sur Internet, en français et en anglais.

LE RAPPORT ANNUEL 1997

Le Médiateur a présenté son Rapport annuel 1997 en séance plénière du Parlement européen, tenue à Strasbourg le 16 juillet 1998.

Faisant rapport au nom de la commission des pétitions, M. Edward Newman s'est rallié à la définition de la "mauvaise administration" formulée par le Médiateur. L'année précédente, le Parlement européen avait encouragé le Médiateur à user pleinement de son mandat pour s'attaquer aux cas de mauvaise administration dans l'action des institutions et organes communautaires, et il avait souligné l'importance d'une définition claire de la notion de mauvaise administration.

Se fondant sur les informations fournies par les médiateurs nationaux et les institutions similaires, le Médiateur a défini la mauvaise administration en ces termes dans son Rapport annuel 1997: *Il y a mauvaise administration lorsqu'un organisme public n'agit pas en conformité avec une règle ou un principe ayant pour lui force obligatoire.*

Le Parlement européen a souscrit au texte proposé par M. Newman au nom de la commission des pétitions¹, et il a voté une résolution accueillant favorablement cette définition, qui, avec les exemples dont elle est accompagnée dans le rapport annuel, "illustre[e] clairement les compétences imparties au Médiateur européen".

LE RAPPORT SPÉCIAL DU MÉDIATEUR

Le 15 décembre 1997, le Médiateur a présenté au Président du Parlement européen un rapport spécial rendant compte de son enquête d'initiative relative à l'accès du public aux documents. Le Parlement l'a examiné en séance plénière en juillet 1998 et a adopté, sur la base du rapport afférent établi par M^{me} Astrid Thors au nom de la commission des pétitions², une résolution saluant l'action du Médiateur en faveur de la transparence dans l'Union et déclarant que la suggestion faite par le Médiateur dans son Rapport annuel 1997 quant à l'élaboration d'un code de bon comportement administratif des institutions et organes communautaires "doit s'envisager comme étroitement liée à l'amélioration de la transparence et de l'accès du public aux documents".

LE PROGRAMME D'ACTION POUR LES DROITS DE L'HOMME EN L'AN 2000

Les 9 et 10 octobre 1998, M. Söderman, accompagné de M. Dyrberg, a participé, à Vienne, à une conférence organisée par l'Institut universitaire européen en coopération avec le ministère autrichien des affaires étrangères et ayant pour thème: "Montrer l'exemple: un programme d'action sur les droits de l'homme pour l'Union européenne de l'an 2000". M. Söderman y a prononcé un discours sur le rôle du Médiateur européen dans la perspective des droits de l'homme, évoquant notamment quelques moyens qui permettraient de renforcer la protection de ces droits au sein de l'Union.

6.2 CONFÉRENCES, RÉUNIONS ET RENCONTRES

ALLEMAGNE

Le 10 mai 1998, M. Söderman est invité par M. Karl von Wogau, député au Parlement européen, à faire une allocution sur les droits des citoyens européens à l'occasion de la célébration de la Journée de l'Europe, à Bad Krozingen. Un public nombreux, venu de la région environnante, et aussi de France et de Suisse, prend part aux festivités et visite les différents stands, dont celui de l'Union européenne, où sont exposées et distribuées des brochures sur l'action du Médiateur. M. Söderman s'entretient avec M^{me} Gerdi Staiblin, ministre de l'agriculture de Bade-Wurtemberg, et avec M. Ekkehart Meroth, maire de Bad Krozingen.

Le 27 juin, M. Söderman participe à une table ronde sur le thème *Europe Today - Its Institutions and Its People*, organisée par M. Hönnighausen, pro-

¹ Rapport A4-0258/98. La résolution citée figure au JO C 292 du 21.9.1998, p. 168.

² Rapport A4-0265/98. La résolution citée figure au JO C 292 du 21.9.1998, p. 170.

fesseur à l'université de Bonn, dans le cadre de la *Transatlantic Summer Academy (TASA) 1998*. Le panel est présidé par M. Matt Marshall, journaliste au *Wall Street Journal Europe*. Parmi les autres orateurs: M. Eckhard Lübke, chef de la section des études de politique étrangère de la fondation Friedrich Ebert Foundation, et le professeur Hella Mandt, enseignant les sciences politiques à l'université de Trèves. L'auditoire est composé de trente-deux étudiants venus des États-Unis, du Canada, de Russie, d'Italie, des Pays-Bas, de l'ancienne République yougoslave de Macédoine, de Grande-Bretagne, d'Ukraine, de Yougoslavie, d'Irlande, de Lituanie et d'Estonie.

"Coopération dans les domaines de la justice, des affaires intérieures et du système Schengen après Amsterdam", tel est le programme proposé par l'Académie de droit européen de Trèves à M^{me} Vicky Kloppenburg et à M. Martínez Aragón les 22 et 23 octobre. Il s'agit d'évaluer les changements opérés par le traité d'Amsterdam en matière de coopération judiciaire et policière dans l'Union, ainsi que les conséquences des nouvelles dispositions communautaires régissant l'asile, l'immigration et les contrôles aux frontières. Sont discutées, dans ce contexte, les compétences conférées par le traité au Médiateur aux fins de vérification de la bonne application de ces dispositions. Cette question est examinée à la lumière des restrictions imposées à cet égard à d'autres institutions communautaires, dont la Cour de justice, et des incidences sur les droits des citoyens. De l'avis général, la mise en œuvre des nouvelles dispositions soulèvera d'importants problèmes juridiques, ce qui nécessitera un effort de coopération entre les institutions nationales et communautaires.

Le 5 novembre, M. Dyrberg a un échange de vues avec M^{me} Knöfler, présidente de la commission des pétitions du *Landtag* de Saxe-Anhalt, et avec M. Schäfer, l'administrateur responsable de cette commission.

Le 6 novembre, à Magdebourg, M. Dyrberg parle du rôle du Médiateur européen au regard de la transparence et de la démocratie dans le cadre d'une conférence organisée - sur le thème, précisément, de la transparence et de la démocratie - par l'association *Europa-Forum Magdeburger Börde e.V.*

Le 2 décembre, M. Söderman fait une conférence à l'université de Fribourg, sur l'invitation du professeur Jürgen Schwarze.

ESPAGNE

Dans le cadre des manifestations entourant la célébration du cinquantième anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'Institut catalan des droits de l'homme invite M. Söderman à participer à Barcelone, le 6 mars 1998, avec M. Cañellas, médiateur de la région de Catalogne, et M. Álvarez de Miranda y Torres, *Defensor del Pueblo*, à une table ronde sur le rôle des droits de l'homme dans l'action des médiateurs. M. Söderman, qui s'adresse à un auditoire divers de juristes et d'étudiants en droit, est accompagné de M. Martínez Aragón.

Sous l'impulsion de la Fédération latino-américaine de médiateurs, l'université d'Alcalá de Henares organise, de mars à décembre 1998, un "cours visant à renforcer l'institution du médiateur en Amérique latine". Le but est de dispenser une formation pratique aux collaborateurs des divers médiateurs d'Amérique latine. Invité à prendre la parole lors de la cérémonie d'ouverture, le 9 mars 1998, M. Söderman dégage les grandes lignes de l'évolution du statut de citoyen de l'Union, en s'attachant à en tirer certains enseignements utiles à son auditoire latino-américain. Participent également à cet événement M. Gala, doyen de l'université, M. Pimentel, médiateur portugais, M. Chamizo, médiateur de la région d'Andalousie, et MM. Álvarez de Miranda y Torres et Cañellas.

L'université *Complutense*, de Madrid, organise dans la capitale espagnole, les 27, 28 et 29 avril, les "journées sur le droit interne et le droit communautaire européen", autour du thème "harmonisation et intégration des ordres juridiques des États membres dans le droit de l'Union européenne". À la cérémonie de clôture, le 29 avril, M. Söderman prononce un discours intitulé *La figura del Defensor del Pueblo europeo: Funciones y perspectivas de actuación* ("le Médiateur européen: son rôle et les perspectives de son action").

M. Söderman profite de sa présence à Madrid pour se rendre au bureau d'information du Parlement européen.

Le 9 décembre, M. Söderman est à nouveau l'invité de l'université *Complutense*, où, dans le cadre de la célébration de la Déclaration universelle des droits de l'homme, il fait un exposé sur la place de ces droits dans l'Union européenne.

Les 10 et 11 décembre, M. Söderman, accompagné de M. Martínez Aragón, prend part au séminaire *Jornadas sobre 'Educación en Derechos Humanos'* ("journées sur la formation aux droits de l'homme"), organisé à Séville par le médiateur andalou, et y prononce le discours d'ouverture.

FRANCE

Les 5 et 6 février 1998, M. Söderman est invité au colloque que M. Jacques Pelletier, Médiateur de la République, organise pour célébrer les vingt-cinq ans d'existence de son institution en France. Le Président de la République, M. Jacques Chirac, prononce le discours d'ouverture, et M. Lionel Jospin, Premier ministre, participe à la cérémonie de clôture. M. Söderman, qui est accompagné de M. Olivier Verheecke, fait un exposé sur les origines et l'évolution de la médiation dans le monde.

Du 2 au 4 septembre, M^{me} Benita Broms prend part à un colloque que le Conseil de l'Europe organise à Strasbourg en tant que "contribution à la commémoration du cinquantième anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme et à l'évaluation en 1998 de l'application de la Déclaration et du Programme d'action de Vienne" ("TOUS CONCERNÉS: l'effectivité de la protection des droits de l'homme 50 ans après la Déclaration universelle"). M^{me} Mary Robinson, Haut Commissaire des Nations unies pour les droits de l'homme, y prononce le discours d'ouver-

ture. Les débats portent sur les six thèmes suivants: "violations structurelles ou massives des droits de l'homme: prévention et réponses" (rapporteur: M. Vojin Dimitrijevic); "les droits sociaux: le défi de l'indivisibilité et de l'interdépendance" (rapporteur: M. Aalt-Willem Heringa); "la mise en œuvre effective des droits de la femme" (rapporteur: M^{me} Katarina Toma-evski); "protection: actions effectives au plan national" (rapporteur: M. Régis de Gouttes); "protection: actions effectives au plan international" (rapporteur: M. Jeremy McBride); "la promotion des droits de l'homme: information, éducation et formation" (M^{me} Kaija Gertnere). Ces thèmes sont traités par des groupes de discussion parallèles, présidés par des personnalités éminentes œuvrant dans le domaine de la protection des droits de l'homme.

Du 7 au 11 septembre, M. Dyrberg participe au XXIV^e Congrès international des sciences administratives, organisé à Paris par l'Institut international des sciences administratives (IISA).

Le 20 octobre, M. Bernard Stasi, nouveau Médiateur de la République, rend visite à M. Söderman, en compagnie de M. Vincent Bouvier, délégué général, de M. Philippe Bardiaux, conseiller pour les relations extérieures, de M^{me} Anne Morrier, chargée de mission pour la communication, et de M. Jean-François Leroy, chargé de mission pour les délégués départementaux. Il est convenu de l'organisation d'un séminaire à Paris, en septembre 1999. À l'issue de la réunion, MM. Stasi et Söderman donnent, ensemble, une conférence de presse.



MM. Bernard Stasi et Jacob Söderman évoquent leur coopération future à l'occasion d'une visite à Starsbourg du Médiateur de la République, le 20 octobre 1998

IRLANDE

Les 4 et 5 novembre, M. Harden présente l'action du Médiateur à des séminaires sur la transparence et la démocratie en Europe tenus à Dungarvan, comté de Waterford, et à Killarney, comté de Kerry, à l'initiative, respectivement, du *South-East European Centre* et du *South-West Ireland Rural Carrefour of the South Kerry Development Partnership* (organismes rattachés à un réseau de bureaux d'information sur l'Europe dans les régions rurales). Montent également à la tribune M. Michael Brophy, collaborateur du médiateur irlandais, M Siobhan Duffy, représentant du réseau *Euro-Jus* en Irlande, M. Paul Gormley, de la représentation de la Commission, et M. Jim O'Brien, du bureau d'information du Parlement européen.

ITALIE

M. Söderman se rend en visite officielle en Italie du 23 au 26 septembre 1998. Il a tout d'abord une réunion, à Florence, avec M. Romano Fantappie, médiateur de la région de Toscane, et ses collaborateurs. Il est mis au courant de divers projets élaborés par le service de M. Fantappie, dont la création d'un réseau électronique reliant tous les médiateurs toscans et l'organisation d'une réunion internationale des médiateurs régionaux des États membres de l'Union.



Septembre 1998: MM Angelo PASSALEVA et Romano FANTAPPIE souhaitent la bienvenue en Toscane au Médiateur européen.

Y fait suite une rencontre avec le président du conseil régional toscan, M. Angelo Passaleva, qui se déclare heureux d'accueillir le Médiateur européen dans cette Toscane où a été institué le premier médiateur régional d'Italie. MM. Passaleva et Söderman évoquent les activités du Médiateur européen et s'accordent sur l'importance des relations entre les médiateurs locaux, régionaux et nationaux. M. Passaleva explique que la santé publique constitue un domaine essentiel de l'action des médiateurs régionaux et qu'il est lui-même très sensible aux questions qui s'y rattachent. Les deux hommes conviennent que le vote qui doit avoir lieu prochainement sur un projet de loi portant organisation de la médiation en Italie est un événement de poids dans la perspective de la citoyenneté européenne. M. Söderman souligne que l'Italie dispose, certes, de médiateurs locaux et régionaux dynamiques et dont les compétences s'étendent souvent à des régions plus vastes que certains États membres, mais qu'elle est l'un des rares pays de l'Union à ne pas avoir de médiateur national.

C'est ensuite au tour de M. Paolo Giannarelli, ministre chargé de la politique communautaire du gouvernement régional de Toscane, de s'entretenir avec M. Söderman. Il dit toute l'importance que revêtent à ses yeux les activités du Médiateur européen pour faire prendre conscience au citoyen italien de sa citoyenneté européenne. M. Söderman explique qu'il souhaite nouer des liens solides avec les médiateurs italiens, à tous les niveaux. Le projet développé par le médiateur de la région de Toscane se prête par excellence à la concrétisation de cette coopération. Par ailleurs, l'attention de M. Söderman est attirée sur deux affaires spécifiques, ayant trait à la production de vin et à l'élevage, qui opposent la Commission européenne à la Toscane.

Le programme comporte également une réunion avec les trente médiateurs locaux de Toscane, mise sur pied par M. Fantappie. C'est l'occasion d'examiner les problèmes inhérents à la structure si hétérogène de la médiation italienne. Conclusion sans surprise: il s'impose, d'urgence, d'harmoniser les règles applicables en la matière et de promouvoir la coopération entre les médiateurs.

Autre étape du périple de M. Söderman: l'Institut universitaire européen de Florence, où ses interlocuteurs sont les professeurs Masterson, président de l'Institut, Meny, directeur, Dehousse et Ziller. M. Söderman commente ses activités, s'arrête à la notion de mauvaise administration, donne son point de vue sur les relations du Médiateur européen avec, d'une part, les autres institutions communautaires et, d'autre part, certaines juridictions nationales et quelques médiateurs nationaux. Il insiste, pour terminer, sur l'importance de la mise en place d'un réseau reliant le Médiateur européen et les médiateurs nationaux, régionaux et locaux, ce notamment à la lumière des dispositions du traité d'Amsterdam.

Le 26 septembre, une conférence est organisée à Vérone par le médiateur local, M. Giovanni Fraizzoli, qui a invité M. Söderman à y parler de "la coopération avec les médiateurs nationaux, régionaux et locaux en vue de la protection et de la promotion de la citoyenneté européenne". M. Anton Cañellas, médiateur de la région de Catalogne, traite de la médiation régio-

nale en la plaçant dans l'optique espagnole et en tirant les leçons de sa propre expérience. M. Paolo Cavaleri, professeur de droit public à Vérone, et M. Lucio Strumendo, médiateur de la région de Vénétie, s'intéressent, quant à eux, aux spécificités de la médiation italienne et se réfèrent, en particulier, au texte qui doit bientôt faire l'objet d'un vote au Parlement de leur pays.

La conférence est suivie d'un débat auquel prennent part des médiateurs régionaux et locaux venus des quatre coins d'Italie, ainsi que quelques habitants de Vérone.

PAYS-BAS

Du 8 au 10 mai 1998, MM. Olivier Verheecke et Ben Hagard sont à La Haye, où le Mouvement européen, présidé par M. Mario Soares, organise, à l'occasion du cinquantième anniversaire du Congrès de l'Europe, un congrès au thème ambitieux: la construction de l'Europe du XXI^e siècle, zone de solidarité et de paix. M. Soares prononce le discours de bienvenue. Le 9 mai, la reine Beatrix des Pays-Bas ouvre solennellement le congrès. Monteront ensuite à la tribune M. José Maria Gil-Robles, Président du Parlement européen, M. Peter Mandelson, ministre sans portefeuille (Royaume-Uni), M. Jacques Santer, Président de la Commission européenne, M. Gil Carlos Rodríguez Iglesias, Président de la Cour de justice, et M^{me} Leni Fischer, Présidente de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

Au cours du congrès, MM. Verheecke et Hagard tiennent, à *Expo Europe*, un stand d'information sur le rôle et les activités du Médiateur européen. Un stand animé: sept cents des quelque trois mille congressistes y passent, posant des questions, demandant des brochures.

Quatre ateliers sont prévus, dont un sur la dimension économique et sociale de l'Europe, un autre sur la dimension multiculturelle de l'Europe et un troisième sur la place de l'Europe dans le monde. M. Verheecke participe à l'atelier "Démocratie, citoyenneté et droits de l'homme", présidé par M. Paul Kapteyn, juge à la Cour de justice. Divers exposés y sont présentés, dont ceux de M. Jean-Victor Louis, professeur à l'Institut d'études européennes (Bruxelles) et président du comité d'initiative du Mouvement européen, M. Pier Virgilio Dastoli, secrétaire général du Mouvement européen, et M. Andreas Gross, membre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Les débats, placés en grande partie dans la perspective de l'élaboration d'une Constitution européenne, s'articulent autour du texte d'introduction de M. Jo Leinen, président de l'Union des fédéralistes européens, intitulé *Democracy and Citizenship in Europe*.

PORTUGAL

Du 13 au 15 avril 1998, M. Söderman est en visite officielle au Portugal, où son voyage a été préparé par M. José Meneres Pimentel, médiateur national portugais, et M. Nuno Antas de Campos, chef du bureau d'information du Parlement européen à Lisbonne. Il se rend dans le service de

l'un comme de l'autre, et passe aussi par la représentation de la Commission à Lisbonne.

Le programme comporte, d'autre part, des rencontres avec plusieurs personnalités: M. Seixas da Costa, secrétaire général pour les affaires européennes au ministère des affaires étrangères, M. Cardoso da Costa, président de la Cour constitutionnelle, M. Santos, président du Parlement portugais, et M. Martins, président de la commission du Parlement portugais chargées des affaires constitutionnelles et des droits, libertés et garanties des citoyens.

M. Söderman a l'occasion, également, de s'entretenir, avec M. Soares, ex-président de la République et président du Mouvement européen, et, enfin, il a un échange de vues avec M. Freitas do Amaral, professeur en droit administratif à l'université de Lisbonne et président de la branche portugaise du Mouvement européen.

FINLANDE

Le 14 mars 1998, M. Söderman donne une conférence sur "l'Europe des citoyens" à Tampere, devant quelque cent cinquante jurés des juridictions de première instance.

Le 20 mai, il parle des "valeurs européennes" à un séminaire sur l'éthique organisé par l'archevêque de Turku.

Du 6 au 8 novembre, accompagné de M^{me} Broms, il participe à la "Conférence nordique sur le droit communautaire", où il fait un exposé sur les citoyens européens et les institutions communautaires.

Les 11, 12 et 15 novembre, il commente ses activités à Kajaani, Seinäjoki et Imatra.

SUÈDE

À Stockholm à l'occasion du congrès 1998 de la FIDE (3-6 juin 1998), M. Söderman rend visite au Parlement suédois, le 2 juin, et présente ses activités à la commission des affaires européennes.

Le 16 octobre, il est à Göteborg, où il fait un exposé à un séminaire (*Demokrati och transparens i vårt Europa*, "démocratie et transparence dans notre Europe") relevant du "Carrefour Europe occidentale", cofinancé par la Commission européenne. M^{me} Linda Steneberg, directrice de la représentation de la Commission en Suède, y parle de l'accès aux informations concernant l'Union, et deux députés européens, M^{me} Anneli Hulthén et M. Ivar Virgin, des activités qu'ils déploient au Parlement européen.

ROYAUME-UNI

Le 23 janvier 1998, M. Söderman, en visite officielle en Écosse, s'entretient avec M. Frederick Marks, commissaire pour l'administration locale. Deux autres centres d'intérêt: la représentation de la Commission à Édimbourg

et l'université de cette ville, où, à l'invitation du professeur John Usher, il fait une conférence sur le rôle du Médiateur européen.

M. Söderman, accompagné de M. Hagard, responsable des communications Internet de son service, retourne au Royaume-Uni les 28 et 29 mai. Le 28 mai, il s'entretient avec le professeur Roy Gregory, directeur du *Centre for Ombudsman Studies* de l'université de Reading, qui préside ensuite un séminaire organisé dans cet établissement. M. Söderman y explique le rôle du Médiateur européen, exposé suivi d'un débat animé auquel participent M. Gregory et son collègue M. Philip Giddings, les professeurs Peter Woodward et Alex Warleigh, de l'unité de politique de l'université de Reading, le professeur Richard Bellamy, directeur de cette unité, le professeur Tony Downs, doyen de la faculté des lettres de l'université, et le professeur Gavin Drewry, du *Royal Holloway College* de l'université de Londres. À l'issue du séminaire, un dîner est offert en l'honneur de M. Söderman par le professeur Roger Williams, *Vice-Chancellor* de l'université de Reading.

Le *Reading Evening Post* et le *Reading Chronicle* rendront compte ultérieurement de la visite de M. Söderman, tout comme le *Bulletin* de l'université de Reading.

Le 29 mai, M. Söderman fait un exposé dans le cadre de la réunion d'information "Focus Europe" du *Civil Service College* de Londres, présidée par M. Michael Duggett, maître de conférences principal du collège pour le cours "Politique, gouvernement et Europe". Y succède une séance de questions-réponses où prennent la parole M. Duggett, M. John Tate, du service du Commissaire parlementaire du Royaume-Uni, M. Julian Parry, médiateur du Royaume-Uni pour les pensions, M^{me} Margaret Batty, du *Civil Service College*, M. Nick O'Brien, du service du médiateur du Royaume-Uni pour les activités administratives des juridictions, et M. Keith Finch, du ministère de l'agriculture.

Le 6 novembre, M. Harden présente les activités du Médiateur européen à une conférence organisée par le *Community Council* du Lancashire et présidée par M^{me} Patricia Thomas, commissaire pour l'administration locale d'Angleterre. Prennent également la parole M. Tony Cunningham, député au Parlement européen, M. Alan Watson, du service du Commissaire parlementaire pour l'administration, et M^{me} Alison Hook, de la représentation de la Commission européenne.

6.3 AUTRES FAITS MARQUANTS

Le 9 février 1998, M. Söderman explique le rôle du Médiateur européen à un auditoire de quelque quatre cents étudiants de l'université Robert Schuman de Strasbourg. L'événement, organisé par le Parlement européen dans le cadre de la "Semaine de l'Europe", a lieu dans l'hémicycle de la capitale alsacienne.

Le 12 février, M^{me} Sandra Piszcz, médiateur du Costa Rica, rend visite à son homologue européen à Strasbourg.



M^{me} Sandra PISZK, Médiateur du Costa Rica, rend visite à son homologue européen le 12 février 1998.

Le même jour, le médiateur péruvien, M. Jorge Santistevan de Noriega, visite l'antenne bruxelloise du service du Médiateur européen, où il est reçu par M. Dyrberg.

Le 19 février, MM. Söderman et Harden ont un entretien avec M. Gérard Beliard, responsable du département des relations internationales de la ville de Strasbourg.

Le 11 mars, lors d'une réunion tenue à Strasbourg, M. Söderman fait une conférence sur son rôle de Médiateur européen devant une cinquantaine de membres du comité UE de la chambre de commerce américaine de Belgique.

Le 11 mars toujours, il reçoit à Strasbourg la visite de M. John Michael Spender, ambassadeur d'Australie en France.

Le 12 mars, il rencontre, à Strasbourg, M. Jan Grevstad, conseiller à la mission norvégienne auprès de l'Union européenne.

Le 17 mars, M. Harden fait un exposé sur les activités du service du Médiateur européen au Centre pour l'étude des politiques publiques européennes, à Bruxelles.

Le 18 mars, M. Dyrberg évoque le rôle du Médiateur européen devant une vingtaine d'étudiants de Saxe-Anhalt.

Le 23 mars, MM. Fahri Ozturk et Nuri Tortop, respectivement président et membre du *Conseil de Supervision d'État à la Présidence*, de Turquie, ren-

dent visite à M. Söderman, ce dans le cadre du programme que le ministère français des affaires étrangères a élaboré pour leur voyage officiel en France.

Le 1^{er} avril, c'est au tour de M. Gökhan Çapoglu, président du parti du changement et membre du Parlement turc, de rendre visite au Médiateur.

Le 6 avril, M. Verheecke reçoit un groupe d'étudiants et d'enseignants du lycée public de Belluno (Italie), auquel il expose les grands traits de l'action du Médiateur européen.

Le 7 avril, M. Söderman fait un exposé à l'intention de douze étudiants en sciences politiques du *Strasbourg Centre* de l'université américaine de Syracuse.

Le 21 avril, M. Dyrberg décrit la tâche du Médiateur européen à un groupe de trente-cinq enseignants de Saxe-Anhalt. Il reçoit, le même jour, une vingtaine de journalistes danois, auxquels il fait part des activités récentes du Médiateur.

Le 23 avril, M. Söderman dépeint les activités du Médiateur européen à une soixantaine de membres de l'association *Internationales Kolpingwerk*, qui a organisé cette réunion dans le cadre de sa visite strasbourgeoise annuelle au Parlement européen. L'auditoire est composé de ressortissants allemands, suisses, autrichiens, hongrois, tchèques, polonais et slovaques.

Le 28 avril, M. Söderman donne une conférence devant une cinquantaine d'étudiants de l'université allemande de Bayreuth.

Le 7 mai, M. Dyrberg prononce un discours intitulé *Open Government and the Need for Transparency* au séminaire "Parliaments on the net", organisé par le Centre européen de recherche et de documentation parlementaire, à Bruxelles.

Le 7 mai également, M. Söderman brosse le tableau de ses activités à une vingtaine d'étudiants de l'université de Jyväskylä (Finlande) visitant Bruxelles.

Le 9 mai, pour célébrer la Journée de l'Europe, le Parlement européen organise une journée portes ouvertes à Bruxelles et à Strasbourg. Les stands du Médiateur européen, aménagés, à Bruxelles, dans le nouveau bâtiment Léopold et, à Strasbourg, dans le bâtiment IPE I, attirent une partie considérable du public, estimé au total à neuf mille personnes dans la capitale belge et à cinq mille dans la capitale de l'Alsace. Les collaborateurs du Médiateur présents aux stands fournissent informations générales et documentation aux nombreux intéressés.

Le 11 mai, une vingtaine de membres de l'Association de l'information européenne (European Information Association - EIA), en provenance du Royaume-Uni, d'Estonie, d'Autriche et d'Italie, sont les auditeurs attentifs

de M. Söderman, qui leur parle de ses activités et de l'avenir du site Internet du Médiateur européen.

Un peu plus tard, le même jour: c'est cette fois à une vingtaine de membres de la commission chargée des affaires européennes au Parlement finlandais que M. Söderman donne une vue d'ensemble de ses activités.

Journée chargée que ce 11 mai, qui voit encore M. Söderman prendre la parole devant un groupe de douze hauts fonctionnaires finlandais participant, à Strasbourg, à une réunion de formation du Centre des études européennes.

Le 13 mai, M^{me} Gladys Marin, secrétaire général du parti communiste chilien, de passage au Parlement européen, rend visite à M. Söderman.



Journée portes ouvertes du Parlement européen, le 9 mai 1998, à Strasbourg: le stand du Médiateur européen attire une partie considérable du public, estimé à cinq mille dans la capitale de l'Alsace.

Le 14 mai, à Strasbourg, M. Harden tient une conférence sur le rôle du Médiateur européen devant des membres de l'Association finlandaise des vérificateurs des comptes de l'administration nationale.

Le 19 mai, à Bruxelles, M. Dyrberg fait un exposé à des membres du syndicat danois *HK-Handel*, venus d'Århus.

C'est aussi le 19 mai que M^{me} Kloppenburg explique ce que sont les fonctions du Médiateur européen à un groupe de journalistes finlandais qui visi-

tent les bureaux bruxellois du Parlement européen à l'invitation de l'un de ses membres, M^{me} Astrid Thors.

Le 25 mai, M. Söderman reçoit M. Jukka Pasanen, vice-chancelier de la justice de Finlande, et M. Jukka Okko, conseiller référendaire au cabinet du chancelier de la justice.

Les 28 et 29 mai, M. Dyrberg participe, à Vienne, à une conférence organisée par l'Institut universitaire européen de Florence sur un programme d'action pour les droits de l'homme dans l'Union européenne de l'an 2000.

Le 11 juin, M. Harden tient à nouveau une conférence sur le rôle du Médiateur européen, cette fois devant un groupe d'étudiants de la faculté de droit de Leyde conduit par le professeur H. G. Schermers.

Le 15 juin, M. Söderman fait un exposé sur ses activités à un groupe de trente-huit membres du Centre culturel national de Lisbonne invités à visiter le Parlement européen par une députée de l'institution, M^{me} Vaz da Silva.

Le 17 juin, nouvelle conférence de M. Harden sur le rôle du Médiateur européen. Son auditoire: des stagiaires du Centre des études supérieures de la fonction publique territoriale.

Le 18 juin, M. Anton Cañellas, médiateur de la région de Catalogne, visite l'antenne de Bruxelles du service du Médiateur européen en compagnie de M. Jan Goorden, médiateur de la communauté flamande de Belgique. Les deux hommes s'entretiennent avec M. Dyrberg.

Le 2 juillet, M. Söderman, à la demande de la société Montgelas, qui œuvre pour la promotion de la coopération franco-bavaroise, prononce un discours devant une vingtaine de hauts fonctionnaires de Bavière.

Le 6 juillet, M. Söderman reçoit un groupe d'étudiants allemands du *Gymnasium Geretsried*, en visite au Parlement européen. Il leur fait un exposé sur le rôle et les activités du Médiateur européen.

Le même jour, il accueille dans son service, avec M. Harden, le professeur Roy Gregory, du *Centre for Ombudsman Studies* de l'université de Reading.

Le 15 septembre, M. Harden traite de la mission du Médiateur européen devant un groupe de journalistes pakistanais et bangladais qui visite le Centre européen de journalisme.

Le 24 septembre, M. Dyrberg aborde deux thèmes devant un auditoire d'étudiants universitaires finlandais: les activités du Médiateur et l'accès des citoyens à l'information.

Le 23 octobre, M. Söderman évoque son rôle et ses obligations devant un groupe d'étudiants de Leyde.



M. SÖDERMAN devant un groupe d'étudiants de l'université de Leyde.

Les 17 et 18 novembre, M. Harden commente le droit de saisine du Médiateur européen à un séminaire organisé à Strasbourg par l'Institut des hautes études européennes.

Le 20 novembre, M. Söderman reçoit un groupe d'étudiants de l'École de commerce de Ballerup (Danemark).

Le 23 novembre, M^{me} Broms expose, dans les grandes lignes, le rôle du Médiateur européen à un groupe de juges et de juristes finlandais en visite à Strasbourg.

Le 27 novembre, à Strasbourg, M. Söderman tient une conférence intitulée "Le Médiateur dans le système communautaire, rôle de la commission des affaires juridiques" devant l'Union des avocats européens.

Le rôle du Médiateur européen est traité le 2 décembre par M. Verheecke aux Pays-Bas (Wageningen) et le 10 décembre par M. Xavier Denoël en France (Midi-Pyrénées) dans le cadre de conférences organisées par le réseau "Carrefour" de centres d'information ruraux.

6.4 RELATIONS AVEC LES MÉDIAS

Le 6 janvier 1998, M. Söderman est interviewé par M^{me} Anna Paljakka, journaliste du *Helsingin Sanomat* finlandais.

Le 23 janvier, c'est au tour de M^{me} Frances Horsburgh, du *Herald* de Glasgow, d'interviewer M. Söderman, en visite à Édimbourg.

Le 27 janvier, M. Harden accorde une interview à M. Claude Keiflin, de *La Croix*, sur l'action du Médiateur européen.

M^{me} Eva Spira interviewe M. Söderman pour un journal suédois, *Statstjänstemannen*.

Le 17 février, des journalistes du *Dagens Industri* suédois et du *Kauppalehti* de Finlande interviewent le Médiateur à Strasbourg.

Le 18 février, M. Söderman reçoit pour une réunion d'information une délégation de quinze journalistes danois qui participent à un séminaire à Strasbourg.

Le 19 février, M^{me} Zornitza Venkova, journaliste bulgare de la Télévision nationale de Bulgarie, interviewe M. Söderman pour le *Europ Magazine*, une publication trimestrielle.

Le 10 mars, M^{me} Päivi Palm interviewe M. Söderman pour le journal finlandais *Turun Sanomat*.

Nouvelle interview du Médiateur le lendemain, avec M^{me} Terttu Levonen, du quotidien *Aamulehti*.

La visite officielle du Médiateur au Portugal (13-15 avril) bénéficie d'une large couverture médiatique, en particulier de la part de la télévision *SIC* et du quotidien *Diário de Notícias*.

Le 21 avril, à la suite de la présentation du Rapport annuel 1997 à la commission des pétitions du Parlement européen, une conférence de presse est organisée à Bruxelles, avec la participation de M. Edward Newman, vice-président de cette commission et rapporteur.

Le 27 avril, M. Söderman accorde une interview par téléphone à M. Seznec pour la revue française *7 jours Europe*.

Le 29 avril, M. Söderman, de passage à Madrid où il visite le bureau d'information du Parlement européen, est interviewé par M^{me} Berna G. Harbour, journaliste du quotidien national *El País*.

Le 12 mai, Pedro, journaliste danois, interviewe M. Söderman à Strasbourg pour *Ekstra Bladet*.

Le 27 mai, M. Gilles Bessec interviewe M. Harden pour le programme "Accents d'Europe" de *Radio France Internationale*.

Le 29 mai, M^{me} Jill Morrell, qui prend part à la réunion d'information "Focus Europe" du *Civil Service College* de Londres, interviewe M. Söderman pour *British Satellite News*. Cette interview, avec des séquences filmées de la réunion d'information, circulera dans le monde entier sous l'égide du ministère britannique des affaires étrangères du Royaume-Uni.

Le 2 juin, M. Söderman est interviewé par le quotidien suédois *Dagens Nyheter* et l'agence de presse *TT*, à Stockholm.

Le 17 juin, M. Söderman est interviewé par M. Michael Kalz, journaliste allemand.

Le 2 juillet, il accorde une interview sur son rôle et ses activités à M^{me} Diane Klein, qui travaille pour *Radio Télévision Luxembourg*.

Le 3 juillet, il accorde une interview téléphonique à M. Jouni Tanninen, pour la radio finlandaise *YLE*.

Le 9 juillet, il prend part à un déjeuner avec la presse au bureau d'information du Parlement européen à Londres.

Le 15 juillet, il tient une conférence de presse à Strasbourg, après la présentation de son Rapport annuel 1997 au Parlement européen. Le même jour, il accorde une interview à M. Björn Månsson, attaché au journal finno-suédois *Hufvudstadsbladet*.

Le 17 juillet, il est interviewé par M. Roland Krimm pour le journal suisse *Le Temps* et la *Radio suisse romande*.

Le 22 juillet, il est interviewé par M. Jesper Vind Jensen, du journal danois *Søndagsavisen*, et, plus tard, par M^{me} Tiziana di Simone, de la *RAI Radio Roma*.

Le 27 juillet, M^{me} Christine Holzbauer-Madison interviewe le Médiateur pour *L'Année européenne*, publiée en France annuellement.

Le 29 juillet, M. Söderman donne une interview à M. Alfredo Sotillo, du quotidien espagnol *ABC*.

Le 27 août, il est interviewé par M. Lars Ströman, journaliste au *Europe-Posten* danois.

Le 19 octobre, il accorde une interview à M. Markku Möttönen, journaliste à la radio finlandaise *YLE*.

Le 20 octobre, M. Bernard Stasi, Médiateur de la République, et M. Söderman tiennent ensemble une conférence de presse à l'occasion de la visite à Strasbourg du premier nommé.

Le 20 octobre également, M. Verheecke est interviewé par la radio belge *RTBF*, dans le programme "RADIO 21".

Le 21 octobre, M. Söderman accorde une interview à la télévision grecque pour un programme sur "le Parlement européen et le citoyen". Le même jour, il est interviewé à la radio allemande *iAD* par M^{me} Müller.

Le 22 octobre, M. Mauro Bellabarba, de la *RAI Radio* italienne, interroge M. Söderman dans le cadre d'une émission quotidienne sur les institutions européennes.

Le 22 octobre, M. Söderman accorde en outre une interview au journal finno-suédois *Hufvudstadsbladet*.

Le 5 novembre, il répond, à Strasbourg, aux questions de la *Télévision suisse romande*, qui réalise un programme sur la mission du Médiateur européen.

Le 10 novembre, il donne une interview à la télévision finlandaise YLE sur "l'Europe du citoyen".

Le 18 novembre, il expose ses idées pour un périodique français, *Investir Magazine*.

Le 19 novembre, M. Jakob Vinde Larsen interviewe M. Söderman pour le mensuel *EUROPA* de la Commission.

Le 20 novembre, M. Söderman accorde une interview à M. Brandon Mitchener pour le *Wall Street Journal*.

A STATISTIQUES (PÉRIODE PASSÉE EN REVUE: 1.1.1998-31.12.1998)

1 AFFAIRES TRAITÉES EN 1998

1.1 TOTAL POUR L'ANNÉE 1998 1 617

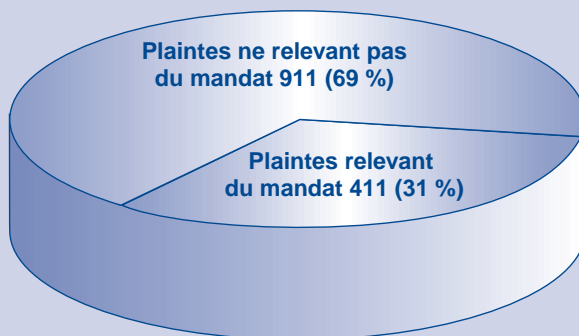
- Plaintes et enquêtes en cours d'instruction au 31.12.1997 244¹
- Plaintes reçues en 1998 1 372
- Enquête d'initiative 1

1.2 ACHÈVEMENT DE L'EXAMEN DE LA RECEVABILITÉ 93 %

1.3 CLASSIFICATION DES PLAINTES

1.3.1 Classification par rapport au mandat du Médiateur

Classification par rapport au mandat du Médiateur



1.3.2 Motifs de la non-compatibilité avec le mandat

- Plaignant non habilité 18
- Plainte non dirigée contre une institution ou un organe communautaire 844
- Plainte non relative à un cas de mauvaise administration 46
- Plainte dirigée contre la Cour de justice ou le Tribunal de première instance, dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles 3

¹ Dont 199 plaintes recevables et trois enquêtes d'initiative.

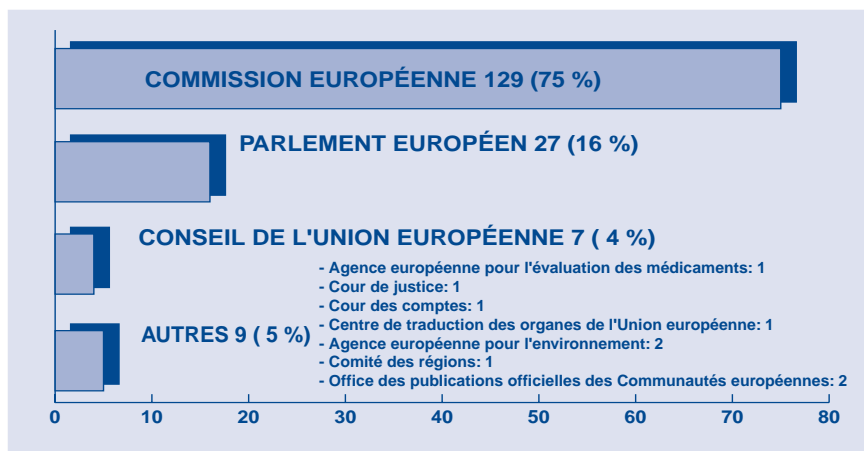
1.3.3 Analyse des plaintes relevant du mandat

Plaintes recevables	212
- Enquêtes ouvertes	170
- Enquêtes non justifiées	42
- examinées ou en cours d'examen à la commission des pétitions	9
- autres motifs	33
Plaintes non recevables	199
- Auteur/objet non identifié	67
- Délai dépassé	6
- Démarches administratives préalables non effectuées	97
- Affaire tranchée par une juridiction ou en instance devant elle ¹	17
- Voies de recours internes non épuisées (affaires concernant le personnel)	12

2 ENQUÊTES OUVERTES EN 1998 171

(170 plaintes recevables et une enquête d'initiative)

2.1 INSTITUTIONS ET ORGANES CONCERNÉS PAR LES ENQUÊTES¹



¹ Certaines affaires concernent plus d'une institution ou d'un organe. L'enquête d'initiative relative au code de bon comportement administratif couvre les institutions et organes communautaires suivants: Parlement européen, Conseil de l'Union européenne, Commission européenne, Cour des comptes, Comité économique et social, Comité des régions, Banque européenne d'investissement, Banque centrale européenne, Centre européen pour le développement de la formation professionnelle, Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, Agence européenne pour l'environnement, Agence européenne pour l'évaluation des médicaments, Office de l'harmonisation dans le marché intérieur, Fondation européenne pour la formation, Observatoire européen des drogues et des toxicomanies, Centre de traduction des organes de l'Union européenne, Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail, Office communautaire des variétés végétales et Office des publications officielles des Communautés européennes.

2.2 TYPES DE MAUVAISE ADMINISTRATION INVOQUÉS¹

69 (30%)	Absence ou refus d'information, défaut de transparence
38 (16%)	Négligence
29 (13%)	Injustice, abus de pouvoir
25 (11%)	Procédures, droits de la défense
21 (9%)	Discrimination
7 (7%)	Retards évitables
11 (5%)	Manquement à l'article 169 du traité CE
7 (3%)	Erreur de droit
14 (6%)	Autres

¹ Certaines plaintes portent sur deux types de mauvaise administration.

3 DÉCISIONS CLÔTURANT UN DOSSIER OU UNE ENQUÊTE 1 337

3.1 PLAINTES NE RELEVANT PAS DU MANDAT 911

- Renvois	17
- à la commission des pétitions du Parlement européen	10
- à des médiateurs nationaux	7
- Suggestions en vue d'autres saisines	600
- médiateur national/régional ou Parlement national (par voie de pétition)	259
- Parlement européen (par voie de pétition) ⁸⁰	
- Commission européenne	154
- juge communautaire	1
- autres	106

3.2 PLAINTES RELEVANT DU MANDAT, MAIS NON RECEVABLES 199

3.3 PLAINTES RELEVANT DU MANDAT ET RECEVABLES, MAIS NE JUSTIFIANT PAS UNE ENQUÊTE 42

3.4 ENQUÊTES CLOSES PAR UNE DÉCISION MOTIVÉE 185¹

(Une enquête peut être close pour plusieurs des raisons indiquées.)

- Affaires dans lesquelles il n'a pas été constaté de mauvaise administration	96 ²
- Décisions assorties d'un commentaire critique	29
- Affaires réglées par l'institution	51 ³
- Solutions à l'amiable	4
- Décision constatant un cas de mauvaise administration et assortie d'un projet de recommandation	1
- Autres	9 ⁴

¹ Dont deux enquêtes d'initiative.

² Dont une enquête d'initiative.

³ Dont une enquête d'initiative.

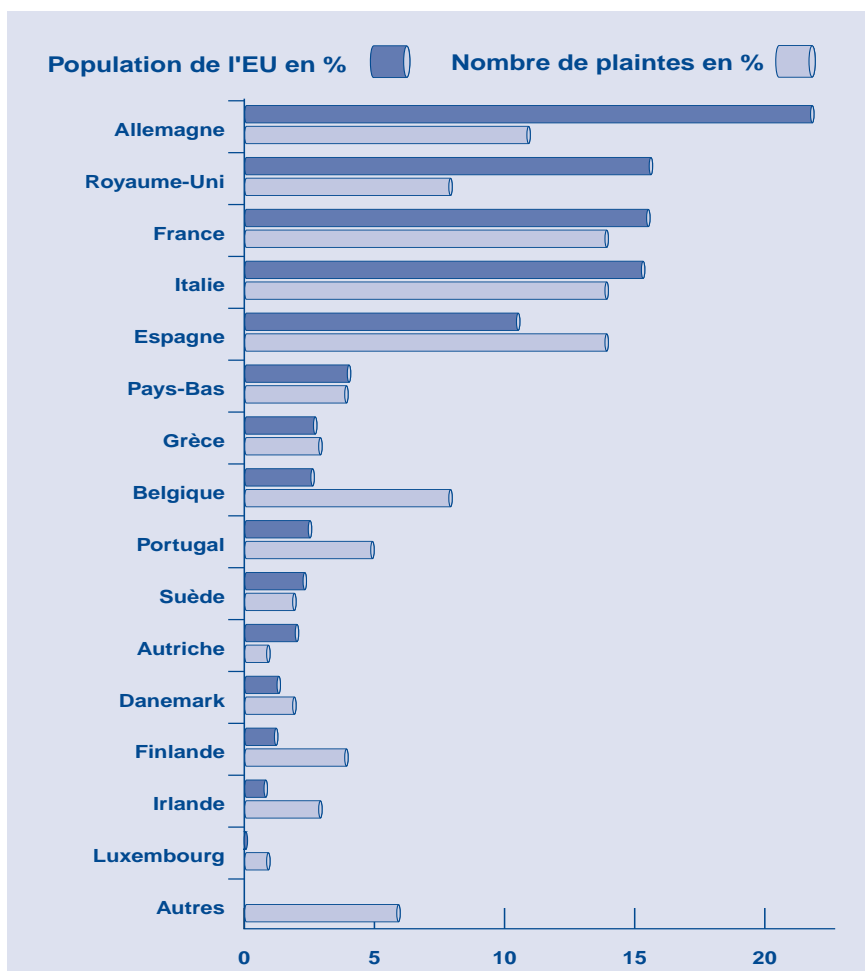
⁴ Dans quatre cas, le Médiateur a clos son enquête parce que l'affaire relevait également de la compétence de la Cour des comptes, qui en délibérait; dans deux autres, parce que la commission des pétitions du Parlement européen avait la question à l'étude; dans deux autres encore, parce qu'une procédure juridictionnelle était en cours et que s'appliquait donc l'article 2, paragraphe 7, du statut du Médiateur; dans le dernier, parce que la Cour de justice et le Tribunal de première instance, les deux institutions mises en cause, ont considéré que le comportement incriminé relevait de l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles.

4 ORIGINE DES PLAINTES ENREGISTRÉES EN 1998

4.1 TYPE DE TRANSMISSION

- Plaintes adressées directement au Médiateur	1 360
- par des particuliers	1 237
- par des entreprises	60
- par des associations	63
- Plaintes transmises par un député du Parlement européen	9
- Pétitions renvoyées au Médiateur	3

4.2 ORIGINE GÉOGRAPHIQUE DES PLAINTES



B LE BUDGET DU MÉDIATEUR

Aux termes de l'article 12 du règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes, le Médiateur doit transmettre chaque année au Parlement européen, avant le 1^{er} mai, un état prévisionnel de ses dépenses et de ses recettes pour l'exercice à venir.

Le statut du Médiateur précise que le budget du Médiateur doit figurer en annexe à la section I (Parlement) du budget général des Communautés européennes, publié au *Journal officiel*.

Les traitements, indemnités et allocations liées au traitement figurent au titre 1 du budget, qui contient également les frais de missions. Le titre 2 se rapporte aux immeubles, matériel et dépenses diverses de fonctionnement. Le titre 3 comporte un seul chapitre, où est prévu un montant de 2 000 écus, qui sert au financement des cotisations aux organisations internationales de médiateurs.

De nombreux services dont a besoin le Médiateur sont fournis directement ou indirectement par le Parlement européen au titre d'un accord cadre de coopération, en date du 22 octobre 1995, ainsi que des accords de coopération administrative et de coopération budgétaire et financière signés le 12 octobre 1995. Il est ainsi possible d'éviter les doubles emplois inutiles au niveau du personnel technique et administratif.

Lorsque les services en question ont entraîné des coûts directs supplémentaires pour le Parlement européen, ces coûts ont été imputés normalement dans le courant de 1998, le paiement s'effectuant par le truchement du compte de liaison. La location des bureaux et la traduction représentent les postes les plus importants à avoir été traités de cette manière.

À compter du début de 1998, le tableau des effectifs du Médiateur a comporté dix-sept postes, soit un de plus qu'en 1997. Tous les postes sont temporaires.

Les crédits disponibles en 1998 sur le budget du Médiateur s'élevaient au total à 2 777 178 écus. Ceux du titre 1 (comportant le poste des traitements, indemnités et allocations liées au traitement) se sont chiffrés à 2 003 178 écus, et ceux du titre 2 (immeubles, matériel et dépenses diverses de fonctionnement), à 772 000 écus. S'y est ajouté un montant de 201 000 écus, transféré en cours d'année de la réserve pour imprévus du Parlement européen. Le total des crédits disponibles en 1998 ainsi été porté à 2 978 178 écus.

Le tableau suivant indique les dépenses de 1998 en termes de crédits disponibles engagés:

Titre 1	2 081 548 écus
Titre 2	657 224 écus
Titre 3	888 écus
Total	2 739 660 écus

Les recettes sont constituées des retenues effectuées sur les rémunérations du Médiateur et de son personnel. En termes d'encaissement, l'ensemble des recettes s'est élevé en 1998 à 209 413 écus.

Le budget de 1999

Le budget de 1999, tel qu'il a été élaboré en 1998, prévoit vingt-trois postes, soit six de plus que le tableau des effectifs pour 1998. Les crédits destinés à trois de ces postes ont été inscrits dans la réserve.

Le total des crédits se monte à 3 474 797 écus pour 1999. Le titre 1 (avec les traitements, indemnités et allocations liées au traitement) représente 2 665 797 écus; le titre 2 (immeubles, matériel et dépenses diverses de fonctionnement), 807 000 écus; le titre 3, 2 000 écus.

Le montant total des recettes (retenues effectuées sur les rémunérations du Médiateur et de son personnel) prévu au budget de 1999 s'élève à 357 140 écus.

En accord avec les services compétents du Parlement européen, les prévisions budgétaires pour 1999 ont été fondées sur l'hypothèse que les actuels accords de coopération resteront en vigueur tout au long de l'année considérée. Le budget de 1999 comporte une rubrique "frais de gestion", d'un montant de 156 000 écus, visant à couvrir le coût des heures de travail encouru par le Parlement pour la fourniture de services généraux tels que gestion de contrats, salaires et indemnités, et services informatiques. Cette nouvelle rubrique accroît encore la transparence du budget, sans entraîner une quelconque augmentation des coûts par rapport à 1998.

Comme celui des exercices précédents, et conformément aux dispositions applicables, le budget du Médiateur pour 1999 se présente sous forme d'annexe au budget du Parlement européen. Il ne prévoit donc pas de réserve pour imprévus, le Médiateur pouvant faire appel en cas de besoin - comme en 1996 et en 1998 - à celle du Parlement.

C LE PERSONNEL**MÉDIATEUR EUROPÉEN**

Jacob SÖDERMAN

SECRETARIAT DU MEDIEUR**Ian HARDEN**

*Responsable du secrétariat du
Médiateur*
Tél. (00 33) 388 17 23 84

Peter DYRBERG

Conseiller juridique principal
Antenne de Bruxelles - EAS/104
Tél. (00 32-2) 284 20 03

José MARTÍNEZ ARAGÓN

Conseiller juridique principal
Tél. (00 33) 388 17 24 01

Olivier VERHEECKE

Juriste
Tél. (00 33) 388 17 53 46

Vicky KLOPPENBURG

Juriste
Antenne de Bruxelles - EAS/104
(à partir du 1.4.1998)
Tél. (00 32-2) 284 25 42

Benita BROMS

Juriste
Tél. (00 33) 388 17 24 23

Xavier DENOËL

Stagiaire (jusqu'au 31.1.1998)
Juriste auxiliaire
(à partir du 1.2.1998)
Tél. (00 33) 388 17 24 22

Ida PALUMBO

Stagiaire (jusqu'au 31.1.1998)
Juriste auxiliaire
(à partir du 1.2.1998)
Agent temporaire
(à partir du 23.5.1998)
Tél. (00 33) 388 17 23 85

Alessandro DEL BON

Stagiaire (à partir du 1.3.1998)
Juriste auxiliaire (à partir du
1.10.1998)
Tél. (00 33) 388 17 23 82

Ilta HELKAMA

Responsable de l'information
Tél. (00 33) 388 17 23 98

Ben HAGARD

Responsable des communications
Internet (à partir du 16.2.1998)
Tél. (00 33) 388 17 24 24

Panayotis THANOU

Responsable des questions finan-
cières (jusqu'au 15.4.1998)

Alexandros KAMANIS

Responsable des questions finan-
cières (à partir du 1.9.1998)
Tél. (00 33) 388 17 24 03

Daniela TIRELLI

Assistante (jusqu'au 31.3.1998)

Nathalie CHRISTMANN*Assistante administrative*

Tél. (00 33) 388 17 23 94

Ursula GARDERET*Secrétaire*

Antenne de Bruxelles - EAS/103

Tél. (00 32-2) 284 23 00

Anna RUSCITTI*Secrétaire*

Antenne de Bruxelles - EAS/102

Tél.(00 32-2) 284 63 93

Murielle RICHARDSON*Secrétaire du Médiateur**(en congé du 14.7.1998 au 4.1.1999)*

Tél. (00 33) 388 17 23 88

Isabelle FOUCAUD*Secrétaire*

Tél. (00 33) 388 17 23 91

Stephanie KUNZE*Secrétaire**Secrétaire f.f. du Médiateur
(à partir du 14.7.1998)*

Tél. (00 33) 388 17 23 88

Isabelle LECESTRE*Secrétaire auxiliaire**(à partir du 1.3.1998)*

Tél. (00 33) 388 17 24 13

Marie-Andrée SCHWOOB*Secrétaire auxiliaire**(à partir du 1.10.1998)*

Tél. (00 33) 388 17 23 83

Patrick SCHMITT*Huissier**(en congé à partir du 1.8.1998)***Charles MEBS***Huissier (à partir du 1.9.1998)*

Tél. (00 33) 388 17 70 93

Hanna-Mari ANTILAINEN*Stagiaire (jusqu'au 31.1.1998)***Henrik LEFFLER***Stagiaire**(du 1.2.1998 au 31.7.1998)***Maria ENGLESON***Stagiaire (à partir du 1.9.1998)*

Tél. (00 33) 388 17 24 02

Peter BONNOR*Stagiaire (à partir du 15.9.1998)*

Antenne de Bruxelles - EAS/105

Tél. (00 32-2) 284 38 97

COMMENT JOINDRE LE MÉDIATEUR EUROPÉEN



**Le Médiateur européen
1, av. du Président Robert Schuman
B.P. 403
F - 67001 Strasbourg Cedex**



**00 33 (0)3 88 17 23 13
00 33 (0)3 88 17 23 83**



00 33 (0)3 88 17 90 62



- Par e-mail
euro-ombudsman@europarl.eu.int

- Site Internet
<http://www.euro-ombudsman.eu.int>