

UNION EUROPÉENNE



LE MÉDIATEUR EUROPÉEN

RAPPORT ANNUEL

1995

FR

Strasbourg, le 22 avril 1996

*Monsieur Klaus Hänsch
Président
du Parlement européen
97-113 rue Belliard
B - 1047 Bruxelles*

Monsieur le Président,

Le 12 juillet 1995, le Parlement européen m'a élu premier médiateur de l'Union européenne. Le 27 septembre 1995, devant la Cour de justice des Communautés européennes, j'ai solennellement prêté serment d'exercer mes fonctions en pleine indépendance et impartialité et à respecter les obligations découlant de ma charge. Depuis cette date, j'assume donc ces fonctions de médiateur.

Conformément à l'article 138e § 1 du Traité instaurant la Communauté européenne et à l'article 3 § 8 de la décision du Parlement européen sur 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 1995.

Jacob Söderman

Le médiateur européen

Rapport de l'année 1995

Sommaire

Ière partie: LE MÉDIATEUR EUROPÉEN	4
I.1.LES ORIGINES DU MÉDIATEUR EUROPÉEN.....	4
I.1.1. Le Traité de l'Union européenne.....	4
I.2.LE MANDAT DU MÉDIATEUR EUROPÉEN	5
I.2.1. La mission du Médiateur.....	5
I.2.2. Indépendance.....	6
I.2.3. Pouvoirs d'investigation	6
I.3.LES PLAINTES ADRESSÉES AU MÉDIATEUR.....	6
I.3.1. Transparence et confidentialité	8
I.3.2. Admissibilité des plaintes.....	8
I.3.3. Plaintes inadmissibles.....	9
I.4.LES ENQUÊTES MENÉES SUR INITIATIVE DU MÉDIATEUR.....	11
I.5.LE MÉDIATEUR ET LES AUTRES PROCÉDURES DE REDRESSEMENT DES TORTS FAITS AUX CITOYENS	12
IIème PARTIE: LES ACTIVITÉS DU MÉDIATEUR EN 1995	13
II.1.VUE D'ENSEMBLE DES CAS ET STATISTIQUES	14
II.2.RAPPORTS AVEC LES INSTITUTIONS COMMUNAUTAIRES ET LES MÉDIATEURS NATIONAUX	15
II.2.1. La commission des pétitions du Parlement européen	15
II.2.2. La Commission européenne	15
II.2.3. Les médiateurs nationaux	16
II.3.RELATIONS PUBLIQUES	16
II.3.1. Réunions et activités	16
II.3.2. Campagne d'information.....	17
II.3.3. Couverture de presse.....	17
REMARQUES FINALES DE M. SÖDERMAN.....	19
ANNEXES	
ANNEXE A: Statistiques	
ANNEXE B: Affaires admissibles	
ANNEXE C: Allocution de M. Söderman devant la Cour de justice	
ANNEXE D: Personnel	

1ère Partie

Le Médiateur européen

I.1. Les origines du médiateur européen

L'institution du médiateur est connue dans le monde entier. Elle est née en Suède, où la nomination du premier médiateur par le parlement remonte à la réforme constitutionnelle de 1809. C'est afin d'assurer l'indépendance de la fonction du médiateur par rapport au roi, au gouvernement et à l'administration que la faculté de nomination avait été réservée au parlement. Ayant acquis son indépendance, la Finlande adopta le système du médiateur dès sa première constitution en 1919. La Suède et la Finlande demeurèrent les seuls pays dotés de médiateurs ayant des attributions générales jusqu'en 1953. La même année, le Danemark s'en dota à son tour, suivi de la Nouvelle Zélande en 1962, puis de la Norvège l'année suivante. Selon le président de l'Institut international du médiateur, il y avait en novembre 1995 des médiateurs (quelquefois connus sous d'autres noms) dans 75 différents pays, dont 27 pays européens.

L'institution du médiateur est solidement établie dans les États membres de l'Union. Dix d'entre eux disposent d'un médiateur national. En Allemagne, en Grèce et au Luxembourg, il existe des commissions parlementaires chargées des pétitions qui jouent un rôle analogue à l'échelle nationale. L'Italie a institué des médiateurs régionaux et municipaux et plusieurs propositions de loi ont été soumises au parlement en vue de l'établissement d'un médiateur national; sans succès jusqu'à présent. En Belgique, il y a un médiateur en Flandres et une loi vient d'être promulguée en vue de la création d'un office national de médiation; il ne reste plus qu'à choisir le premier médiateur national.

I.1.1. Le Traité de l'Union européenne

Les racines historiques de l'institution du médiateur, de même que l'essor connu par elle dans les États européens, ont conduit tout naturellement à l'idée d'un médiateur pour l'Union européenne. Déjà en 1979¹, le Parlement européen avait adopté une résolution demandant la nomination d'un médiateur. Le comité Adonnino² souleva à nouveau la question en 1980. Au cours des négociations qui précédèrent le Traité d'Union européenne de Maastricht, diverses propositions quant à l'établissement d'un médiateur européen furent étroitement liées aux propositions concernant la citoyenneté européenne.

Le premier ministre espagnol, M. Felipe Gonzalez, avait avancé l'idée d'une citoyenneté européenne dans une lettre adressée le 4 mai 1990 à d'autres membres du Conseil européen. Il y suggérait également la création de mécanismes susceptibles de garantir les droits spéciaux attachés au statut de citoyen européen. L'une des possibilités envisagée était la nomination d'un médiateur européen. En mars 1991, la délégation danoise soumit des propositions d'articles du Traité concernant la nomination d'un médiateur.

C'est finalement dans le chapitre du Traité instituant la citoyenneté au sein de l'Union qu'il fut décidé d'inclure le droit de recourir au médiateur européen, ainsi que le droit de pétition auprès du Parlement européen. Tout citoyen de l'Union peut adresser au médiateur une plainte relative à un cas de mauvaise administration dans l'action des institutions et organes communautaires, à l'exception de la Cour de justice et du Tribunal de première instance dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles. Toute personne, physique ou morale, dont la résidence ou le siège statuaire se trouvent dans un État membre, peut également saisir le médiateur européen.

¹ J.O. 1979 C140, p. 153

² Une Europe des peuples, Bulletin CE, supplément 7/85

La dénomination officielle que le Parlement européen a choisie pour le médiateur est la suivante: "médiateur de l'Union européenne"³. Toutefois, il est couramment appelé le "Médiateur européen". Ce terme était largement employé avant même l'élection et figure dans les documents publiés au cours de la phase préparatoire de l'institution. A bien des égards, il semble judicieux de le conserver.

I.2. Le Mandat du Médiateur européen

I.2.1. La mission du Médiateur

La première et la plus importante des tâches du médiateur européen est de s'occuper des cas de mauvaise administration. Il doit fournir des moyens de réparation effectifs aux personnes dont les droits légaux ont été bafoués ou que les institutions ou les organes de la Communauté n'ont pas traitées correctement.

Le médiateur doit également contribuer à protéger la situation des citoyens en encourageant de bonnes pratiques administratives. Ceci suppose de coopérer avec les autorités administratives afin de chercher les solutions qui leur permettront d'améliorer leurs relations avec les citoyens.

Comme la Commission des pétitions du Parlement européen l'a clairement établi, protéger les droits des citoyens et promouvoir les relations entre les institutions de la Communauté et les citoyens européens ne peuvent aller l'un sans l'autre⁴.

Le médiateur concourt en outre 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.

Enfin, étant donné les antécédents de l'institution qu'il représente, le médiateur doit (dans les limites de son mandat) s'acquitter d'une obligation: promouvoir à la fois l'exercice réel des droits des citoyens à tous les échelons de l'administration de l'Union, et la transparence du travail des institutions et des organes communautaires.

Le médiateur assure une mission fondée sur la loi. Il la mène à bien dans le respect des articles 8d et 138e du Traité créant la Communauté Européenne⁵ et de la décision sur le statut et les conditions générales d'exercice du médiateur⁶ qui a été adoptée le 9 mars 1994 par le Parlement européen.

Cette décision reçoit généralement le nom de "Statut du médiateur européen".

La plus haute autorité en matière de signification et d'interprétation de la loi communautaire est la Cour de justice. La jurisprudence de la Cour de justice et du Tribunal de première instance établit et applique les principes du droit administratif européen exigeant, par exemple, que les autorités administratives agissent avec logique et bonne foi, répondent aux requêtes et interviennent en temps voulu; que les décisions soient justifiées et dûment circonstanciées; que les attentes légitimes soient respectées; et que de justes procédures soient instruites.

³ Décision du Parlement européen du 12 juillet 1995, J.O. 1995 L 225, p. 17

⁴ Rapport du Parlement européen au sujet du rôle du médiateur européen, rapporteur: M. Newman, A4 0083/94 PE 209.768/fin.

⁵ Art. 20d du Traité CECA, art. 107d Euratom

⁶ Décision du Parlement européen 94/262, J.O. 1994 L 113, p. 15

I.2.2. Indépendance

L'article 138e du Traité et l'article 9 du Statut insistent sur le fait que le médiateur européen doit être entièrement indépendant. Le médiateur doit prêter serment devant la Cour de justice et jurer de remplir ses devoirs en toute indépendance. Il ne doit solliciter ou suivre les instructions de quiconque, personne, gouvernement ou organe d'État. Pendant son mandat, le médiateur doit renoncer à tout engagement politique et ne s'acquitter d'aucune autre fonction administrative ou professionnelle. Il doit s'interdire tout acte incompatible avec la nature de ses fonctions.

Le médiateur agit dans l'intérêt général des Communautés et des citoyens de l'Union. Son indépendance est primordiale pour que citoyens, institutions et organes de la Communauté aient confiance en l'honnêteté et en l'impartialité de son travail.

Le fait que le Parlement européen désigne le médiateur pour la durée de son mandat et que son budget soit annexé à celui du Parlement et traité de façon analogue, constituent à cet égard d'importants gages d'indépendance.

I.2.3. Pouvoirs d'investigation

Pas plus que le médiateur national, le médiateur européen n'a le pouvoir de contraindre une autorité administrative à revenir sur sa décision ou à réparer les torts, quand bien même la plainte a été jugée justifiée. En l'absence de règlement à l'amiable, le médiateur se borne à rédiger un rapport et des recommandations.

Le médiateur dispose toutefois de larges pouvoirs dans la conduite des enquêtes:

Les institutions et les organes de la Communauté doivent fournir au médiateur toutes les informations qu'il sollicite et lui donner accès aux documents concernés.

Les États membres doivent également fournir au médiateur toutes les informations susceptibles de l'aider à clarifier d'éventuels cas de mauvaise administration au sein des institutions et des organes de la Communauté.

Les institutions et les organes de la Communauté ne peuvent refuser des informations ou l'accès aux documents que dans certains domaines confidentiels dûment justifiés. L'accès aux documents qui émanent d'un État membre et que la loi ou un règlement de ce pays classent comme confidentiels exige le consentement préalable du pays concerné. Les autorités des États membres peuvent refuser de fournir des informations si le secret en est protégé par des lois ou des règlements ou encore par des dispositions en prohibant la diffusion.

S'il ne reçoit pas l'assistance qu'il est en droit d'attendre, le médiateur doit en informer le Parlement européen, lequel "entreprend les démarches appropriées".

I.3. Les plaintes adressées au médiateur européen

Tout citoyen de l'Union peut dénoncer devant le médiateur européen la mauvaise administration dans les activités d'une institution ou d'un organe communautaire, à l'exception de la Cour de justice et du Tribunal de première instance dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles. Le même droit peut être exercé par toute personne, quelle que soit sa nationalité, résidant dans un État membre. Une personne juridique - une société ou une association par exemple - peut donc déposer une plainte si son siège social est enregistré dans un État membre de l'Union.

Les plaintes peuvent être adressées soit directement au médiateur, soit par l'intermédiaire d'un membre du Parlement européen. Si le requérant en fait la demande, sa plainte fera l'objet d'un traitement confidentiel.

Dans le Statut, plusieurs dispositions établissent la manière dont le médiateur doit traiter les plaintes. Dans ce cadre, la procédure suivante a été mise en œuvre:

- Il est accusé réception de tout document identifié comme une plainte.
- Le médiateur juge ensuite si la plainte est admissible et s'il existe des justifications pour mener une enquête.
- Si la plainte est jugée inadmissible ou insuffisamment fondée pour justifier une enquête, le requérant est informé en conséquence.

Si l'objet de la plainte ne peut être identifié, le requérant reçoit un exemplaire de la brochure "Comment déposer une plainte auprès du médiateur européen", en vue de l'aider à reformuler sa demande.

Le cas échéant, le requérant est invité à prendre contact avec une autre autorité susceptible de l'aider. On peut notamment lui conseiller d'adresser une pétition au Parlement européen ou encore de saisir un médiateur national, un organe analogue ou encore la Commission européenne, qui est habilitée à superviser l'application du droit communautaire par les États membres.

- Si la plainte est admissible et suffisamment fondée pour justifier une enquête, le médiateur ouvre une enquête préliminaire. Il informe l'institution ou l'organe contre lequel la plainte a été déposée et lui accorde trois mois pour donner son avis préliminaire ("premier avis") sur cette plainte.
- Dès réception, un exemplaire de ce premier avis est généralement adressé au plaignant qui dispose alors d'un mois pour émettre ses commentaires.
- Après avoir analysé ce premier avis et les commentaires éventuels du plaignant, le médiateur peut décider qu'une enquête plus poussée ne se justifie pas ou que l'administration a fait ce qu'il fallait pour résoudre la question. Dans les deux cas, le dossier est classé et le plaignant, comme l'institution, en sont informés.
- Néanmoins, si le médiateur considère être en présence d'un cas apparent de mauvaise administration, il s'efforce de trouver avec l'institution ou l'organe concerné une solution capable de donner satisfaction au plaignant. Aucune des affaires jugées admissibles en 1995 n'avait atteint ce stade en fin d'année, mais plusieurs règlements à l'amiable ont été conclus à la date de rédaction du présent rapport (31 mars 1996).
- Si des enquêtes ultérieures permettent au médiateur de conclure qu'il y a effectivement mauvaise administration, il en informe l'institution ou l'organe concerné, et lui adresse, si nécessaire, un projet de recommandations. L'institution ou l'organe concerné dispose alors de trois mois pour renvoyer son opinion détaillée au médiateur.
- À moins que l'institution ou l'organe ait pris des mesures appropriées pour remédier au problème, le médiateur adresse un rapport, éventuellement assorti de recommandations, au Parlement européen. Ce rapport est également envoyé à l'institution concernée. Le médiateur communique alors au plaignant le résultat des enquêtes, les opinions exprimées par l'institution ou l'organe, ainsi que toutes les recommandations qu'il a pu émettre.

I.3.1. Transparence et confidentialité

Il est important que le médiateur intervienne de façon aussi ouverte et transparente que possible, d'une part pour que les citoyens européens puissent suivre et comprendre sa tâche, d'autre part pour prêcher par l'exemple. Les rapports que le médiateur adresse au Parlement européen sont publiés, rapport annuel compris, au Journal Officiel. Le registre des plaintes est ouvert au public et la décision adoptée à l'issue de chaque affaire peut également être consultée.

Les enquêtes suivant le "premier avis" qu'émet l'institution ou l'organe concerné sont néanmoins menées en privé de façon à garantir un maximum de coopération et à favoriser l'émergence d'un règlement à l'amiable.

Dans certains cas, le Statut du médiateur européen impose la discrétion. Il y est établi que:

- le plaignant peut réclamer que sa plainte demeure confidentielle;
- le médiateur peut avoir accès à des documents considérés comme confidentiels par les institutions et les organes de la Communauté, ainsi que par les États membres. En pareils cas, ni le médiateur ni ses collaborateurs ne doivent divulguer le contenu des documents concernés.

L'information et les documents qu'obtient le médiateur au cours de ses enquêtes ne doivent en aucun cas être divulgués. Le médiateur et son équipe sont également tenus de tenir secrètes toutes les informations susceptibles de porter préjudice à la personne qui a déposé la plainte ou à quiconque s'y trouve impliqué.

Dans la pratique, ces dispositions supposent que les plaintes ne sont confidentielles que dès l'instant où le plaignant l'exige. Si c'est le cas, tous les documents liés à la plainte sont traités confidentiellement. Tous les rapports et toutes les recommandations auxquels la plainte donne lieu et qui sont adressés au Parlement européen, de même que la décision publique que le médiateur prononce pour clore l'affaire, doivent être rendus anonymes de telle sorte que l'on ne puisse pas identifier le plaignant.

Si nécessaire, le médiateur peut également décider lui-même qu'une plainte doit être traitée confidentiellement, afin de garantir la protection des informations personnelles concernant le plaignant ou d'autres personnes.

I.3.2. Admissibilité des plaintes

Aucune procédure spécifique n'est exigée quant au dépôt d'une plainte, si ce n'est que l'objet et l'identité du plaignant doivent en être clairement indiqués.

D'autres critères d'admissibilité sont établis à l'article 138e du Traité et dans le Statut du médiateur européen. En voici les grandes lignes:

- le médiateur ne saurait intervenir dans les affaires portées devant les tribunaux ni mettre en doute la justesse d'une décision de justice;
- les activités juridictionnelles de la Cour de justice et du Tribunal de première instance ne relèvent pas de sa compétence;
- la plainte doit être déposée dans les deux ans suivant la date où les faits incriminés ont été constatés par le plaignant; la plainte doit avoir été précédée par des démarches administratives appropriées auprès des institutions et organes concernés;
- si la plainte concerne les relations de travail entre institutions et organes et leur propre personnel, elle ne peut être déposée tant que toutes les possibilités de réclamations internes à l'administration n'ont pas été épuisées.
- le médiateur ne peut examiner que les plaintes relatives à l'action des institutions et organes de la Communauté; il n'est pas habilité à traiter les plaintes concernant d'autres autorités ou personnes. la plainte doit dénoncer un cas de mauvaise administration.

Mauvaise administration

Ni le Traité ni le Statut ne définissent le terme "mauvaise administration". En clair, il y a mauvaise administration lorsqu'une institution ou un organe de la Communauté n'agit pas en accord avec les Traités et les actes communautaires qui s'imposent à lui, ou quand il contrevient aux règles et aux principes de droit établis par la Cour de justice ou par le Tribunal de première instance.

À cet égard, le médiateur européen doit prendre en compte l'exigence de l'article F du Traité sur l'Union européenne selon laquelle les institutions et les organes de la Communauté doivent respecter les droits fondamentaux.

Mais le concept de mauvaise administration peut recouvrir bien d'autres choses, notamment:

- irrégularités administratives
- omissions administratives
- abus de pouvoir
- négligence
- procédures illégales
- injustice
- incurie ou incompétence
- discrimination
- retard évitable
- incapacité ou refus d'informer

Cette liste ne prétend pas à l'exhaustivité. L'expérience des médiateurs nationaux montre qu'il vaut mieux ne pas tenter de définir avec rigueur ce qui peut constituer une mauvaise administration. Le caractère ouvert du terme est justement l'un des éléments qui distinguent le rôle du médiateur de celui du juge.

Il y a cependant des limites à ce qui peut être considéré comme une mauvaise administration. Toutes les plaintes mettant en cause des décisions de nature plus politique qu'administrative sont considérées inadmissibles; notamment les plaintes contre le travail politique du Parlement européen ou de ses organes, par exemple contre les décisions de la Commission des pétitions. Il n'entre pas non plus dans les attributions du médiateur de statuer sur les mérites des actes législatifs des Communautés, tel que les règlements et les directives.

Quand bien même une plainte est techniquement admissible, l'art. 138e § 1 du Traité établit que le médiateur doit se borner à mener les enquêtes "qui lui paraissent fondées". Cette disposition entraîne le rejet des plaintes manifestement infondées ou ne contenant pas suffisamment de motifs pour mener des enquêtes approfondies.

I.3.3. Plaintes inadmissibles

Par rapport à la plupart des médiateurs nationaux, le médiateur européen a reçu une proportion exceptionnellement élevée de plaintes inadmissibles (près de 80%). La majorité de ces plaintes portaient sur des cas de mauvaise administration au sein d'instances **nationales**.

Or, le Traité et le Statut établissent très clairement que le médiateur n'a pas qualité pour traiter ce genre de plaintes. L'article 2 (1) du Statut établit en effet que:

"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".

Le médiateur ne peut pas enquêter sur les mesures prises par les autorités d'un État membre (que ce soit à l'échelle nationale, régionale ou locale). Il ne peut pas non plus examiner les actes des organisations internationales. Cette exclusion s'applique aussi aux cas où l'autorité concernée est chargée d'appliquer le droit ou les politiques communautaires.

Le champ d'action du médiateur est strictement limité aux institutions et organes de la Communauté. Les *institutions*, qui sont énumérées à l'art. 4 du Traité sur l'Union européenne, comprennent: le Parlement européen, le Conseil, la Commission, la Cour de justice et la Cour des comptes.

Les *organes* comprennent toutes les autres instances instituées par les Traités (par exemple: le Comité économique et social, la Banque européenne d'investissement, l'Institut monétaire européen et la future Banque centrale européenne, le Comité des régions), ainsi que le large éventail d'organes qui ont été créés par la législation communautaire (par exemple: l'Agence européenne pour l'environnement, la Fondation européenne pour la formation, l'Agence européenne pour l'évaluation des médicaments et l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies).

Bon nombre des plaintes mettant en cause des organes non compris dans les attributions de médiateur dénoncent une application incorrecte du droit communautaire par les administrations nationales.

Ces plaintes ont trait à des questions extrêmement diverses: décisions des droits de pension, fiscalité, droits de résidence, prestations de sécurité sociale, emploi, environnement, équivalences de diplômes, allocations logement, allocations familiales. Par exemple, l'une des plaintes inadmissibles que nous avons reçues (n° 90) prétendait que les autorités françaises avaient injustement refusé de reconnaître un permis de conduire obtenu au Portugal.

Deux plaintes mettant en cause des décisions de la Commission européenne des droits de l'homme ont été jugées inadmissibles dans la mesure où cet organe fait partie du Conseil de l'Europe et non de l'Union européenne (n° 54, 116).

Plusieurs autres ont été refusées en vertu de l'art. 1 (3) du Statut (le médiateur ne peut intervenir dans une procédure engagée devant une juridiction, ni remettre en cause le bien-fondé d'une décision juridictionnelle); en voici un bref aperçu:

- Un journaliste se plaignait que le Conseil refuse de communiquer les procès-verbaux de ses réunions. Il avait par ailleurs soumis son affaire au Tribunal de Première Instance (plainte n° 110).
- Une jeune femme dénonçait son licenciement par le secrétariat du Conseil. Néanmoins, son cas avait déjà été jugé par la Cour de justice (plainte n° 105).

La plainte n° 281 relative à la position du Parlement européen face aux essais nucléaires français dans le Pacifique a été jugée inadmissible dans la mesure où elle concernait une décision politique et non un possible cas de mauvaise administration. D'autres plaintes concernant des requêtes d'ores et déjà traitées, ou devant l'être, par la Commission des pétitions du Parlement européen ont été rejetées pour les mêmes raisons (n° 36 et 39).

La disposition selon laquelle une plainte doit avoir été précédée de démarches administratives appropriées auprès des institutions ou des organes concernés exige que le plaignant ait pris contact avec l'institution ou l'organe, notamment par lettre ou par téléphone, pour lui laisser la possibilité de traiter la question faisant l'objet de la plainte.

L'office du médiateur étant de création très récente, il serait trop expéditif d'appliquer strictement la disposition de l'article 2 § 4 du Statut qui stipule que les plaintes doivent être introduites 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.

La plupart des systèmes de médiation nationaux dérogent à cette règle quand l'intérêt de la justice le justifie. Il est en outre intéressant de signaler que cette limite de deux ans fixée par l'article 2 § 4 du Statut s'applique uniquement aux plaintes adressées au médiateur, et non pas aux enquêtes que celui-ci décide de sa propre initiative. Nous avons toutefois jugé que la plainte n° 47 était inadmissible: elle émanait d'un ex-fonctionnaire qui dénonçait un différend avec le Parlement remontant à 1982.

En général, on doit interpréter les critères d'admissibilité en tenant compte du fait que les articles 8d et 138e du Traité instituent des droits en faveur des citoyens européens. Par ailleurs, il n'est pas inutile de rappeler que le médiateur ne peut ni annuler une décision ni contraindre une institution ou un organe à indemniser le plaignant d'une quelconque manière. Il est uniquement habilité à mener des enquêtes, adresser des rapports et émettre des recommandations. Dans un tel contexte, une approche légaliste ou excessivement technique de l'examen d'admissibilité des plaintes portant sur des cas de mauvaise administration au sein d'institutions ou d'organes de la Communauté serait erronée. En cas de doute, concernant par exemple les démarches préalables ou le délai de deux ans, ce doute devrait en général bénéficier au plaignant. Quand une plainte est rejetée sous un motif erroné, ce sont les droits du citoyen qui sont en péril. Les conséquences d'une erreur éventuelle dans le sens contraire sont beaucoup moins graves.

Il ne faut pas oublier non plus qu'une partie de la mission du médiateur consiste à favoriser les relations entre les institutions communautaires et les citoyens européens. La création de cet office visait à souligner un engagement de l'Union: mettre en oeuvre des modalités d'administration responsables et démocratiques. On ne parviendra pas à améliorer les relations entre les citoyens et les institutions si le chemin qui conduit le citoyen au médiateur n'est qu'une longue course d'obstacles semée d'embûches techniques que seul un juriste émérite saurait contourner. Pour la même raison, et quoique les institutions et les organes de la Communauté aient leur mot à dire, il est essentiel que les décisions sur l'admissibilité soient prises par le médiateur.

I.4. Les enquêtes menées sur initiative du médiateur

L'article 138e du Traité permet au médiateur européen d'ouvrir des enquêtes "de sa propre initiative ou à la suite d'une plainte". Il n'est pas donné à tous les médiateurs nationaux de mener des enquêtes de leur propre initiative. Pour le médiateur européen, disposer de cette faculté revêt un intérêt tout particulier dans la mesure où les citoyens connaissent moins bien leurs droits vis-à-vis des institutions et organes communautaires que vis-à-vis des autorités administratives nationales.

Le premier devoir du médiateur reste toutefois de traiter les plaintes qu'on lui adresse. Bien que ce droit l'autorisant à mener des enquêtes de sa propre initiative soit important, il ne doit pas l'exercer trop fréquemment. Il peut en faire usage, par exemple, lorsqu'une série de plaintes attirent son attention sur un organe ou sur un type d'activité administrative en particulier, et apportent suffisamment d'indices pour laisser penser qu'une enquête plus générale devrait être ouverte.

I.5. Le médiateur et les autres procédures de redressement des torts faits aux citoyens

Le médiateur n'est pas la seule personne chargée de garantir, en vertu des lois communautaires, la protection des droits de citoyens et la réparation des torts que ceux-ci peuvent subir. La création d'un système de protection et de réparation réel et complet oblige le médiateur à entretenir de bonnes relations de travail avec d'autres organes. Il faut en particulier que s'établissent des rapports de confiance mutuelle et des contacts réguliers entre le médiateur et les organes suivants:

Le Parlement européen

- Bien qu'il soit nommé par le Parlement et rapporte auprès de lui, le médiateur remplit sa mission en toute indépendance. Il ne remplit pas le même rôle que les mécanismes de contrôle du Parlement.
- Outre les moyens traditionnels de censure et de questions, le rôle du Parlement en matière de pétitions est établi de longue date. Le droit autorisant le Parlement à recevoir des pétitions portant sur "un sujet relevant des domaines d'activité de la Communauté" a été formellement reconnu par le Traité sur l'Union européenne et formulé dans l'art. 138d du Traité sur la Communauté européenne. Le droit de saisir le Parlement, comme celui d'en appeler au médiateur, sont établis dans le même article (8d), du chapitre du Traité relatif à la citoyenneté au sein de l'Union. Le médiateur et la Commission des pétitions du Parlement sont donc conçus comme des organes complémentaires.
- Selon les amendements apportés à Maastricht au Traité sur la Communauté européenne, le Parlement peut "instituer une commission temporaire d'enquête pour examiner, sans préjudice des attributions conférées (...) à d'autres institutions ou organes, les allégations d'infraction ou de "mauvaise administration dans l'application du droit communautaire (...)" (Art 138 C)

La Commission

- La Commission veille à l'application des dispositions du Traité ainsi que des dispositions prises par les institutions en vertu de celui-ci. Pour ce faire, elle peut engager des procédures devant la Cour de justice. Du point de vue du citoyen, le contrôle de la Commission s'exerce au travers d'un système informel de plaintes portant essentiellement sur les activités des États membres. Pour faciliter ces plaintes, la Commission a publié un formulaire standard au Journal Officiel⁷.

La Cour de justice et le Tribunal de première instance

- La Cour de justice et le Tribunal de première instance sont chargés d'assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application du droit communautaire par les États membres et les institutions. Le Tribunal de première instance est notamment responsable des recours intentés par des particuliers (personnes physiques ou morales) contre les décisions des institutions communautaires.

Les tribunaux nationaux, ainsi que d'autres organes nationaux, jouent également un rôle important dans le contrôle de la mise en œuvre et de l'application correcte du droit communautaire. Les médiateurs nationaux, de même que divers autres instances analogues, ont eux aussi leur importance à cet égard.

⁷ J.O. 1989 C 26, p. 6, 1.2.89

IIème Partie

Les activités du Médiateur en 1995

Le 12 juillet 1995, le Parlement européen a élu M. Jacob Söderman premier médiateur de l'Union européenne. C'est au début du mois de septembre que celui-ci a commencé à se pencher sur les questions pratiques liées à la mise en œuvre de cette nouvelle instance. Avant de prendre officiellement ses fonctions, le 27 septembre, il a prêté devant la Cour de justice le serment solennel exigé du médiateur. A partir de cette date, il a commencé à traiter les plaintes qui lui avaient été par avance adressées. L'allocution qu'il a prononcée devant la Cour de justice à l'occasion de son engagement solennel figure en annexe C.

Le travail préparatoire à la mise en place de l'office du médiateur avait déjà débuté sous l'autorité du Secrétaire général du Parlement européen. Ce travail, mené à bien par M. Jean-Guy Giraud, ancien Greffier de la Cour de justice, comprenait l'organisation préalable, la conception du système informatique de traitement des plaintes et l'édition d'une brochure contenant les textes officiels, intitulée "Le médiateur européen". Au départ, le médiateur n'avait que deux assistants. Depuis, deux juristes sont venus leur prêter main forte pour traiter les plaintes.

Il fallait tout d'abord installer l'office. Conformément à l'article 13 du Statut, le médiateur a décidé d'établir ses bureaux à Strasbourg, dans les bâtiments du Parlement, ce pour quoi il reçut l'aide du Secrétaire général du Parlement. L'office se trouve au bâtiment IPE II. Pour les missions à Bruxelles, un bureau de passage a également été ouvert dans le bâtiment Eastman. Afin de rendre encore plus efficaces les activités du médiateur, il serait judicieux d'établir à Bruxelles une antenne dotée d'une petite équipe permanente. Le médiateur lui-même et la plupart de ses collaborateurs demeureraient évidemment basés au siège du Parlement européen à Strasbourg.

Le budget 1995 du médiateur prévoyait la création de 10 postes. Pour pourvoir ces postes, on a usé d'une procédure aussi ouverte et transparente que possible. Les vacances ont été annoncées dans toutes les institutions de l'Union, au sein du Conseil de l'Europe et dans tous les bureaux nationaux de médiateurs et autres organes analogues. Vue la nature temporaire des postes, le recrutement a eu lieu sur la base d'entretiens. Tout autant que les compétences légales et administratives, la maîtrise linguistique et la connaissance de plusieurs environnements culturels européens étaient pris en compte dans les décisions de recrutement. La plupart des membres du personnel n'ont pris leurs fonctions que début 1996. Une liste complète de l'effectif est présentée en annexe D.

En vertu de son Statut, le médiateur est une unité administrative autonome, assimilée à une institution pour tout ce qui touche à son personnel et à son budget. Il possède donc son propre secrétariat, mais aussi son propre budget, qui est annexé à celui du Parlement et doit être traité de la même façon. Pendant la période préliminaire qui a suivi la nomination du premier médiateur (exercices 1995 et 1996), le Parlement a pris en charge les besoins matériels du secrétariat du médiateur. Pour organiser cette coopération, le Parlement et le médiateur ont conclu, le 22 septembre 1995, un accord qui a donné d'excellents résultats. À compter de l'exercice 1997, tous les frais de fonctionnement du secrétariat du médiateur seront pris en charge par son propre budget; toutefois, le Parlement européen continuera de prêter l'aide nécessaire pour éviter tout double emploi inutile en matière de personnel et de dépenses.

II.1. Vue d'ensemble des cas et statistiques

Lorsque le premier médiateur européen a été élu, 53 plaintes avaient d'ores et déjà été enregistrées, la première remontant au 8 avril 1994. Vers la fin 1995, le nombre de plaintes enregistrées atteignait 298. A l'heure où nous achevons ce rapport (31 mars 1996), il y en a 537.

Les statistiques relatives aux plaintes reçues et examinées en 1995 figurent en annexe A.

Sur 298 plaintes enregistrées jusqu'à la fin 1995, 131 (soit 45%) ont été analysées avant le 31 décembre 1995 afin de voir si elles étaient admissibles et suffisamment fondées pour justifier l'ouverture d'une enquête. Près de 80% de ces plaintes ont été jugées inadmissibles car elles portaient sur des questions ne relevant pas de la compétence du médiateur.

Les plaintes admissibles et suffisamment fondées ont été traitées selon la procédure décrite dans la première partie de ce rapport (I.3). Une liste de toutes les plaintes admissibles figure en annexe B. Aucune de ces plaintes n'avait été close à la fin de l'année 1995.

Sur le total de 298 plaintes, 20% avaient leur origine au Royaume Uni. (Près de la moitié d'entre elles ne concernaient en fait que deux affaires.) 16% des plaintes provenaient d'Allemagne, 13,5% d'Espagne et 10% de France. Elles émanaient généralement de particuliers et non de sociétés ou d'associations.

L'art. 138e du Traité stipule que les plaintes peuvent être adressées soit directement au médiateur soit par l'intermédiaire d'un membre du Parlement européen. Sur 298 plaintes enregistrées fin 1995, 8 ont été déposées par des membres du Parlement européen.

Sur un total de 30 plaintes déclarées admissibles en 1995, 24 concernaient la Commission européenne; 2 le Conseil; 3 le Parlement européen et une un autre organe de la Communauté. La Commission est l'organe de la Communauté qui prend le plus de décisions ayant un impact direct sur les citoyens. Il est par conséquent normal que ces derniers en fassent la cible principale de leurs plaintes.

Beaucoup de plaintes dénonçaient un manque de transparence au sein de ces institutions, ainsi que leur refus de fournir certaines informations, telles que, notamment, les procès-verbaux du Conseil, la liste de présence des membres du Parlement européen et les détails chiffrés relatifs au financement d'un programme communautaire.

D'autres plaintes portaient sur les relations entre les institutions et leurs personnels. Certaines, par exemple, mettaient en cause l'organisation des concours et du recrutement d'agents temporaires ou de stagiaires. Quelques unes enfin concernaient les rapports contractuels entre les institutions et les sociétés privées, et plus particulièrement la résiliation sans préavis de certains contrats.

II.2. Rapports avec les institutions communautaires et les médiateurs nationaux

II.2.1. La Commission des pétitions du Parlement européen

En vertu des Articles 8d et 138d du Traité sur la Communauté européenne, les citoyens européens ont le droit de saisir le Parlement européen. L'art 138d établit que:

"Tout citoyen de l'Union, ainsi que toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre, a le droit de présenter à titre individuel ou en association avec d'autres citoyens ou personnes, une pétition au Parlement européen sur un sujet relevant des domaines d'activité de la Communauté et que le ou la concerne directement".

Les articles 8d et 138e confèrent à ces mêmes personnes le droit de recourir au médiateur européen.

En principe, c'est au citoyen de choisir s'il préfère adresser sa pétition au Parlement ou faire appel au médiateur. Toutefois, il se peut qu'il lui soit parfois difficile de déterminer la voie qui convient le mieux à son cas. La Commission des pétitions et le médiateur ont donc coopéré étroitement afin de clarifier leurs fonctions respectives et d'établir des méthodes de collaboration. Une procédure a été mise en œuvre qui permet, si nécessaire, le transfert des affaires entre la Commission et le médiateur, avec le consentement du pétitionnaire ou plaignant.

Il a été décidé que le médiateur ne s'occuperait pas des affaires soumises à la Commission des pétitions, à moins que ce soit la Commission elle-même, avec le consentement du demandeur, qui les lui transmette.

Le médiateur ne peut pas non plus traiter d'une affaire qui a d'ores et déjà été examinée et traitée par la Commission des pétitions, sauf apport d'éléments nouveaux et suffisamment importants pour justifier son intervention.

Enfin, le médiateur doit considérer comme inadmissibles toutes les plaintes mettant en cause les décisions de la Commission des pétitions elle-même, et ce dans la mesure où ses décisions (comme celles du Parlement européen) sont d'ordre politique.

Une première réunion entre le médiateur et la Commission des pétitions du Parlement européen a eu lieu le 30 janvier 1996. Le médiateur présente à la Commission son rapport annuel d'activités et, si on lui en fait la demande, fournit des informations d'ordre général quant aux travaux accomplis dans le cadre de son mandat. Il peut également demander à la Commission de se présenter devant elle.

Le médiateur est toujours prêt à envisager des possibilités de perfectionner la coopération entre la Commission des pétitions et son propre office en tant qu'organes indépendants travaillant tout deux pour le bénéfice des citoyens européens.

II.2.2. La Commission européenne

Les rapports entre le médiateur européen et la Commission européenne revêtent une importance particulière puisque une large majorité de plaintes admissibles dénoncent des cas supposés de mauvaise administration de la part de la Commission. Il faut donc absolument que ces deux organes entretiennent des relations de travail harmonieuses si l'on veut que les plaintes soient examinées et, autant que possible, les problèmes résolus rapidement. À cet effet, des accords ont été conclus quant aux délais limites de réponse et de traduction des documents.

De nombreuses plaintes adressées au médiateur dénoncent des manquements ou des infractions supposés au droit communautaire commises par les États membres. Ces plaintes ne relèvent pas de la compétence du médiateur, mais celui-ci peut néanmoins conseiller au plaignant de s'adresser à la Commission, laquelle, en tant que "Gardienne des Traités", se doit de veiller à ce que les États membres s'acquittent des obligations qu'ils ont contractées en vertu des Traités. En vertu de l'art. 169, la Commission peut émettre

un avis motivé sur les manquements que commettent les États membres vis-à-vis de leurs obligations et, éventuellement, porter l'affaire devant la Cour de justice.

Si la plainte dénonce une instance nationale comme étant l'auteur d'une atteinte aux droits de la citoyenneté européenne cités dans la deuxième partie du Traité sur la Communauté européenne, le médiateur conseille généralement au plaignant d'adresser une pétition au Parlement. Si la gravité de l'atteinte incriminée lui semble le justifier, il peut également notifier la plainte à la Commission.

II.2.3. Les médiateurs nationaux

L'article 5 du Statut du médiateur européen établit que

"Dans la mesure où cela peut contribuer à renforcer l'efficacité de ses enquêtes et à mieux sauvegarder les droits et intérêts des personnes qui déposent des plaintes devant lui, le médiateur peut coopérer avec les autorités du même type existant dans certains États membres (...)"

Des rapports étroits et permanents entre le médiateur européen et ses homologues nationaux sont tout à fait nécessaires parce que les citoyens ne font pas toujours très clairement la distinction entre les actes des administrations **nationales** et **européennes**. Bon nombre de plaintes reçues par le médiateur européen concernent en effet des préjudices dont seraient responsables les autorités administratives nationales. Par ailleurs, le médiateur national est de plus en plus souvent amené à traiter des affaires qui concernent l'exécution du droit communautaire au sein des administrations nationales.

Les premiers pas vers la coopération ont été faits en 1995, lors d'une réunion tenue à Luxembourg entre le médiateur européen et la plupart des médiateurs nationaux à l'occasion de la prestation de serment de M. Jacob Söderman devant la Cour de justice. Les 10 et 11 novembre 1995, en Espagne (Las Palmas) a eu lieu la Vème Conférence des médiateurs européens. En ces diverses occasions, ils ont commencé à débattre ensemble des formes à donner à leur future coopération.

Ces rencontres seront suivies par un séminaire que le médiateur Européen organise à Strasbourg, les 12 et 13 septembre 1996. Au cours de ce séminaire, seront analysées les méthodes susceptibles de permettre de superviser l'application du droit communautaire. Pendant ces deux journées, on discutera également les modalités à mettre en œuvre pour favoriser un échange réciproque d'information et diverses formes de coopération. Y seront également invités des représentants du Parlement, de la Commission des pétitions, du service juridique du Parlement européen, du Conseil, de la Commission et de leurs services juridiques respectifs, ainsi que de la Cour de justice.

II.3. Relations publiques

II.3.1. Réunions et activités

Au tout début de son mandat, le 27 septembre 1995, le médiateur a rencontré pour la première fois ses homologues nationaux, ainsi que les responsables des organes analogues dont se sont dotés certains États membres.

Il a ensuite reçu la visite du médiateur de Slovaquie, M. BIJZAK, le 3 novembre 1995.

Du 7 au 9 novembre 1995, à La Laguna, Tenerife (Iles Canaries), le médiateur européen a assisté à la Ière Conférence tricontinentale des Institutions pour la protection et la promotion des droits de l'homme, dont il a prononcé l'allocution de clôture.

Lors de la Vème conférence de l'Institut du médiateur européen, les 10 et 11 novembre à Las Palmas, le médiateur européen a prononcé le discours d'ouverture et expliqué à l'assistance son rôle et ses attributions. Il était assisté pour l'occasion de M. Jean-Guy Giraud.

Un séminaire international sur le thème "Les citoyens de l'Union européenne: vers une révision du Traité de Maastricht" s'est tenue à Rome le 23 novembre 1995. Le médiateur européen y a lu une communication intitulée "Citoyenneté européenne et droits en Europe: position actuelle et propositions de réforme". Durant son séjour à Rome, M. Söderman s'est entretenu avec M. Edilberto RICCIARDI, sous-secrétaire d'État à la justice, Mme. Tiziana MAIOLO, présidente de la 2ème Commission pour la justice à la Chambre des députés, et M. Gustavo SELVA, président de la 1ère Commission des affaires constitutionnelles du cabinet du Premier ministre et du Secrétaire de l'Intérieur.

Les 27 et 28 novembre 1995, M. Söderman a rencontré à Bruxelles M. Jacques SANTER, président de la Commission; Mme. Anita GRADIN, commissaire chargée des relations avec le médiateur européen; M. David WILLIAMSON, secrétaire général de la Commission; M. Jürgen TRUMPF, secrétaire général du Conseil; M. Jean-Louis DEWOST, directeur général des services juridiques de la Commission; et M. Jean-Claude PIRIS, directeur général des services juridiques du Conseil.

Les 4 et 5 décembre, à Luxembourg, M. Söderman a rencontré les directeurs généraux du Parlement européen, le secrétaire de la Commission des pétitions et de M. Gregorio GARZON CLARIANA, directeur général du service juridique du Parlement européen.

II.3.2. Campagne d'information

Pour que le médiateur puisse remplir sa mission, il est essentiel que le public soit conscient de son existence et du type de plaintes qu'il est habilité à traiter.

Une brochure contenant les textes officiels relatifs au médiateur européen (articles des Traités et du Statut du médiateur européen) a été publiée dans toutes les langues officielles. Elle a fait l'objet d'une très large diffusion.

L'élection et la prise de fonctions du médiateur européen ont été annoncées au Journal officiel des Communautés européennes⁸.

Un prospectus intitulé "Comment adresser une plainte au médiateur européen" et assorti d'un formulaire standard a été publié. Il a été largement diffusé par tous les bureaux nationaux du Parlement européen et de la Commission, par les offices des médiateurs nationaux ou par tous les organes similaires ainsi qu'à travers de multiples organismes impliqués dans les affaires européennes. Le médiateur lui-même a donné des conférences, des interviews, et écrit des articles destinés à accroître la notoriété de son office.

II.3.3. Couverture de presse

Les 28 et 29 juin 1995, à Bruxelles, le Parlement européen a entendu, en audience publique, les six candidats aux fonctions de médiateur européen. L'élection proprement dite s'est tenue le 12 juillet. L'audience et le scrutin ont été retransmis, en direct et en quatre langues, par le satellite de la Commission européenne. Plusieurs chaînes de télévision ont tourné des reportages pour l'occasion, dont France 2 et France 3, ARD et WRD (Allemagne), la chaîne de langue anglaise ITN et les finlandaises MTV et YLE. Cette dernière a également diffusé une interview de M. Söderman.

⁸JO 1995 L 225, p. 17 et JO 1995 C 267, p. 16.,

L'élection a en outre été largement couverte par la presse écrite, notamment dans les pays d'origine des divers candidats au poste.

Durant l'automne 1995, de nombreux quotidiens européens ont publié des articles au sujet de la nouvelle institution: The Financial Times, The Times, The European, The Guardian, El País, The Irish Times, La Croix, Les Dernières Nouvelles d'Alsace, Dagens Nyheter, Sonntag, The Bulletin, Tribune pour l'Europe, Europe 7 Jours, Europe, Eur'Op, EURinfo, Insider, Euclide, Eurokonsument, Il Cittadino, Donna Moderna, Turun Sanomat, Ilta-Sanomat, Iltalehti et Aamulehti. Divers reportages ont également été diffusés par Deutsche-Welle, Sveriges TV, RAI et la télévision autrichienne.

Depuis début novembre 1995, M. Söderman écrit une chronique régulière pour l'hebdomadaire "The European".

Remarques finales de M. Söderman

Créer une nouvelle institution prend toujours un certain temps. Il faut régler de nombreuses questions pratiques et prendre d'importantes décisions de principe. Jusqu'ici, la mise en oeuvre de l'office du médiateur européen s'est déroulée de façon plutôt harmonieuse. Cela a été rendu possible, par l'aide et la coopération du Parlement européen et de son administration, de la Commission et du Conseil, ainsi que d'autres institutions et organes de l'Union.

Améliorer la qualité de l'administration et, en conséquence, intensifier les relations entre la Communauté et les citoyens européens, dépend en grand partie de l'administration elle-même. De précieuses initiatives ont ouvert la voie vers une plus grande transparence et, peut-être, vers la création d'un code communautaire de bonne conduite administrative, je veux parler de la publication par la Commission d'un formulaire standard permettant de dénoncer les atteintes portées au droit communautaire, mais aussi de l'adoption par le Conseil et la Commission d'un code de conduite relatif à l'accès public des documents⁹.

Une question mérite cependant d'être prise en considération: pourquoi ai-je reçu autant de plaintes inadmissibles? Tel que l'établit le Traité, le mandat du médiateur serait-il trop étroit? Les médiateurs, il est vrai, reçoivent énormément de plaintes inadmissibles. Le phénomène en lui-même n'a rien d'inhabituel. De plus, on peut comprendre que les citoyens aient besoin de temps et d'informations pour saisir ce que le médiateur peut ou ne peut pas faire. J'estime que la campagne d'information, assortie des efforts que déploient les centres d'information de la Commission et du Parlement européens, les médiateurs nationaux et les institutions analogues, revêt une importance cruciale pour le travail dévolu au médiateur dans les années à venir.

En considérant le mandat du médiateur, l'on doit tenir compte du fait que le droit de pétition auprès du Parlement et le droit de plainte auprès du médiateur constituent une possibilité précieuse de promouvoir les droits du citoyen européen. Dans les cas où le mandat du médiateur s'avère trop étroit, le Parlement européen (dans la pratique la Commission des pétitions) a souvent le pouvoir d'intervenir.

Il est également important de prendre en compte le rôle de la Commission européenne en tant que gardienne des Traités. La procédure de plaintes auprès de la Commission est également d'un grand secours pour les citoyens européens dans la protection, vis à vis des autorités nationales, des droits dont ils disposent en vertu du droit communautaire.

Enfin, la coopération avec les médiateurs nationaux et les organes similaires, dans le respect du principe de subsidiarité, sera d'une importance fondamentale pour l'application juste et complète du droit communautaire à tous les niveaux de l'Union.

Il faut donc, je le crois, que cette nouvelle institution mûrisse et acquière quelques années d'expérience avant de faire le point sur le mandat et les pouvoirs du médiateur. On pourrait d'ores et déjà fixer cette échéance à la fin de la session annuelle de 1999 du Parlement européen, lorsque la Commission des pétitions et le Parlement recevront le rapport annuel du médiateur pour l'année 1998.

Le mandat formel et les pouvoirs du médiateur européen ne sont qu'un élément du processus de consolidation d'une administration ouverte, démocratique et responsable dont les citoyens européens recueilleront les fruits. L'office du médiateur ne peut réussir dans sa tâche que si les institutions et les organes de la Communauté prennent l'engagement formel de respecter ces principes et de coopérer sans réserves avec le médiateur.

⁹ J.O. 1993, L 340, p. 41

Si j'en crois mon expérience à ce jour à la tête de cet office, un tel engagement existe réellement. Je ne doute pas que nous établirons un partenariat avec les autres institutions et organes communautaires dans le but de protéger les droits et de faire avancer les intérêts des citoyens européens.

Jacob Söderman

STATISTIQUES RELATIVES AUX PLAINTES ADRESSEES AU MEDIATEUR EUROPEEN

	<u>Au 31.12.95</u>	<u>Au 31.3.96</u>
1 -Nombre de plaintes enregistrées:	298 ⁽¹⁾	537 ⁽²⁾
2 -a)Plaintes traitées	131	436
·Inadmissibles:	102	350
·Admissibles:	29	86
b)Renvoi des plaintes inadmissibles:		
·Médiateurs nationaux/régionaux ou commissions des pétitions	9	38
·Commission des pétitions du Parlement européen	10	25
·Service "courrier du citoyen" du Parlement européen		1
·Commission européenne	3	18
·Cour de justice		1
·Cour des comptes	1	1
·Divers	2	8
·Total	25	92
3 -Auteurs des plaintes admissibles:		
·Personnes physiques	28	81
(dont plaintes transmises par un membre du Parlement européen)	(3)	(4)
·Personnes juridiques	1	5
4 -Institutions/organes communautaires concernés par des plaintes admissibles:		
·Parlement européen		
·Conseil de l'Union	3*	6*
·Commission européenne	2	2
·Cour de justice	24*	78*
·Cour des comptes		
·Divers	1	1
5 -Traitement des plaintes admissibles:		
·Plaintes résolues	--	3
·Plaintes en cours	29	83
6 -Issue des plaintes admissibles:		
·Règlement à l'amiable ⁽³⁾	--	3
·Cas de mauvaise administration établi	--	--
·Recommandations adressées aux institutions ou organes de la Communauté	--	--
·Rapport adressé au Parlement européen	--	--

(1). Dont 5 transmises par la Commission des pétitions et 15 concernant le même sujet.

(2). Dont 48 concernant un seul sujet, et 24 un autre sujet.

(3). L'institution concernée et le plaignant se sont directement mis d'accord sur une solution.

* Une plainte concerne deux institutions (le Parlement européen et la Commission européenne)

PROVENANCE GEOGRAPHIQUE ET LANGUE DE REDACTION DES PLAINTES

		TOTAL PLAINTES		PL. ADMISSIBLES	
		Au 31.12.95	Au 31.3.96	Au 31.12.95	Au 31.3.96
Nombre		298	537	29	86
<u>Distribution par États:</u> 1- États appartenant à l'Union européenne	Autriche	4	10	1	3
	Belgique	33	55	7	19
	Danemark	5	9	1	2
	Finlande	6	16		
	France	32	55	1	1
	Allemagne	44	75	3	4
	Grèce	6	9		1
	Irlande	6	15	1	1
	Italie	30	46	1	3
	Luxembourg	2	10		3
	Pays-Bas	11	19	1	2
	Portugal	9	13		2
	Espagne	37	59		2
	Suède	11	15		
	Royaume Uni	51	112	13	42
2 - N'appartenant pas à l'Union européenne	Algérie, Colombie, République Tchèque, Gibraltar, Kenya, Norvège, Roumanie, Slovaquie, Suisse, USA, Bosnie	11	19		1
<u>Distribution par langue:</u>	Danois	6	10	1	3
	Néerlandais	15	23	2	3
	Anglais	85	189	16	51
	Finlandais	9	22	1	2
	Français	49	85	3	10
	Allemand	61	101	5	9
	Grec	4	6		
	Italien	20	32	1	3
	Portugais	8	9		2
	Espagnol	29	43		2
	Suédois	12	17		1

PLAINTES JUGÉES ADMISSIBLES EN 1995

CODE	RÉSUMÉ
5/9.11.94/FE/B-EN	Une société belge a organisé une conférence à la demande de la Commission européenne. Peu de temps avant la date prévue, la conférence a été annulée par la Commission européenne, laquelle aurait refusé de rembourser les pertes financières.
11/3.1.95/DK/UK-EN	Un citoyen britannique, qui travaillait pour une société liée par contrat au Parlement européen, aurait été forcé de quitter ses fonctions sous prétexte de divergences avec le service.
22/3.5.95/AP/DE-DE	À plusieurs reprises, un citoyen allemand a sollicité auprès de la Commission européenne des informations sur les programmes sociaux de la Communauté. Il prétend n'avoir jamais reçu de réponse.
23/3.6.95/8L/UK-EN	Une citoyenne italienne a demandé aux bureaux de Rome du Parlement et de la Commission des informations sur les concours communautaires. Elle prétend avoir reçu des informations erronées.
26/13.7.95/MAJQCS/FR/FR	Trois journalistes français souhaitent consulter la liste de présence des membres du Parlement européen placée dans le hall de l'hémicycle, mais on leur en aurait refusé l'accès.
30/19.7.95/AC/IT-IT	Un citoyen italien a travaillé onze mois durant à l'élaboration d'un projet pour lequel il avait signé un contrat avec l'institut ISPRA. Il prétend n'avoir pas reçu son salaire une fois le contrat accompli.
34/21.7.95/PMK/IRL-EN	Un membre irlandais du Parlement européen se plaint que la Commission n'ait pas agi de manière appropriée, en vertu de l'art. 34 du Traité Euratom, à l'égard des essais nucléaires français en Polynésie.
45/26.7.95/JPB/DK-DK	Un membre danois du Parlement européen a adressé une plainte dénonçant le manque de transparence qui caractériserait le Conseil des ministres, notamment en ce qui concerne le secret des procès verbaux.
46/27.7.95/FVK/B-DE	Un citoyen danois se plaint du manque de transparence qui caractériserait le recrutement des collaborateurs de l'Agence européenne pour l'environnement de Copenhague.
52/27.7.95/JL/B-FR	Un citoyen belge dénonce le manque de transparence qui caractériserait les décisions adoptées par la Commission européenne eu égard aux programmes PHARE et TACIS.
69/16.6.95/WDR/DE-DE	Deux journalistes allemands dénoncent la même chose: l'impossibilité d'obtenir un entretien auprès de la Commission européenne afin d'obtenir des précisions sur un possible détournement de fonds communautaires accordés pour un projet mis en œuvre au Portugal.
70/16.6.95/SF/DE-DE	
71/16.8.95/JD/B-NL	Un citoyen belge a réussi un concours communautaire mais n'a jamais été engagé; selon lui, un agent externe aurait été recruté pour occuper le poste en question.
217/8.11.95/JD/B-NL	
95/30.6.95/IMI/NL-EN	Un institut prétend n'avoir jamais été payé par la Commission européenne pour un séminaire sur les élections européennes qu'il a organisé à sa demande.
104/1.9.95/IDS/B-FR	Le Président d'une société belge se plaint d'avoir sollicité à plusieurs reprises des

CODE	RÉSUMÉ
	informations auprès de la Commission européenne au sujet des programmes d'assistance financière aux personnes handicapées: il n'aurait jamais reçu la moindre réponse.
111/11.9.95/NK/A-DE	Un citoyen allemand, qui a postulé à un poste de stagiaire au sein de la Commission européenne, se plaint de ce que ses qualifications professionnelles n'aient pas été prises en compte lors de l'examen de sa candidature.
128/19.9.95/TK/B-FIN	Un candidat finlandais à un concours communautaire se plaint du manque de transparence qui caractériserait le recrutement des traducteurs au sein du Conseil des ministres.
132/21.9.95/AH/UK-EN	Deux citoyens britanniques dénoncent un manquement de la Commission européenne en ce que celle-ci n'aurait pas mené une enquête sérieuse au sujet d'une possible violation de la législation européenne par le Royaume Uni: les autorités britanniques auraient élargi l'autoroute M40 sans évaluer au préalable, comme la loi le prescrit, les conséquences environnementales.
150/29.09.95/DL/UK-EN	Nous avons également reçu 9 plaintes supplémentaires mettant en cause l' action de la Commission européenne à l'égard des essais nucléaires français en Polynésie.
242/20.11.95/DS/UK-EN	
243/20.11.95/JF/UK-EN	
244/20.11.95/RSS/UK-EN	
246/22.11.95/JML/UK-EN	
247/22.11.95/HW/UK-EN	
248/22.11.95/DT/UK-EN	
249/23.11.95/AB/UK-EN	
250/22.11.95/GMA/UK-EN	
251/22.11.95/MG/UK-EN	

INTERVENTION DU MÉDIATEUR EUROPÉEN,
M. JACOB SÖDERMAN,
A L'OCCASION DE LA CÉRÉMONIE DE PRESTATION DE SERMENT

Cour de Justice des Communautés européennes, 27 septembre 1995

Monsieur le président de la Cour de justice,
Monsieur le président du Parlement européen,
Messieurs les médiateurs des pays membres de l'Union européenne,
Messieurs les présidents des Commissions nationales des pétitions,
Mesdames et Messieurs les invités,

C'est un grand honneur pour moi de prendre la parole devant une assemblée aussi distinguée à l'occasion de cet acte solennel qui marque l'avènement d'une nouvelle institution au service des peuples d'Europe.

Je tiens à remercier tout particulièrement M. le président de la Cour de justice pour les paroles aimables et les vœux de réussite qu'il a bien voulu m'adresser pour cette mission qui, comme il l'a rappelé, vise à enraciner dans la conscience des citoyens européens la notion d'appartenance à une Union chaque jour plus solide et plus solidaire dans tous les domaines.

Vous avez également évoqué la valeur symbolique du médiateur. En général, les pays instituent l'office du médiateur pour fortifier et promouvoir la démocratie et l'état de droit. C'est ce qui fit l'Espagne lorsqu'elle accéda pleinement à la démocratie il y a presque vingt ans. C'est ce que de nombreux pays d'Amérique Latine et d'Europe Centrale et de l'Est ont fait récemment. Cependant, pourquoi l'Union européenne a-t-elle agi de même? Les activités de la Communauté et de l'Union se sont toujours déroulées dans le respect du droit. De plus, les européens ont eu et ont le droit de déposer des pétitions auprès du Parlement, qui les traite avec diligence.

L'idée qui a présidé à la création de l'office du médiateur européen a été de promouvoir la citoyenneté européenne, en faisant en sorte de faciliter les rapports entre les citoyens et l'administration européenne. En d'autres termes, le travail du médiateur doit être centré sur un double objectif: aider les organisations et les citoyens européens à exercer leurs droits et tâcher par ce biais d'améliorer la qualité des activités de l'administration européenne du point de vue humain. Cette double tâche doit être menée selon une approche juridique.

Alors les esprits critiques demanderont: est-ce faisable? Ce médiateur dispose-t-il des facultés suffisantes, quand on sait que le système actuel est plus faible que l'institution classique créée en Suède en mille huit cent neuf? Son mandat n'est-il pas trop étroit, puisqu'il ne lui donne de pouvoir de contrôle qu'en cas de mauvaise administration au sein des institutions et organes de la Communauté européenne?

Je suis convaincu que les pouvoirs et le mandat du médiateur européen, partiellement calqués sur ceux du médiateur français, du "Parliamentary Commissioner" britannique et du système nordique, offrent de bonnes possibilités de voir ces tâches couronnées de succès. Après tout, la plus large part du travail du

médiateur ne sera-t-elle de prêcher de façon convaincante et appropriée en faveur de solutions raisonnables?

Naturellement, ce travail devra être mené dans le respect du droit. L'essence du droit communautaire quant à la bonne ou à la mauvaise administration est à chercher dans les nombreux cas examinés par cette Cour de Justice. Ce sont ces jugements qui doivent orienter le travail du médiateur; et de fait, ils constituent pour lui un véritable trésor.

Il est un autre élément positif dans la future activité du médiateur européen : la collaboration avec la Commission des pétitions du Parlement européen, ainsi qu'avec les médiateurs et les Commissions des pétitions de chaque pays membre, lesquels jouent un rôle de toute première importance dans ce domaine. La coopération entre le médiateur européen et ces institutions sera indispensable si l'on veut mettre en œuvre une juste application du droit européen à tous les échelons de l'Union.

On a beaucoup parlé de l'importance de l'indépendance du médiateur européen. Pour moi, l'indépendance est une attitude, une certaine idée de la droiture dans l'exercice de mon propre travail. Lorsqu'il a reçu le prix "Príncipe de Asturias", l'an dernier, l'écrivain latino-américain Carlos Fuentes a choisi de placer son discours sous le thème de "L'amitié entre les cultures" et il a eu recours à la philosophie grecque, berceau de la culture occidentale, pour illustrer son propos. Évoquant Pindare, il a repris trois de ses conseils:

N'admire pas le pouvoir,
ne hais pas l'ennemi
et ne méprise pas ceux qui souffrent.

Je vous remercie de votre attention.

SECRETARIAT DU MEDIATEUR EUROPEEN

SECRETARE GENERAL:

M. Jean-Guy Giraud
 Greffier de la Cour de justice (1988-1994)
 Conseiller auprès du président du Parlement européen (1984-1988)
 Fonctionnaire au Secrétariat général du Parlement européen (1973-1984)

RESPONSABLES DEPARTEMENT JURIDIQUE

Ian Harden
 Professeur de droit civil, Université de Sheffield, GB (1995-1996)
 Ancien maître de conférences en droit (1993-1995)
 Chargé d'enseignement (1990-1993)
 Maître assistant (1976-1990)

Peter Dyrberg
 Membre du service juridique du Parlement européen (1994-1995)
 Fonctionnaire à la Cour de justice (1987-1994)
 Juriste (1985-1987)

MEMBRES DU DPT. JURIDIQUE

Kyriakos Tsimiriagos
 Conseiller juridique auprès de la Commission européenne-DGXXIV (1992-1995)
 Juriste conseil dans un cabinet juridique de Grèce (1990-1991)

Elena Fierro¹⁰
 Conférencier à la DG III - Service des relations publiques et de l'information du Parlement européen (1995)

RESPONSABLE DE L'INFORMATION

Ilta Helkama
 Responsable de l'information. Office du médiateur Parlementaire de Finlande (1991-1995). Gouvernement de la Province de Uusimaa, Helsinki, Finlande (1989-1991). Institut sanitaire du travail, Helsinki, Finlande (1996-1989)

ASSISTANTS

Daniela Tirelli
 Fonctionnaire au Parlement européen (1982-1995)

Francesca Mancini
 Responsable des relations publiques - Italie (1988-1994)
 Assistante de publicité - France (1986-1987)

SECRETAIRES

Nathalie Christmann
 Fonctionnaire au secrétariat général du Parlement européen (1991-1995).
 Fonctionnaire à la Commission Européenne (1989-1991)

Anna Ruscitti
 Secrétaire - Cour des comptes, Cour de justice de la Communauté européenne et Parlement Européen (1993-1995)
 Agent de voyage (1983-1993)

Murielle Richardson
 Traductrice et secrétaire (1994-1995)
 Directrice de département et coordinatrice de séminaires (1983-1991)

Isabelle Foucaud¹¹
 Assistante de direction (Dpt. export.) et secrétaire (1988-1995)

¹⁰ Assistante à mi-temps, automne 1995. Conseillère juridique à plein temps du 1er janvier au 31 mars 1996.

¹¹ Secrétaire-auxiliaire