



HAL
open science

Premier bilan de l'activité du médiateur européen : d'une politique des petits pas à une pratique consolidée

Wanda Yeng-Seng

► **To cite this version:**

Wanda Yeng-Seng. Premier bilan de l'activité du médiateur européen : d'une politique des petits pas à une pratique consolidée. *Revue juridique de l'Océan Indien*, 2003, 03, pp.221-248. hal-02541631

HAL Id: hal-02541631

<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02541631>

Submitted on 14 Apr 2020

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

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

PREMIER BILAN DE L'ACTIVITE DU MEDIATEUR EUROPEEN : D'UNE POLITIQUE DES PETITS PAS A UNE PRATIQUE CONSOLIDEE

*Par Wanda Yeng-Seng
Docteur en droit de l'Université de La Réunion*

Née en Suède en 1809 afin d'instaurer au profit du Parlement un contrôle de l'administration qui était réservé au Roi, l'institution du Médiateur a connu une grande faveur, au point qu'une véritable « *ombudsmanie* » s'est développée. Le Médiateur - encore dénommé *Ombudsman* - peut être défini comme un intercesseur gracieux entre l'administration et le citoyen¹. Organe de contrôle externe à l'administration, il permet un mode alternatif de règlement des différends en marge du recours traditionnel au juge. Désormais universelle, l'institution concerne les Etats composés comme les Etats unitaires, les pays développés et les pays en voie de développement. Du secteur public elle gagne les activités privées². Le modèle suédois n'a cependant pas été adopté, mais adapté à des réalités socio-culturelles, historiques et géographiques ainsi qu'à des systèmes juridiques différents. Avec l'entrée en vigueur du Traité sur l'Union européenne le 1^{er} novembre 1993, la Communauté européenne s'est également dotée d'un Médiateur, homologue des divers Médiateurs qui existent dans l'ensemble des pays de l'Union européenne sous des appellations diverses³.

Le Médiateur de l'Union européenne constitue cependant une institution particulière. Par-delà la spécificité de ses fonctions et l'originalité de son statut d'autorité indépendante, il apparaît dans l'édifice communautaire comme un individu et non un organisme supplémentaire⁴, directement en relation avec les citoyens européens alors que les institutions européennes leur semblent souvent bien éloignées. Le 12 juillet 1995, M. Jacob Söderman, ancien *Ombudsman* finlandais, a été le premier Médiateur européen à être nommé.

¹ Selon la définition des Professeurs Olivier Duhamel et Yves Mény, l'*ombudsman* est « celui qui plaide pour autrui ». Voir *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, P.U.F., 1992, p. 675.

² Cf. à cet égard J.-P. Bonafé-Schmitt, *La médiation : une justice douce*, Paris, Syros-Alternatives, 1992, 279 p.

³ Dix des quinze Etats de l'Union européenne connaissent de l'institution du Médiateur national : seuls font exception la Belgique et l'Italie qui possèdent cependant des Médiateurs à l'échelon régional, ainsi que l'Allemagne, la Grèce et le Grand Duché du Luxembourg qui instituent une Commission des pétitions.

⁴ Cette caractéristique apparaîtra dans l'ensemble des développements qui vont suivre.

Après sept années d'activités de cette jeune institution qui reste largement méconnue et au moment où la question de la réforme des institutions européennes nécessitée par l'élargissement en marche conduit à l'instauration d'une Conférence intergouvernementale à Laeken, il apparaît nécessaire de dresser un premier bilan de l'activité de l'*Ombudsman* communautaire. Si certaines contributions se sont en effet attachées à l'analyse de son statut¹, aucune étude n'a à ce jour été menée sur la méthode de travail et la politique « jurisprudentielle » du Médiateur de l'Union européenne. Créé en vue d'enquêter sur la violation des droits des citoyens par l'administration communautaire et sur les dysfonctionnements de celle-ci, le Médiateur est habilité à recommander la correction de ces injustices. Le nombre de réclamations portées devant lui a significativement augmenté durant ces sept dernières années². Ces plaintes ont été essentiellement dirigées contre la Commission européenne, bien que le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne aient été également fréquemment incriminés³.

A l'analyse des décisions du Médiateur européen, l'on ne peut qu'être frappé par son audace. Après des débuts hésitants et clandestins sur la scène juridique européenne, M. Söderman a su transformer ses prises de position ponctuelles en une politique offensive visant au renforcement des mécanismes de protection des citoyens. Notre étude de l'office du Médiateur européen s'intéressera d'abord à sa fonction traditionnelle de protecteur des droits des citoyens face à l'Administration communautaire (I) puis à sa fonction plus innovante de promoteur d'une bonne administration communautaire (II).

I/ LE MEDIATEUR EUROPEEN, PROTECTEUR DES DROITS DES CITOYENS FACE A L'ADMINISTRATION COMMUNAUTAIRE

La création d'un Médiateur européen a été à l'origine voulue pour rapprocher l'administration communautaire des citoyens de l'Union. Le Médiateur est un « fournisseur de bons offices » qui aspire à une humanisation de l'administration

¹ Cf. à cet égard Ph. Deloire, « Un nouvel instrument de démocratisation des institutions de l'Union : le Médiateur européen », *L.P.A.*, 22 mai 1996, pp. 25-27 ; D. Nagant de Deuxchaisnes, « Un Médiateur pour l'Union européenne » in Delpérée (F.) et al., *Le Médiateur*, Bruxelles, Bruylant, 1995, pp. 47-64 ; A. Pierucci, « Le Médiateur européen », *R.M.C.U.E.*, novembre 1993, pp. 818-822 et A. Silvestro, « Le Médiateur européen face au Parlement européen », *R.M.C.U.E.*, janvier 1999, pp. 53-54.

² Entre le 1^{er} janvier 2000 et le 30 avril 2002, 4698 plaintes ont été enregistrées qui pour l'essentiel émanaient directement de particuliers, d'entreprises et d'associations. Ces plaintes ont généralement émané de citoyens allemands (17 %), espagnols (14 %), français (12 %), italiens (10 %), belges (8 %) et britanniques (6 %). Il est également notable qu'une dizaine de demandes a été formulée par les Médiateurs nationaux ou régionaux des Etats membres ou a été transmise par un député du Parlement européen. Voir *Le Médiateur européen : rapport annuel 2001*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2002, p. 280.

³ Elles ont particulièrement visé des abus ou des refus d'information des administrations communautaires (29 %), des retards évitables (13 %), des vices de procédure, des violations des droits de la défenses et des négligences (11 %), des injustices et des abus de pouvoirs (10 %), ainsi que des discriminations et des erreurs de droit (7 %). *Ibid.*, p. 277.

européenne¹. Il ne peut cependant connaître du fond des affaires des citoyens que si les conditions de recevabilité de leurs plaintes sont remplies et si celles-ci se rapportent à un cas de mauvaise administration imputable aux institutions et organes de l'Union. Par-delà le respect des règles que lui assigne son statut, M. Söderman a réussi à donner vie à l'institution du Médiateur en faisant une application prudente des conditions de recevabilité des plaintes qui lui sont déférées (A) tout en adoptant une interprétation offensive de la notion de mauvaise administration, sphère de sa compétence (B).

A/ Une application prudente des conditions de recevabilité des plaintes

La pratique du Médiateur européen révèle une conception généralement favorable à la recevabilité des plaintes qui lui sont déférées (1°), mais un respect scrupuleux des restrictions à leur recevabilité lorsque les textes communautaires posent des limites à sa compétence (2°).

1°/ Une conception favorable à la recevabilité des plaintes

La politique du Médiateur européen vis-à-vis de la recevabilité des plaintes qui lui sont adressées s'avère très libérale. Véritable dénominateur commun des procédures communautaire et nationales, le droit de saisir le Médiateur de l'Union européenne appartient au premier chef aux personnes physiques, à la condition néanmoins que les individus soient les ressortissants d'un Etat membre ou qu'ils y résident. L'article 195 du Traité C.E. (ex-article 138 E) précise par ailleurs que des réclamations peuvent également être initiées par toute personne morale ayant son siège statutaire dans un Etat membre. Aussi le recours à l'institution du Médiateur est-il ouvert non seulement aux entreprises, mais aussi aux organisations de citoyens, ainsi qu'aux entités infra-étatiques des Etats membres de l'Union. Si cette grande ouverture du droit de réclamation doit être saluée, on peut néanmoins regretter que la législation communautaire ait exclu de la protection du Médiateur européen les personnes physiques et morales qui, bien qu'ayant la nationalité d'Etats tiers et ne résidant pas dans un Etat membre de l'Union, conservent un lien avec celle-ci². Le Médiateur européen peut néanmoins en cette circonstance user de l'arme de son auto-saisine : il peut ainsi extraire d'une plainte irrecevable un problème réel dont il se saisit afin d'y porter remède³.

Le Traité de Maastricht ouvre aux administrés le droit de s'adresser directement au Médiateur de l'Union européenne. Les activités de l'*Ombudsman* s'exercent en effet le plus fréquemment à l'occasion d'une plainte particulière. Contrairement aux législations française et britannique, l'article 195 du Traité C.E. permet un recours individuel direct au Médiateur européen, ce qui constitue, au

¹ Cf. N. Rouland, *Aux confins du droit — Anthropologie juridique de la modernité*, Paris, Odile Jacob, 1991, p. 101.

² En ce sens, voir *infra* l'affaire des *Droits à pension des agents locaux de la Commission* portée devant le Médiateur européen par une requérante de nationalité chilienne qui avait travaillé pour la Commission européenne en qualité d'agent local en Amérique latine.

³ *Id.*

regard de ces systèmes nationaux, un pas décisif vers une protection efficiente des droits des citoyens européens. Ce choix d'une saisine directe provient de la double volonté de ne pas limiter le domaine de compétence du Médiateur de l'Union et de ne pas politiser son activité en faisant l'économie de l'intervention préalable des membres du Parlement, « portiers » de l'institution qui ne lui transmettent les plaintes qu'à la condition qu'elles leur paraissent entrer dans sa compétence et mériter son intervention. Si les parlementaires européens ne sont pas les intermédiaires obligés entre les plaignants et le Médiateur, ils peuvent toutefois lui transmettre les réclamations qui leur sont adressés lorsque celles-ci ressortissent de l'office du Médiateur.

Comme la plupart de ses homologues nationaux, le Médiateur de l'Union européenne a de surcroît la faculté de se saisir directement et d'ouvrir de son propre chef toute enquête qu'il estime justifiée¹.

Le recours au Médiateur européen est à la fois gratuit et dépourvu de formalisme, traits qui traditionnellement participent de la séduction de l'*Ombudsman* par rapport à la voie juridictionnelle. Une plainte peut en effet lui être transmise dans l'une des onze langues officielles de l'Union européenne et ce par lettre, télécopie ou par Internet à l'adresse de son site². L'article 2, paragraphe 3, du statut du Médiateur pose comme obligations au citoyen l'indication de l'objet de sa plainte et de son identité. Aux termes de cette même disposition, le plaignant peut néanmoins requérir que son identité demeure confidentielle³.

Contrairement à la législation française qui ne prescrit aucune limite temporelle, la possibilité d'introduire une réclamation devant le Médiateur européen est enfermée dans un délai de deux ans à compter de la date où les faits qui motivent la plainte ont été portés à la connaissance du plaignant⁴. En son paragraphe 4, l'article 2 du statut précise également que le citoyen européen doit avoir entrepris des « démarches administratives appropriées auprès des institutions et organes concernés » préalablement au recours du Médiateur⁵. Cette disposition permet un filtrage efficace des doléances afin de transmettre à l'*Ombudsman* européen les seules plaintes qui n'ont pu recevoir un dénouement satisfaisant par la voie d'un recours administratif gracieux ou hiérarchique. Par une interprétation extensive de ce texte, le Médiateur a cependant considéré que cette condition n'était pas toujours

¹ Sur l'exercice des pouvoirs d'enquêtes de propre initiative du Médiateur européen, voir *infra*.

² Cf. <http://www.euro-ombudsman.eu.int/home/fr/default.htm>

³ Cf. J. Rideau et F. Picod, *Code de procédures communautaires*, Paris, Litec, 1994, p. 1073.

⁴ Cf. article 2, paragraphe 4, du statut du Médiateur. Voir *Code de procédures communautaires, op. cit.*, p. 1073.

⁵ *Id.*

nécessaire et en a par suite dispensé les requérants en cas de plaintes introduites dans l'intérêt général¹.

Un autre aspect de la saisine du Médiateur européen mérite attention. Celui-ci tient à l'objectivation du recours au Médiateur européen car le plaignant n'est pas tenu de prouver qu'il agit en vue de protéger ses droits propres. L'occasion est ainsi laissée aux réclamants d'assurer une *actio popularis* s'agissant de griefs d'ordre général.

Extrêmement vaste, la compétence *ratione personae* du Médiateur s'étend à l'activité des institutions communautaires énumérées à l'article 7 du Traité C.E.² ainsi qu'à celle des organes communautaires principaux³ et décentralisés⁴. L'étendue de ses investigations n'est cependant pas sans limites. La pratique du Médiateur européen révèle un respect scrupuleux des textes communautaires qui restreignent la recevabilité des plaintes qui lui sont déférées.

2°/ Un respect scrupuleux des restrictions à la recevabilité des plaintes

Une première restriction à la compétence du Médiateur européen est insérée à l'article 2, paragraphe 1^{er}, de son statut : à l'exception des actes des institutions et organes communautaires, l'« action de toute autre autorité ou personne ne peut faire l'objet de plaintes »⁵. Il découle de cette prohibition que le Médiateur doit obligatoirement se dessaisir des affaires mettant en cause les administrations nationales, régionales ou locales des Etats membres de l'Union, quand bien même celles-ci contribueraient à la mise en œuvre du droit communautaire.

Près de 75 % des plaintes déférées au Médiateur européen sont rejetées au nom de ce critère. Il en est notamment ainsi de la plainte 947/97/HMA où le réclamant contestait le refus de l'aide au démarrage des entreprises qu'il avait sollicitée auprès d'un centre d'entreprise et d'innovation britannique. Bien que faisant partie du Réseau européen de centres d'entreprise et d'innovation, ces organismes relèvent de divers partenariats publics et privés, en particulier avec les

¹ Cf. à cet égard l'affaire 619/98/(IJH)/GG contre la Commission européenne relative à des *Pénalités au titre du régime communautaire du régime laitier* in *Le Médiateur européen : rapport annuel 1999*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2000, p. 110.

² Sont au premier chef visés la Commission européenne, le Parlement européen, le Conseil européen, et la Cour des comptes. Le fonctionnement de la Cour de Justice et du Tribunal de première instance ne relève de la compétence du Médiateur que s'agissant de leurs activités non-juridictionnelles.

³ Le Médiateur européen est habilité à connaître des activités du Comité économique et social, du Comité des régions, de la Banque européenne d'investissement et de l'Institut monétaire européen.

⁴ Sont ainsi notamment visés la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail située à Dublin, le Centre européen pour le développement de la formation professionnelle de Berlin, l'Agence européenne pour l'environnement de Copenhague, l'Agence européenne pour l'évaluation des médicaments de Londres, l'Observatoire des drogues et des toxicomanies de Lisbonne, la Fondation européenne pour la formation située à Turin, l'Office de l'harmonisation dans le marché intérieur d'Alicante, l'Agence européenne pour la santé et la sécurité au travail de Bilbao et le Centre de traduction des organes de l'Union de Luxembourg.

⁵ Cf. *Code de procédures communautaires*, op. cit., p. 1073.

collectivités locales des Etats membres. Le Médiateur européen en a conclu que les composantes du Réseau européen ne pouvaient être assimilées à des institutions ou à des organes communautaires et en a tiré les conséquences qui s'imposaient en rejetant l'examen de la plainte¹. L'analyse des décisions du Médiateur européen a également mis en lumière que le Laboratoire européen de biologie moléculaire², les Ecoles européennes³ et le Centre technique de coopération agricole et rurale⁴ ne sont pas des organes communautaires.

On peut regretter une telle limitation. Bien que l'ayant institué en vue de protéger utilement les citoyens qui évoluent au sein d'une Communauté de plus en plus intégrée, les auteurs du Traité de Maastricht ont imposé que les agissements des Etats nations ne soient pas contestables devant l'*Ombudsman* européen. Cette infirmité congénitale profite ainsi aux membres de l'Union : comme le précise M. Paul Magnette, « le souci de ne pas effrayer les Etats qui craignaient que le Médiateur s'érige en cheval de Troie des intérêts communautaires s'immisçant dans leurs prérogatives a prévalu contre la logique de bonne application du droit à laquelle cette institution est censée contribuer »⁵. Afin de répondre aux attentes des citoyens de l'Union, le Parlement européen a néanmoins opté pour une solution palliative en autorisant une coopération mutuelle entre les Médiateurs nationaux et leur homologue communautaire⁶. Cette coopération entre Médiateurs a une double nature, à la fois volontaire et limitée : volontaire dans la mesure où cette coopération doit s'organiser par la conclusion d'accords entre les institutions, nécessairement limitée puisqu'elle ne peut se faire que dans le respect des législations les régissant⁷.

¹ Cf. *Le Médiateur européen : rapport annuel 1997*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1998, p. 20.

² En ce sens, voir l'affaire 375/15.01.96/MV/UK/PD introduite par une ancienne fonctionnaire du Laboratoire européen de biologie moléculaire qui alléguait avoir été maltraitée, harcelée et victime des défaillances de cet organisme quant aux mesures de sécurité sur les lieux de travail. *Ibid.*, p. 21.

³ En ce sens, voir la plainte 989/97/OV dirigée contre l'Ecole européenne de Woluwe à Bruxelles in *Le Médiateur européen : rapport annuel 1997, op. cit.*, p. 21.

⁴ En ce sens, voir l'affaire 218/98/OV introduite par un employé du Centre technique de coopération agricole et rurale in *Le Médiateur européen : rapport annuel 1998*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1999, p. 17.

⁵ Cf. « La citoyenneté au-delà du vote. Droit de pétition et recours au Médiateur » in *De l'étranger au citoyen. Construire la citoyenneté européenne*, Bruxelles, De Boeck Université, 1997, p. 161.

⁶ L'article 5 du statut du Médiateur européen prévoit en effet que « dans la mesure où cela peut contribuer à renforcer l'efficacité de ces 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 Etats membres dans le respect des législations nationales applicables (...) ». Voir *Code de procédures communautaires, op. cit.*, p. 1075.

⁷ En pratique, la coopération inter-médiateurs s'est déployée sous diverses formes, la première étant la mise en place d'un mécanisme de communication des doléances. En 2001, M. Jacob Söderman a orienté vers les organes compétents plus de neuf cents plaignants qui l'avaient sollicité pour des affaires extérieures à sa mission, en leur suggérant de saisir leur médiateur national, la Commission européenne ou encore d'adresser une pétition au Parlement européen. Voir *Le Médiateur européen. Communiqué de*

Une seconde restriction à la compétence du Médiateur de l'Union européenne tient à l'activité juridictionnelle des Cours européennes. L'article 195, paragraphe 1^{er}, du Traité C.E. prévoit en effet son incompétence radicale à l'égard de faits allégués faisant ou ayant été l'objet d'une procédure juridictionnelle devant la Cour de Justice ou son Tribunal de première instance. Le Médiateur européen ne saurait ainsi porter ombrage au juge communautaire. L'article 1^{er}, paragraphe 3, du statut du Médiateur complète sur ce point ce champ d'investigations prohibées en y incluant plus généralement toute « procédure engagée devant une juridiction » ou qui pourrait « remettre en cause le bien-fondé d'une décision juridictionnelle »¹. Sont ainsi exclus les litiges déferés au juge dans le passé ou le présent, mais également quel qu'en soit le pôle, communautaire ou national, que celui-ci rende son office sur le territoire des Communautés européennes ou depuis toute autre région du monde. En cette hypothèse, l'article 2, paragraphe 7, du statut impose au Médiateur européen de prononcer l'irrecevabilité de la plainte en cause ou de clore l'enquête amorcée qui est classée sans suite.

De nombreux exemples d'irrecevabilité pour concomitance avec une procédure juridictionnelle émaillent l'activité du Médiateur de l'Union européenne. Il est loisible de citer la plainte 739/98/ADB. En l'espèce, l'organisation « Energie pour l'Arménie » avait déferé au Médiateur une plainte faisant grief à la Commission européenne d'avoir refusé de s'acquitter d'une facture relative à des travaux effectués à l'occasion du programme TACIS. Dans le cadre de son enquête, le Médiateur a transmis la plainte à la Commission pour avis, sur lequel l'organisation a formulé des observations. Alors que le Médiateur procédait à des investigations complémentaires, il fut informé de ce que les faits incriminés faisaient l'objet d'une procédure juridictionnelle devant les Tribunaux belges. En application de l'article 2, paragraphe 7, de son statut, le Médiateur européen a mis fin à l'examen de la plainte en s'appuyant sur une exception de litispendance et a par suite classé l'affaire². Cette position a été confirmée à l'occasion du litige 633/97/(PD)IJH³.

L'attitude du Médiateur à l'égard de ces restrictions a longtemps été empreinte de prudence. La position du Médiateur de l'Union européenne quant aux plaintes recelant une question de droit identique à celles dont d'autres justiciables auraient préalablement saisi les juridictions communautaires ou nationales était

presse n° 11/2002 du 9 avril 2002., site internet <http://www.euro-ombudsman.eu.int/release/fr/2002-04-09.htm>

¹ Cf. Décision du Parlement européen du 9 mars 1994 concernant le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions du Médiateur (ci-après dénommée « statut du Médiateur européen »), n° 94/262/CECA, CE, Euratom, J.O.C.E. n° L 113, 4 mai 1994, p. 15.

² Cf. Le Médiateur européen. Rapport annuel 1999, *op. cit.*, p. 23.

³ En l'espèce, M. P. alléguait que la réglementation de la Commission autorisant l'accès des citoyens aux documents s'étendait aux documents des comités de comitologie. Le Médiateur s'est abstenu d'aborder cette question dans la mesure où le Tribunal de première instance était appelé à se prononcer sur ce point dans l'affaire T-188/97 Rothmans International c. Commission. Voir Rec. 1999, p. II-2463.

jusqu'alors explicite et stable. Par sa décision en l'affaire 916/2000/GG, le Médiateur a néanmoins poursuivi ses investigations sur le refus du Conseil de donner accès aux ordres du jour du Groupe de haut-niveau et de la Task Force « Union européenne/Etats-Unis », alors même que ce point de droit avait été soulevé dans l'affaire T-205/00 *Renco c. Conseil* pendant devant le T.P.I. des Communautés européennes¹.

Il convient enfin de noter avec le Professeur Vlad Constantinesco que les limitations définies à l'article 195, paragraphe 1^{er}, du Traité C.E. ne sont cependant pas exclusives de la compétence du Médiateur européen à connaître des plaintes des citoyens visant les activités non juridictionnelles des Tribunaux².

Parce qu'elles sont symboliques, ces limitations témoignent de l'essence de la médiation européenne. Son rôle ne consiste pas à être un « gardien du droit au sens où l'est un juge », comme le rappellent le Doyen Georges Vedel et le Professeur Pierre Delvolvé³. Le Médiateur ne fait d'ailleurs pas jeu égal avec le juge communautaire ou national. Il est en position d'infériorité tant dans ses pouvoirs d'instruction que dans son pouvoir de contraindre. Il ne peut s'immiscer dans le déroulement et la solution juridictionnels des litiges précisément afin de ne pas porter atteinte aux prérogatives du juge. Ces dissemblances n'excluent cependant pas toute idée d'identité entre les fonctions de juge et de médiateur⁴. L'un et l'autre ont pour mission de contrôler l'action administrative afin de rendre son fonctionnement plus régulier et protéger le citoyen, même si « le Médiateur ne cherche pas de coupables » mais uniquement « les moyens de résoudre les problèmes »⁵. Le traitement des doléances par le Médiateur offre au regard de la saisine du juge les avantages de la souplesse, de la rapidité et de la gratuité pour le requérant. Loin d'être un rival, le Médiateur de l'Union européenne conserve ainsi une utilité incontestable dans la mesure où sa saisine permet, en cas de succès pour le plaignant, l'économie d'un contentieux devant les juridictions.

Le Médiateur européen a pour raison d'être de désamorcer les litiges nés des dysfonctionnements des administrations européennes. Telle est sa sphère de compétence qui ne saurait s'étendre au-delà des cas de mauvaise administration, termes flous que le Médiateur a contribué à préciser.

B/ Une interprétation offensive de la notion de mauvaise administration

Inspirée des traditions belge, néerlandaise et britannique, la notion de mauvaise administration n'est encadrée ni par l'article 195 du Traité C.E. ni par le

¹ Cf. Le Médiateur européen : rapport annuel 2001, *op. cit.*, pp. 198-205.

² Cf. V. Constantinesco, R. Kovar et D. Simon, Traité sur l'Union européenne (signé à Maastricht le 7 février 1992). Commentaire article par article, Paris, Economica, 1995, p. 523.

³ Cf. Droit administratif, Tome 2, Paris, P.U.F., Coll. Thémis, 1990, p. 41.

⁴ Sur le positionnement du médiateur vis-à-vis du juge, voir en particulier R. Piérot, « Le Médiateur, rival ou allié du juge administratif » in Mélanges offerts à Marcel Waline. Le juge et le droit public, Tome 2, Paris, L.G.D.J., 1974, pp. 683-699.

⁵ Cf. A. Gil Robles, Document PE 202.500 du 16 septembre 1992, p. 8.

statut du Médiateur européen. Pour avoir une utilité opérationnelle, la notion devait être souple. Tout en mettant l'accent sur l'extrême fluidité du concept, le Médiateur européen précise néanmoins dans son premier rapport annuel que celui-ci comporte des limites : il n'a pas pour effet de viser l'activité politique des institutions et des organes communautaires, non plus que de servir à évaluer le bien-fondé des actes législatifs des Communautés¹. Ainsi, contrairement au Médiateur français, le Médiateur européen n'est pas habilité à apprécier ce que requiert l'équité².

Déclinée par à-coups lors des investigations du Médiateur, la notion européenne de mauvaise administration tient lieu de symptomatologie des administrations communautaires, visant les défaillances suscitées non par leur structure et leur organisation mais uniquement par leur fonctionnement. Peut ainsi être pris en considération « tout fait, toute attitude, tout comportement d'un agent public »³. Le polymorphisme de la notion incitait à une définition d'ensemble. Aussi le Médiateur européen a-t-il précisé dans son rapport annuel en 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 »⁴. Une analyse des décisions du Médiateur permet d'obtenir quelques éclaircissements sur la consistance de cette formule.

1°/ L'incursion du Médiateur dans l'examen du fonctionnement de l'administration communautaire se manifeste souvent à propos de *non-respect des droits de la défense*. Un des exemples les plus topiques est à cet égard donné par l'affaire 995/98/OV. En l'espèce, M. E. avait fait valoir devant la Commission européenne que les autorités grecques avaient enfreint le droit des marchés publics lors de l'attribution du projet de construction du métro de Thessalonique. Insatisfait du traitement de sa plainte, le ressortissant grec avait saisi le Médiateur européen en invoquant des irrégularités qui entacheraient l'enquête menée par la Commission. Au terme de son investigation, le Médiateur a conclu en ce sens. Il a en effet considéré que la violation des droits de M. E. était caractérisée, dans la mesure où l'institution avait mis un terme à son enquête sans jamais permettre au plaignant de produire des preuves supplémentaires à ses allégations.

2°/ Les *procédures illégales* ont à leur tour suscité de nombreuses contestations. Ainsi en est-il de la plainte 1109/18.12.96/IGL/UK/IJH élevée à l'encontre de la Commission européenne et dont l'origine se trouve dans un appel à candidature pour

¹ Cf. *Le Médiateur européen : rapport annuel 1995*, point I.3.2. « Admissibilité des plaintes ». Voir site internet : <http://www.euro-ombudsman.eu.int/home/fr/default.htm>

² Sur les pouvoirs du Médiateur de la République de recourir à l'équité, voir G. Braibant, « Le droit et l'équité dans la protection des citoyens à l'égard de l'Administration » in *Itinéraires. Etudes en l'honneur de Léo Hamon*, Paris, Economica, 1982, pp. 99-105 et P. Legatte, *Le principe d'équité. Défendre le citoyen face à l'Administration*, Paris, Presse de la Renaissance, 1992, spéc. pp. 125-143.

³ Cf. F. Delpérée, « Le Médiateur parlementaire » in *Le Médiateur*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 79.

⁴ Cf. *Le Médiateur européen : rapport annuel 1997*, op. cit., p. 25.

un poste de directeur financier. Exerçant ces fonctions à Bruxelles dans une unité de coordination du programme PHARE, M. X. avait vu son poste transféré en août 1994. Ce poste ayant fait l'objet d'un appel à candidature quelques mois plus tard, il avait postulé, mais en vain. Dans cette affaire, le plaignant soutenait que l'appel à candidature lancé par la Commission n'avait pas respecté les règles énoncées dans le programme PHARE et que le candidat retenu ne satisfaisait pas en outre aux compétences requises pour cet emploi. S'exprimant uniquement sur le premier grief, la Commission a soutenu qu'elle n'avait pas procédé à un véritable appel d'offres et qu'elle s'était cantonnée à procéder à une évaluation comparative des qualifications des candidats afin de pourvoir le poste. Le plaignant a réfuté ces arguments en se basant sur une lettre du 22 décembre 1995 émanant des services de la Commission qui faisait clairement état du résultat d'une procédure d'appel d'offres. Le Médiateur a en définitive conclu à une présomption de mauvaise administration et préconisé la tenue d'une réunion informelle entre ses services et ceux de la Commission. Suite à cette démarche du Médiateur, le plaignant et la Commission sont convenus d'une solution amiable¹.

3°/ Le Médiateur a également été conduit à se prononcer sur des cas d'*abus de pouvoir* ou d'*injustices*. En ce sens, la plainte 977/28.10.96/ST/L/BB/(XD-ADB) est particulièrement significative de la marge d'appréciation du Médiateur sur les allégations des plaignants. Le requérant était un fonctionnaire du Parlement européen recruté dans le cadre d'une politique d'intégration des personnes handicapées. Il soutenait que son état de santé s'était dégradé à la suite de tâches pénibles incompatibles avec son handicap que lui avait confiées son supérieur hiérarchique. Aussi avait-il requis du Parlement la reconnaissance d'une maladie professionnelle. L'institution européenne rejeta sa demande en se fondant sur l'avis de la commission médicale qui conclut à une dégénérescence physique due à sa maladie. Ce refus motiva la saisine du Médiateur européen. Celui-ci eut pour mission d'enquêter tant sur l'attitude prétendue partielle du Parlement au cours de l'instruction du dossier que sur l'abus de pouvoir du supérieur hiérarchique du requérant. Quant aux griefs reprochés à la Commission tenant à son manque d'objectivité et à ses retards au cours de la procédure, le Médiateur ne décela aucun signe de mauvaise administration. De même, le grief tenant à l'abus de pouvoir du supérieur hiérarchique ne prospéra pas. La requête du plaignant ayant été formulée plus de deux ans après que celui-ci eut connaissance des faits, le Médiateur ne put que conclure à son incompétence².

4°/ Une autre facette de la mauvaise administration est constituée par l'*incapacité* ou le *refus d'informer* des institutions et organes communautaires. La décision

¹ Cf. Le Médiateur européen : rapport annuel 1998, *op. cit.*, pp. 159-161.

² *Ibid.*, pp. 164-167.

917/2000/GG est une remarquable occurrence à l'occasion de laquelle le Médiateur européen a œuvré en vue d'assurer aux citoyens un accès aux documents des institutions européennes à la suite d'une plainte de Statewatch, organisme britannique, qui dénonçait le manque de transparence du Conseil de l'Union européenne¹.

5°/ Tout aussi florissantes sont les plaintes alléguant de *traitements discriminatoires*. La plainte 1371.99/IP élevée à l'encontre du Parlement européen constitue une illustration de ce cas de mauvaise administration. Les requérants, fonctionnaires du Parlement européen, se plaignaient d'être victimes de traitements inégaux. Ils avaient en effet réussi à un concours conjointement organisé par le Parlement et la Cour de Justice des Communautés européennes et avaient été recrutés selon la réglementation en vigueur en 1995. Or d'autres candidats qui avaient subi les mêmes épreuves avaient été recrutés selon la réglementation antérieure à 1995, ce qui les faisait bénéficier d'un grade et d'une rémunération plus élevés. Les plaignants avaient alors intenté un recours auprès du Parlement qui rejeta leur demande au motif que celle-ci n'avait pas été introduite dans les délais fixés par la réglementation applicable aux fonctionnaires européens. C'est dans ces conditions que le Médiateur fut saisi. Au terme de son enquête, le Médiateur a estimé que les plaignants avaient été victimes d'un traitement discriminatoire et requis en conséquence le reclassement de ceux-ci dont l'effet débiterait à la date de leur nomination. Longtemps réfractaire, le Parlement européen a consenti en mai 2002 à mettre fin à ce traitement discriminatoire².

6°/ De même, le Médiateur a souhaité s'emparer des cas de *retards évitables*. Portée devant le Médiateur européen, la plainte 780/2000/GG a été présentée par un cabinet de consultation allemande qui réclamait à la Commission le règlement du solde de sa subvention depuis six ans. La société plaignante avait transmis à la Commission en 1994 un rapport ayant trait au programme FORCE et à sa situation financière. L'enquête menée par le Médiateur révéla que le traitement de ce dossier fut confié à la S.A. Agenor, bureau d'assistance technique, et agence de la Commission situé en Belgique. Cet organisme fut supprimé en février 1999. Les autorités judiciaires belges placèrent le dossier sous scellés de sorte que, privée d'accès, la Commission ne put apporter de réponses au plaignant. L'avis donné en l'espèce précise que si ce retard dans le paiement était en partie expliqué par la fermeture du bureau d'assistance technique, le Médiateur retint néanmoins l'existence d'une mauvaise administration imputable à la Commission³.

¹ Pour de plus amples développements sur cette espèce, voir *infra*.

² *Id.*

³ Cf. Le Médiateur européen : rapport annuel 2001, *op. cit.*, pp. 99-101.

7°/ Une autre forme de mauvaise administration découlant de *négligences* vient compléter cette esquisse. L'enquête menée à l'occasion de l'affaire OI/3/2001/SM, qui met en cause la Direction des Ressources du Centre Commun de Recherche d'Ispra en Italie est à cet égard symptomatique. En l'occurrence, le Médiateur avait à maintes reprises formulé des commentaires critiques à l'égard des méthodes de travail de la Direction qui avait gravement manqué à ses obligations en procédant notamment à des procédures de recrutement irrégulières, en ayant inséré dans ses contrats des clauses abusives, ou encore en ayant mal procédé à l'examen de la situation des bénéficiaires de subventions. A l'issue de l'investigation du Médiateur européen, la Direction des Ressources du Centre Commun de Recherche a adopté diverses mesures visant l'amélioration du fonctionnement de ses services¹.

Par ses décisions, le Médiateur européen a revisité sa définition originelle de la notion de mauvaise administration et adopté une interprétation plus large que la simple appréciation de l'illégalité, comme il le laissait présager dans son rapport annuel de 1997². En définitive, la création d'un Médiateur européen a permis de réduire la « zone de non-recours qui, dans le domaine des atteintes aux droits des citoyens, échappe à la fois à la compétence des juges et de l'élu »³. Au-delà du rétablissement des droits des citoyens face à des institutions communautaires défaillantes dans l'exercice de leurs fonctions administratives, le Médiateur européen a également contribué à combler les manques en hissant certaines règles de conduite administrative au rang de véritables principes de bonne administration. Au fil de ses enquêtes, le Médiateur européen a ainsi mis à jour les facteurs structurants d'une bonne administration communautaire dont il est l'un des promoteurs essentiels.

II/ LE MEDIATEUR EUROPEEN, PROMOTEUR D'UNE BONNE ADMINISTRATION COMMUNAUTAIRE

Si le Médiateur européen contribue à préserver les droits particuliers des administrés, il permet également la prévention de sources de tensions administratives « dans l'intérêt général des Communautés »⁴. Selon la belle formule de M. Jean Matteoli, « le Médiateur (...) est un *jeteur de ponts* entre l'intérêt particulier et l'intérêt général »⁵. Sous réserve des autres voies traditionnelles de contrôle, sa présence a pour ambition d'éviter que les pouvoirs publics communautaires ne deviennent omnipotents, sans normes, sans limites, sans responsabilité ni contrôle.

¹ Cf. site internet <http://www.euro-ombudsman.eu.int/decision/en/01oi3.htm>

² Voir *supra*.

³ Cf. R. Lindon et D. Amson, « Un 'Ombudsman' en France ? », *J.C.P.*, 1970, I, n° 2322.

⁴ Cf. article 9, paragraphe 1^{er}, du statut du Médiateur européen in *Code de procédures communautaires*, *op. cit.*, p. 1075.

⁵ Cf. « La médiation sociale » in *La médiation : quel avenir ? Actes du colloque des 5 et 6 février 1998. Grand Amphithéâtre de la Sorbonne*, Paris, Le Médiateur de la République, 1998, p. 153.

En pratique, le Médiateur européen ne s'est pas cantonné dans l'exercice de sa magistrature d'influence à prodiguer des mesures curatives (A). Il s'est également autorisé à déployer des mesures préventives en édictant un Code européen de bonne conduite administrative (B).

A/ L'exercice d'une magistrature d'influence

L'activité réformatrice du Médiateur européen relative à l'administration communautaire se déploie par la mise en œuvre de son pouvoir d'auto-saisine (1°) ainsi que par l'autorité morale de ses décisions (2°).

1°/ La mise en œuvre de son pouvoir d'auto-saisine

Le pouvoir d'auto-saisine de l'*Ombudsman* communautaire a été l'une des originalités essentielles de l'article 195 du Traité C.E. (ex-article 138 E). Cette disposition habilite le Médiateur à procéder de sa propre initiative à des enquêtes se rapportant à d'éventuels cas de mauvaise administration dans l'activité des institutions et des organes communautaires. En vue d'assurer une cohérence générale des pratiques communautaires, le Médiateur européen peut ainsi engager toute investigation qu'il estime justifiée sans se fonder sur une plainte. Depuis son entrée en fonction, le Médiateur européen n'a procédé qu'à huit enquêtes de sa propre initiative¹.

a) La première enquête d'initiative propre 626/97/BB engagée par le Médiateur européen en juillet 1997 a trait au problème de l'*Application de limites d'âge dans les procédures de recrutement*². Le Médiateur avait en l'espèce été saisi de plaintes abondantes faisant grief aux institutions communautaires de refuser d'admettre certains candidats à leurs concours. Les plaignants faisaient valoir que le critère de l'âge était contraire au principe d'égalité des candidats, qu'il n'était pas constitutif d'un critère objectif, qu'il allait en outre à l'encontre d'autres critères objectifs tel celui de l'expérience professionnelle. Ils arguaient également de ce que la Constitution et les lois de certains Etats membres interdisaient un tel recours à la limite d'âge. L'enquête du Médiateur devait révéler que s'il n'existe pas de principe commun constitutionnel ou législatif admettant ou interdisant l'application de limites d'âge dans les procédures de recrutement, la tendance était néanmoins à l'abandon de ce critère par de nombreux Etats nationaux. Le recours au critère de la limite d'âge constituait donc une discrimination injustifiée.

Au cours de ces investigations, la Commission a indiqué qu'elle souhaitait renoncer au recours aux limites d'âge. Pour sa part, le Conseil a rappelé la liberté accordée aux institutions communautaires de fixer discrétionnairement les conditions des concours dans les procédures de recrutement³. Le Médiateur européen a ainsi eu à se prononcer sur la conformité du statut des fonctionnaires aux

¹ Trois enquêtes d'initiative propre furent ouvertes en 1996, trois autres en 1997, une en 1998 et la dernière en 2000.

² Cf. *Le Médiateur européen. Rapport annuel 1998, op. cit.*, pp. 268-277.

³ *Ibid.*, p. 269.

principes généraux du droit communautaire, au rang desquels figure le respect des droits fondamentaux garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950. Rappelant les termes de l'article 14 de la Convention précitée¹ et l'arrêt *Gaygusuz contre Autriche* de la Cour européenne des droits de l'homme rendu le 16 septembre 1996², le Médiateur européen a considéré que bien que l'article 14 n'interdise pas expressément la discrimination fondée sur l'âge, son champ d'application au demeurant vaste l'excluait dans les cas où il n'existe aucune justification objective et raisonnable à celle-ci. La jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes prolonge cette analyse sur le terrain du principe général d'égalité qui constitue un des principes fondamentaux de la fonction publique communautaire³. Le Médiateur a par ailleurs souligné que le Traité d'Amsterdam non encore en vigueur en 1997 prohibait dans un nouvel article 13 toute discrimination fondée sur l'âge.

En définitive, le Médiateur européen a, dans sa décision *Application de limites d'âge dans les procédures de recrutement*, considéré que le statut des fonctionnaires 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 »⁴. Il a au demeurant précisé que les motifs avancés par les diverses institutions communautaires pour recourir aux limites d'âge ne relevaient pas d'une justification objective qui permettait d'éliminer les risques d'arbitraire.

Suite aux investigations du Médiateur européen, le Parlement a décidé, le 20 octobre 1997, de relever la limite d'âge applicable aux futurs concours pour les grades de base. La Commission a quant à elle officiellement confirmé le principe de renonciation aux limites d'âge dans sa politique de recrutement le 21 janvier 1998. Le Médiateur a également conclu à la nécessité d'instituer un accord interinstitutionnel abolissant les limites d'âge.

¹ Cette disposition s'énonce comme 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, la fortune, la naissance ou toute autre situation ». Voir P.-M. DUPUY, *Les grands textes de droit international public*, Paris, Dalloz, 2000, pp. 132-133.

² Dans cet arrêt, la Cour a reconnu à son paragraphe 42 qu'une distinction est discriminatoire si elle « manque de justification objective et raisonnable », en l'occurrence si elle ne poursuit pas un « but légitime » ou s'il n'existe pas de « rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé ». Sur cette espèce, voir F. Sudre, « La portée du droit à la non-discrimination : de l'avis d'Assemblée du Conseil d'Etat du 15 avril 1996, *Madame Doukouré*, à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 16 septembre 1996, *Gaygusuz contre Autriche* », *R.F.D.A.*, 1997, pp. 966-976.

³ Cf. en ce sens l'arrêt de la Cour de Luxembourg du 14 juillet 1983 *Ferraio e.a./Commission*, point 7, Rec. 1983, p. 2357.

⁴ Cf. *Le Médiateur européen. Rapport annuel 1998, op. cit.*, p. 273.

b) L'usage de son pouvoir d'enquête d'initiative propre a également permis au Médiateur de s'acquitter de sa mission de promotion des relations entre les institutions et organes communautaires et les citoyens européens. Tel est l'enseignement que l'on peut tirer de l'affaire des *Procédures administratives de la Commission relatives au traitement des plaintes dirigées contre la violation du droit communautaire par les Etats membres*¹. En l'espèce, le Médiateur s'est attaché à améliorer les procédures administratives mises en œuvre par la Commission, en vue du traitement des plaintes des citoyens au sujet des manquements par les Etats membres aux obligations leur incombant en vertu du droit communautaire. Etaient reprochés à la Commission à la fois sa lenteur excessive dans l'examen des plaintes, son manque d'informations sur l'état d'avancement du dossier, ainsi qu'un défaut d'argumentation de ses conclusions notifiant l'absence d'infraction de la part d'un Etat membre.

Par sa décision 303/97/PD, le Médiateur a préconisé que les citoyens qui introduisent une plainte auprès de la Commission soient investis de droits procéduraux accrus. Il a suggéré qu'en pratique, la Commission envoie aux plaignants un avis provisoire concluant à l'absence de violation du droit communautaire. Cet avis énoncerait les éléments d'appréciation sous-tendant cette conclusion et laisserait à l'intéressé un délai déterminé pour formuler ses observations avant que l'institution ne prenne sa décision définitive. Ces innovations procédurales présenteraient un double avantage. En premier lieu, l'action administrative européenne serait plus efficace dans la mesure où les plaignants auraient l'occasion de critiquer les conceptions de la Commission, permettant par contrecoup à l'institution communautaire de répondre aux critiques. En second lieu, la confiance des citoyens envers la Commission serait renforcée par une participation plus effective à la procédure du recours en manquement de l'article 226 du Traité C.E. (ex-article 169).

A l'occasion de son rapport annuel de 1999, le Médiateur européen a particulièrement insisté sur la nécessité de rendre les décisions de rejet des plaintes des citoyens plus transparentes. Dans l'affaire 323/97/PD relative au défaut de motivation d'une décision de classement de la Commission européenne, M. Söderman a ainsi formulé un commentaire critique à l'égard de l'institution. Il a précisé que « les principes de bonne administration imposent à l'administration de motiver les décisions qu'elle prend à l'égard du citoyen concerné » et que « cette motivation est essentielle pour la confiance du citoyen envers l'administration et pour la transparence des mécanismes de décision de l'administration »².

La position du Médiateur européen en la matière a récemment fait l'objet d'une consécration jurisprudentielle. Par son arrêt du 30 janvier 2002 rendu dans l'affaire *Max.mobil Telekommunikation service Gmb*, le Tribunal de première instance a en effet jugé que « le traitement diligent et impartial d'une plainte trouve

¹ *Ibid.*, pp. 284-288.

² *Op. cit.*, p. 156.

son reflet dans le droit à une bonne administration qui fait partie des principes généraux de l'Etat de droit communs aux traditions constitutionnelles des Etats membres »¹.

c) D'autres décisions viennent illustrer la créativité du Médiateur européen au service d'une forme d'administration démocratique, responsable et transparente. L'affaire de l'*Accès du public aux documents détenus par les institutions communautaires*² achève d'en persuader, cette matière constituant un aspect important de la transparence décisionnelle³.

La raison majeure de cette enquête spontanée résidait dans le fait que, lorsque le Médiateur débuta ses investigations en 1996, il n'existait aucune disposition dans le Traité en vigueur et le droit communautaire concernant l'accès du public aux documents⁴. Aussi le Médiateur européen a-t-il décidé d'ouvrir une enquête centrée sur l'existence et le caractère public de règles relatives à l'accès aux documents détenus par les institutions et organes communautaires autres que le Conseil et la Commission⁵. A l'issue de ses investigations, le Médiateur européen a conclu en décembre 1996 que le fait de ne pas adopter et de ne pas rendre aisément accessibles au public des règles régissant l'accès aux documents constituait un cas de mauvaise administration. A cet égard, il a prié les institutions et organes communautaires d'adopter des règles permettant l'accès du public aux documents dans les trois mois. Il a cependant précisé que s'agissant de la Cour de justice, du Parlement européen et de l'Institut monétaire européen, ces recommandations ne concernaient que les documents administratifs. Les organes communautaires ne lui ayant pas apporté une réponse satisfaisante, le Médiateur européen a, en application de l'article 3,

¹ Sur cet arrêt, voir D. Simon, « Une théorie de l'intensité du contrôle juridictionnel est-elle possible ? Brefs propos sur une tentative avortée du Tribunal de première instance (T.P.I. 30 janvier 2002 max.mobil Telekommunikation service GmbH, T.-54/99) », Europe, avril 2002, pp. 3-5.

² Cf. Le Médiateur européen. Rapport annuel 1996, *op. cit.*, pp. 281-284.

³ Sur ce thème, voir J. Rideau (dir.), La transparence dans l'Union européenne : mythe ou principe juridique ? (Journée nationale CEDECE, avril 1998, Nice), Paris, L.G.D.J., 1999, 279 p.

⁴ La déclaration 17 annexée à l'Acte final du Traité sur l'Union européenne consignait néanmoins le vœu d'une meilleure transparence du processus décisionnel dans le but de renforcer le caractère démocratique des institutions ainsi que la confiance du public envers l'administration. De ce fait, le Conseil et la Commission ont décidé de l'adoption d'un code de conduite commun (voir J.O. 1993 L 340/41) qui a été appliqué en vertu de la décision du Conseil du 20 décembre 1993 relative à l'accès du public aux documents du Conseil (voir J.O. 1993 L 340/43) et de la décision de la Commission du 8 février 1994 relative à l'accès du public aux documents de la Commission (voir J.O. 1994 L 46/58).

⁵ Ont été concernés par cette enquête la Banque européenne d'investissement, le Centre de traduction des organes de l'Union européenne, le Comité économique et social, le Comité des régions, la Cour de Justice, la Cour des comptes, la Fondation européenne pour la formation, la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies, l'Office de l'harmonisation dans le marché intérieur et le Parlement européen.

paragraphe 7, de son statut, présenté un rapport spécial au Parlement européen le 15 décembre 1997¹.

Il incombait en outre au Médiateur de procéder à des investigations s'agissant de quatre organes devenus opérationnels à la suite de la clôture de cette enquête. Aussi celui-ci a-t-il engagé en avril 1999 une nouvelle enquête d'initiative propre relative à l'*Accès du public aux documents détenus par l'Office communautaire des variétés végétales, l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail, Europol et la Banque centrale européenne*². Par trois décisions OI/1/99/IJH concernant respectivement l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail, la Banque centrale européenne et l'Office communautaire des variétés végétales, le Médiateur de l'Union européenne a clos ses enquêtes en concluant à l'absence de mauvaise administration. L'observation n'a cependant pas valu pour Europol qui a fait l'objet de projets de recommandations. Le Médiateur a souligné que la spécificité de la mission d'Europol, qui œuvre en vue de l'application des lois contre la criminalité organisée, n'entraînait ni « des difficultés pratiques insurmontables » ni « une tâche exagérément pesante » empêchant l'institution communautaire de se « conformer pleinement aux principes de bonne conduite administrative en adoptant, et en rendant aisément accessible à tous, des règles sur l'accès du public aux documents »³. Il a par ailleurs rappelé que « les principes de bonne administration exigent que les décisions soient prises dans un délai raisonnable »⁴. Sous le bénéfice de ces observations, le Médiateur européen a engagé Europol à lui transmettre un avis circonstancié dans un délai de trois mois portant acceptation de la décision du Médiateur et détaillant les mesures prises aux fins de la mise en œuvre des recommandations.

d) Affranchi de toute condition de saisine pesant traditionnellement sur les administrés, le Médiateur européen a introduit par l'usage de cette faculté d'auto-saisine un élément de souplesse dans l'exercice de ses attributions. A ce titre, il peut agir en se fondant sur une plainte dont l'auteur n'a pas qualité pour agir. L'affaire des *Droits à pension des agents locaux de la Commission* fournit en ce sens une excellente illustration des vertus de ces enquêtes d'initiative propre⁵. En l'espèce, le Parlement européen avait communiqué au Médiateur européen la pétition de Mme A. V. de nationalité chilienne. La requérante contestait le refus de la Commission de lui reconnaître des droits à pension pour la période 1977-1978 durant laquelle elle avait travaillé en qualité d'agent local à la délégation de la Commission pour l'Amérique latine. Bien qu'enregistrée au service du Médiateur, la plainte de Mme A. V. a été déclarée irrecevable. Dans la mesure où la plaignante n'était ni

¹ Pour de plus amples développements sur les suites de ce rapport, voir *infra*.

² Cf. Le Médiateur européen. Rapport annuel 1999, *op. cit.*, pp. 256-270.

³ *Ibid.*, p. 270.

⁴ *Id.*

⁵ Cf. Le Médiateur européen. Rapport annuel 1998, *op. cit.*, pp. 277-278.

ressortissante de l'Union européenne, ni résidente d'un Etat membre, elle ne satisfaisait pas aux critères de saisine du Médiateur européen. Celui-ci a pourtant décidé de mener une enquête de sa propre initiative. Enregistrée sous le numéro 1150/97/OI/JMA, cette investigation a conduit la Commission à procéder à une évaluation générale de la situation de ses agents locaux quant au droit à pension. Si cette technique a pu en l'espèce pallier les insuffisances les plus criantes à l'égard de personnes particulièrement vulnérables, il y a cependant lieu d'observer que le Médiateur ne saurait pour autant justifier un détournement des conditions de recevabilité des plaintes dans l'exercice de son pouvoir d'auto-saisine.

Les exemples d'adoption de réformes par les institutions communautaires à la suite des enquêtes de propre initiative du Médiateur européen sont nombreux. L'autorité qui s'attache aux décisions du Médiateur complète sa magistrature d'influence.

2°/ L'autorité morale de ses décisions

Quelle est l'effectivité des décisions du Médiateur européen ? Une remarque s'impose d'emblée : le Médiateur européen ne manie pas le glaive de la justice car celui-ci est le « symbole de la coercition »¹, pouvoir dont l'institution est précisément dépourvue. Ses décisions, qui ne peuvent être assimilées aux décisions juridictionnelles *stricto sensu*, n'ont valeur que de simples recommandations². Le Médiateur n'a en réalité pour armes que celles de la *conciliation*, de la *persuasion* et de la *publicité*. L'autorité de ses décisions est essentiellement morale.

Le remède que le Médiateur apporte aux maux dont souffre l'administration communautaire peut de prime abord apparaître modeste. Mais, comme l'a écrit le Professeur André Legrand, « le propre de l'*Ombudsman* est de n'arriver à l'efficacité que grâce au concours d'autres pouvoirs »³. Il est utile d'étudier si et dans quelles mesures ses décisions sont relayées par les acteurs de l'Union européenne afin d'en assurer le succès, en analysant les décisions susceptibles d'être prises par le Médiateur européen.

Conciliateur, le rôle premier du Médiateur européen est de faire tarir le litige né entre le citoyen européen et l'administration communautaire de manière la plus rapide et la plus sereine possible. Comme l'y invite l'article 3, paragraphe 5, de son statut, « (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

¹ Cf. P. Ferreira da Cunha, « La balance, le glaive et le bandeau. Essai de symbolique juridique », *A.P.D.*, 1996, p. 112.

² On relève avec le Défenseur du Peuple espagnol Alvaro Gil-Robles que les décisions de son homologue communautaire sont de simples « conclusions » en ce que « le Médiateur ne cherche pas des coupables mais les moyens de résoudre les problèmes ». Voir le compte-rendu de la commission institutionnelle du Parlement européen sur le statut du Médiateur européen et les conditions d'exercice de ses fonctions, *Document PE 202.500* du 10 septembre 1992, Strasbourg, pp. 4 et 8.

³ Cf. *L'ombudsman scandinave : étude comparée sur le contrôle de l'Administration*, Paris, L.G.D.J., 1970, p. 7.

administration et à donner satisfaction à la plainte »¹. Fort de sa seule autorité morale, le Médiateur européen parvient souvent à emporter l'adhésion des institutions incriminées afin que celles-ci acceptent un *redressement spontané* des droits du citoyen lésé. A cet effet, le Médiateur peut également proposer une *solution amiable* à laquelle souscrivent l'administration en cause et le requérant². Sur les 208 plaintes initiées en 2001, 80 ont été spontanément résolues par l'institution ou l'organe visé, tandis que le Médiateur européen a abouti à une solution amiable à deux occasions³.

Faute de pouvoir concilier l'administration communautaire et les citoyens européens, le Médiateur européen conserve l'alternative de mettre un terme à son enquête en formulant un *commentaire critique* à l'encontre de l'administration incriminée ou en concluant à l'existence d'un cas de mauvaise administration en rédigeant un *projet de recommandation*. L'une et l'autre formule dépendent en réalité de l'impact de la mauvaise administration décelée.

Ainsi, le Médiateur européen émet un commentaire critique toutes les fois où la suppression du cas de mauvaise administration commis par une institution ou un organe communautaire n'est plus envisageable mais que ce cas n'emporte pas d'incidences générales⁴. A la lumière de ces acquis, le Parlement européen a jugé nécessaire « de garantir que les autorités communautaires compétentes rectifient dans un délai raisonnable les cas de mauvaise administration ayant fait l'objet d'un blâme »⁵. Le Médiateur a en conséquence dressé un registre des commentaires critiques qui a été inauguré au début de l'année 2002. Sur l'année 2001, M. Söderman a adressé des commentaires critiques à 46 occasions⁶.

En revanche, le Médiateur de l'Union européenne assortit sa décision de projets de recommandations dès l'instant où le cas de mauvaise administration révélé par son enquête emporte des conséquences générales ou graves sur le

¹ Cf. *Code de procédures communautaires*, *op. cit.*, p. 1073.

² En ce sens, voir la décision du Médiateur européen relative à la plainte 760/24.7.96/JC/UK/IJH contre Parlement européen relative aux frais de voyage d'un député européen pour un voyage officiel in *Le Médiateur européen : rapport annuel 1998*, *op. cit.*, pp. 154-157 et la décision relative à la plainte 860/99/(IJH)MM par laquelle la Commission a accepté de compenser le retard de paiement d'une subvention in *Le Médiateur européen : rapport annuel 2001*, *op. cit.*, pp. 96-98.

³ *Ibid.*, p. 25.

⁴ En ce sens, voir la décision relative à la plainte 1098/96/BB où le Médiateur européen a émis un commentaire critique à l'encontre de la Commission européenne pour son non-respect du secret médical in *Le Médiateur européen : rapport annuel 1997*, *op. cit.*, pp. 269-272. De même, voir la décision relative à la plainte 1011/99/BB où était en cause le défaut de conformité de l'argumentation d'un jury avec les termes de l'avis d'un concours organisé par le Conseil de l'Union européenne in *Le Médiateur européen : rapport annuel 2000*, *op. cit.*, pp. 138-141.

⁵ Cf. *Rapport du Parlement européen sur le Rapport annuel d'activités du Médiateur européen pour l'année 2000 (C5-0302/2001- 2001/2043(COS))*, 13 juillet 2001, A5-0280/2001, p. 7, point 9.

⁶ Cf. *Le Médiateur européen : rapport annuel 2001*, *op. cit.*, p. 25.

fonctionnement de l'administration communautaire. Ces projets de recommandation sont adressés à l'institution ou à l'organe incriminés¹.

L'article 3, paragraphe 6, du statut du Médiateur précise à ce propos que l'administration visée doit lui faire parvenir un avis circonstancié dans un délai de trois mois². La réponse de cette dernière peut exprimer l'acceptation de la décision du Médiateur ainsi que les moyens mis en œuvre à cet effet. Le Médiateur européen a assorti 13 de ses décisions de projets de recommandations en 2001³. Durant cette année, la plupart des projets de recommandation ont été avalisés par les institutions communautaires⁴.

Si les résistances de l'administration communautaire n'ont pas été anéanties, le Médiateur de l'Union européenne peut rendre enfin un *rapport spécial*. Bien qu'impuissant à régler la crise, le Médiateur réitère ainsi solennellement le caractère critiquable des agissements de l'institution incriminée et exhorte celle-ci, par cet acte ultime, à se conformer à ses recommandations. Pour ce faire, le Médiateur européen en appelle à l'autorité politique du Parlement européen afin que celui-ci prenne position par la rédaction d'une résolution. L'étude des rapports spéciaux du Médiateur européen est confiée à une commission parlementaire qui a en charge d'informer le Parlement européen afin que celui-ci ait une conscience lucide des difficultés rencontrées lorsqu'il décide d'y porter remède. Les Professeurs Robert Kovar et Denys Simon observent à ce propos que l'article 195 du Traité C.E. « ne fournit aucune indication sur la publicité donnée à ces rapports », mais que « la rédaction du texte semble accréditer l'idée que le contenu du rapport n'est communiqué qu'à l'institution concernée et au Parlement »⁵. Cette procédure conserve néanmoins une dimension exceptionnelle. La rédaction de rapports spéciaux se cantonne en effet aux cas les plus décisifs. Seuls six rapports spéciaux ont ainsi été établis de 1995 à juillet 2002.

A l'origine du premier rapport spécial du Médiateur européen se trouve l'enquête d'initiative propre précitée relative à l'accès du public aux documents⁶. Suite à cette enquête, M. Jacob Söderman a suggéré l'adoption de règles régissant l'accès du public aux documents. Celles-ci devaient concerner

¹ Sur ce point, voir en particulier l'analyse du Professeur Astéris Pliakos, « Le Médiateur de l'Union européenne », *C.D.E.*, 1994, p. 600.

² Cf. *Code de procédures communautaires*, *op. cit.*, p. 1074.

³ Cf. Le Médiateur européen : rapport annuel 2001, *op. cit.*, p. 25.

⁴ En ce sens, voir les affaires 367/98/GG (*ibid.* pp. 198-205), 1372/98/OV (*ibid.* p. 25), 457/99/IP (*ibid.* pp. 196), 610/99/IP (*id.*), 1000/99/IP (*id.*) et 25/2000/IP (*ibid.* pp. 196-198) qui furent traitées en 2000. A celles-ci s'ajoutent les plaintes traitées en 2001 916/2000/GG (*ibid.* pp. 198-205), 367/98/(VK)GG (*ibid.* pp. 205-214) et 271/2000/(IJH)JMA (*ibid.* pp. 214-220). A la fin de cette année, le délai fixé pour la transmission de l'avis circonstancié n'était pas échu pour quatre projets de recommandations. Seuls deux d'entre eux ont été complétés par la rédaction de rapports spéciaux s'agissant des plaintes 242/2000/GG et 917/2000/GG (voir *infra*).

⁵ Cf. « La citoyenneté européenne », *op. cit.*, p. 311.

⁶ Pour un rappel des faits à l'origine de ce rapport spécial, voir *supra*.

l'ensemble des documents non couverts par des dispositions légales antérieures autorisant l'accès ou exigeant la confidentialité, étant entendu que s'agissant de la Cour de Justice, du Parlement européen et de l'Institut monétaire européen elles ne régiraient que les documents administratifs. Enfin, le Médiateur a préconisé que ces règles soient rendues aisément accessibles au public¹. A la suite du rapport établi sous l'autorité de Mme Astrid Thors par la Commission des pétitions, le Parlement européen a entériné les recommandations du Médiateur par sa résolution du 16 juillet 1998².

Le 18 octobre 1999, le Médiateur européen a consacré son deuxième rapport spécial à la question du secret dans les procédures de recrutement de la Commission. Au terme de celui-ci, le Médiateur a recommandé qu'à compter du 1^{er} juillet 2000, la Commission confère aux candidats à ses concours le droit de consulter leurs copies corrigées. Dès le 17 décembre 1999, le Président Romano Prodi a informé le Médiateur européen que la Commission souscrivait à sa recommandation et qu'elle prendrait les mesures nécessaires afin de s'y conformer à partir du 1^{er} juillet 2000. Le 17 novembre 2000, le Parlement européen a voté une résolution par laquelle il entérinait le rapport spécial du Médiateur européen et engageait les différentes institutions et organes communautaires à suivre la voie tracée par la Commission. Le Parlement européen a de surcroît suggéré diverses mesures visant à une plus grande transparence des procédures de recrutement des fonctionnaires européens dont la notification aux candidats de la possibilité de saisir le Médiateur³.

Centré sur l'adoption d'un Code de bonne conduite administratif par les institutions et organes de l'Union, le troisième rapport spécial du Médiateur rend compte de son imposante entreprise de domestication de la mauvaise administration communautaire. Par sa genèse et son esprit, le rapport établi le 11 avril 2000 tend à répondre au besoin d'une législation administrative européenne garantissant que les fonctionnaires observent des principes intangibles dans leurs relations avec le public⁴. L'importance de ce rapport spécial en tant que source d'inspiration du Parlement européen mérite que l'on s'y attarde plus amplement⁵.

¹ Cf. Rapport spécial du Médiateur européen à l'attention du Parlement européen suite à [l'enquête d'initiative propre sur l'accès du public aux documents \(616/PUBAC/F/IJH\)](#) du 15 décembre 1997, site internet <http://www.euro-ombudsman.eu.int/recommen/fr/317764.htm>

² Cf. Résolution sur le Rapport spécial du Médiateur européen à l'attention du Parlement européen suite à [l'enquête d'initiative propre relative à l'accès du public aux documents](#) (C4-0157/98).

³ Cf. Rapport spécial (...) consécutif à [l'enquête d'initiative sur le secret dans les procédures de recrutement de la Commission](#) (1004/97/(PD)/GG), site internet <http://www.euro-ombudsman.eu.int/recommen/en/971004.htm>

⁴ Cf. Rapport spécial du Médiateur européen au Parlement européen, faisant suite à une enquête de propre initiative sur l'existence, au sein de chaque institution ou organe communautaire, d'un code accessible au public, relatif à la bonne conduite administrative des fonctionnaires (OI/1/98/OV), site internet <http://www.euro-ombudsman.eu.int/recommen/en/oi980001.htm>

⁵ Voir *infra*.

Dans son quatrième rapport spécial, le Médiateur a requis l'intervention du Parlement européen suite au refus de la Commission de fournir les informations sollicitées par un ressortissant britannique en matière d'importation de bière au Royaume-Uni. En l'espèce, M. Ronnan avait saisi la Commission européenne en raison des difficultés rencontrées par la société allemande Bavarian Lager Company Ltd dans l'écoulement de ses produits. Ces difficultés étaient dues au fait que la loi « Guest Beer Provision » contraignait les pubs britanniques à s'approvisionner auprès de brasseries du Royaume-Uni. Au cours de l'investigation menée par la Commission, le plaignant avait sollicité la communication des noms des personnes invitées par l'institution en qualité de conseils. La Commission n'avait alors pas accédé à sa demande en se fondant sur la directive relative à la protection des données à caractère personnel qui lui interdisait de communiquer l'identité de ces personnes sans leur consentement. Aussi le plaignant avait-il saisi le Médiateur européen qui, après avoir repoussé l'argumentation de la Commission, lui avait demandé de fournir ces informations. La Commission n'ayant pas suivi la recommandation première du Médiateur, ce dernier rédigea le 23 novembre 2000 un rapport spécial à l'attention du Parlement européen¹. La Commission des pétitions adopta le 27 novembre 2001 le rapport A5-0423/2001 par lequel elle entérinait la recommandation du Médiateur. Le Parlement européen souscrivit à son tour à cette analyse par sa résolution du 11 décembre 2001².

Une autre illustration de la faculté du Médiateur de solliciter l'intervention du Parlement européen peut être recherchée dans son cinquième rapport spécial faisant suite au projet de recommandation adressé à la Commission européenne dans la plainte 242/2000/GG du 15 novembre 2001. En l'espèce, le Médiateur européen avait été alerté par une fonctionnaire originaire du Royaume-Uni qui avait postulé un emploi en détachement à la Commission. Mère d'un enfant en bas âge, elle avait émis le souhait de travailler à temps partiel. La mission du Médiateur était d'évaluer si la mesure édictée par la Commission exigeant que les experts nationaux en détachement travaillent à temps plein était génératrice d'une discrimination sexuelle. Le Médiateur avait conclu en ce sens et recommandé à la Commission de modifier sa réglementation avant le 30 septembre 2001. L'institution lui opposa un refus énergique au motif qu'elle devait attendre l'issue de certaines discussions dans le cadre du processus de réforme en cours. Tel ne fut pas l'avis de M. Söderman qui ne trouva aucune justification à ce qu'une telle discrimination perdure³. Aussi le

¹ Cf. Rapport spécial du Médiateur européen à l'attention du Parlement européen faisant suite au projet de recommandation adressé à la Commission européenne dans la plainte 713/98/IJH, site internet <http://www.euro-ombudsman.eu.int/recommen/en/980713.htm>

² Cf. Résolution du Parlement européen sur le Rapport spécial du Médiateur européen à l'attention du Parlement européen faisant suite au projet de recommandation adressé à la Commission européenne dans la plainte 713/98/IJH (conformément à l'article 3, paragraphe 7, du statut du Médiateur européen) (C5-0463/2001 – 2001/2194(COS)).

³ Cf. Rapport spécial du Médiateur européen à l'attention du Parlement européen faisant suite au projet de recommandation adressé à la Commission européenne dans la plainte 242/2000/GG, site internet <http://www.euro-ombudsman.eu.int/recommen/en/000242.htm>

Médiateur a-t-il rédigé un rapport spécial à l'attention du Parlement européen et de la Commission européenne dans lequel il réitérait sa demande à l'égard de la Commission qu'elle réforme au plus vite sa réglementation et il priait le Parlement d'adopter cette recommandation sous la forme d'une résolution¹.

Enfin, le Médiateur européen a établi le 30 novembre 2001 un rapport spécial à l'occasion de l'affaire 917/2000/GG. M. Söderman avait été saisi par Statewatch, organisme britannique militant en faveur d'une plus grande transparence administrative, qui requérait du Conseil de l'Union européenne l'accès à des documents établis lors de réunions relatives à la justice et aux affaires intérieures. Dans sa plainte, Statewatch reprochait également à l'institution européenne son refus de dresser une liste de tous les documents présentés lors de ses réunions. Suite au refus du Conseil, le Médiateur émit une première recommandation en mars 2001 par laquelle il le priait de mettre à la disposition de Statewatch les documents pertinents. L'inertie récurrente du Conseil a en définitive justifié la rédaction d'un rapport spécial par lequel le Médiateur exhortait le Parlement européen d'intervenir afin que ces hypothèses de mauvaise administration soient supprimées. Le 30 mai 2001, le Parlement européen a, par sa Résolution n° 1049/2001 relative à l'accès du public aux documents des institutions européennes, imposé au Conseil la tenue d'un registre des documents établis et reçus par lui².

En sus de ces rapports circonstanciels, l'*Ombudsman* communautaire est tenu de rédiger un *rapport annuel* qu'il présente au Parlement européen. Destinés à recueillir les éléments les plus marquants de sa médiation, ces rapports annuels concourent à l'identification des plaintes qui lui sont adressées ainsi qu'à la présentation des décisions consécutives à ses investigations. Le Médiateur fait également état de ses relations publiques avec les autres institutions de l'Union européenne et les Médiateurs nationaux. Il dresse enfin en annexe un bilan de ses activités qui fournit des renseignements utiles par une classification des plaintes au regard de son mandat, quant aux institutions et aux organes concernés par ses enquêtes, quant à l'origine des plaintes et aux types de mauvaise administration invoquée. Ces rapports annuels font l'objet d'une publication officielle³. Ils offrent au Médiateur européen un instrument de communication efficace.

Cette magistrature d'influence accordée au Médiateur européen rend en définitive compte de l'originalité des fonctions assignées à l'institution. Outre l'énonciation de propositions ponctuelles lors du règlement des litiges, la contribution du Médiateur à l'amélioration de la qualité de l'administration européenne a favorisé une synergie constructive. Mais, afin de prévenir les

¹ *Id.*

² Cf. *Rapport spécial du Médiateur européen à l'attention du Parlement européen faisant suite au projet de recommandation adressé au Conseil de l'Union européenne dans la plainte 917/2000/GG*, site internet <http://www.euro-ombudsman.eu.int/recommen/en/000917.htm>

³ Sept rapports annuels ont paru depuis l'origine de l'institution. Ils sont accessibles sur le site internet du Médiateur européen : <http://www.euro-ombudsman.eu.int/home/fr/default.htm>

hypothèses de mauvaise administration, le Médiateur européen a aussi choisi d'édicter un Code européen de bonne conduite administrative à bien des égards remarquable.

B/ L'édiction d'un Code européen de bonne conduite administrative

L'édiction du Code européen de bonne conduite administrative constitue un progrès notable au regard des décisions isolées du Médiateur européen¹. Cet instrument plonge ses racines dans l'enquête d'initiative propre débutée en 1998 sur l'existence d'un code relatif au bon comportement administratif des fonctionnaires européens dans leurs relations avec le public². Au cours de ses investigations, M. Söderman avait interrogé 18 institutions et organes communautaires sur leur recours à un tel code. A la suite des propositions de M. Roy Perry, rapporteur pour la Commission des pétitions du Parlement européen, la nécessité de son établissement s'imposa et le Médiateur de l'Union européenne fut chargé de le rédiger. Largement diffusé à toutes les administrations communautaires, ce Code est désormais accessible dans les onze versions linguistiques de l'Union sur le site du Médiateur européen³.

L'apport essentiel du Code européen de bonne conduite administrative est de consigner en un document de référence les principes fondateurs du droit administratif européen issus tant de l'œuvre prétorienne des Cours européennes et des juridictions nationales, des législations des Etats membres de l'Union que de la production « jurisprudentielle » du Médiateur européen⁴. Le Code a pour ambition d'offrir au citoyen une vision claire et détaillée des éléments d'une bonne administration européenne. L'intérêt de cet instrument a trouvé un souffle nouveau avec l'adoption de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne lors du Conseil européen de Nice le 7 décembre 2000. A l'instigation du Médiateur européen, la Charte élève en son article 41 le « droit à une bonne administration » et en son article 43, le « droit de saisir le Médiateur européen de cas de mauvaise administration » au rang de droit fondamental de la citoyenneté européenne⁵.

Guide efficace, le Code de bonne conduite administrative fixe ainsi les obligations essentielles que les fonctionnaires européens doivent respecter dans leurs actions en vue d'éviter tout cas de mauvaise administration. Il énonce à leur égard les devoirs suivants : s'abstenir de toute forme de discrimination (art. 5) ou d'abus de pouvoir (art. 7), prendre des mesures proportionnelles à l'objectif poursuivi (art.

¹ Sur la notion de bonne conduite administrative, voir J. A. Usher, « The 'Good Administration' of European Community Law », *Current Legal Problems*, 1999, pp. 269 et s.

² Sur cette enquête, voir Le Médiateur européen : rapport annuel 1999, op. cit., pp. 222-229.

³ Cf. <http://www.euro-ombudsman.eu.int/code/fr/default.htm>

⁴ Cf. Le Médiateur européen. Le Code européen de bonne conduite administrative, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2001, 16 p.

⁵ Sur l'élaboration, le contenu et la force contraignante de la Charte, voir J. Dutheil de la Rochère, « La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : quelle valeur ajoutée, quel avenir ? », R.M.C.U.E., décembre 2000, pp. 675-680.

6), agir avec impartialité et en toute indépendance (art. 8) et prendre des décisions objectives (art. 9). Le fonctionnaire européen doit ainsi agir conformément au principe de confiance légitime, avec cohérence et prodiguer des conseils aux citoyens (art. 10). Il doit faire preuve à la fois d'équité (art. 11) et de courtoisie (art. 12). Il doit veiller à répondre aux lettres dans la langue du citoyen (art. 13)¹, ainsi qu'à transmettre sans délai au service compétent toute lettre ou plainte et aviser les citoyens de leurs erreurs ou omissions (art. 15). Le Code reconnaît par ailleurs aux citoyens le droit d'être entendu et de faire des observations (art. 16), le droit à une décision prise dans un délai raisonnable (art. 17). Le fonctionnaire européen a l'obligation de motiver ses décisions en cas d'atteinte aux droits ou aux intérêts des personnes privées (art. 18). De même, il doit leur indiquer des voies de recours lorsque les décisions de l'institution peuvent porter atteinte à leurs droits et intérêts (art. 19) et leur notifier par écrit ces décisions (art. 20). Il doit veiller à protéger les personnes physiques du traitement abusif des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires (art. 21). Il a le devoir de renseigner et conseiller le public (art. 22) ainsi que celui de tenir un registre du courrier qu'il reçoit (art. 24). Enfin, le Code rappelle le droit des citoyens de se plaindre au Médiateur européen pour tout manquement d'une institution ou d'un fonctionnaire à ses principes (art. 26). Ces principes se rapprochent en définitive des cas de mauvaise administration décelés par le Médiateur au cours de ses enquêtes².

Le Code européen de bonne conduite administrative a reçu l'approbation du Parlement européen par sa résolution du 6 septembre 2001³. Cette résolution précise que les institutions et les organes communautaires, leurs administrations et leurs fonctionnaires doivent désormais respecter le Code dans leurs relations avec les citoyens de l'Union européenne. Le Parlement européen a par ailleurs engagé le Médiateur européen à «appliquer les principes du Code de bonne conduite administrative pour établir, le cas échéant, les cas de mauvaise administration, de manière à traduire dans les faits le droit des citoyens à une bonne administration, conformément à l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne»⁴. Aussi le Médiateur européen se réfère-t-il désormais à ces principes lors de ses investigations.

Les Agences européennes décentralisées ont été les premières à adopter leur propre Code de bonne conduite administrative réglementant leurs relations avec le public. La première d'entre elles fut l'Agence européenne pour l'évaluation des

¹ Cette disposition ne fait que reprendre l'obligation déjà énoncée à l'article 21, alinéa 3 (ex-article 8 D) du Traité C.E..

² Cf. *supra* nos développements.

³ Cf. *Résolution du Parlement européen sur le Rapport spécial du Médiateur européen adressé au Parlement européen suite à l'enquête d'initiative sur l'existence et l'accessibilité, au sein des diverses institutions et organes communautaires, d'un Code de bonne conduite administrative* (C5-0438/2000 – 2000/2212(COS)).

⁴ Cf. *Résolution du Parlement européen sur le Rapport d'activité annuel du Médiateur européen pour l'année 2000* (C5-0302/2001 – 2001/2043(COS)).

médicaments située à Londres dont le Code entra en vigueur le 1^{er} janvier 2000. Au 30 mars de la même année, la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail de Dublin, l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies dont le siège est à Lisbonne, le Centre de traduction des organes de l'Union européenne du Luxembourg et l'Agence européenne pour l'environnement basée à Copenhague avaient également élaboré leur propre Code¹. A l'heure présente, la grande majorité des institutions et organes communautaires - au rang desquels se trouvent le Parlement et la Commission européenne - ont établi des Codes proches du modèle défini par le Médiateur européen. Bien que disparates dans leurs formulations, la généralisation de la codification des bonnes pratiques administratives constitue une innovation certaine.

Une visée essentielle du Médiateur européen est désormais la diffusion d'un Code unique qui s'imposerait à l'ensemble des institutions et des organes de l'Union européenne. En décembre 2001, le rapport de M. Jean-Marie Dehousse à la Commission juridique et du marché intérieur se prononce en ce sens. L'auteur suggère que la Commission dépose une proposition de règlement adoptant le Code européen de bonne conduite administrative sur le fondement de l'article 308 du Traité C.E.². Cette procédure pourrait être également initiée par le Parlement européen, ainsi que l'autorise l'article 192, paragraphe 2, du Traité C.E.³. Nul doute qu'une pareille avancée favorisée par le Médiateur marquerait durablement l'action administrative européenne.

* * *

Au terme de cette étude, il paraît donc possible d'affirmer qu'en dépit des controverses originelles quant à son positionnement vis-à-vis de l'élu ou du juge, le Médiateur européen apparaît utile au citoyen, même si celui-ci ignore souvent qu'il peut s'adresser à lui. Outre les suites favorables aux plaintes, les citoyens européens bénéficient des acquis de la médiation européenne par un « effet-domino », sans avoir à déposer plainte⁴. Il faut également porter au crédit du Médiateur l'usage qu'il a fait de son pouvoir d'auto-saisine qui a en particulier abouti à la mise en œuvre de ce Code européen de bonne conduite administrative empruntant à la fois aux pays dotés de tribunaux administratifs et aux pays de *Common Law*. Cette synthèse entre des valeurs culturelles différentes constitue un élément particulièrement intéressant du fait qu'elle est à la fois l'instrument et le signe d'une identité en marche.

La construction européenne a pu apparaître depuis quarante ans avant tout conçue comme une « Europe des administrations » plus qu'une « Europe des

¹ Cf. Le Médiateur européen, *Communiqué de presse n° 5/2000* du 30 mars 2000. Voir <http://www.euro-ombudsman.eu.int/release/fr/2000-03-30.htm>

² Cf. *Le Médiateur européen : rapport annuel 2001*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2002, p. 19.

³ *Id.*

⁴ Cf. V. Moore, « Peut-on évaluer le rôle des Ombudsmans ? », *R.F.A.P.*, 1992, p. 628.

peuples » ou une « Europe des nations »¹. Le Professeur Jacques Ziller, qui conteste par ailleurs le bien-fondé des critiques élevées contre l'eurocratie, concède néanmoins qu'il existe un déficit démocratique de l'Union et reconnaît la complexité du système politique et administratif communautaire². A l'heure actuelle, ce n'est guère qu'à l'occasion de l'élection des membres du Parlement européen que les ressortissants de l'Union européenne se sentent « citoyens européens », même si les juridictions européennes dessinent les éléments de cette citoyenneté. La réforme des institutions communautaires pourra être l'occasion de donner plus de pouvoirs au citoyen européen désormais doté d'une monnaie unique. L'Europe ne se fera cependant dans les mentalités qu'à partir de la vie quotidienne des Européens, celle-là même qui constitue le champ de compétence privilégié du Médiateur européen.

L'élargissement de l'Union européenne et l'augmentation de l'activité des Communautés risquent cependant de rendre le Médiateur européen plus éloigné des administrés et moins efficace, sauf à créer une nouvelle administration, ce qui irait à l'encontre de la spécificité de l'institution. Il y a sans doute lieu en conséquence de songer à mieux intégrer les Médiateurs nationaux à l'institution du Médiateur européen, voire à accepter, dans l'intérêt des citoyens européens, une concurrence des compétences entre les Médiateurs nationaux qui pourraient se voir attribuer la possibilité de contrôler les administrations nationales lorsqu'elles mettent en œuvre les dispositions communautaires et le Médiateur européen qui conserverait son pouvoir d'auto-saisine et de présentation de ses rapports au Parlement européen.

Même si cette réforme par trop novatrice n'était pas mise en œuvre, il importe à tout le moins que le Médiateur européen, qui souffre en dépit de ses efforts de médiatisation d'un déficit de communication, se fasse mieux connaître des citoyens européens afin de mieux servir leurs intérêts.

¹ Cf. H. Siedentopf et J. Ziller, *L'Europe des administrations ? La mise en œuvre de la législation communautaire dans les Etats membres*, Maastricht, I.E.A.P. 1988, 2 vols., 348 et 752 p.

² Cf. « Les mythes de l'«eurocratie» », *R.F.A.P.*, 1992, pp. 367-370.

