



Décision du Médiateur européen concernant la plainte 1250/2000/(JSA)/IJH contre le Parlement européen

Décision

Affaire 1250/2000/IJH - **Ouvert le** 26/10/2000 - **Décision le** 19/07/2001

Strasbourg, le 19 juillet 2001

Maître R.,

Le 6 octobre 2000, agissant au nom de M. Koldo GOROSTIAGA, député au Parlement européen, et de M. Karmelo LANDA, ancien député au Parlement européen, vous m'avez adressé, en ma qualité de Médiateur européen, une plainte dirigée contre le Parlement européen.

J'ai transmis votre plainte à la Présidente du Parlement européen le 26 octobre 2000. Le 8 janvier 2001, vous m'avez informé que vous aviez écrit à la Présidente du Parlement européen le 12 décembre 2000 pour demander que vous soit communiqué un dossier complet des pièces et documents ayant présidé à l'adoption des décisions contestées. Le Parlement européen m'a envoyé son avis le 30 janvier 2001, et je vous en ai donné communication en vous invitant à formuler toutes observations que vous jugeriez utiles. Le 14 mars 2001, vous avez demandé une prolongation au 30 avril 2001 du délai de présentation de vos observations. Le 22 mars, je vous ai informé que ce délai vous était accordé. Vos observations sur l'avis du Parlement européen me sont parvenues le 13 avril 2001.

Le 20 avril 2001, je vous ai informé que pour des raisons d'organisation un nouveau conseiller juridique des services du médiateur s'occuperait désormais de votre plainte.

Je vous fais part à présent des résultats de mon enquête.

LA PLAINTÉ

La plainte contre le Parlement européen a été adressée par un avocat, Maître R., agissant au nom d'un député au Parlement européen, M. Koldo GOROSTIAGA et d'un ancien député au Parlement européen, M. Karmelo LANDA.

Selon la plainte, M. GOROSTIAGA a invité M. LANDA à l'assister dans son travail au cours de



la première session du Parlement européen à Strasbourg en octobre 2000. En tant qu'ancien député européen, M. LANDA était en possession d'un badge lui donnant accès aux locaux du Parlement européen. Le service de sécurité du Parlement européen avait contacté M. LANDA afin de lui remettre ce badge en juin 2000.

Le jeudi 5 octobre 2000, deux fonctionnaires du service de sécurité du Parlement européen se sont rendus dans le bureau de M. GOROSTIAGA, député européen, afin d'exécuter un ordre d'expulsion de M. LANDA de l'enceinte du Parlement. Selon leurs dires, il s'agissait d'une décision de la Présidente du Parlement. Ils n'ont toutefois pas été en mesure de présenter une copie de cette décision lorsqu'ils ont été invités à le faire. Les membres du service de sécurité ont téléphoné aux services de la Présidence qui ont alors télécopié une décision prise par le Bureau, le 14 juillet 1997, par laquelle il avait décidé de retirer tous les avantages accordés à M. LANDA à titre d'ancien député. Cette décision n'avait jamais été notifiée à M. LANDA qui n'était pas au courant de celle-ci.

Enfin, deux responsables du Parlement européen se sont présentés au bureau de M. GOROSTIAGA afin de retirer, en application de la décision du Bureau du 14 juillet 1997, à M. LANDA son badge d'ancien député. Ils lui ont délivré un badge visiteur, valable pour la journée du 5 octobre 2000.

Sur la base des faits susmentionnés, la plainte est la suivante:

- la décision du Bureau du 14 juillet 1997 est nulle et non avenue pour les raisons suivantes: elle n'est pas fondée en droit, elle n'est pas signée et n'a pas été notifiée au plaignant; de plus, elle a été prise au mépris des droits de la défense puisque M. LANDA n'a pas été en mesure de présenter ses observations écrites et/ou orales;
- le plaignant avait le droit de se trouver dans les locaux du Parlement européen et la décision concernant son expulsion le 5 octobre 2000 n'était ni signée ni motivée et n'a pas été convenablement notifiée au plaignant puisqu'il n'en existait même pas de version écrite.

Les plaignants demandent que:

- M. LANDA soit rétabli dans tous ses droits en tant qu'ancien député européen
- les personnes responsables de cet incident fassent l'objet d'une sanction exemplaire afin que de tels actes ne se reproduisent pas.

L'ENQUÊTE

L'avis du Parlement européen

Les commentaires du Parlement européen sont récapitulés ci-après.

La décision de retirer son badge d'accès à M. LANDA

Au cours de sa réunion du 16 juillet 1997, le Collège des Questeurs a conclu que les dispositions et la procédure applicables aux députés honoraires devaient être étendues aux



anciens députés dont les droits et prérogatives sont, pour l'essentiel, comparables à ceux reconnus aux députés honoraires. L'article 4 des dispositions applicables aux députés honoraires, adoptées par le Bureau le 30 novembre 1988, stipule que le titre et les privilèges des députés honoraires peuvent, en cas d'abus, être retirés par décision du Président, sur proposition du Collège des Questeurs, après consultation du Bureau.

Au cours de la réunion du Bureau du 17 juillet 1997, M. BALFE, Questeur, a rappelé que les droits accordés aux anciens députés ne sont que des facilités d'ordre social et qu'en aucun cas les anciens députés ne sont autorisés à poursuivre au Parlement leurs activités politiques. M. GUTIERREZ DIAZ, Vice-Président, a déclaré que M. LANDA avait fait l'apologie des assassinats perpétrés au Pays Basque espagnol par une organisation terroriste. M. VERDE I ALDEA, Vice-Président, a reproché à M. LANDA d'avoir mené des activités antidémocratiques depuis le Parlement. Le Bureau a ensuite décidé à l'unanimité de retirer tous les avantages accordés à M. Karmelo LANDA à titre d'ancien membre du Parlement européen.

Selon l'usage, le procès-verbal de la réunion du Bureau du 14 juillet 1997 a été communiqué, pour exécution, au service de sécurité. Par contre, le procès-verbal n'a probablement pas été communiqué directement à M. LANDA.

Le service de sécurité n'a pas retiré son badge à M. LANDA à la suite de la décision du Bureau car il ne disposait pas de son adresse et n'avait pas constaté sa présence dans les locaux du Parlement. Le service de sécurité a commis une erreur en acceptant, à la demande de M. LANDA, le renouvellement de son badge en juillet 2000.

Le mandat du Médiateur

Contrairement à ce que les plaignants semblent croire, les anciens députés au Parlement européen n'ont aucun droit à bénéficier des facilités que le Parlement leur octroie. Ces facilités leur sont octroyées dans le cadre de l'exercice par le Parlement de ses pouvoirs d'organisation interne.

Sur le plan juridique, la décision de retirer les avantages précédemment accordés à un ancien membre, et notamment l'appréciation de ce qui constitue un "abus" de ces avantages, fait partie des activités politiques du Parlement, menées par un organe politique sur la base de critères politiques.

Dans la mesure où la plainte conteste la validité de la décision prise en 1997 de retirer à M. LANDA les privilèges dont il jouit en tant qu'ancien député au Parlement européen, elle dépasse le cadre du domaine de contrôle du Médiateur.

La validité de la décision du 14 juillet 1997

La juridiction communautaire reconnaît les droits de la défense comme principes généraux du droit communautaire. Ils n'appliquent toutefois le droit d'être entendu qu'aux cas impliquant une relation juridique entre une personne physique ou morale et l'institution concernée. La présente affaire concerne simplement des facilités dont M. LANDA souhaite bénéficier.

M. LANDA ne pouvait invoquer l'article 230 du traité CE en ce qui concerne la décision du Bureau car cette dernière n'a pas produit d'effets juridiques obligatoires de nature à affecter ses



intérêts en modifiant de façon caractérisée la situation juridique de celui-ci (1) .

En outre, le Bureau ne peut être assimilé à un organe administratif appliquant une réglementation qui crée des droits et des obligations. De même, M. LANDA n'a pas été gravement lésé dans ses intérêts puisque le 5 octobre 2000, il avait pu accéder aux locaux du Parlement et a pu y rester, même après le retrait de son badge d'ancien député.

Quant à l'obligation de motiver les décisions, l'article 253 du traité CE, qui est cité comme source d'inspiration de l'obligation contenue dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ne s'applique qu'aux actes produisant des effets juridiques. Selon une jurisprudence constante, l'objet de l'obligation de motiver est à la fois de permettre à l'intéressé d'apprécier si la décision est entachée d'un vice permettant de contester sa légalité et de rendre possible le contrôle juridictionnel. Or dans la mesure où sa décision ne pouvait faire l'objet d'un contrôle juridictionnel, le Bureau n'était pas tenu de motiver sa décision.

Concernant l'argument avancé par le plaignant selon lequel toute décision défavorable doit être notifiée à l'intéressé, motivée et signée par son auteur, il n'existe pas d'obligation d'une telle portée dans l'ordre juridique communautaire. Il est d'usage au Parlement européen que le Bureau informe les députés de ses décisions par le biais des procès-verbaux dont chaque membre reçoit un exemplaire.

Dans tous les cas, la décision du Bureau était correctement motivée et le texte de la décision a été notifié aux plaignants le 5 octobre 2000. Dès lors, le plaignant n'a plus intérêt à agir concernant cet aspect de la plainte.

Si le Bureau devait adopter une telle décision aujourd'hui, il serait obligé, au moins sur le plan politique, de tenir compte du droit à une bonne administration inscrit à l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Ce droit comporte le droit pour toute personne d'être entendue avant qu'une mesure individuelle qui l'affecterait défavorablement ne soit prise à son encontre ainsi que l'obligation pour l'administration de motiver ses décisions. Les auteurs de la Charte ne se sont toutefois pas contentés de codifier les droits existants et le Parlement européen ne peut être critiqué pour ne pas avoir respecté en 1997 une disposition qui n'a été formulée et proclamée qu'en 2000.

Les observations des plaignants

Dans ses observations, le représentant légal des plaignants a souligné qu'il n'avait pas reçu de réponse du Parlement européen à sa demande concernant la communication du dossier complet et de toutes les pièces et documents ayant présidé à l'adoption des décisions contestées. Il affirme que l'absence de réponse du Parlement constitue une violation de l'article 255 du traité CE, de la décision du Parlement du 10 juillet 1997 relative à l'accès du public aux documents du Parlement européen ainsi que des articles 171 et 172 du règlement du Parlement.

Le représentant des plaignants conteste l'argument juridique avancé par le Parlement selon lequel le Médiateur n'est pas habilité à traiter cette plainte. Il souligne notamment que les articles 22 et 25 du règlement du Parlement européen font référence aux fonctions



administratives du Bureau et des Questeurs, respectivement. En outre, selon le représentant légal, le Parlement européen doit, sur demande, reconnaître la qualité d'ancien député et délivrer un badge à cette personne et lui conférer les droits liés à la possession de ce badge. Il ne peut ainsi être établie aucune différence de traitement entre les anciens députés. Le retrait du badge d'accès d'un ancien député est un acte administratif qui peut être soumis au contrôle du Médiateur.

Concernant les événements du 5 octobre 2000, le représentant des plaignants affirme qu'aucun des plaignants n'a commis d'abus ce matin là et que l'ordre d'expulsion était par conséquent disproportionné et constituait un abus de pouvoir.

Le représentant légal des plaignants fait également observer que l'organe compétent pour intervenir en cas d'abus commis par un ancien député est la Présidence, agissant sur proposition des questeurs après consultation du Bureau. Le Bureau n'avait donc pas compétence pour décider lui-même en la matière. En outre, il existe des divergences dans les dates dans la mesure où le Bureau avait apparemment pris le 14 juillet 1997 une décision faisant référence à une réunion des Questeurs datant du 16 juillet 1997 et à des allégations datant du 17 juillet 1997.

Le représentant légal des plaignants réaffirme que la décision n'avait pas été communiquée au plaignant dans un délai raisonnable et que ce dernier n'avait pas été entendu. Concernant la motivation de la décision du Bureau, elle serait vague, incertaine et imprécise.

Le représentant légal des plaignants en conclut que l'affaire devrait conduire à une solution à l'amiable, conformément à l'article 3, paragraphe 5, du statut du médiateur visant à rétablir l'ancien député dans ses droits et aux excuses de la Présidence envers les plaignants.

LA DÉCISION

1 Compétence du Médiateur pour traiter la plainte

1.1 Le Parlement européen conteste la compétence du Médiateur pour traiter la plainte dans la mesure où celle-ci met en cause une décision du Bureau de retirer à un ancien député son badge d'accès. Selon le Parlement, les anciens députés n'ont aucun droit de bénéficier des facilités que leur octroie le Parlement dans l'exercice de ses pouvoirs d'organisation interne. Sur le plan juridique, la décision de retirer des avantages attribués à un ancien député et, notamment, l'appréciation de ce qui constitue un abus de ces avantages est une activité politique qui est le fait d'un organe politique sur la base de critères politiques: le Médiateur n'a donc aucune compétence en la matière.

1.2 Le Médiateur constate que, selon la jurisprudence communautaire, le pouvoir d'organisation interne autorise les institutions à prendre les mesures appropriées en vue d'assurer leur fonctionnement interne dans l'intérêt d'une bonne administration (2). Le Médiateur estime par conséquent qu'il est compétent pour traiter des plaintes relatives à une éventuelle mauvaise administration de la part du Parlement européen dans l'exercice de ses pouvoirs d'organisation interne.



1.3 Le Médiateur constate que le pouvoir d'organisation interne comprend de larges pouvoirs discrétionnaires et rappelle qu'il ne met pas en cause les décisions administratives discrétionnaires, à condition que l'institution concernée ait agi dans les limites de son autorité légale.

2 La décision de retirer son badge d'accès à un ancien député

2.1 Selon les plaignants, la décision du Bureau de retirer son badge d'accès à un ancien député est nulle et non avenue. Ils affirment que la décision n'est pas fondée en droit, qu'elle n'a pas été signée ni notifiée au plaignant et qu'elle n'est pas le fait de l'organe compétent du Parlement. Ils demandent que l'ancien député soit rétabli dans ses droits.

2.2 Selon le Parlement, les anciens députés ne disposent d'aucun droit de bénéficier des facilités que leur octroie le Parlement. Le Bureau ne peut être assimilé à une administration appliquant une réglementation qui crée des droits et des obligations. Sa décision de retirer son badge d'accès à un ancien député ne produit pas d'effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts du plaignant en modifiant de façon caractérisée la situation juridique de celui-ci.

2.3 Le Médiateur constate que le rôle des députés, en tant que représentants démocratiquement élus des peuples des États est inscrit dans le traité CE et dans l'article 39 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Cependant, le statut des anciens députés n'est reconnu que dans les mesures relatives à l'organisation interne du Parlement. Ces mesures prévoient la possibilité de leur retirer leur badge en cas d'abus.

2.4 Le Médiateur n'a pas connaissance d'une règle ou d'un principe qui empêcherait le Parlement d'utiliser des procédures administratives normales pour faire appliquer les mesures qu'il a adoptées concernant les badges des anciens députés. Ces procédures administratives normales comprennent les exigences examinées dans la partie suivante de la présente décision. Elles ne comprennent cependant pas obligatoirement toutes les formalités relatives à une décision concernant les droits et obligations légaux.

2.5 L'enquête du Médiateur n'a pas révélé de preuve susceptible de mettre en cause l'autorité légale du Parlement, en tant qu'institution, à retirer son badge d'accès à un ancien député. Le Médiateur n'estime ni nécessaire ni approprié, dans ce cas, d'enquêter sur la répartition des compétences entre les différents organes du Parlement ou sur les dates précises auxquelles ces différents organes ont traité de l'affaire en question.

2.6 L'enquête du Médiateur amène ce dernier à conclure qu'il n'y a pas eu mauvaise administration concernant cet aspect de la plainte.

3 Le droit d'être entendu et l'obligation de motiver les décisions

3.1 Les plaignants affirment que la décision du Bureau de retirer son badge à l'ancien député a été prise au mépris des droits de la défense puisque le plaignant n'a pas eu la possibilité de présenter d'observations orales ou écrites et que la décision ne lui a pas été notifiée et qu'elle n'a pas été motivée.



3.2 Selon le Parlement, les tribunaux communautaires n'appliquent le droit d'être entendu qu'aux cas impliquant un lien juridique entre une personne physique ou morale et l'institution concernée. En l'occurrence, il ne s'agit que de facilités dont souhaite bénéficier un ancien député et la décision du Bureau ne peut être contestée en vertu de l'article 230 du traité CE.

3.3 Là encore, selon le Parlement, l'obligation de motiver une décision n'existe que dans les cas où la décision peut faire l'objet d'un contrôle juridictionnel. La décision du Bureau dans cette affaire n'aurait pas pu donner lieu à un tel contrôle, le Bureau n'avait dès lors aucune obligation de la motiver. Quoiqu'il en soit, la décision du Bureau était suffisamment motivée et le texte de la décision a été notifié aux plaignants le 5 octobre 2000.

3.4 Le Parlement a reconnu également que si le Bureau devait adopter une telle décision aujourd'hui, il serait obligé, du moins sur le plan politique, de tenir compte du droit à une bonne administration, inscrit à l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Toutefois, le Parlement estime que les auteurs de la Charte ne se sont pas limités à la codification du droit existant et qu'il ne peut être critiqué pour ne pas avoir respecté en 1997 des dispositions qui n'ont été formulées et proclamées qu'en 2000.

3.5 Le Parlement semble par conséquent admettre que la Charte des droits fondamentaux pourrait avoir une valeur exclusivement politique, et que dans ce cas les citoyens ne disposeraient pas du droit d'être entendu avant une décision défavorable ou de connaître les raisons d'une telle décision, à moins qu'ils n'aient également le droit de former un recours juridictionnel contre cette décision.

3.6 Le Médiateur estime que l'argument avancé par le Parlement n'est pas fondé.

3.7 Concernant le droit d'être entendu, la Cour de justice a affirmé qu'il existe *"un principe général de bonne administration selon lequel, sauf motif grave, une administration qui est amenée à prendre, même légalement, des mesures lézant gravement les intéressés doit permettre à ceux-ci de faire connaître leur point de vue"*. (3) En outre, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur l'article 6 de la Convention estime que le droit d'être entendu est plus important, et non pas moins important, dans le cas d'une décision administrative qui ne peut faire l'objet d'un contrôle juridictionnel.

3.8 Concernant l'obligation de motiver les décisions, il est vrai que l'un des objectifs de cette obligation est de permettre au juge communautaire d'exercer son contrôle. Cela ne justifie toutefois pas d'en conclure que l'obligation de motiver une décision n'existe que lorsqu'un contrôle juridictionnel est possible. La jurisprudence communautaire cite également comme raison justifiant l'obligation de motiver les décisions que la motivation permet aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise (4) .

3.9 Le Médiateur estime par conséquent que tout citoyen a le droit de connaître les raisons ayant présidé à une décision administrative qui lui est défavorable et a le droit d'être entendu avant qu'une telle décision ne soit prise. Avant de retirer les avantages conférés à un ancien député, le Parlement aurait donc dû l'informer de ses torts et lui donner la possibilité de donner



son avis sur la question. La décision motivée aurait également dû lui être communiquée dans un délai raisonnable. Le fait que le Parlement n'ait pas agi en ce sens constitue un cas de mauvaise administration.

4 Les autres demandes et allégations des plaignants

4.1 Dans ses observations sur l'avis du Parlement, le représentant légal des plaignants a affirmé qu'aucun des plaignants n'avait commis d'abus le matin du 5 octobre 2000 et que l'ordre d'expulsion était disproportionné et constituait un abus de pouvoir. Il a affirmé que la Présidence devait présenter des excuses aux plaignants. La plainte originale affirmait que les personnes responsables de cet incident devaient faire l'objet de sanctions exemplaires afin que de tels actes ne se reproduisent pas.

4.2 D'après les documents dont dispose le Médiateur, aucun des plaignants n'a été expulsé des locaux du Parlement le 5 octobre 2000. Il semble également qu'il n'y ait aucune raison de mettre en cause la conduite des membres du service de sécurité, ni des services de la Présidence ce jour-là.

4.3 Dans ses observations sur l'avis du Parlement, le représentant légal des plaignants s'est plaint qu'il n'avait reçu aucune réponse du Parlement européen à sa demande concernant la communication de l'ensemble du dossier, pièces et documents ayant présidé à l'adoption de la décision contestée.

4.4 Le Médiateur rappelle que l'absence de réponse pourrait être considérée comme un cas de mauvaise administration. Le Médiateur estime toutefois qu'il n'est pas nécessaire ni approprié d'examiner cette nouvelle allégation faite par le plaignant dans le cadre de son enquête sur la présente plainte. Une nouvelle plainte pourrait être déposée, si nécessaire.

4.5 Dans ses observations sur l'avis du Parlement, le représentant légal des plaignants a conclu en indiquant que l'affaire pourrait faire l'objet d'une solution à l'amiable en vertu de l'article 3, paragraphe 5, du statut du médiateur, visant à rétablir l'ancien député dans ses droits.

4.6 Bien que le Médiateur ait conclu à un cas de mauvaise administration au point 3.9 ci-dessus, son enquête n'a pas révélé d'élément qui mettrait en cause l'autorité légale du Parlement, en tant qu'institution, à retirer son badge d'accès à un ancien député. La mauvaise administration constatée n'est donc pas susceptible d'être éliminée par une solution à l'amiable qui pourrait donner satisfaction à la plainte, conformément à l'article 3, paragraphe 5, du statut du médiateur.

5 Conclusion

Sur la base de son enquête, le Médiateur formule le commentaire critique qui suit:

Tout citoyen a le droit de connaître les raisons ayant présidé à une décision administrative qui lui est défavorable et a le droit d'être entendu avant qu'une telle décision ne soit prise. Avant de retirer les avantages conférés à un ancien député, le Parlement aurait donc dû l'informer de ses torts et lui donner la possibilité de donner son avis sur la question. La décision motivée aurait également dû lui être communiquée dans un délai raisonnable. Le fait que le Parlement n'ait pas agi en ce sens constitue un cas de mauvaise administration.



Pour les raisons indiquées au point 4.6 de la décision, il n'y a pas lieu de rechercher une solution à l'amiable. Aussi le Médiateur classe-t-il l'affaire.

La Présidente du Parlement européen sera informée de la présente décision.

Jacob SÖDERMAN

(1) Affaire 60/81 *IBM/Commission* 1981, Recueil p. 2639, point 9

(2) Affaire C-58/94, *Pays-Bas/Conseil* Recueil 1996, p. I-2169, point 37

(3) Affaires conjointes 33 et 75/79, *R. Kuhner/Commission* Recueil 1989, p. 1677, point 20. Voir également Affaire 17/74 *Transocean Marine Paint* Recueil 1974, pp. 1063-1081: "les destinataires de décisions des autorités publiques qui affectent de manière sensible leurs intérêts doivent être mis en mesure de faire connaître utilement leur point de vue"

(4) Voir par exemple, *G.R. Amylum/Conseil (Isoglucose)* , Recueil 1982, p. 3107, point 19.