



Décision du Médiateur européen concernant la plainte 2216/2003/(BB)MHZ contre l'Office européen de sélection du personnel

Décision

Affaire 2216/2003/(BB)MHZ - **Ouvert le** 18/12/2003 - **Décision le** 10/12/2004

Strasbourg, le 10 décembre 2004

Monsieur,

Le 18 novembre 2003, vous m'avez adressé, en ma qualité de Médiateur européen, une plainte contre l'Office européen de sélection du personnel (OESP) concernant le concours général EPSO/A/11/03 d'administrateurs adjoints (A8) dans le domaine de l'audit, et plus particulièrement contre la décision de l'OESP, annoncée dans l'avis de ce concours, d'adopter comme langue de correspondance entre l'OESP et les candidats l'anglais, l'allemand ou le français.

J'ai transmis votre plainte au directeur de l'OESP le 18 décembre 2003. L'OESP m'a envoyé son avis le 1er avril 2004. Je vous en ai donné communication en vous invitant à formuler vos observations, ce que vous avez fait le 18 mai 2004.

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

LA PLAINTE

L'avis du concours général EPSO/A/11/03 a été publié au Journal officiel de l'Union européenne n° C 180 A en vue de constituer une réserve de recrutement d'administrateurs adjoints (A8) dans le domaine de l'audit.

Le plaignant a appris que le deuxième paragraphe du titre C «Comment postuler» de l'avis de concours indiquait que les communications de l'OESP aux candidats seraient faites en anglais, en français ou en allemand. Il a également noté que, selon le point 3 du titre A «Nature des fonctions, conditions d'admission (profil requis)» de l'avis, les candidats devaient posséder une connaissance approfondie d'une des langues officielles de l'Union européenne et une connaissance satisfaisante d'une deuxième de ces langues, de sorte que la connaissance de l'anglais, de l'allemand ou du français ne constituait pas une condition pour pouvoir postuler à ce concours.

Le 21 octobre 2003, le plaignant a écrit au président du conseil d'administration de l'Office européen de sélection du personnel (OESP). Dans sa lettre, il indiquait qu'en limitant la correspondance avec les candidats au concours EPSO/A/11/03 à seulement trois langues officielles de l'Union européenne, l'OESP violait les règles de droit européen concernant



l'emploi des langues au sein de la Communauté européenne. Dans ce cadre, il citait le règlement du Conseil n°1 du 15 avril 1958 portant fixation du régime linguistique de la Communauté économique européenne, qui stipule que «Les textes adressés aux institutions par un État membre ou par une personne relevant de la juridiction d'un État membre sont rédigés au choix de l'expéditeur dans l'une des langues officielles. La réponse est rédigée dans la même langue.» Il renvoyait également à l'article 41.4 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne: «Toute personne peut s'adresser aux institutions de l'Union dans une des langues des traités et doit recevoir une réponse dans la même langue».

Il demandait également à l'OESP de lui fournir la base juridique de la décision de l'OESP d'utiliser seulement trois langues officielles de l'Union européenne pour communiquer avec les candidats au concours.

Le 12 novembre 2003, l'OESP a informé le plaignant que le point qu'il avait soulevé était actuellement à l'étude et que le Conseil d'administration de l'OESP en débattrait lors de sa prochaine réunion. L'OESP indiquait également qu'il informerait le plaignant des suites qui y seraient données.

Le 18 novembre 2003, la plaignant a saisi le Médiateur européen d'une plainte contre la décision de l'OESP de correspondre avec les candidats au concours seulement en anglais, en français ou en allemand.

Il alléguait une violation du principe d'égalité des langues officielles et des langues de travail, renfermé dans le règlement du Conseil n° 1 du 15 avril 1958, et du principe selon lequel toute personne peut s'adresser aux institutions de la Communauté dans l'une des langues des traités et doit recevoir une réponse dans la même langue (article 21 du traité CE, article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne).

En appui à ses allégations, le plaignant précisait que les candidats n'étaient pas tenus de connaître l'une de ces trois langues pour pouvoir participer au concours.

L'ENQUÊTE L'avis de l'OESP

Les commentaires de l'OESP sur la plainte peuvent être résumés comme suit.

L'OESP note que le plaignant n'a pas postulé lui-même à ce concours et n'a pas introduit la plainte auprès du Médiateur européen eu égard à sa situation personnelle.

Les candidats au concours général EPSO/A/11/03 devaient être ressortissants de l'un des États membres de l'Union européenne. L'une des conditions d'admission concernait certaines connaissances linguistiques, à savoir une connaissance approfondie d'une des langues officielles de l'Union européenne et une connaissance satisfaisante d'une deuxième de ces langues.

L'avis de concours contenait des instructions aux candidats. L'une d'entre elles indiquait que les communications de l'OESP aux candidats se feraient en anglais, en français ou en anglais, au choix du candidat, et que l'OESP accepterait, si nécessaire, que les candidats rédigent leur correspondance dans toute langue officielle de l'Union européenne.



Lors de la publication de l'avis de concours au Journal officiel dans les 11 langues officielles que l'Union européenne comptait à l'époque, la presse nationale des différents États membres a annoncé ce concours dans la langue du pays respectif. Selon l'OESP, tous les candidats potentiels ont été informés des conditions dans lesquelles le concours allait être organisé et ont donc été en mesure de décider d'y postuler ou non.

L'OESP précise également qu'aucun candidat au concours n'a mis en cause le principe d'une correspondance limitée à trois langues. L'OESP constate également qu'aucun candidat n'a fait part de problèmes linguistiques qui seraient survenus au moment de remplir le formulaire d'inscription électronique uniquement disponible dans ces trois langues, comme stipulé dans l'avis de concours. S'agissant de ce dernier aspect, l'OESP explique que, les candidats devant fournir peu d'informations à ce stade du concours, il a proposé l'emploi de ces trois langues pour remplir les formulaires d'inscription électroniques en vue d'optimiser l'efficacité de la communication avec les candidats.

Selon l'OESP, une telle approche reflète les intérêts des institutions, qui demandent à leurs fonctionnaires la connaissance de certaines langues en fonction, par exemple, de leur domaine d'activité. Les candidats retenus sont dès lors appelés à exercer leurs fonctions dans un environnement multiculturel et multilingue, qui est dominé par une utilisation des langues véhiculaires.

En outre, l'OESP renvoie à l'article 6, point c de la décision du 25 juillet 2002 concernant l'organisation et le fonctionnement de l'OESP (1). Conformément à cette décision, le Conseil d'administration (composé d'un représentant de chacune des institutions et de trois représentants du personnel en tant qu'observateurs) est habilité à décider des principes de la politique de sélection à mettre en œuvre par l'OESP. C'est la raison pour laquelle le président du Conseil d'administration a approuvé les mesures proposées par le directeur de l'OESP concernant l'utilisation des langues lors de l'organisation de concours, en particulier à l'occasion de l'élargissement de l'Union européenne, et en ce qui concerne l'introduction des candidatures, les tests de présélection et la communication entre l'administration et les candidats.

Dans ce contexte, l'OESP souligne que la multiplication des langues officielles du fait de l'élargissement est susceptible d'affecter l'efficacité des procédures et d'entraîner des retards. C'est pourquoi l'utilisation de langues véhiculaires au sein des institutions européennes s'avère être essentielle afin de pouvoir garantir une communication de qualité et un travail accompli dans des délais raisonnables. Il a dès lors été décidé d'appliquer le principe de l'utilisation des trois langues le plus fréquemment utilisées dans le travail quotidien des institutions aux concours «élargissement» et aux concours destinés exclusivement aux citoyens de l'Union européenne des 15, dans le but de traiter ces deux types de concours de manière équitable. Cette mesure concerne uniquement les communications de l'OESP aux candidats, les candidats conservant la possibilité d'écrire à l'OESP dans leur propre langue.

L'OESP estime également qu'un citoyen européen qui décide de participer à un concours des



institutions européennes devient, à partir de ce moment-là, un fonctionnaire potentiel de ces institutions. Cette qualité de fonctionnaire potentiel est reconnue par les juridictions communautaires, la conséquence étant que toute contestation précontentieuse ou contentieuse relève des procédures organisées par les articles 90 et 91 du Statut des fonctionnaires. La procédure contentieuse relève ainsi de la compétence exclusive des juridictions communautaires. Selon la jurisprudence constante des juridictions communautaires (2), il ne saurait être exigé d'une institution qu'elle réponde nécessairement dans la langue de l'intéressé ou dans la langue dans laquelle celui-ci choisit de présenter une demande ou une réclamation. Au contraire, l'institution peut utiliser une autre langue pour répondre au citoyen, pour peu qu'elle soit en mesure de démontrer, en cas de difficultés, que l'intéressé est apte à la comprendre. Si le destinataire d'une décision considère qu'il n'est pas en mesure de la comprendre, il peut en demander une traduction à l'institution. (Ces principes ne sont pas d'application en ce qui concerne le choix de la langue de procédure devant les juridictions communautaires, cette question étant réglementée par le Statut de la Cour de justice et les règlements de celle-ci).

Enfin, l'OESP conclut que le régime linguistique est différent selon la nature de la relation entre l'intéressé et l'institution. Dans ce cadre, l'OESP considère que l'article 6 du règlement n° 1/58 et la jurisprudence des juridictions communautaires (3) reconnaissent la possibilité d'utiliser un régime linguistique différent en fonction des besoins internes des institutions et qu'un tel régime linguistique interne concerne également les candidats à un concours de recrutement. En outre, l'OESP précise que, sur la base du règlement n° 1/58 et de l'intérêt du service, le cas des candidats (qui sont une catégorie limitée de citoyens) constitue une exception au principe général selon lequel les communications avec les citoyens d'un État membre se font dans la langue (ou une des langues) de cet État.

L'OESP rappelle également que la Cour de justice a reconnu que le fait de limiter l'utilisation des langues à celles connues le plus largement au sein de l'Union européenne était approprié et proportionnel.

Les observations du plaignant

Les observations du plaignant peuvent être résumées comme suit.

La remarque de l'OESP concernant le fait qu'il n'a pas postulé lui-même au concours en question n'est pas pertinente au regard de son droit de saisir le Médiateur européen.

Lorsqu'il fournit des informations à des candidats potentiels, l'OESP doit respecter le droit. Les règles internes de procédure, telles que prévues à l'article 6 du règlement n° 1/58, ne peuvent déroger aux principes généraux du droit primaire.

Le plaignant renvoie également au fait que, dans la réponse de l'OESP à sa demande d'informations sur la base juridique de la décision, l'OESP a indiqué que cette question était à actuellement à l'étude. Il en conclut que la décision de l'OESP ne repose sur aucun fondement préalable et que l'OESP a dès lors agi contrairement à l'article 4 du Code européen de bonne conduite administrative.

Il soutient également que, puisque un certain nombre de citoyens ont reçu la



correspondance de l'OESP dans leur propre langue (l'anglais, le français ou l'allemand), alors que d'autres ont été privés de cette possibilité, la décision de l'OESP est contraire au principe de l'égalité de traitement. Dans ce cadre, il fait référence à la déclaration de l'OESP selon laquelle l'institution peut utiliser une autre langue pour répondre au citoyen, pour peu qu'elle soit en mesure de démontrer, en cas de difficultés, que l'intéressé est apte à la comprendre. Il souligne que l'OESP ne précise pas la manière dont une telle condition peut être remplie.

Enfin, le plaignant conteste le point de vue de l'OESP selon lequel les règles internes sont également contraignantes vis-à-vis des candidats aux concours et que l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire T-118/99, cité par l'OESP, présente une quelconque pertinence au regard de sa plainte. Le plaignant déclare que l'affaire qui l'occupe ne concerne pas un candidat à un concours mais que sa plainte au Médiateur européen vise à soulever une question d'ordre plus général.

LA DÉCISION 1 Remarques liminaires

1.1 La plainte concerne la décision de l'OESP de rédiger sa correspondance avec les candidats au concours général EPSO/A/11/03 seulement en anglais, en français ou en allemand. Dans son avis, l'OESP note que le plaignant n'a pas postulé lui-même à ce concours et n'a pas introduit la plainte auprès du Médiateur européen eu égard à sa situation personnelle.

1.2 Le Médiateur constate que l'OESP ne conteste pas la recevabilité de la plainte. Toutefois, le Médiateur juge utile de rappeler que ni l'article 195 du traité CE ni le Statut du Médiateur n'exigent qu'un plaignant soit personnellement affecté par un prétendu cas de mauvaise administration.

2 Allégation d'illégalité de la décision de l'OESP de correspondre avec les candidats uniquement dans trois langues

2.1 Le plaignant allègue que la décision de l'OESP de rédiger sa correspondance avec les candidats au concours général EPSO/A/11/03 uniquement en anglais, en français ou en allemand (ci-après «la décision contestée») viole le principe d'égalité des langues officielles et des langues de travail, renfermé dans le règlement du Conseil n° 1 du 15 avril 1958 (4), de même que le principe selon lequel toute personne peut s'adresser aux institutions communautaires dans l'une des langues des traités et doit recevoir une réponse dans la même langue (article 21 du traité CE, article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne).

En appui à ses allégations, le plaignant indique également que les candidats n'étaient pas tenus de connaître l'une de ces trois langues de correspondance pour pouvoir participer au concours.

2.2 Selon l'OESP, l'approche qu'il adopte reflète les intérêts des institutions dans le recrutement de fonctionnaires, qui doivent être aptes à exercer leurs fonctions dans un environnement multiculturel et multilingue. La multiplication des langues officielles est susceptible d'affecter l'efficacité des procédures et d'entraîner des retards. C'est la raison pour laquelle l'utilisation de langues véhiculaires au sein des institutions européennes s'avère être essentielle afin de pouvoir garantir une communication de qualité et un travail



accompli dans des délais raisonnables.

L'OESP soutient également, en résumé, qu'un citoyen européen qui décide de s'inscrire à un concours européen de recrutement devient, à partir de ce moment-là, un fonctionnaire potentiel des institutions communautaires, lesquelles, selon la jurisprudence, ne sont pas nécessairement tenues de répondre à une demande ou à une réclamation d'un fonctionnaire potentiel dans la langue de l'intéressé. L'OESP développe ce point en déclarant que l'article 6 du règlement n° 1/58 et la jurisprudence des juridictions communautaires (5) reconnaissent la possibilité d'un régime linguistique interne s'appliquant également aux candidats à des concours de recrutement, à titre d'exception au principe général régissant les communications avec les citoyens.

Enfin, l'OESP rappelle que la Cour de justice a reconnu que le fait de limiter l'utilisation des langues à celles connues le plus largement au sein de l'Union européenne était approprié et proportionnel.

2.3 Le Médiateur note premièrement que les principes de bonne administration exigent que les décisions affectant les droits ou les intérêts des personnes aient une base juridique et que leur contenu soit conforme au droit (6) . Le Médiateur estime que les candidats à un concours ont un intérêt à recevoir la correspondance de l'OESP dans leur propre langue et que la décision contestée affecte dès lors les intérêts des candidats dont la langue maternelle n'est pas l'anglais, le français ou l'allemand. Par conséquent, le Médiateur évaluera les raisons et explications avancées par l'OESP en ce qui concerne la décision contestée.

2.4 Le Médiateur constate que les arguments de l'OESP concernant la décision contestée sont d'une triple nature: (i) la nécessité pour les institutions européennes d'adopter des langues véhiculaires; (ii) le fait que les candidats sont des fonctionnaires potentiels; (iii) la jurisprudence de la Cour de justice qui reconnaît que le fait de limiter l'utilisation des langues à celles connues le plus largement au sein de l'Union européenne est approprié et proportionnel.

Le Médiateur examinera ces trois arguments l'un après l'autre.

2.5 S'agissant du premier argument, le Médiateur n'est pas convaincu qu'il présente une quelconque pertinence quant à la justification de la décision contestée puisque, comme le plaignant le fait remarquer à juste titre, selon les règles du concours, les candidats n'étaient pas tenus de connaître l'une des trois langues concernées.

2.6 En ce qui concerne le deuxième argument, le Médiateur constate qu'il n'explique pas la justification qui constitue le fondement de la décision contestée mais se contente de donner une raison pour laquelle l'OESP considère que les candidats n'ont pas le droit d'émettre des objections contre cette décision.

Dans ce cadre, le Médiateur note que l'arrêt rendu par le Tribunal de première instance, cité par l'OESP dans son avis (7) , concerne les communications avec les candidats qui invoquent



les recours prévus aux articles 90 et 91 du Statut des fonctionnaires. Le Médiateur n'est pas convaincu que le fait qu'une certaine condition s'applique lorsqu'un recours est invoqué justifie d'imposer cette même condition à toutes les personnes susceptibles d'invoquer ce recours dans des circonstances où elles ne l'ont pas fait. Cependant, il ne semble pas possible d'évaluer pleinement la manière dont l'OESP interprète cette jurisprudence en l'absence de justification constituant le fondement de la décision contestée.

2.7 Eu égard au troisième argument, le Médiateur note que l'OESP ne précise aucun arrêt de la Cour de justice en particulier. Toutefois, le Médiateur présume que l'OESP fait référence à l'arrêt rendu dans l'affaire C-361/01 P, *Christina Kik contre l'Office de l'harmonisation dans le marché intérieur* (8). Le Médiateur souligne que l'arrêt rendu dans cette affaire concernait une situation dans laquelle le régime linguistique régissait non seulement les communications entre un organe communautaire et une partie privée mais également les communications entre différentes parties privées. En outre, dans cette affaire, la Cour a estimé que les dispositions du règlement du conseil n° 40/94 (article 115, paragraphe.3) (9) relatives au régime linguistique de l'Office permettaient à suffisance de connaître et de contrôler les justifications qui en constituaient le fondement. Comme déjà mentionné, le Médiateur considère que l'OESP n'a pas fourni, en l'espèce, une indication claire des justifications qui constituent le fondement de la décision contestée.

2.8 À la lumière de ce qui précède, le Médiateur estime que la décision de l'OESP de restreindre les langues utilisées dans les communications avec les candidats au concours en question affecte les intérêts de ces derniers et que l'OESP devrait dès lors fournir une base juridique adéquate justifiant cette décision. Le Médiateur considère que l'explication que l'OESP donne quant à cette décision est inappropriée parce qu'elle ne permet pas de connaître et de contrôler les justifications qui en constituent le fondement. Il s'agit d'un cas de mauvaise administration et le Médiateur formule ci-après un commentaire critique.

2.9 Compte tenu de la conclusion du paragraphe précédent, le Médiateur ne juge pas nécessaire de prendre position sur les arguments du plaignant concernant le règlement du Conseil n° 1/58, l'article 21 du traité CE et l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux. Le Médiateur fait cependant remarquer que l'OESP n'est pas une institution communautaire et que les trois dispositions mentionnées ne s'appliquent donc pas directement à l'OESP. Le Médiateur constate également que, dans son arrêt rendu dans l'affaire C-361/01 P, la Cour de justice précisait que les références faites dans le traité à l'emploi des langues dans l'Union européenne ne peuvent pas être considérées comme étant la manifestation d'un principe général de droit communautaire assurant à chaque citoyen le droit à ce que tout ce qui serait susceptible d'affecter ses intérêts soit rédigé dans sa langue en toutes circonstances (10).

Conclusion

Sur la base de son enquête sur cette plainte, le Médiateur estime devoir formuler le commentaire critique suivant.

Les principes de bonne administration exigent que les décisions affectant les droits ou les intérêts des personnes aient une base juridique et que leur contenu soit conforme au droit (11). Le Médiateur estime que la décision de l'OESP de restreindre les langues utilisées dans



ses communications avec les candidats au concours en question affecte les intérêts de ces derniers et que l'OESP devrait donc fournir une base juridique adéquate justifiant cette décision. Le Médiateur considère que l'explication que l'OESP donne quant à cette décision est inappropriée parce qu'elle ne permet pas de connaître et de contrôler les justifications qui en constituent le fondement. Il s'agit d'un cas de mauvaise administration.

La plainte étant présentée dans l'intérêt général («*actio popularis*»), il n'est pas approprié de rechercher une solution à l'amiable. Aussi le Médiateur classe-t-il l'affaire.

Le directeur de l'OESP sera également informé de cette décision.

Veillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

P. Nikiforos DIAMANDOUROS

(1) Décision des secrétaires généraux du Parlement européen, du Conseil, de la Commission, du greffier de la Cour de justice, des secrétaires généraux de la Cour des comptes, du Comité économique et social, du Comité des régions et du représentant du Médiateur européen du 25 juillet 2002 concernant l'organisation et le fonctionnement de l'Office de sélection du personnel des communautés européennes (JO L197/56 du 26.7.2002).

(2) Affaire T-118/99, *Boinati Brighina contre la Commission* (2001) Rec. II-00097, paragraphes 13-19.

(3) Affaire T-118/99, *Boinati Brighina contre la Commission* (2001) Rec. II-00097, paragraphes 13-19.

(4) JO B017 du 06.10.1958 pp. 0385-0386.

(5) Affaire T-118/99, *Boinati Brighina contre la Commission* (2001) Rec. II-00097, paragraphes 13-19.

(6) Article 4 du Code européen de bonne conduite administrative, disponible sur le site web du Médiateur européen: (<http://www.ombudsman.europa.eu/>).

(7) Cf. affaire T-118/99, *Boinati Brighina contre la Commission* (2001) Rec. II-00097, paragraphe 16.

(8) 2003 Rec. I-08283.

(9) Article 115, paragraphe 3 du règlement n° 40/94 (JO L01 du 14.01.1994, pp. 001-003): «Le demandeur doit indiquer une deuxième langue, qui est une langue de l'Office et dont il accepte l'usage comme langue éventuelle de procédure pour les procédures d'opposition, de déchéance et d'annulation. Si le dépôt a été fait dans une langue qui n'est pas une langue de



l'Office, celui-ci veille à assurer la traduction de la demande, telle que décrite à l'article 26, paragraphe 1er, dans la langue indiquée par le demandeur.»

(10) 2003 Rec. I-08283, paragraphe 82.

(11) Article 4 du Code européen de bonne conduite administrative, disponible sur le site web du Médiateur européen: (<http://www.ombudsman.europa.eu/>).