

## Décision du Médiateur européen clôturant son enquête sur la plainte 310/2009/ELB à l'encontre du Parlement européen

Décision

**Affaire** 310/2009/ELB - **Ouvert le** 17/03/2009 - **Décision le** 22/12/2009

### LE CONTEXTE DE LA PLAINTE

1. Le plaignant est le président d'une association dénommée X. Chaque année, X organise un programme de formation sur des questions européennes.
2. Jusqu'en 2008, les séances de formation avaient lieu dans une des salles de conférence du Parlement européen (EAS 300). En 2008, le Parlement a refusé de renouveler l'autorisation accordée à X d'utiliser cette salle de conférence ou toute autre salle de conférence d'un bâtiment du Parlement européen. Les membres de X ont également dû restituer leurs badges d'accès.
3. Le plaignant s'est alors référé au Médiateur.

### LE SUJET DE L'ENQUÊTE

4. Le plaignant allègue que le Parlement a à tort refusé de répondre favorablement à sa demande d'utiliser ses salles de conférence et exigé la restitution des badges d'accès des membres de X.

A l'appui de cette allégation, le plaignant soutient que :

- a) les décisions du Parlement sont inappropriées car elles n'ont pas été motivées ;
- b) le Parlement n'a pas indiqué la base juridique sur laquelle se fonde son action ainsi que les possibilités de recours ;
- c) les décisions du Parlement sont disproportionnées ;



d) le Parlement n'a pas demandé d'explications supplémentaires au plaignant et n'a jamais donné suite à sa demande de convoquer une réunion ;

e) le Parlement a abusé de son pouvoir, notamment en portant des accusations infondées contre le plaignant ; et

f) le Parlement n'a pas répondu aux attentes légitimes du plaignant étant donné que X avait utilisé les salles du Parlement pendant plusieurs années sans le moindre problème.

5. Le plaignant demande que le Parlement lui présente des excuses et que X soit autorisée à utiliser des salles du Parlement et obtenir des badges d'accès pour les bâtiments du Parlement européen.

## L'ENQUÊTE

6. Le 5 février 2009, le plaignant a fait part de ses préoccupations au Médiateur. Le 17 mars 2009, le Médiateur a ouvert une enquête et a transféré la plainte au Parlement européen, qui a transmis son avis au Médiateur. Cet avis a été transféré au plaignant, qui a ensuite fait part de ses observations.

## L'EXAMEN ET LES CONCLUSIONS DU MÉDIATEUR

### A. Allégation de refus abusif d'accéder à la demande du plaignant concernant l'utilisation des locaux du Parlement et de retrait arbitraire des badges d'accès des membres de X

#### *Les arguments présentés au Médiateur*

7. En février 2008, le Parlement a informé le plaignant que X ne serait plus autorisée à utiliser la salle de conférence EAS 300. Sa décision se fondait sur le fait que X demandait aux participants de verser des droits d'inscription pour assister aux cours alors que l'utilisation de la salle était gratuite. Le Parlement a convenu qu'exceptionnellement, X pourrait utiliser la salle en question aux fins des activités déjà programmées pour l'année universitaire 2007-2008. En juillet 2008, X a demandé le renouvellement de l'autorisation d'utiliser la salle de conférence EAS 300 pour l'année universitaire 2008-2009. Le Parlement n'a pas modifié sa position. En novembre 2008, répondant aux demandes du plaignant, le Parlement a souligné qu'en dépit de son refus de mettre des locaux à la disposition de X, le plaignant n'avait pas tenu compte des règles applicables et réservé des salles dans les bâtiments du Parlement en novembre 2008. Le Parlement a indiqué que X exigeait toujours le versement de droits d'inscription pour assister à ses conférences et que cette pratique n'était pas conforme à la Réglementation du Parlement européen. En conséquence, le Parlement a demandé la restitution de tous les badges d'accès des membres de X.



8. Le plaignant estime que la décision du Parlement de ne pas accéder à sa demande était trop hâtive et indûment motivée. Si le Parlement avait demandé des explications au plaignant et avait accepté de le rencontrer, sa décision n'aurait pas été incorrecte. Il a expliqué que toutes les conférences organisées par X étaient publiques et gratuites. En effet, deux tiers des participants y assistent gratuitement, le tiers restant étant composé de membres inscrits de X. La gestion de leur dossier est partiellement couverte par des frais d'inscription et ils reçoivent un diplôme au terme de la formation. Il a également indiqué que les salles retenues pour les conférences de novembre 2008 avaient été réservées conformément aux règles applicables et avec le soutien de deux membres du Parlement européen.

9. Le Parlement n'a pas respecté l'article 4 du Code de bonne conduite administrative ("le Code") étant donné que ses décisions ne se fondent sur aucune base juridique. D'après le plaignant, le Parlement a réagi de manière disproportionnée, en violation de l'article 6 du Code. En outre, le Parlement aurait abusé de son pouvoir (article 7 du Code) en empêchant le déroulement de formations conformes à l'intérêt public. Il a également accusé le plaignant à tort de ne pas avoir respecté les règles applicables. Par ailleurs, le plaignant affirme que le Parlement n'a pas respecté l'article 10 du Code puisque X a utilisé les locaux du Parlement pendant plusieurs années sans qu'il n'y ait le moindre problème. Enfin, il déclare que le Parlement n'a pas motivé sa décision (article 18 du Code), invoquant des motifs sommaires et erronés. Il n'a pas non plus indiqué les possibilités de recours existant (article 19). Le plaignant considère que le Parlement devrait lui présenter des excuses, que X devrait être autorisé à utiliser les locaux du Parlement et que des badges d'accès devaient être remis à ses membres.

10. Dans son avis, le Parlement explique que l'utilisation de ses locaux par des organes externes est gouvernée par la réglementation sur l'utilisation des locaux du Parlement par des utilisateurs externes [1] ("la Réglementation"). La salle de conférence EAS 300 est gérée par le bureau d'information. Le chef du bureau d'information a informé X que le Parlement ne l'autoriserait plus à utiliser la salle EAS 300. Cette décision visait à mettre un terme aux différences de traitement eu égard aux conditions d'utilisation des locaux et à respecter la Réglementation, notamment son article 4, point (e) [2]. Le Parlement a expliqué que X exigeait le versement de droits d'inscription pour participer à son programme de formation et obtenir un diplôme et que, dès lors, il ne respectait pas les conditions prévues à l'article 4, point (e), de la Réglementation. Cette décision a ensuite été confirmée par le Secrétaire général du Parlement européen. Le Parlement a autorisé X à utiliser la salle de conférence EAS 300 jusqu'à la fin de l'année universitaire 2007-2008. Toutefois, malgré le refus du Parlement européen, X a annoncé son prochain programme de formation sur les tableaux d'affichage du Parlement et a invité le Secrétaire général à assister à la cérémonie d'ouverture dans les locaux du Parlement européen. Le plaignant n'ayant pas tenu compte de la décision du Secrétaire général ni de la Réglementation, le Secrétaire général a décidé de demander la restitution des badges d'accès des membres de X.

11. Le Parlement a également précisé que la Réglementation devrait garantir la bonne administration de ses locaux et un traitement égal de ses utilisateurs externes. Son article 1 dispose que les bâtiments du Parlement sont réservés à l'activité parlementaire ainsi qu'aux



manifestations s'y rapportant organisées par le Parlement européen. Les tiers ne sont pas autorisés à utiliser les locaux du Parlement pour des activités professionnelles ou commerciales de nature privée, en particulier à des fins lucratives. Il est évident que la possibilité, offerte à X, d'utiliser la salle EAS 300 gratuitement ne respecte pas les dispositions de l'article 4, point (e), de la Réglementation puisque l'obtention d'un diplôme à la fin de l'année universitaire est conditionnée par le paiement de droits d'inscription. Le mépris de X à l'égard du Parlement et l'utilisation abusive des badges d'accès qui étaient en sa possession ont été perçus comme un abus de confiance et ont conduit le Secrétaire général à exiger la restitution de ces badges d'accès.

12. Dans ses observations, le plaignant a indiqué que les députés n'utilisaient plus la salle de conférence EAS 300 et que la procédure à suivre pour demander l'autorisation d'utiliser cette salle était plus souple que la procédure applicable pour d'autres salles du Parlement (l'utilisation d'autres salles nécessite le soutien d'au moins un député). Il a déclaré que les conférences organisées par X dans la salle EAS 300 étaient ouvertes au public et gratuites. Quant aux droits d'inscription demandés par X, il a indiqué qu'ils servaient à couvrir les coûts administratifs et de formation, notamment les frais de logistique, de scolarité et d'équipement informatique, soulignant qu'ils n'ont jamais été liés à l'utilisation des salles. Selon le plaignant, le Parlement a fait une interprétation erronée des articles 1 et 4, point (e), de la Réglementation. Il a confondu les droits d'entrée versés pour accéder aux salles de conférence avec les droits d'inscription pour l'année universitaire (le plaignant a fait valoir qu'il ne percevait pas de rémunération pour l'accès aux salles de conférence). Le plaignant a mentionné la situation financière difficile de X, qui aurait dû inciter les institutions à le soutenir.

13. En ce qui concerne la conférence organisée en novembre 2008 et son annonce par voie d'affichage dans les bâtiments du Parlement, le plaignant a déclaré que cette conférence avait été organisée avec le soutien d'un député européen, conformément à la Réglementation. Le retrait des badges d'accès des membres de X a empêché ces derniers de participer aux travaux des commissions et de suivre le dialogue interinstitutionnel, activités qui constituent la raison d'être institutionnelle de X.

14. Le 22 octobre 2009, le plaignant a informé le Médiateur que le Parlement avait à nouveau refusé l'accès à ses locaux pour la tenue d'une conférence organisée par le plaignant et deux de ses partenaires. Le Parlement a indiqué aux partenaires du plaignant qu'aucune salle de réunion n'était disponible à la date prévue et qu'il avait rencontré des problèmes avec X en novembre 2008. D'après le plaignant, cette déclaration a porté préjudice à sa réputation.

#### *L'analyse du Médiateur*

15. Tout d'abord, le Médiateur indique que selon une jurisprudence constante, le Parlement européen, de même que les autres institutions communautaires, disposent d'un large pouvoir d'appréciation dans leur organisation interne [3] . Il considère que l'accès aux bâtiments du Parlement européen, et en particulier l'allocation et l'utilisation de ses salles de conférence, relève de son pouvoir d'organisation interne [4] .



16. L'utilisation des bâtiments du Parlement par des utilisateurs externes est gouvernée par la décision du Bureau du 14 mars 2000. Cette décision constitue dès lors la base juridique appropriée pour la décision du Parlement concernant l'utilisation de ses salles par X.

17. L'article 1 de la décision du Bureau prévoit que les bâtiments du Parlement sont réservés à l'activité parlementaire ainsi qu'aux manifestations s'y rapportant organisées par le Parlement européen. Elle fixe également un certain nombre de conditions pour l'utilisation de ces bâtiments. Elle dispose notamment que :

*" Tout organisme organisateur s'engage formellement à renoncer à un quelconque droit d'inscription lors de manifestations tenues dans les locaux du Parlement européen "*.  
(soulignement ajouté)

18. Le Médiateur observe que la salle de conférence EAS 300 est gérée par le bureau d'information du Parlement et que l'intention du Parlement était de mettre un terme aux différences de traitement eu égard aux conditions d'utilisation de ses locaux. Il soutient cette approche qu'il considère raisonnable.

19. Le plaignant organisait chaque année un programme de formation qui comportait un certain nombre de conférences organisées dans les locaux du Parlement. Même si certains participants ne payaient pas de droits d'entrée, les étudiants qui souhaitaient obtenir un diplôme au terme de ce programme de formation devaient payer des droits d'inscription. Dans ce contexte, le Médiateur conclut que le Parlement était parfaitement en droit de refuser à X l'accès à ses locaux. Il estime par ailleurs que le Parlement a fourni des explications cohérentes et raisonnables concernant les raisons qui l'ont conduit à annuler l'autorisation d'utiliser des salles dans ses bâtiments. Il ne constate aucun cas de mauvaise administration sur cet aspect de la plainte.

20. Le Médiateur constate qu'en dépit du refus du Parlement d'autoriser le plaignant à utiliser une de ses salles, ce dernier a annoncé l'inauguration de son programme de formation 2008-2009 au Parlement par voie d'affichage, précisant que cette manifestation aurait lieu dans les bâtiments du Parlement. Il a également envoyé une invitation au Secrétaire général du Parlement qui a de la sorte pris connaissance de l'organisation de cet événement.

21. Le Médiateur indique que, conformément aux règles relatives à la sécurité, adoptées par le Bureau le 3 mai 2004, le Président ou le Secrétaire général peut, lorsque l'intérêt de l'institution le commande, refuser l'accès aux bâtiments du Parlement. Dans le cas présent, le Parlement a estimé que le plaignant a ignoré sa décision, abusant ainsi sa confiance. En conséquence, il a décidé d'exiger la restitution des badges d'accès en possession du plaignant et de ses collaborateurs. Le Médiateur comprend pleinement la réaction du Parlement. Il estime que la décision du Parlement était cohérente et raisonnable, et qu'il a fourni suffisamment d'explications concernant sa décision d'exiger la restitution des badges en possession des membres de X. Il ne constate aucun cas de mauvaise administration sur cet aspect de la plainte.



22. En ce qui concerne les arguments de défaut de motivation des décisions du Parlement et d'absence de mention d'une base juridique, le Médiateur prend note que dans ses courriers électroniques des 27 et 28 février 2008, 27 et 29 septembre 2008 et ses lettres du 24 septembre 2008 et du 6 novembre 2008, le Parlement a fourni au plaignant des explications concernant sa décision. Il a également mentionné la Réglementation, notamment dans son courrier électronique du 27 septembre 2008 et sa lettre du 6 novembre 2008 (le texte de la réglementation n'était toutefois ni joint en annexe ni cité). Le Médiateur considère que les décisions du Parlement étaient valablement motivées. Dès lors, il estime qu'il n'est pas justifié de poursuivre son enquête sur cet aspect de la plainte.

23. Concernant l'argument de réaction disproportionnée, le Médiateur ne partage pas l'opinion du plaignant selon laquelle le Parlement n'aurait pas agi de manière proportionnée étant donné que ce dernier l'a autorisé à utiliser sa salle pour les activités déjà programmées pour la période 2007-2008. Il souligne qu'en vertu de l'article 4, point (j), de la Réglementation, le Parlement est en droit d'annuler une réservation à tout moment au cas où la manifestation ne respecterait pas une ou plusieurs des conditions énoncées dans ladite Réglementation.

24. Concernant l'argument selon lequel le Parlement n'aurait pas demandé d'explications supplémentaires au plaignant ni accepté de le rencontrer, le Médiateur note que le plaignant a écrit au Parlement à de nombreuses reprises, notamment le 9 juillet 2008, le 28 août 2008, les 18, 25, 27, 29 et 30 septembre 2008 ainsi que le 6 novembre 2008. Le plaignant a donc eu l'occasion de fournir des explications au Parlement dans cette correspondance, ce qui pourrait expliquer que ce dernier n'ait pas jugé nécessaire de convoquer une réunion.

25. En ce qui concerne le grief exposé par le plaignant contre le Parlement selon lequel ce dernier aurait abusé de son pouvoir en empêchant l'organisation d'un cours d'intérêt public, le Médiateur souligne qu'en vertu de la Réglementation, toute initiative organisée au sein du Parlement doit avoir une dimension européenne, être en relation avec l'activité de l'Union européenne manifeste et présenter un intérêt direct pour l'institution. Même si le programme de formation du plaignant répondait à cette condition (ce qui n'a pas été démontré), il ne respectait pas, en revanche, l'exigence de renoncer à un quelconque droit d'inscription (article 4, point (e), de la Réglementation).

26. L'autorisation d'utiliser la salle EAS 300 lui ayant été accordée pendant plusieurs années, le plaignant considère que le Parlement n'a pas respecté ses attentes légitimes. Le Médiateur rappelle que, conformément à une jurisprudence constante du Tribunal de première instance, le droit de réclamer la protection de la confiance légitime suppose la réunion de trois conditions. Premièrement, des assurances précises, inconditionnelles et concordantes, émanant de sources autorisées et fiables, doivent avoir été fournies à l'intéressé par l'administration communautaire. Deuxièmement, ces assurances doivent être de nature à faire naître une attente légitime dans l'esprit de celui auquel elles s'adressent. Troisièmement, les assurances données doivent être conformes aux normes applicables [5]. Dans le cas présent, et sans nécessité d'examiner les deux premières conditions, il apparaît clairement que la troisième condition n'a pas été respectée.



27. Sur la prétendue absence d'indication des voies de recours existant, l'article 19 du Code européen de bonne conduite administrative dispose que :

*" Une décision de l'Institution pouvant porter atteinte aux droits ou aux intérêts d'une personne privée doit contenir une indication des voies de recours existant en vue d'attaquer cette décision. Elle doit notamment indiquer la nature des recours, les organes qui peuvent être saisis ainsi que les délais applicables à l'introduction des recours. "*

*Les décisions doivent notamment se référer à la possibilité d'engager un recours judiciaire et de transmettre des plaintes auprès du Médiateur dans les conditions spécifiées respectivement aux articles 230 et 195 du traité instituant la Communauté européenne. "*

28. Dans son courrier électronique du 27 septembre 2008, le Chef de Cabinet du Secrétaire général déclare qu'il n'existe aucune voie de recours contre une décision refusant d'autoriser l'utilisation des locaux du Parlement. En vertu de l'article 3 de la Réglementation, les contestations sont soumises au Bureau, qui décide sur proposition du Secrétaire général. Le Médiateur constate que le plaignant n'a jamais été informé de cette procédure. Il note également que le plaignant a, de sa propre initiative, adressé sa demande au Secrétaire général avant de se référer au Médiateur, ce qui montre qu'il avait une certaine connaissance des possibilités de recours. Compte tenu de ce qui précède, le Médiateur formulera ci-après un commentaire critique.

## B. Conclusions

Sur la base de son enquête dans cette affaire, le Médiateur décide de la clore en formulant les conclusions suivantes :

Le Médiateur n'a pas constaté de mauvaise administration s'agissant de la décision du Parlement de retirer à X son autorisation d'utiliser les salles du Parlement et de retirer les badges d'accès aux membres de X.

Le Médiateur a fait le commentaire critique suivant s'agissant de l'absence de mention des possibilités de recours :

Le Parlement aurait dû informer le plaignant des voies de recours prévues à l'article 3 de la Réglementation sur l'utilisation des locaux du Parlement par des utilisateurs externes.

Le plaignant et le Parlement européen seront informés de la présente décision.

P. Nikiforos DIAMANDOUROS



Fait à Strasbourg le 22 décembre 2009

[1] Décision du Bureau du 14 mars 2000.

[2] L'article 4, point (e), prévoit que "  *tout organisme organisateur s'engage formellement à renoncer à un quelconque droit d'inscription lors de manifestations tenues dans les locaux du Parlement européen*  ".

[3] Affaire C-58/94,  *Pays-Bas/Conseil* , Recueil 1996, p. I-2169, point 37 ; Affaire C-301/02 P  *Tralli/BCE* , Recueil 2005, p. I-4071, point 58.

[4] Voir la décision relative à la plainte 1250/2000/(JSA)IJH.

[5] Voir Affaire T-203/97  *Forvass/Commission*  Recueil 1999, p. FP-IA-129 et II-705, point 70 ; Affaire T-199/01  *G/Commission*  Recueil 2002, p. FP-IA-217 et FP-II-1085, point 38 ; Affaire T-347/03  *Branco/Commission* , Recueil 2005, p. II-2555, point 102.