Médiateur européen

La traduction de cette page a été générée par traduction automatique [Lien]. *Les traductions automatiques peuvent comporter des erreurs susceptibles de nuire à la clarté et à l'exactitude; le Médiateur décline toute responsabilité en cas de divergences. Pour obtenir les informations les plus fiables et pour assurer la sécurité juridique, veuillez consulter la version source en anglais dont le lien figure ci-dessus. Pour en savoir plus, veuillez consulter notre* politique linguistique et de traduction [Lien].

Décision de la Médiatrice européenne formulant des suggestions à la suite de son enquête stratégique OI/5/2016/AB relative à la gestion transparente et dans un délai adéquat, par la Commission européenne, des plaintes pour infraction

Décision

Affaire OI/5/2016/AB - **Ouvert le** 13/05/2016 - **Décision le** 14/09/2017 - **Institution concernée** Commission européenne (Poursuite de l'enquête non justifiée) |

L'application effective du droit de l'UE est une condition essentielle pour garantir la crédibilité de l'Union. Afin de vérifier que les États membres transposent et appliquent correctement le droit de l'UE, il est du devoir de la Commission européenne — en vertu de son rôle de «gardienne des traités» — d'enquêter sur des allégations d'infractions.

Les plaintes déposées par les citoyens, les organisations et les entreprises sont une source essentielle d'informations pour la Commission concernant d'éventuelles violations du droit de l'UE. Toutefois, les plaignants éprouvent quelquefois des difficultés à comprendre que les procédures d'infraction ne sont pas toujours la meilleure façon de résoudre leur problème particulier. Ils éprouvent également des difficultés à accepter que la Commission dispose du pouvoir discrétionnaire d'ouvrir ou non une procédure d'infraction au terme de son enquête.

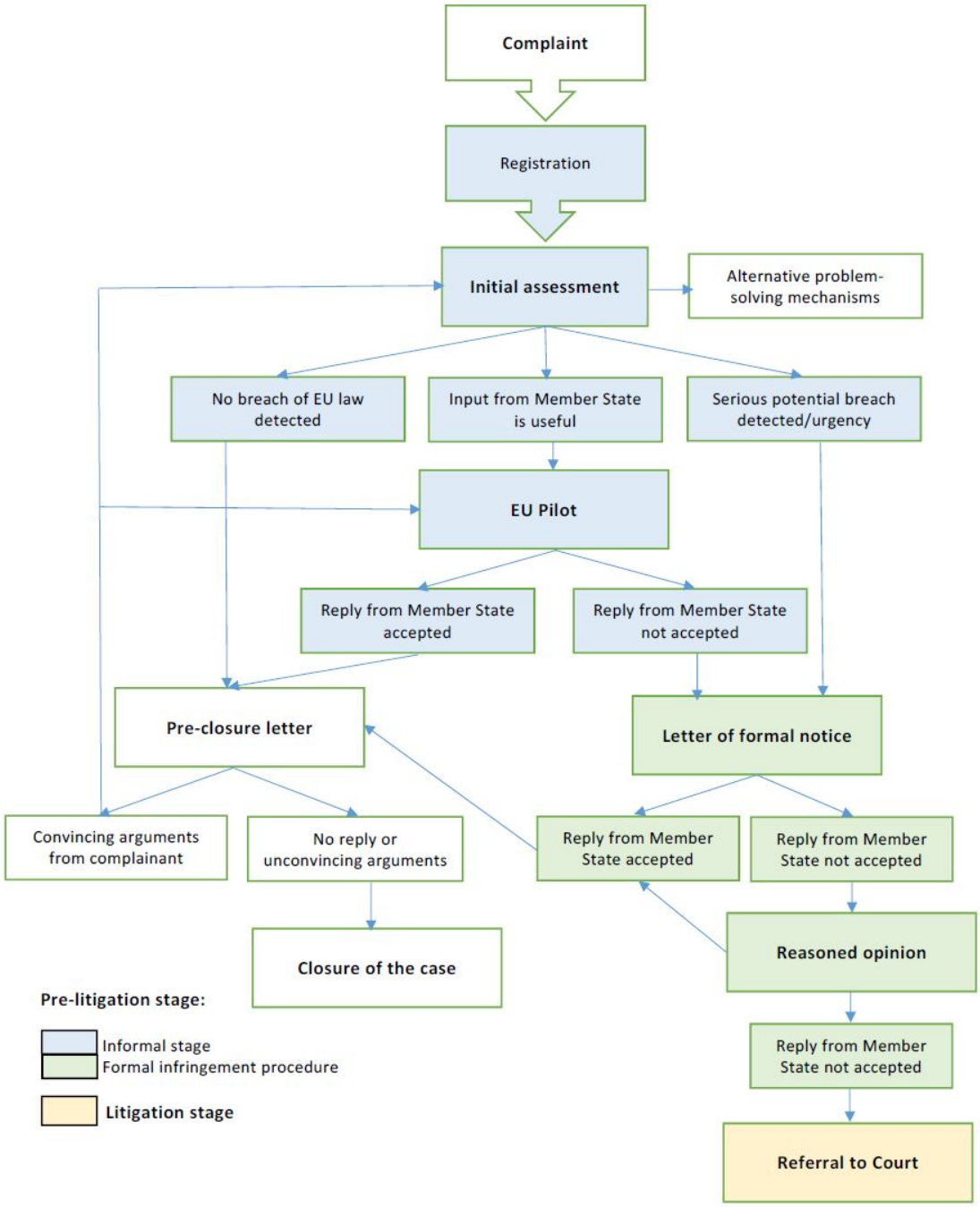
Après avoir reçu une série de plaintes relatives à la gestion de ces affaires par la Commission, la Médiatrice a ouvert une enquête stratégique en vue d'établir s'il existait des problèmes systémiques sous-jacents. L'enquête concernait la gestion par la Commission de plaintes pour infraction dans le cadre de ce que l'on appelle généralement le système «EU Pilot», qui structure la phase informelle de la procédure d'infraction. L'objectif de «EU Pilot» est de mettre en place un dialogue informel avec les États membres afin de remédier à des violations du droit de l'UE à un stade précoce et d'éviter le recours à des procédures d'infraction formelles. L'enquête porte sur les aspects suivants: (i) le devoir de la Commission de rendre une décision dans les temps, (ii) les informations transmises aux plaignants et (iii) les informations

transmises au public en ce qui concerne les affaires «EU Pilot».

La Médiatrice a constaté que la gestion rapide des plaintes pour infraction dans le cadre de «EU Pilot» a constitué une tâche ardue pour les départements de la Commission. La Commission a pris acte de ces problèmes et adopté une nouvelle stratégie en janvier 2017, grâce à laquelle elle améliorera sa gestion des procédures d'infraction en se concentrant en particulier sur les violations systémiques et graves du droit de l'UE. Parallèlement, la Commission a actualisé ses procédures de gestion de ses relations avec les plaignants.

La Médiatrice salue le fait que la Commission a déployé des efforts pour résoudre les problèmes ayant donné lieu à la présente enquête. Elle est cependant convaincue que la Commission peut apporter des améliorations supplémentaires. **C'est pourquoi la Médiatrice clôt son enquête en émettant 8 suggestions** que la Commission devrait prendre en compte afin de poursuivre l'amélioration de ses relations avec les plaignants et d'augmenter la transparence de ses actions.

Le traitement des plaintes pour infraction



Contexte

1. Le Médiateur a reçu de nombreuses plaintes concernant des retards allégués dans le traitement des plaintes d'infraction par la Commission européenne et/ou un défaut d'informer correctement le plaignant au cours de la procédure «EU Pilot», qui structure la phase informelle

des procédures d'infraction **[1]** . Le Médiateur a ouvert des enquêtes d'initiative en 2009 et 2011 [2] . La Médiatrice continuant de recevoir des plaintes, elle a décidé d'ouvrir une enquête stratégique, qui a été lancée le 13 mai 2016. L'enquête porte sur trois questions systémiques: (I) l'obligation de la Commission de prendre une décision en temps utile dans le cadre de «EU Pilot», (ii) d'informer les plaignants et (iii) d'informer le public.

L'enquête

2. Dans un premier temps, le Médiateur a demandé la liste des dossiers EU Pilot ouverts pour plus d'un an à la fin de 2015 et les lettres types utilisées pour tenir les plaignants informés des progrès accomplis. Le personnel de la Médiatrice a également tenu une réunion avec la Commission afin d'obtenir des statistiques et de mieux comprendre comment fonctionne «EU Pilot» dans la pratique [3] . Dans un deuxième temps, le personnel du Médiateur a procédé à une inspection de dix dossiers EU Pilot, âgés de plus d'un an, dans trois domaines d'action (Environnement, justice et consommateurs, fiscalité et douanes). Un nombre important de plaintes d'infraction sont déposées dans ces domaines chaque année. Après la publication par la Commission de sa nouvelle communication intitulée «Le droit de l' *UE: De meilleurs résultats grâce à une meilleure application* » du 19 janvier 2017 [4] (ci-après la «communication de 2017»), une autre réunion a eu lieu pour aider l'équipe d'enquête du Médiateur à comprendre les implications de la nouvelle approche de la Commission. Cette décision tient compte de toutes les informations recueillies au cours de ces étapes d'enquête.

L'évaluation du Médiateur

A. Délai de traitement des plaintes pour infraction

Les défis auxquels la Commission est confrontée

3. En règle générale, la Commission s'est engagée à enquêter sur les plaintes et à prendre la décision d'engager une procédure formelle d'infraction ou de clôturer l'affaire, **dans un délai d'un an** à compter de la date d'enregistrement de la plainte. Ce délai d'un an comprend l'enregistrement de la plainte dans une base de données intitulée *« Gestion des plaintes — Accueil des Plaignants»* (CHAP), l'évaluation initiale pour décider d'ouvrir ou non un «EU Pilot» et le dialogue avec l'État membre dans le cadre de «EU Pilot», conduisant à la décision d'ouvrir une procédure d'infraction ou de clôturer l'affaire.

4. Depuis mars 2010, la Commission applique également un double critère de référence de dix semaines afin d'assurer une gestion rapide des dossiers relevant du programme «EU Pilot»: L'État membre dispose d'un délai de 70 jours pour soumettre sa réponse à la Commission et la Commission dispose d'un délai de 70 jours pour évaluer la réponse de l'État membre.

5. Le respect des délais qu'elle s'est fixés semble constituer un défi sérieux pour la Commission:

· En ce qui concerne le délai d'un an, la Commission a ouvert 724 affaires «EU Pilot» sur la base de plaintes entre le 1er janvier 2014 et le 31 décembre 2015. Dans seulement 107 affaires (soit 15 %), il s'agissait d'une décision de clôture de l'affaire ou d'une lettre de mise en demeure prise dans un délai d'un an à compter de la date d'enregistrement de la plainte [5] . À la fin de 2015, la Commission traitait 480 dossiers EU Pilot dans l'attente de plaintes de plus d'un an. Parmi eux, 102 dossiers (21 %) étaient ouverts depuis plus de trois ans [6] . La Commission a expliqué que le dialogue entre la Commission et l'État membre via «EU Pilot» ne se limite pas à un seul échange: pour un nombre significatif des 102 dossiers de plus de trois ans, plusieurs échanges avec l'État membre concerné ont été nécessaires [7] . La Commission a également expliqué que le volume des informations soumises par le plaignant, avant ou après le lancement du dialogue EU Pilot, et/ou par l'État membre, a également une incidence sur la durée de vie des affaires EU Pilot, étant donné que la Commission doit évaluer ces informations avant de décider de la voie à suivre.

· En ce qui concerne le double critère de référence de dix semaines, le délai moyen nécessaire aux États membres pour répondre aux questions de la Commission était de 72 jours en 2015, ce qui est proche de l'indice de référence de dix semaines [8] . Toutefois, le délai moyen imparti à la Commission pour évaluer ces réponses était de 91 jours en 2015, soit 21 jours au-dessus de la valeur de référence [9] . La Commission a précisé qu'un facteur ayant une incidence sur le temps nécessaire à l'évaluation des réponses des États membres est la nécessité de traduire les réponses des États membres.

Les principales raisons des retards

6. Le Médiateur est conscient du fait que la Commission gère un grand nombre de plaintes et que le délai d'un an est un objectif auto-imposé. Dans le cadre du traitement des plaintes alléguant des retards excessifs, le Médiateur a toujours estimé que, lorsque le délai d'un an est dépassé, une bonne administration exige de la Commission qu'elle fournisse des raisons précises et valables du retard.

7. Le Médiateur a estimé qu'il pourrait y avoir une mauvaise administration si le retard est dû à une inactivité administrative ou si la Commission ne fournit pas d'explication valable [10] . Le Médiateur a également estimé que, même s'il existe de bonnes raisons, un retard de plusieurs années pourrait ne pas être raisonnable au sens de l'article 41 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, relatif au droit à une bonne administration.

Retard excessif dans l'affaire 583/2013/MHZ [11]

Un agriculteur s'est plaint auprès du Médiateur en alléguant que la Commission aurait dû prendre des mesures plus rapides à l'égard de ses deux plaintes pour infraction. La Commission n'a pas pu expliquer pourquoi elle n'a pu lancer le «EU Pilot» dans les deux

affaires d'infraction que onze mois après avoir reçu les plaintes. Le Médiateur a critiqué la Commission, estimant que «en *particulier, en retardant le début de la procédure pilote et, par conséquent, en rendant impossible pour elle-même le respect du délai d'un an pour statuer sur les plaintes pour infraction du plaignant, la Commission s'est rendue coupable de mauvaise administration* ».

8. Les inspections effectuées dans le cadre de cette enquête ont confirmé que certains retards échappent à la volonté de la Commission, par exemple lorsqu'une **modification du droit national** est nécessaire pour mettre fin à l'infraction, lorsqu'il est nécessaire de **construire des infrastructures** (notamment dans le domaine de l'environnement) ou lorsque, au moment où EU Pilot, la Commission doit **attendre les résultats d'un arrêt de la Cour** . Dans d'autres cas, la Commission peut avoir besoin de plus de temps pour évaluer **les informations supplémentaires fournies par le plaignant** au cours de la procédure ou pour lier la plainte à **des dossiers similaires** contre d'autres États membres. Ces cas ne constituent pas une inactivité administrative.

9. D'autres situations plus problématiques concernent des questions d'organisation, telles que la **lourde charge de travail au sein de l'unité** , la nécessité de se concerter avec **plusieurs services de la Commission** ou le **temps supplémentaire nécessaire à la traduction** , car les plaintes peuvent être déposées dans n'importe quelle langue officielle de l'UE et impliquent parfois une quantité importante de documents. En raison de ces problèmes, l'évaluation initiale de la plainte, avant même que la Commission ne décide d'ouvrir un dialogue «EU Pilot», peut prendre en soi plusieurs mois.

10. Les retards peuvent également résulter de longs échanges entre la Commission et l'État membre dans le cadre du programme «EU Pilot», en raison de **réponses incomplètes ou insatisfaisantes** .

Retard excessif dans l'affaire 1146/2012/AN [12]

En décembre 2009, un plaignant a déposé une plainte pour infraction pour laquelle la Commission a ouvert un «EU Pilot». En juin 2012, le plaignant s'est plaint auprès du Médiateur du retard pris par la Commission dans le traitement de l'affaire. Au cours de l'enquête, la Commission a expliqué que la durée de la procédure était due aux retards de l'État membre dans la réponse à ses demandes de renseignements et au caractère incomplet des réponses fournies. Le Médiateur a critiqué la Commission, estimant qu' **elle n'avait pas correctement mis en œuvre la procédure EU Pilot. L'objectif de «EU Pilot», qui consiste à trouver des solutions rapides et de meilleure qualité aux plaintes d'infraction, a été compromis en l'espèce** . Dans sa réponse, la Commission a informé le Médiateur qu'elle avait ouvert une procédure formelle d'infraction.

Dans une autre affaire portée devant le Médiateur en 2015, la Commission a envoyé neuf demandes d'informations à l'État membre [13] .

11. La procédure «EU Pilot» a été conçue comme un moyen à l'amiable de résoudre les

problèmes. Elle permet également à la Commission de recueillir des éléments de preuve suffisants concernant l'infraction alléguée. Toutefois, «EU Pilot» est fondé sur le principe de «coopération sincère», qui est compromis par les réponses incomplètes successives de l'État membre concerné. En outre, la procédure formelle d'infraction est un autre outil dont dispose la Commission pour recueillir des éléments de preuve avant de décider de renvoyer l'affaire devant la Cour de justice.

La nouvelle stratégie de la Commission

12. Dans sa communication de 2017, la Commission a reconnu que «EU Pilot» n'a pas toujours été efficace pour résoudre rapidement les problèmes . Il a déclaré que «EU Pilot» a *été mis en place pour résoudre rapidement d'éventuelles violations du droit de l'UE à un stade précoce dans les cas appropriés. Il ne vise pas à ajouter une étape longue à la procédure d'infraction, ce qui en soi est un moyen d'engager un dialogue de résolution de problèmes avec un État membre. Par conséquent, la Commission lancera des procédures d'infraction sans s'appuyer sur le mécanisme de résolution de problèmes EU Pilot, à moins que le recours à EU Pilot ne soit jugé utile dans un cas donné* ».

13. La Commission a l'intention de concentrer ses mesures d'application sur les violations systémiques et graves du droit de l'UE. Avec cette nouvelle approche, la Commission cessera d'utiliser «EU Pilot» comme procédure par défaut. Il sera plus facile de passer directement à une procédure formelle d'infraction sans ouvrir un «EU Pilot». Dans les cas individuels d'application incorrecte du droit de l'Union, la Commission encouragera les plaignants à utiliser les mécanismes appropriés de résolution des problèmes disponibles au niveau de l'UE ou au niveau national et proposera de transférer le dossier à l'organisme le plus approprié si nécessaire. **Étant donné qu'il est trop tôt pour mesurer l'impact de cette nouvelle approche sur la capacité de la Commission à traiter plus rapidement les plaintes, le Médiateur a l'intention d'assurer un suivi à ce sujet dans les années à venir** .

14. Le Médiateur se félicite de l'intention de la Commission de renforcer sa coopération avec le réseau européen des médiateurs afin d'offrir aux plaignants de meilleurs moyens de recours au niveau national. Son Bureau poursuit activement cette démarche avec la Commission.

Tenir la Commission responsable de ses actions

15. Le rapport annuel de la Commission intitulé « *Suivi de l'application de l'Union européenne* » fournit des informations utiles sur le nombre et les types de dossiers ouverts. Toutefois, elle ne reflète pas pleinement l'efficacité de la phase de dialogue informel, qui vise à trouver des réponses **meilleures et plus rapides** au fait que les États membres n'appliquent pas correctement le droit de l'Union.

16. Selon les rapports annuels de la Commission, «EU Pilot» a permis de réduire efficacement le recours aux procédures formelles d'infraction [14] . 75 % des dossiers EU Pilot traités en

2015 ont été clôturés après avoir reçu des «réponses satisfaisantes» de la part des États membres. Les statistiques de la Commission incluent toutefois les cas dans lesquels il n'y a en fait pas eu de violation du droit de l'Union [15] . Afin de mieux refléter l'efficacité de son action, la Commission pourrait utilement évaluer le pourcentage de cas où il y avait un problème réel, qui a été résolu à la suite de l'intervention de la Commission.

17. En ce qui concerne sa capacité à traiter rapidement les plaintes pour infraction, la Commission pourrait publier le délai moyen dont elle a besoin pour statuer sur une plainte ou le pourcentage de plaintes pour lesquelles une décision a été prise dans un délai d'un an. Enfin, la Commission publie dans son rapport annuel des informations sur les performances de chaque État membre en ce qui concerne l'indice de référence de dix semaines au titre de «EU Pilot», mais ne divulgue pas d'informations sur ses propres performances.

Afin d'améliorer la transparence de son action, le Médiateur encourage la Commission à fournir davantage d'informations sur ses résultats en matière de résolution des violations effectives du droit de l'Union dans le cadre des procédures préalables à l'infraction — et sur la durée moyenne du processus — dans son rapport annuel.

B. Tenir les plaignants informés

L'importance d'une information régulière et adéquate

18. Les plaintes pour infraction constituent une source d'information essentielle pour détecter d'éventuelles violations du droit de l'Union. Dans le même temps, les plaignants peuvent avoir du mal à comprendre que les procédures d'infraction ne visent pas à résoudre leurs problèmes individuels et que la Commission ne peut pas obtenir réparation pour eux. Les plaignants ont également du mal à comprendre pourquoi la Commission peut avoir besoin de temps pour traiter leur plainte. Ils pourraient trouver encore plus difficile de comprendre pourquoi la Commission, en utilisant sa marge d'appréciation, peut décider de ne pas ouvrir de procédure d'infraction à la fin de son enquête.

19. De nombreuses plaintes déposées auprès du Médiateur pour retard excessif allèguent également que la Commission n'a pas tenu le plaignant suffisamment informé. Le manque d'informations adéquates est susceptible d'accroître la frustration des plaignants découlant de longs retards. À l'inverse, des explications adéquates et régulières aident les plaignants à comprendre et à accepter pourquoi la Commission a besoin de plus de temps pour enquêter sur leurs plaintes ou pourquoi elle a décidé de clore une affaire.

20. Dans ce contexte, les plaignants doivent être rassurés sur le fait que leurs affaires seront traitées avec diligence. Certaines des améliorations contenues dans l'annexe de la communication de 2017 de la Commission contribuent à donner effet au principe de bonne administration, qui comprend l'obligation de motiver les décisions et de répondre aux demandes d'information. Il s'agit notamment des éléments suivants: (I) les plaintes seront soumises à la

Commission au moyen d'un formulaire standard, afin d'améliorer la base d'évaluation du bien-fondé d'une plainte et de faciliter un meilleur traitement des plaintes; (II) l'accusé de réception envoyé par la Commission précisera en termes plus clairs les limites de l'action de la Commission; et iii) lorsque la Commission dépasse le délai d'un an pour prendre une décision, les plaignants en seront informés **automatiquement** par écrit et pas seulement **sur demande** , comme c'était le cas auparavant.

21. Le Médiateur se félicite que la Commission ait mis à jour ses procédures de traitement des relations avec les plaignants en même temps qu'elle a adopté sa nouvelle stratégie [16] . Sur la base de son expérience, la Médiatrice encourage la Commission à s'appuyer sur sa nouvelle stratégie visant à améliorer encore ses relations avec les plaignants en promouvant les meilleures pratiques, au-delà des obligations procédurales strictes qu'elle s'est imposée. L'amélioration des relations avec les plaignants est également susceptible d'améliorer l'efficacité des dialogues «EU Pilot» que la Commission jugera toujours utiles de lancer dans le cadre de sa nouvelle stratégie. Une bonne façon de le faire serait de **mettre à jour ses lignes directrices internes sur le traitement des plaintes d'infraction,** en tenant compte des remarques et suggestions exposées ci-dessous.

Tenir les plaignants informés pendant la phase d'évaluation initiale

22. L'évaluation initiale de la plainte est une étape essentielle, pour laquelle il est important de fournir au plaignant des informations adéquates et opportunes. À la suite de son évaluation initiale, la Commission peut décider de passer directement à une procédure formelle d'infraction, d'ouvrir un «EU Pilot», de clore l'affaire ou d'orienter le plaignant vers d'autres voies de recours au niveau de l'UE ou au niveau national.

23. Après que la plainte a été enregistrée dans la base de données «CHAP» et que l'accusé de réception a été envoyé, son examen initial n'est soumis à aucun délai et peut prendre plusieurs mois. Il n'existe pas de procédure établie pour tenir le plaignant informé pendant la période au cours de laquelle la Commission décide de poursuivre ou non l'examen de la plainte auprès de l'État membre. Lorsque l'évaluation initiale dans CHAP ne peut pas être effectuée dans un délai raisonnable (généralement deux ou trois mois), certaines directions générales ont développé la bonne pratique consistant à envoyer une réponse d'attente au plaignant, avec les coordonnées du responsable du dossier et à expliquer comment la plainte est traitée.

La Médiatrice encourage la Commission à fixer un délai indicatif pour l'analyse initiale des plaintes dans CHAP. Elle encourage également la Commission à généraliser la bonne pratique consistant à envoyer une réponse d'attente au plaignant lorsque l'évaluation initiale de la plainte ne peut être effectuée dans ce délai.

24. Le Médiateur a également demandé si les personnes/organisations qui déposent une plainte dans une affaire que la Commission enquête déjà de sa propre initiative, ou sur la base d'une autre plainte, ont le statut de plaignant. La Commission a répondu qu'elles le sont si elles

satisfont aux critères énoncés à l'annexe de la communication de 2017. Leurs cas sont enregistrés dans CHAP et les dispositions administratives relatives aux relations avec les plaignants s'appliquent. Cela ne tient pas compte du suivi donné à ces plaintes. La Commission a noté que l'existence d'une procédure d'enquête/d'infraction en cours est un facteur à prendre en compte pour décider du suivi de la plainte.

Le Médiateur se félicite que la Commission donne le statut de plaignant aux personnes/organisations qui déposent une plainte dans une affaire sur laquelle la Commission enquête déjà. Dans la mesure où la Commission ne le fait pas déjà, elle encourage la Commission à informer le plaignant de l'état d'avancement de son enquête et de sa décision de clôturer l'affaire ou d'ouvrir une procédure d'infraction.

25. À la suite de son évaluation initiale, la Commission peut conclure qu'une procédure d'infraction n'est pas la meilleure façon de résoudre le problème du plaignant, en particulier lorsque le plaignant s'attend à obtenir réparation du préjudice subi par la prétendue violation du droit de l'Union. Dans le cadre de sa nouvelle stratégie, la Commission s'est engagée à aider les citoyens en sensibilisant les citoyens à leurs droits en vertu du droit de l'UE et aux différents outils de résolution des problèmes dont ils disposent aux niveaux national et européen. Il s'agit notamment d'adapter les lettres utilisées pour accuser réception des plaintes et pour informer les plaignants de la décision de la Commission de ne pas enquêter sur une plainte. Elle exigera également de la Commission qu'elle dresse un inventaire de tous les mécanismes de recours disponibles aux niveaux européen et national et qu'elle fournisse des informations favorables aux citoyens sur sa page web consacrée aux problèmes des citoyens [17] .

Parmi ces mécanismes figurent les organes de contrôle non judiciaires tels que les médiateurs nationaux et régionaux: le Médiateur européen travaille actuellement avec la Commission et le Réseau européen des médiateurs pour renforcer la coopération sur ces questions, afin de mieux orienter les plaignants lorsque la Commission décide de ne pas enquêter sur une affaire individuelle .

Tenir les plaignants informés pendant le «EU Pilot»

26. Bien que la Commission considère «EU Pilot» comme une procédure bilatérale entre la Commission et les États membres, elle s'est engagée à informer les plaignants lorsqu'elle ouvre un EU Pilot, lorsqu'elle prend une décision finale et lorsqu'elle dépasse le délai d'un an pour prendre une décision. Une bonne administration impose également à la Commission d'accuser réception de toute correspondance dans un délai de deux semaines. La Commission reconnaît en outre que les plaignants peuvent demander des explications sur l'affaire à tout moment de la procédure, y compris par courriel ou par téléphone.

Informations au plaignant dans l'affaire 332/2013/AN [18]

L'affaire concernait le retard de quatre ans de la Commission dans l'adoption d'une décision dans le cadre de «EU Pilot» et son incapacité à tenir le plaignant informé. Au cours de

l'enquête, la Commission a expliqué les raisons du retard, a repris les contacts avec le plaignant et est parvenue à une décision finale. Le Médiateur a conclu qu'il n'y avait pas lieu de poursuivre les enquêtes, mais a noté que la communication avec le plaignant n'avait pas été très fluide et que cela avait réduit la volonté du plaignant d'accepter les arguments de la Commission selon lesquels le délai normal n'était pas respecté [19] . Elle rappelle à la Commission qu'une communication fluide et régulière avec les plaignants constitue une garantie procédurale importante et légitime le rôle de la Commission.

27. La Commission n'a pas établi de procédure pour informer les plaignants des réponses des États membres. Dans certains cas, informer prématurément les plaignants pourrait avoir pour conséquence de mettre en péril le climat de confiance mutuelle entre la Commission et les États membres qui vise à caractériser la phase de dialogue informel des procédures d'infraction. Il est également clair que tous les plaignants ne manifestent pas un intérêt à suivre les détails de l'enquête de la Commission. Au cours des inspections qui ont eu lieu dans le cadre de cette enquête, le personnel du Médiateur a toutefois noté que les plaignants avaient parfois exprimé un tel intérêt. Dans un dossier inspecté, la Commission a fourni au plaignant des résumés de la réponse de l'État membre afin d'obtenir des observations et des informations complémentaires. Le Médiateur estime donc qu'il est possible, au cas par cas, de fournir ce type d'informations sans nuire à l'objectif de «EU Pilot». Cette possibilité devrait être examinée plus avant.

Lorsque les plaignants expriment leur intérêt à suivre de près l'état d'avancement de leur affaire, le Médiateur encourage la Commission à les informer de toute nouvelle étape importante de son enquête dans le cadre de «EU Pilot», y compris en leur fournissant, dans la mesure du possible, un résumé de la réponse de l'État membre.

Informer les plaignants lors de la clôture d'une affaire

28. Si la décision d'ouvrir une procédure formelle d'infraction est prise par le collège des commissaires et fait l'objet d'une publicité, la décision de clôturer une affaire est normalement prise au sein de la direction générale compétente et n'est pas publique. Le plaignant est toutefois informé par ce qu'on appelle une lettre de «préfermeture» et dispose d'un délai de quatre semaines pour présenter ses observations. Lorsque les observations du plaignant ne persuadent pas la Commission de reconsidérer sa position, l'affaire est close et le plaignant en est informé. Lorsque le plaignant persuade la Commission de reconsidérer sa position, l'enquête se poursuit.

29. La Commission dispose d'un pouvoir d'appréciation considérable pour décider s'il y a lieu ou non d'engager une procédure d'infraction et, le cas échéant, lorsque l'enquête révèle une violation du droit de l'Union. Cela est particulièrement difficile à comprendre pour les plaignants et la plupart des plaintes déposées auprès du Médiateur dans le domaine de l'infraction contestent la décision de la Commission de clore une plainte pour infraction.

30. Le Médiateur a toujours considéré que, si la Commission dispose d'une marge

d'appréciation à cet égard, elle devrait toujours motiver valablement sa décision de clore une plainte pour infraction. Le Médiateur estime également que la bonne administration exige de la Commission qu'elle agisse avec diligence et qu'elle examine pleinement tous les arguments du plaignant [20] . Lorsque le plaignant présente de nouveaux arguments à la suite de la réception de la lettre de préclôture et que la Commission maintient néanmoins sa décision de clore la plainte, dans la lettre confirmant la clôture de l'affaire, la Commission devrait examiner les nouveaux arguments et expliquer en détail pourquoi ils ne sont pas suffisants pour modifier sa position.

Absence de justification adéquate d'une décision dans l'affaire 995/2011/KM [21]

Un citoyen reproche à la Commission de ne pas expliquer correctement pourquoi elle n'enquête pas sur sa plainte d'infraction dans laquelle il allègue qu'un État membre ne met pas correctement en œuvre la directive «vie privée et communications électroniques». Le Médiateur a estimé que les explications de la Commission devaient non seulement être correctes, mais aussi claires et non équivoques. Elle reproche à la Commission de ne pas avoir suffisamment motivé les raisons pour lesquelles elle n'a pas donné suite à deux des questions soulevées dans la plainte, à savoir la manière dont l'État membre a stocké et traité les données ainsi que ses règles en matière de marketing électronique.

31. Dans ce contexte, le Médiateur se félicite que les nouveaux modèles de lettres de préclôture de la Commission fassent clairement la distinction entre les éléments suivants: (I) le problème a été résolu, à la suite de l'intervention de la Commission ou par d'autres moyens; (II) le problème n'est pas résolu, mais la Commission ne poursuivra pas l'affaire, conformément aux critères énoncés dans sa communication de 2017 [22] ; (III) l'affaire ne sera pas poursuivie parce qu'il n'y a pas de violation du droit de l'Union ou que les éléments de preuve disponibles sont insuffisants ou que la poursuite de l'affaire est empêchée par la nécessité de protéger la confidentialité, comme l'a demandé le plaignant [23] .

32. Le Médiateur note toutefois que le modèle de confirmation de la clôture de l'affaire n'a pas été modifié et ne prévoit pas clairement l'obligation de répondre aux autres arguments du plaignant.

Dans la plupart des plaintes qu'elle a reçues, la Médiatrice a conclu que la Commission avait fourni une explication valable au plaignant. Le Médiateur suggère toutefois que les services de la Commission soient particulièrement attentifs à traiter séparément tous les aspects de la plainte du plaignant dans la lettre de préclôture.

Le Médiateur encourage également la Commission, dans sa lettre confirmant que l'affaire sera close, à répondre de manière adéquate à tout autre argument avancé par le plaignant dans les cas où la Commission décide néanmoins de clore la plainte.

33. Le Médiateur note que la page web de la Commission [24] et le formulaire de plainte en ligne [25] décrivent clairement le processus de traitement des plaintes et les limites de l'action de la Commission. Ils expliquent que la Commission ne peut résoudre des problèmes

individuels tels que l'annulation d'une décision individuelle prise au niveau national ou l'octroi d'une indemnisation au plaignant pour préjudice. Tout en notant qu'elle dispose d'un pouvoir discrétionnaire, la Commission est moins claire sur les critères possibles pour clore une plainte pour infraction.

Le Médiateur suggère que la Commission fournisse des informations favorables aux citoyens sur son site internet et dans le formulaire de plainte sur les différents critères qu'elle prend en compte pour décider de classer une affaire.

C. Information du public sur les cas EU Pilot

34. L'accès aux documents dans les affaires d'infraction est régi par le règlement (CE) no 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. Les juridictions de l'Union reconnaissent une présomption générale (bien que réfragable) selon laquelle les documents relatifs à la phase précontentieuse des procédures d'infraction ne peuvent pas être divulgués. Cela s'étend aux dialogues EU Pilot en cours [26] . L'accès aux documents relatifs aux procédures d'infraction clôturées est en principe accordé, sous réserve des exceptions standard à la divulgation prévues par le règlement.

35. La liste des procédures formelles d'infraction est accessible au public. En décembre 2014, la Commission a lancé un nouveau registre des procédures d'infraction en cours précisant le domaine politique, le titre de l'infraction alléguée, l'État membre concerné et l'état d'avancement de chaque procédure (avis formel, avis motivé, clôture de l'affaire ou saisine de la Cour) [27] . Il n'existe toutefois pas de liste publique des dialogues «EU Pilot», ce qui rend difficile pour les citoyens de présenter des demandes d'accès à des documents, y compris une demande présentée après la clôture de l'affaire [28] .

36. Les dialogues EU Pilot concernent des domaines tels que les droits de l'homme, l'environnement ou le marché unique, domaines qui présentent un grand intérêt pour les citoyens et les entreprises [29] . Lors de la réflexion sur la manière d'améliorer la transparence du programme «EU Pilot», il est nécessaire d'équilibrer le risque de nuire au climat de confiance mutuelle, qui rend les outils de préinfraction efficaces, et les avantages d'un contrôle public accru sur les questions présentant un intérêt majeur potentiel. En plus de permettre aux citoyens d'utiliser plus efficacement leur droit d'accès aux documents, un contrôle accru du public pourrait avoir une incidence positive sur le traitement en temps utile des affaires.

37. Il est certainement positif que le plaignant soit informé qu'un «EU Pilot» a été lancé et qu'il puisse donc partager ces informations s'il le souhaite. Cela signifie qu'au moins un et potentiellement plusieurs membres du public sont déjà informés qu'un «EU Pilot» est en cours.

38. La Médiatrice estime donc que la publication d'une liste des dialogues EU Pilot en cours, sans publier aucun document connexe, contribuerait à améliorer la transparence de l'action de la Commission sans porter atteinte à l'intérêt public. Elle contribuerait à informer le public et permettrait aux citoyens d'exercer leur droit d'accès aux documents, sans compromettre

l'approche de partenariat entre la Commission et les États membres.

Le Médiateur suggère à la Commission de rendre publique la liste des dialogues EU Pilot en cours et l'état d'avancement de chaque dossier.

Conclusion et suggestions d'améliorations

Compte tenu de la nouvelle stratégie de la Commission, le Médiateur clôt l'enquête en formulant les conclusions et suggestions suivantes:

Conclusion

L'objectif de cette enquête a été largement atteint.

Suggestions d'amélioration

La plupart de ces suggestions et bonnes pratiques ne sont pas spécifiques à «EU Pilot» et sont également pertinentes dans le contexte du traitement par la Commission des plaintes pour infraction en général. Le Médiateur suggère à la Commission d'en tenir compte lors de la mise à jour de ses orientations internes à l'intention des services de la Commission.

En ce qui concerne la procédure «EU Pilot»:

La Commission devrait:

1. Informer les plaignants de toute nouvelle étape importante de son enquête dans le cadre de «EU Pilot» s'ils manifestent un intérêt à suivre de près l'état d'avancement de leur affaire. Il pourrait s'agir, dans la mesure du possible, de fournir aux plaignants un résumé de la réponse de l'État membre.

2. Mettre à la disposition du public la liste des dialogues EU Pilot en cours et l'état de chaque dossier.

En ce qui concerne les relations avec les plaignants dans le traitement des plaintes d'infraction en général:

La Commission devrait:

3. Fournir des informations favorables aux citoyens sur son site Web et dans le formulaire de plainte sur les différents critères qu'il prend en compte lors de la décision de clôturer une affaire.

4. Soyez particulièrement prudent en abordant séparément tous les aspects de la plainte du

plaignant dans la lettre de préclôture.

5. Répondre adéquatement à tout autre argument du plaignant lorsque la Commission décide néanmoins de clore la plainte. Cela devrait être fait dans la lettre confirmant que l'affaire sera clôturée.

6. Fixer un délai indicatif pour l'analyse initiale des plaintes dans CHAP et généraliser la bonne pratique consistant à envoyer une réponse en attente au plaignant lorsque l'évaluation initiale de la plainte ne peut être effectuée dans ce délai.

7. Dans la mesure où elle ne le fait pas déjà, lorsqu'une personne/organisation dépose une plainte sur une affaire sur laquelle la Commission enquête déjà, informe le plaignant de l'état d'avancement de son enquête en cours et de sa décision de clôturer cette affaire ou d'ouvrir une procédure d'infraction.

En ce qui concerne la transparence de l'action de la Commission:

La Commission devrait:

8. Fournir davantage d'informations sur ses performances en matière de résolution des violations effectives du droit de l'Union dans le cadre de procédures préalables à l'infraction — et sur la durée moyenne de la procédure — dans son rapport annuel sur le suivi de l'application du droit de l'UE

Emily O'Reilly Médiatrice européenne

Strasbourg, le 14/09/2017

Annexe I: Rôle du «pilote de l'UE» dans le cadre des procédures d'infraction

Les différentes étapes de la procédure d'infraction

Chaque État membre est responsable de la mise en œuvre du droit de l'Union, en transposant les directives et en veillant à ce que la législation de l'UE soit correctement appliquée et mise en œuvre. En vertu de l'article 17, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne (traité UE), la Commission européenne est chargée de contrôler l'application correcte du droit de l'Union par les États membres. L'une des principales façons dont la Commission s'acquitte de son rôle de «gardienne des traités» consiste à engager des procédures d'infraction si elle considère qu'un

État membre n'a pas transposé correctement ou dans les délais une directive, ou qu'il a mal appliqué les règles de l'UE.

La Commission peut enquêter sur d'éventuelles infractions de sa propre initiative, en réponse à des pétitions adressées au Parlement européen ou sur la base de plaintes. L'objectif principal de l'action de la Commission est de mettre fin au plus rapidement possible à la situation irrégulière: elle a donc mis au point des outils de préinfraction pour apporter des solutions plutôt que d'engager une procédure d'infraction. Lorsque la Commission détecte une infraction éventuelle, la première étape consiste généralement à obtenir des preuves suffisantes de l'existence de la violation alléguée et à résoudre le problème en travaillant en partenariat avec l'État membre concerné. En cas d'échec du dialogue informel, la Commission peut ouvrir une procédure formelle d'infraction, qui peut aboutir à renvoyer l'État membre devant la Cour de justice de l'UE.

L'objectif du «pilote de l'UE»

Le système appelé «EU Pilot» structure la phase informelle des procédures d'infraction. La Commission a annoncé son lancement dans sa communication du 5 septembre 2007 intitulée « *Une Europe des résultats — Appliquer le droit communautaire».* Il *a commencé à fonctionner* en avril 2008 comme une expérience avec 15 États membres volontaires (d'où le terme «Pilot»). Par la suite, tous les autres États membres se sont inscrits. Il a remplacé la pratique antérieure selon laquelle la Commission a envoyé des lettres administratives aux États membres. En engageant un dialogue informel mais structuré avec les États membres, dans un esprit de coopération loyale, la Commission a cherché à trouver de meilleures réponses aux questions relatives à l'interprétation, à la mise en œuvre et à l'application correctes du droit de l'Union, à accélérer le traitement des plaintes pour infraction et à réduire le recours à des procédures d'infraction plus formelles.

Contrairement à la procédure formelle d'infraction [30] , il n'existe pas de base juridique spécifique pour «EU Pilot». Il s'agit d'une méthode de travail fondée sur une base de données en ligne et un outil de communication utilisé par la Commission et les gouvernements nationaux pour échanger des informations et des analyses juridiques sur les cas d'infraction potentiels. Pour chaque cas, un dossier individuel est créé et des questions sont soumises à l'État membre concerné au moyen de la demande EU Pilot. La réponse de l'État membre est ensuite évaluée par les services de la Commission, qui peuvent demander des informations complémentaires. La base de données gère les plaintes reçues du public, ainsi que les pétitions du Parlement européen et des affaires d'initiative de la Commission. *En 2015, la Commission a ouvert 881 nouveaux dossiers EU Pilot, dont 295 ont été déclenchés par des plaintes et 578 ont été ouverts à l'initiative de la Commission* [31] .

Jusqu'en janvier 2017, «EU Pilot» a été utilisé dans presque tous les cas avant que la Commission ne décide d'ouvrir ou non une procédure d'infraction. Dans sa nouvelle communication intitulée «Le droit *de l'UE: De meilleurs résultats grâce à une meilleure application* » du 19 janvier 2017 [32] (ci-après la «communication de 2017»), la Commission a

annoncé qu'elle cesserait d'utiliser automatiquement «EU Pilot» et qu'elle ne s'y fonderait que lorsqu'elle le jugerait utile.

Garanties procédurales pour les plaignants

Toute personne peut introduire une plainte contre un État membre au sujet de toute mesure ou pratique d'une autorité publique jugée incompatible avec le droit de l'Union. «EU Pilot» n'est qu'une étape dans le traitement des plaintes d'infraction. Depuis septembre 2009, *la* Commission utilise un système appelé *« Traitement des plaintes — Accueil des Plaignants»* (CHAP) pour l'enregistrement des plaintes. Lorsque la Commission reçoit une plainte d'infraction, elle est enregistrée pour la première fois dans la **base de données CHAP** . Si la Commission estime que la plainte soulève des questions valables concernant une éventuelle procédure d'infraction, la plainte est ensuite transférée dans l' **application EU Pilot** . Enfin, si la Commission décide d'ouvrir une procédure formelle d'infraction, la plainte est transférée dans une base de données d'infraction appelée **NIF** .

La Commission reçoit chaque année un grand nombre de plaintes pour infraction, dont la majorité sont clôturées sans ouverture d'un «EU Pilot»: en 2015, par exemple, la Commission a traité 3315 plaintes, dont 85 % ont été clôturées sans qu'une discussion ait eu lieu avec les États membres parce que la Commission considérait qu'elle n'avait pas le pouvoir d'agir, que la correspondance ne constituait pas une plainte d'infraction ou que la plainte n'était pas fondée [33].

La Commission reconnaît que les plaintes constituent une source importante d'information et qu'elles devraient être traitées avec diligence. Elle a donc établi un certain nombre de garanties administratives pour les plaignants par le biais de plusieurs communications [34] .

Les garanties administratives pour les plaignants comprennent:
- enregistrer toutes les plaintes d'infraction (sous réserve d'exceptions limitées) et accuser réception dans un délai de 15 jours ouvrables;
- informer le plaignant par écrit lorsque la Commission décide de poursuivre l'examen de la plainte auprès de l'État membre (généralement par l'intermédiaire de «EU Pilot»);
- informer le plaignant par écrit lorsque la Commission décide de clore l'affaire ou d'ouvrir une procédure formelle d'infraction;
- expliquer pourquoi la Commission décide de clore une affaire et envoyer ce qu'on appelle une «lettre de préclôture» invitant le plaignant à présenter des observations dans un délai de quatre semaines [35] .

La Commission s'est également fixé pour objectif d'enquêter sur les plaintes et de décider d'ouvrir une procédure formelle d'infraction ou de clôturer l'affaire **dans un délai d'un an** à compter de la date d'enregistrement de la plainte. En cas de dépassement de ce délai, la Commission doit en informer le plaignant par écrit.

[1] Pour une explication détaillée des différentes étapes de la procédure d'infraction, de l'objectif d'EU Pilot et des garanties procédurales dont bénéficient les plaignants, veuillez consulter l'annexe I.

[2] Voir les décisions clôturant l'enquête OI/2/2009/MHZ sur «l'accès du public aux documents de procédure d'infraction détenus par la Commission» et OI/2/2011/OV sur «la communication de la Commission sur les relations avec les plaignants en ce qui concerne l'application du droit de l'Union»:

https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/decision.faces/en/4390/html.bookmark [Lien]

[3] Le traitement des dossiers individuels est géré par les directions générales (DG), tandis que le secrétariat général est responsable de la gestion de la demande, de l'orientation des DG et du suivi de l'ensemble du processus.

[4] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC0119(01)&from=FR [Lien]

[5] Source: statistiques fournies par la Commission au cours de l'enquête. Plus précisément, 90 affaires ont été classées sans suite et, dans 17 autres cas, une lettre de mise en demeure a été émise.

[6] Source: statistiques fournies par la Commission au cours de l'enquête.

[7] Des échanges multiples dans le même cas pourraient être nécessaires si, par exemple, l'État membre n'a pas répondu de manière exhaustive aux questions soulevées par la Commission, si l'évaluation de la réponse de l'État membre a donné lieu à de nouvelles questions concernant le respect du droit de l'Union ou si le plaignant soumet de nouvelles informations aux services de la Commission.

[8] Rapport annuel de la Commission sur *le suivi de l'application du droit de l'* Union pour 2015, p. 22. Il existe toutefois des différences significatives entre les États membres, de 57 jours pour la Slovaquie à 85 jours pour la France.

[9] Source: statistiques fournies par la Commission au cours de l'enquête.

[10] Voir les décisions relatives aux plaintes 706/2007/BEH, 230/2011/EIS et 731/2012/JN.

[11] https://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/52917/html.bookmark [Lien]

[12] https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/decision.faces/en/49532/html.bookmark [Lien]

[13] Affaire no 420/2015/EIS.

[14] Le nombre de nouvelles procédures d'infraction a diminué au fil des ans, passant de 2900 en 2009 à 742 en 2015.

[15] «Méthodologie et explications» de la Commission, disponible à l'adresse http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/docs/annual_report_33/20160715_annual_report_2015_methodology_e [Lien]

[16] Ce n'était pas le cas en 2008-2009, à la suite du lancement de «EU Pilot» et de la création de l'application «CHAP»: la Commission n'a mis à jour ses procédures concernant ses relations avec les plaignants qu'en 2012.

[17] https://ec.europa.eu/info/about-european-union/problems-and-complaints_en [Lien]

[18] https://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/53125/html.bookmark [Lien]

[19] " Les *accusés de réception ont pris, parfois, des semaines, voire des mois. Des réponses ont été envoyées, dans certains cas, plus de quatre mois après la demande et des informations pertinentes, telles que l'ouverture de l'enquête EU Pilot, sont parvenues tardivement au plaignant et seulement lorsqu'il l'a* expressément demandée». Point 35.

[20] Voir la décision sur les plaintes 503/2012/DK, 403/2014/MHZ et 25/2013/ANA.

[21] https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/decision.faces/en/60417/html.bookmark [Lien]

[22] Le problème peut être mieux traité par un autre mécanisme, une décision préjudicielle est pendante, la poursuite de l'affaire serait en contradiction avec une nouvelle proposition législative...

[23] En outre, la Commission a expliqué qu'elle se réserve le droit de ne pas poursuivre certaines plaintes, conformément aux principes énoncés dans sa communication, qui souligne qu'elle usera de son pouvoir discrétionnaire en matière de procédures d'infraction de manière stratégique. La Commission a expliqué qu'elle concentre et priorise ses efforts sur les violations les plus importantes du droit de l'Union en distinguant les affaires en fonction de la valeur ajoutée qui peut être obtenue par une procédure d'infraction. Pour décider des affaires à poursuivre, la Commission tient compte de plusieurs facteurs, dont la nature et l'impact de l'infraction, la question de savoir si l'affaire peut être traitée de manière satisfaisante par des mécanismes plus appropriés au niveau national, etc.

[24] https://ec.europa.eu/info/about-european-union/problems-and-complaints/how-make-complaint-eu-level/submit-com [Lien]

[25] https://ec.europa.eu/assets/sg/report-a-breach/complaints_en/ [Lien]

[26] Affaire C-562/14 P, Royaume de Suède/Commission européenne.

[27] http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?lang_code=en [Lien]

[28] Le rapport annuel sur le « *Suivi de l'application du droit de l'UE* » ne contient que des informations résumées sur le nombre de cas EU Pilot.

[29] La plupart des dossiers EU Pilot ouverts en 2015 concernaient cinq domaines d'action: Mobilité et transports; Le marché intérieur, l'industrie, l'esprit d'entreprise et les PME; Justice et consommateurs; L'environnement; Fiscalité et douanes.

[30] régi par l'article 258 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

[31] Rapport annuel de la Commission sur *le suivi de l'application du droit de l'* Union pour 2015, p. 20.

[32] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC0119(01)&from=FR [Lien]

[33] Rapport annuel de la Commission sur *le suivi de l'application du droit de l'* Union pour 2015, p. 18.

[34] La Commission a publié une première communication « *au Parlement européen et au Médiateur européen sur les relations avec le plaignant en matière d'infractions au droit communautaire* » en 2002, notamment en réponse aux enquêtes et remarques du Médiateur. La Commission a mis à jour ses procédures au moyen d'une deuxième communication intitulée « *mise à jour du traitement des relations avec le plaignant en ce qui concerne l'application du droit de l'Union»* en 2012 et enfin dans une annexe de sa communication de 2017.

[35] À moins qu'il y ait des circonstances exceptionnelles nécessitant des mesures urgentes.