



Médiateur européen



Guide des plaintes auprès du Médiateur européen

Une publication destinée
au personnel des institutions,
organes et organismes
de l'Union européenne

Cette publication est disponible en allemand, anglais et français.
Si vous souhaitez l'obtenir dans l'une de ces versions linguistiques,
veuillez la télécharger ou la commander via EU Bookshop
(<http://bookshop.europa.eu>).



© Union européenne, 2011

La reproduction à des fins éducatives et non commerciales est autorisée
moyennant l'indication de la source.

Cette brochure est disponible en ligne à l'adresse suivante:

<http://www.ombudsman.europa.eu>

Toutes les photographies © Union européenne, sauf indication contraire.

Conception graphique et mise en page par Rosendahls - Schultz Grafisk,
Albertslund, Danemark et EntenEller A/S, Valby, Danemark.

Composé en FrutigerNext et Palatino.

Printed in Germany

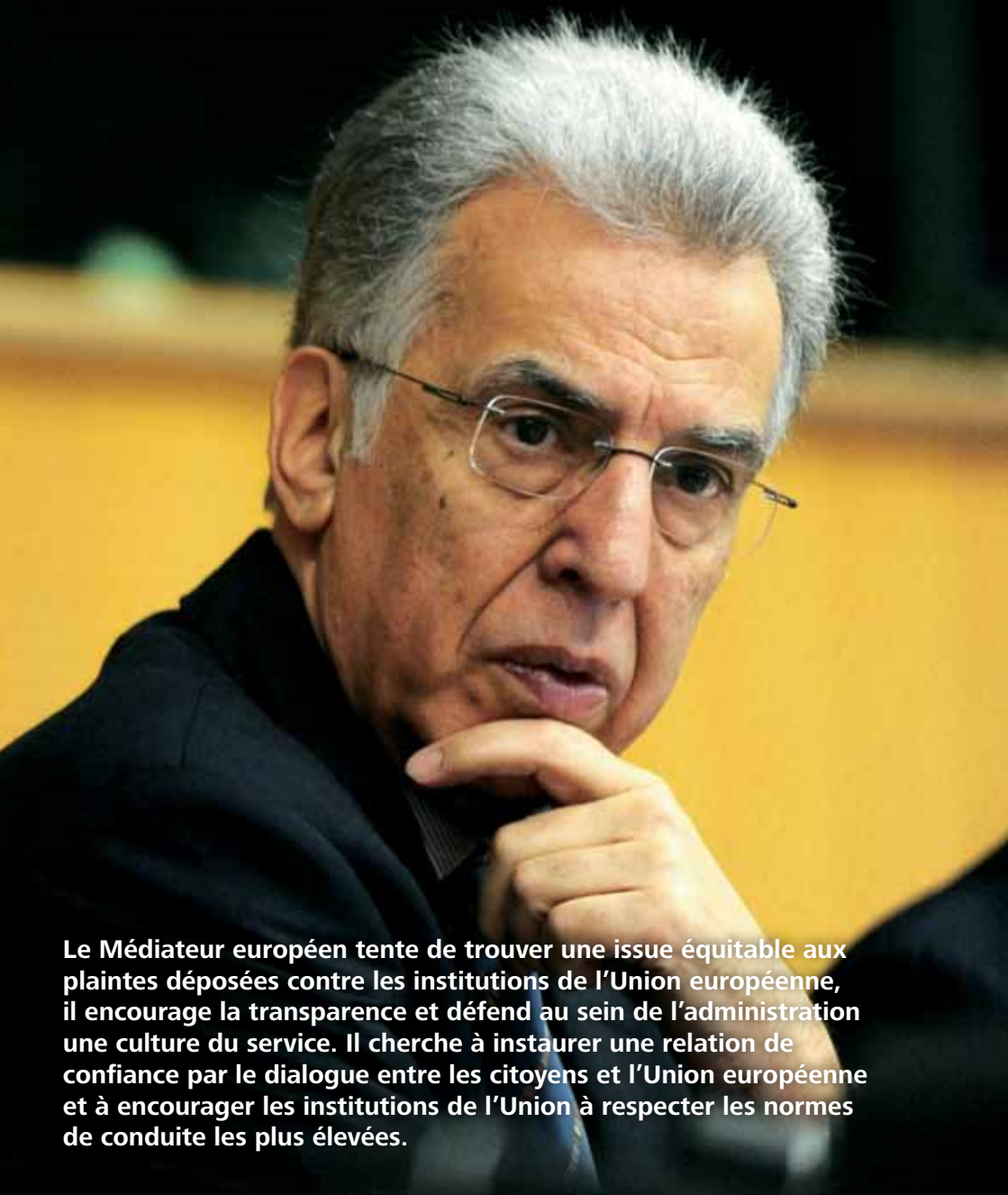
ISBN 978-92-9212-250-8 . doi:10.2869/30203 . QK-31-10-691-FR-C





Avant-propos	5
Répondre aux plaintes	6
Présentation du Médiateur	7
Comment répondre au mieux aux plaintes	9
Éviter les plaintes	11
Le droit fondamental à une bonne administration	12
Une culture du service	13
Le Code européen de bonne conduite administrative	14
Déposer une plainte	15
Plaintes du personnel	16
Dénonciation de dysfonctionnements	16
Plaintes concernant la protection des données	18
Pour plus de renseignements	19





Le Médiateur européen tente de trouver une issue équitable aux plaintes déposées contre les institutions de l'Union européenne, il encourage la transparence et défend au sein de l'administration une culture du service. Il cherche à instaurer une relation de confiance par le dialogue entre les citoyens et l'Union européenne et à encourager les institutions de l'Union à respecter les normes de conduite les plus élevées.

Avant-propos



Cette brochure est destinée au personnel des institutions, organes et organismes (désignés ci-après par «institutions») de l'Union européenne (UE).

En tant qu'employé d'une institution, il est tout à fait possible que, à un moment donné de votre carrière, vous ayez à répondre à une plainte. La plainte peut être adressée directement à votre institution ou vous parvenir par l'intermédiaire du Médiateur européen. Il est également possible que vous soyez amené à déposer vous-même une plainte auprès du Médiateur.

Cette brochure a été conçue pour vous aider à mieux comprendre l'approche du Médiateur en matière de traitement des plaintes et de problèmes administratifs. Elle explique comment répondre au mieux aux plaintes que le Médiateur pourrait porter à votre connaissance et comment prendre les devants pour éviter les plaintes. Elle décrit également ce que le Médiateur peut faire pour vous aider.

En tant que Médiateur européen, je tiens à m'engager auprès des institutions de l'UE pour les aider à résoudre les plaintes, favoriser une culture du service et améliorer l'image de l'Union aux yeux des citoyens. Depuis ma prise de fonction en avril 2003, j'ai rencontré des membres du personnel à tous les niveaux de l'administration européenne afin d'expliquer le raisonnement à la base de mon travail, suggérer comment répondre au mieux aux plaintes et améliorer les pratiques de l'administration.

Notre objectif commun est de faire du droit fondamental à une bonne administration une réalité. J'espère que, dans vos efforts pour atteindre cet objectif, vous continuerez à considérer le Médiateur comme un allié prêt à vous aider à lutter contre la mauvaise administration et les problèmes systémiques, et à fournir un service d'excellence.

P. Nikiforos Diamandouros

Répondre aux plaintes



Présentation du Médiateur

Que fait-il?

Le Médiateur européen enquête sur des cas de mauvaise administration au sein des institutions de l'Union européenne. Le Médiateur peut également ouvrir des enquêtes de sa propre initiative. Le Médiateur est totalement indépendant et impartial dans l'exercice de ses fonctions.

Que ne fait-il pas?

Le Médiateur ne peut pas enquêter sur:

- des fonctionnaires individuels de l'UE. Le Médiateur enquête sur des cas éventuels de mauvaise administration par les institutions, et non sur la conduite des fonctionnaires. Face à une allégation de harcèlement, par exemple, le Médiateur examine de quelle manière l'institution a géré le problème, plutôt que d'enquêter sur la conduite des personnes concernées. Les enquêtes du Médiateur ne constituent en aucun cas des procédures disciplinaires ou prédisciplinaires.
- des plaintes contre des autorités nationales, régionales ou locales des États membres, même si ces plaintes portent sur des questions liées à l'UE.

Qu'est-ce qu'un cas de mauvaise administration?

Le Médiateur peut constater une mauvaise administration en cas de non-respect par une institution:

- des droits fondamentaux,
- des règles ou principes juridiques,
- des principes de bonne administration.

Le rôle du Médiateur est complémentaire à celui des tribunaux. Une enquête du Médiateur vise, quand cela est possible, à aboutir à une solution «gagnant-gagnant». De plus, la constatation d'un cas de mauvaise administration par le Médiateur n'implique pas automatiquement l'existence d'un comportement illégal susceptible d'être sanctionné par un tribunal.

De quoi les gens se plaignent-ils?

Les enquêtes du Médiateur européen concernent essentiellement:

- la transparence et l'accès public aux documents,
- la Commission en tant que «gardienne des traités»,
- des questions d'ordre politique et institutionnel,
- les décisions d'attribution de marchés et de bourses,
- l'exécution de contrats,
- l'administration et le statut du personnel,
- les concours et les procédures de sélection.

Environ un tiers des enquêtes que le Médiateur mène chaque année concerne le manque d'informations ou le refus de les fournir.

De qui les gens se plaignent-ils?

Étant donné que la Commission est la principale institution européenne qui prend des décisions ayant un impact direct sur les citoyens, les entreprises et les associations, il est logique qu'elle soit le premier sujet de plainte. L'administration du Parlement européen, l'Office européen de sélection du personnel (EPSO) et le Conseil sont également fréquemment cités. La plupart des institutions de l'UE ont fait l'objet d'au moins une enquête du Médiateur. Les enquêtes du Médiateur à propos de la Cour de justice de l'Union européenne concernent uniquement les activités extrajudiciaires de cette dernière, à savoir, par exemple, les appels d'offres, les contrats et le contentieux de la fonction publique.

Comment se déroule une enquête?

Le Médiateur fait appel à des procédures d'enquête orales et écrites. La première étape d'une enquête écrite consiste à transmettre la plainte à l'institution concernée et à demander un avis, en règle générale dans un délai de trois mois calendaires. Les institutions de l'UE sont tenues de fournir au Médiateur toutes les informations demandées et de lui donner accès aux dossiers en question. Bien qu'il ait rarement recours à cette possibilité, il peut également examiner des documents et interroger des fonctionnaires et autres agents.

Lorsque la résolution rapide d'un problème semble possible, le Médiateur peut, avec l'accord et la coopération de l'institution concernée, utiliser des procédures moins formelles, principalement par téléphone.

Quel résultat peut-on espérer?

Environ la moitié des enquêtes du Médiateur concluent à l'absence de mauvaise administration, l'institution ayant agi de manière correcte. Dans de nombreux autres cas, il suffit que le Médiateur saisisse l'institution concernée pour que celle-ci règle le différend. Si le problème persiste et que l'affaire n'est pas résolue par l'institution, le Médiateur tente de parvenir à une solution à l'amiable à même de satisfaire et l'institution, et le plaignant. Si la tentative de conciliation échoue, le Médiateur peut émettre des recommandations en vue de résoudre l'affaire. Si l'institution n'accepte pas les recommandations proposées, il peut adresser un rapport spécial au Parlement européen. Les décisions du Médiateur ne sont pas juridiquement contraignantes, mais ses conclusions sont généralement respectées.

Comment répondre au mieux aux plaintes

Pouvez-vous résoudre le problème vous-même, évitant ainsi l'ouverture d'une enquête du Médiateur?

Avant que le Médiateur européen n'ouvre une enquête, le plaignant doit avoir contacté l'institution concernée pour tenter de résoudre le problème. Il est préférable que le problème soit résolu à ce stade. Souvent, il s'agit simplement d'une demande d'explication, de justification, d'excuse ou de conseil, que l'administration est la plus à même de satisfaire. Un règlement à l'amiable proposé par l'institution est plus rapide et, en fin de compte, plus satisfaisant à tous égards. De plus, il contribue à promouvoir une image plus positive de l'UE et de ses institutions auprès des citoyens.

Et si le plaignant s'adresse au Médiateur?

Lorsqu'une plainte est déposée auprès du Médiateur, celui-ci la traite en adoptant une démarche constructive. Son but n'est ni de condamner ni de sanctionner. Il ne souhaite pas non plus provoquer une réaction défensive, et encore moins une culture de la défensive. Le plaignant, après tout, peut avoir choisi volontairement de s'adresser au Médiateur plutôt qu'au tribunal. Ce choix indique qu'il est prêt à accepter un type de solution ne se limitant pas à obtenir l'annulation

de la décision de l'administration. Il s'agit d'une opportunité qu'il ne faut pas négliger.

Quelle réaction adopter si le Médiateur ouvre une enquête?

Une enquête du Médiateur donne à l'institution l'occasion de se demander si elle aurait pu agir différemment au vu du cadre juridique en vigueur, donnant ainsi une suite satisfaisante à la plainte. Pour cela, les deux parties doivent faire preuve de flexibilité et être disposées à trouver une solution au problème. Par exemple, il est parfois nécessaire de recourir à un regard extérieur pour analyser la situation sous un jour nouveau. Il est important de souligner qu'une réévaluation précoce et un changement de position n'impliquent pas nécessairement la reconnaissance qu'une erreur a été commise.

Le concept de mauvaise administration ne se limite pas à l'aspect illégal d'une décision. Le fait qu'une décision ait été adoptée sans enfreindre la loi ne signifie pas obligatoirement qu'elle a été adoptée conformément aux principes de bonne administration. La bonne administration suppose la recherche proactive de solutions alternatives qui, **tout en étant** légales, sont plus soucieuses des citoyens.

Que se passe-t-il si le Médiateur décèle un problème?

Si une erreur a été commise, il convient d'y remédier le plus rapidement possible. Il convient de s'excuser s'il y a lieu et d'aller de l'avant. C'est précisément le but des solutions à l'amiable proposées par le Médiateur: saisir l'opportunité de régler les litiges en amenant les deux parties à accepter une solution équitable. Au lieu de chercher à justifier et défendre la décision initiale prise par l'institution, les services doivent plutôt exploiter les opportunités de résoudre les problèmes en acceptant les propositions de solution à l'amiable du Médiateur. En cas de solution à l'amiable, le Médiateur ne manquera pas d'en attribuer le mérite à l'institution. La résolution d'un problème peut conduire à faire un geste significatif, tel que le versement d'une compensation ou l'autorisation de lancer une nouvelle procédure, et cela en vaut presque toujours la peine. Après tout, refuser de résoudre un problème au moment opportun peut se révéler au final bien plus coûteux en temps et en argent.

Est-il possible de tirer des enseignements pour l'avenir?

Les plaintes sont parfois le symptôme de problèmes systémiques sous-jacents. L'une des fonctions du Médiateur est de recenser ces problèmes et de trouver des moyens d'y remédier afin que les problèmes rencontrés par une personne ne se reproduisent pas. En instaurant un dialogue avec les institutions, le Médiateur s'assure que l'administration tire les enseignements des plaintes. À ce titre, en plus de faire office de mécanisme extérieur de contrôle, le Médiateur constitue également une ressource précieuse que les institutions peuvent utiliser pour améliorer leur performance et réduire la probabilité que des problèmes similaires ne se produisent à nouveau.

Éviter les plaintes



Le droit fondamental à une bonne administration

En vue d'éviter les plaintes et d'assurer les normes les plus élevées en matière d'administration, il est important de connaître les règles et principes que les institutions de l'UE sont tenues de respecter. À cet égard, l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne revêt une importance particulière. Il prévoit le droit à une bonne administration et, depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, il est juridiquement contraignant. Ce droit a été ajouté à la charte à la demande du Médiateur, qui a fait valoir que les citoyens sont en droit d'attendre une administration transparente, redevable et à leur service.

Droit à une bonne administration

1. Toute personne a le droit de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable par les institutions, organes et organismes de l'Union.

2. Ce droit comporte notamment: a) le droit de toute personne d'être entendue avant qu'une mesure individuelle qui l'affecterait défavorablement ne soit prise à son encontre; b) le droit d'accès de toute personne au dossier qui la concerne, dans le respect des intérêts légitimes de la confidentialité et du secret professionnel et des affaires; c) l'obligation pour l'administration de motiver ses décisions.

3. Toute personne a droit à la réparation par l'Union des dommages causés par les institutions, ou par leurs agents dans l'exercice de leurs fonctions, conformément aux principes généraux communs aux droits des États membres.

4. 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.

L'article 41 de la charte ne doit pas être interprété comme une liste exhaustive des principes de bonne administration. Ces principes ne se limitent pas à l'aspect juridique: les institutions de l'UE doivent bien entendu respecter leurs obligations légales, mais également développer activement une culture du service et veiller à ce que les citoyens soient traités correctement et jouissent pleinement de leurs droits. Le Code européen de bonne conduite administrative, décrit ci-après, permet de définir les principes de bonne administration, qui s'étendent bien au-delà des éléments inscrits dans le droit fondamental ayant désormais force exécutoire.

Une culture du service

La bonne administration constitue un élément essentiel de la culture du service aux citoyens. Une institution ayant adopté une telle culture reconnaîtra que les relations avec les citoyens font partie de ses activités principales. Elle encouragera son personnel à respecter les droits individuels, mais également à se montrer poli, serviable et coopératif dans ses rapports avec les citoyens, à être prêt à expliquer ses activités, à motiver ses actes et à accepter que le public ait un droit de regard sur sa conduite.

Une part non négligeable de la culture du service repose sur le fait de reconnaître ses erreurs lorsqu'elles se produisent et d'y remédier lorsque c'est possible. Des excuses promptes et sincères peuvent suffire à éviter de déclencher une plainte officielle. Même en cas de dépôt de plainte auprès du Médiateur, le fait d'avoir formulé des excuses sincères peut conduire le Médiateur à estimer qu'il n'y a pas lieu d'ouvrir une enquête.

Le travail du Médiateur peut être une ressource utile lorsqu'il s'agit de créer et de développer une culture du service. En effet, même si le Médiateur ne constate aucun cas de mauvaise administration lors de son enquête, il peut émettre une remarque complémentaire s'il estime qu'il est possible d'améliorer la qualité de l'administration. Une remarque complémentaire doit être considérée comme un conseil sur la manière d'améliorer une pratique donnée. C'est également dans cet esprit que le Médiateur publie dans ses rapports annuels les affaires de référence tenant lieu d'exemples de bonnes pratiques pour les institutions de l'UE quant à la meilleure façon de réagir aux questions soulevées par le Médiateur.

Le Code européen de bonne conduite administrative

Le Code européen de bonne conduite administrative est l'un des documents de référence sur lesquels repose le travail du Médiateur. Tirant son inspiration de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et du droit administratif des États membres, il contient les principes classiques de bonne administration, tels que la légitimité, l'absence de discrimination, la proportionnalité, les droits de la défense, ainsi que l'obligation de motivation des décisions. Mais il contient également des principes plus innovants, comme la courtoisie. Le code est disponible sur le site internet du Médiateur et auprès de son bureau.

Le Parlement européen a approuvé le Code de bonne conduite administrative en septembre 2001. Dans sa résolution, le Parlement appelle le Médiateur à appliquer le code dans son action visant à éviter et à remédier à la mauvaise administration. Dès lors, le Médiateur tient compte des règles et principes du code en examinant les plaintes et en menant des enquêtes de sa propre initiative. Les fonctionnaires qui respectent le code peuvent être certains d'éviter les cas de mauvaise administration.

Déposer
une plainte



Plaintes du personnel

Si vous travaillez pour une institution de l'UE, vous pouvez saisir le Médiateur européen en cas de problèmes avec l'administration. Ceux-ci peuvent aller d'allégations de licenciement abusif à des plaintes relatives à la couverture sociale d'un membre de votre famille. Les membres du personnel préférant voir leur affaire examinée par un tribunal peuvent saisir le Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne.

Pour introduire une plainte, vous devez vous adresser au Médiateur par courrier postal, télécopie ou courrier électronique dans l'une des langues du traité¹, en indiquant clairement votre identité, l'institution de l'UE qui fait l'objet de votre plainte, et les motifs de votre plainte. Veuillez noter les points suivants:

- **vous devez avoir épuisé toutes les voies de recours administratif interne, en particulier la procédure de réclamation visée à l'article 90, paragraphe 2, du statut du personnel;**
- une plainte doit être déposée dans un délai de deux ans suivant la date à laquelle vous avez pris connaissance des faits sur lesquels elle est fondée;
- le Médiateur ne peut enquêter sur des affaires dont le règlement est en cours ou sur lesquelles un tribunal a déjà statué.

Vous pouvez vous procurer un formulaire de plainte sur le site internet du Médiateur ou auprès de son bureau.

Dénonciation de dysfonctionnements

Les membres du personnel sont tenus non seulement d'adopter eux-mêmes un comportement correct, mais également de dénoncer les actes répréhensibles d'autres membres du personnel.

Le Médiateur est l'une des personnes auxquelles un fonctionnaire ou un agent peut s'adresser si, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, il a eu connaissance:

- de faits qui peuvent laisser présumer une activité illégale éventuelle, notamment une fraude ou une corruption, préjudiciable aux intérêts de l'Union;
- d'une conduite en rapport avec l'exercice de ses fonctions pouvant constituer un grave manquement aux obligations des fonctionnaires de l'UE.

Avant de saisir le Médiateur, tout fonctionnaire ou agent **doit avoir suivi la procédure visée à l'article 22 bis du statut du personnel**. Pour cela, il peut en informer son supérieur hiérarchique direct ou son directeur général, ou encore, s'il le juge utile, le secrétaire général ou toute personne de rang équivalent, ou directement l'Office européen de lutte antifraude (OLAF).

1. La liste des langues du traité est disponible sur le site internet de l'Union européenne (<http://europa.eu>).

Lorsqu'une personne s'adresse au Médiateur dans une affaire de ce type, le statut du personnel (article 22 ter) prévoit qu'elle ne peut subir de préjudice de la part de l'institution à laquelle elle appartient, pour autant que les deux conditions énumérées ci-après soient remplies:

- le fonctionnaire estime, de bonne foi, que l'information divulguée et toute allégation qu'elle recèle sont substantiellement fondées;
- le fonctionnaire a préalablement communiqué cette même information à l'OLAF ou à son institution et leur a laissé le délai fixé par l'OLAF ou par l'institution, compte tenu de la complexité de l'affaire, pour engager l'action qui s'impose. Ce délai ne s'applique pas lorsque le fonctionnaire peut démontrer qu'il n'est pas raisonnable compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'affaire.

Le Médiateur traite les plaintes des informateurs de façon confidentielle.

Plaintes concernant la protection des données

Le Contrôleur européen de la protection des données (CEPD) dispose du pouvoir d'examiner les plaintes de toute personne considérant que ses droits ont été violés par une institution de l'UE, lors du traitement des données la concernant.

Le règlement (CE) n° 45/2001 relatif à la protection des données prévoit également une disposition du type «informateur» (article 33) pour les réclamations émanant de fonctionnaires et autres agents.

Ces derniers peuvent déposer une réclamation auprès du CEPD pour une violation alléguée des dispositions du règlement régissant le traitement des données à caractère personnel, même si les données en question concernent quelqu'un d'autre. De plus, les réclamations auprès du CEPD peuvent être déposées sans passer par les voies officielles, et nul ne doit subir de préjudice pour avoir présenté au CEPD une réclamation alléguant une violation des dispositions qui régissent le traitement des données à caractère personnel.

Le concept de mauvaise administration englobe le non-respect du droit de l'UE relatif à la protection des données. Toutefois, le CEPD dispose d'une expertise spécifique dans le domaine de la protection des données et est l'organisme spécialisé dans la supervision du respect du droit de l'UE relatif à la protection des

données par les institutions de l'UE. Les plaintes concernant uniquement la protection des données doivent normalement être adressées au CEPD plutôt qu'au Médiateur.

Le Médiateur et le CEPD ont signé un mémorandum d'accord visant à assurer une coopération constructive entre les deux organes et une approche cohérente des aspects juridiques et administratifs de la protection des données à caractère personnel.

Une réclamation peut être déposée auprès du CEPD via le «formulaire de dépôt de réclamation» disponible sur le site internet du CEPD:

<http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/Supervision/Complaints>

Pour plus de renseignements



Nous espérons que ce guide vous aura été utile et qu'il vous aidera dans votre travail. Si vous souhaitez plus de renseignements, ou si vous avez des suggestions d'amélioration pour les futures éditions du guide, n'hésitez pas à contacter le Médiateur européen.

Pour obtenir une version de cette publication en plus gros caractères, veuillez contacter le bureau du Médiateur européen. Nous pouvons également fournir une version audio sur demande.

Médiateur européen

1 avenue du Président Robert Schuman
CS 30403
F - 67001 Strasbourg Cedex

T. +33 (0)3 88 17 23 13

F. +33 (0)3 88 17 90 62

eo@ombudsman.europa.eu

<http://www.ombudsman.europa.eu>



Office des publications